

**HAGEN**Stadt der FernUniversität
Der Oberbürgermeister

Seite 1

Drucksachennummer:
0707/2024**Datum:**
28.08.2024

ÖFFENTLICHE BESCHLUSSVORLAGE

Amt/Eigenbetrieb:

20 Fachbereich Finanzen und Controlling

Beteiligt:

30 Rechtsamt

11 Fachbereich Personal und Organisation

Betreff:

Grundsteuerreform 2025

Entscheidung über die künftige Form des Grundsteuer B-Hebesatzes der Stadt Hagen: einheitlicher oder differenzierender Hebesatz für Wohn- und Nichtwohngrundstücke

Beratungsfolge:

05.09.2024 Haupt- und Finanzausschuss

19.09.2024 Rat der Stadt Hagen

Beschlussfassung:**Beschlussvorschlag:**

Die Höhe der künftig in der Satzung über die Festsetzung der Realsteuerhebesätze in der Stadt Hagen festgesetzten Hebesätze für die Grundsteuer A und für die Grundsteuer B verfolgt das Ziel der Aufkommensneutralität insgesamt und orientiert sich dabei nach Überprüfung auf Validität an den vom Land vorgeschlagenen Sätzen.

Das den Kommunen vom Land eingeräumte Ermessen zur Nutzung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer NRW wird in der Gestalt ausgeübt, dass keine Differenzierung zwischen den im Sachwert- und Ertragswertverfahren festgesetzten Grundstücksarten erfolgt.

**Kurzfassung**

- Es bestehen erhebliche Zweifel, ob differenzierende Hebesätze mit dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Gleichheitsgrundsatz vereinbar sind. Bei einer gerichtlichen Überprüfung dieser Option kann sich die bisher konstante Einnahme von 49 Mio. Euro der Grundsteuer B verringern oder verzögern.
- Bei einer potentiellen Nutzung der vom Land offerierten Option würde das voraussichtlich verfassungskonforme Ergebnis des Bundesmodells nun wieder an den ursprünglichen nicht verfassungskonformen Bewertungsmodus angepasst. Gleichzeitig würden durch diese Option weitere drei Grundstücksarten (gemischt genutzte Grundstücke, sonstige bebaute Grundstücke und die unbebauten Grundstücke) aus nicht nachvollziehbaren Gründen benachteiligt. Auch für diese Grundstücksarten bestünden erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit, wenn die Option differenzierender Hebesätze für Hagen genutzt würde.
- Für das durch die Option entstehende zusätzliche Arbeitsaufkommen würde, zumindest befristet, ein zusätzlicher Personalbedarf von vorsichtig geschätzten zwei Sachbearbeitungsstellen im gehobenen Dienst bestehen.
- Auf Antrag kann die Steuermesszahl (Stufe 2) um 25 Prozent für bestimmte Mietwohngrundstücke ermäßigt werden, wenn eine Voraussetzung des § 15 Grundsteuergesetz erfüllt ist. Das heißt für diese Mietwohngrundstücke ermäßigt sich die Grundsteuer im Vergleich zur bisherigen Bewertung.
- Es gibt in Hagen keine besonderen Faktoren, die rechtfertigen, dass vom Bundesrecht abgewichen wird. Die von NRW-IT ausgewerteten Zensus-Zahlen belegen, dass Hagen einen mit 5,8 Prozent deutlich über dem NRW-Durchschnitt liegenden Wohnraumleerstand hat. Die Nettokaltmiete in Hagen beträgt nur 5,39 Euro und ist unter dem Landesdurchschnitt von 6,82 Euro. Das von der Landesregierung angesprochene Lenkungsziel „Förderung des Wohnens“ kann in Hagen bei diesen statistischen Zahlen nicht genutzt werden.
- Die Verwaltung befürwortet aus den vorgenannten Gründen, einen einheitlichen Hebesatz für die Grundsteuer B in 2025 zu erlassen, der das Ziel der Aufkommensneutralität insgesamt verfolgt und sich dabei an der von der Finanzbehörde berechneten und vorgeschlagenen Höhe orientiert.

Begründung**Entwicklung der Grundsteuerreform 2025**

Mit dem Bundesverfassungsurteil vom 10. April 2018 wurden für bebaute Grundstücke außerhalb des Land- und Forstwirtschaftsbereichs die einem jeden

Einheitswert zu Grunde liegenden Bewertungen nach dem Bewertungsgesetz und dem Gesetz zur Änderung des Bewertungsgesetzes als mit dem Gleichheitsgrundsatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar erklärt.

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (26.11.2019 / BGBl. I S. 1794) das sogenannte "Bundesmodell" eingeführt und dabei grundsätzlich an das bestehende Bewertungs- und Grundsteuersystem angeknüpft. Die vom Bundesverfassungsgericht in den Fokus gesetzte Bemessungsgrundlage auf Basis der Einheitswerte nach den Wertverhältnissen zum 01.01.1964 wurden durch eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Bemessungsgrundlage ersetzt. Diese Festsetzung des Einheitswertes fällt allein in die Zuständigkeit der Finanzbehörde.

Das Grundsteuererhebungsverfahren

Die Erhebung der Grundsteuer basierte sowohl in der Vergangenheit als auch weiterhin ab 2025 auf einem Mehrstufenmodell.

Stufe 1:

Das örtlich zuständige Finanzamt setzt den Grundstückswert nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes neu mit Gültigkeit ab dem 01.01.2025 fest.

Stufe 2:

Dieser Einheitswert wird mit der im § 15 GrStG vorgeschriebenen Steuermesszahl multipliziert, um den für die Erhebung der Grundsteuer zu Grunde liegenden Steuermessbetrag zu erhalten. Die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer werden über den so von der Finanzbehörde festgesetzten Steuermessbetrag im Bescheid auf den 01.01.2025 über die Festsetzung des Grundsteuermessbetrages informiert.

Die Kommunen erhalten diese Informationen für die Grundsteuerreform 2025 über die Elster-Plattform in vielen Datenträgern, die die einzelnen Datensätze komprimieren. Die Stadt Hagen hat über 270 Datenträger erhalten und auch aktuell werden immer noch Aufhebungen, Änderungen, Schätzungen und neu erlassene Messbescheide zur Verfügung gestellt. Von rund 51.000 für 2025 festgesetzten Messbetragsbescheiden fehlen der Stadt Hagen noch circa 6.000 Bescheide.

Stufe 3:

Der von der Finanzbehörde festgesetzte Steuermessbetrag wird mit dem von der Kommune per Satzung festgelegten Hebesatz multipliziert und führt so zur im Grundabgabenbescheid festgesetzten Grundsteuer.

Abschließend festzuhalten bleibt, dass der Bundesgesetzgeber mit dem im Grundsteuerreformgesetz entwickelten Bundesmodell eine verfassungskonforme und rechtssichere Neuerung der Grundsteuer geschaffen hat.



Das NRW spezifische Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer NRW vom 05.07.24 (NWGrStHsG)

Die Länderöffnungsklausel in Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG ermöglicht den Bundesländern vom Bundesmodell abzuweichen und z. B. die Steuermesszahlen (Stufe 2 des Grundsteuerverfahrens) für ihr Bundesland abweichend zu regeln. Der Deutsche Städtetag hat im November 2023 die Landesregierung aufgefordert, dass die neu festgesetzten Messbeträge für Geschäftsgrundstücke angehoben werden, um die in allen NRW-Kommunen sichtbare Verschiebung von Geschäfts- auf Wohngrundstücke zu vermeiden. Anstatt nun für das gesamte Bundesland NRW eine einheitliche Regelung zu schaffen, in dem die Steuermesszahl als ein Faktor des Steuermessbetrages für Geschäftsgrundstücke angepasst wird, hat die Landesregierung das NWGrStHsG am 05.07.2024 erlassen.

Gemäß § 1 NWGrStHsG müssen die Hebesätze jeweils einheitlich festgesetzt werden für

1. in einer Gemeinde liegende Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (GrSt A)
2. in einer Gemeinde liegende unbebaute Grundstücke (§ 247BewG) und bebaute Grundstücke - sogenannte "Nichtwohngrundstücke", die gem. § 250 Abs. 3 BewG im Sachwertverfahren bewertet wurden (Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum, sonstige bebaute Grundstücke)
3. in einer Gemeinde liegende bebaute Grundstücke - sogenannte "Wohngrundstücke", die gem. § 250 Abs. 2 BewG im Ertragswertverfahren bewertet wurden (Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke, Wohnungseigentum)

Im 3. Satz des § 1 NWGrStHsG wird den Gemeinden das Ermessen eingeräumt, für die unter Nr. 2 und 3 aufgeführten Grundstücke einen zusammengefassten Hebesatz in identischer Höhe festzulegen.

In der Begründung der Landesregierung zu diesem Gesetzesentwurf heißt es: "Nach Bundesrecht darf der Hebesatz für die zum Grundvermögen gehörenden Grundstücke grundsätzlich nur einheitlich sein. Damit wird die Ausgestaltung der Grundsteuerreform in ihrem dreistufigen System vervollständigt. Denn dadurch werden nicht nur neue Bemessungsgrundlagen in Gestalt von Grundsteuerwerten (1. Stufe) und Grundsteuermesszahlen (2. Stufe), sondern auch flexible Hebesatzgestaltungen (3. Stufe) realisiert. Das ermöglicht den Kommunen, zusätzlich zur bisher zulässigen Unterscheidung zwischen Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftliches Vermögen), Grundsteuer B (Grundvermögen) und Grundsteuer C (Hebesatz für unbebaute baureife Grundstücke zur Baulandmobilisierung), auch die Belastung zwischen Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken regionalverantwortlich zu steuern. Dies eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, im Rahmen der Grundsteuer eigene politische Lenkungsziele festzulegen, **die auf der 1. Stufe** (Bewertungsebene) **rechtlich nicht zulässig wären**, beispielsweise die Förderung des Wohnens als hohes soziales Gut oder die Steigerung der Attraktivität



der Kommune als Wirtschaftsstandort." Die Verantwortung für eine verfassungskonforme Begründung differenzierter oder einheitlicher Hebesätze liegt nach der Begründung des Gesetzentwurfes ausschließlich bei den Kommunen.

Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Option

Die von der Landesregierung im NWGrStHsG für die Kommunen geschaffene Möglichkeit differenzierender Hebesätze durchbricht das Gewaltenteilungsprinzip aus Legislative, Exekutive und Judikative. Die rechtliche Ausgestaltung bei der Erhebung von Hebesätzen wird auf die ausführenden Organe der Kommunen delegiert. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob diese für jede Kommune individuell geschaffene Option mit dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist. Es ist zu erwarten, dass es ab dem Jahr 2025 zur gerichtlichen Überprüfung kommen wird, deren Ergebnis ungewiss ist. Für die Zeit des Klageverfahrens kann das Gericht die Aussetzung der Vollziehung des Grundsteuerbescheides anordnen, wodurch folglich potenzielle Einnahmen für die Stadt erheblich verzögert würden. Die Grundsteuer B in Höhe von 49 Mio. Euro ist bisher eine konstant zuverlässige Einnahmequelle der Stadt Hagen gewesen. Ebenso erscheint es zumindest fraglich, ob der nun vom Land gewählte Ansatz einer Aufkommensneutralität für einzelne Grundstücksarten der vom BVerfG gewollten Veränderung der Berechnungsgrundlage entspricht.

Technische Umsetzung der Option

Die Landesregierung hat in ihrer Gesetzesbegründung festgestellt, dass die Anpassung der Automation an die neu geschaffene Unterscheidung in Wohn- und Nichtwohngrundstücke Aufgabe der Kommunen ist. Das Gesetz wurde Anfang Juli 2024 erlassen. Die Anwendung erfolgt fünf Monate später im November 2024. Der Softwareanbieter hat nun im Eiltempo für Anfang August eine Programmerweiterung angeboten. Das Angebot muss an die Hagener IT-Verhältnisse noch angepasst werden.

Gleichzeitig sind bei der Stadt Hagen wie auch bei anderen NRW-Kommunen nicht alle Messbescheiddaten angekommen. Von rund 51.000 für 2025 festgesetzten Messbetragsbescheiden fehlen der Stadt Hagen noch circa 6.000 Bescheide. Die fehlenden Daten sind einer der Gründe, warum bisher keine Berechnungen für die Stadt Hagen veröffentlicht wurden. Gegen die Nutzung der Option der differenzierenden Hebesätze spricht auch, dass eine angemessene Testung der unter Zeitdruck programmierten Ergänzungen des Anwenderprogramms aufgrund der kurzen Umsetzungszeitschiene nicht mehr erfolgen kann und damit eine potentielle Fehlerquote wahrscheinlicher wird.

Folgen der Anwendung des Landesmodells

Die in der Anlage 1 beigefügte vorläufige Auswertung nach fast allen Grundstücksarten basiert auf den unvollständig vorliegenden Messbetragsdaten. Die Berechnung erfolgte mit einer Sonderprogrammierung in SAP, die vom Anwendungsanbieter erstellt wurde.



Bisher war die Information zu Grundstücksarten für die Bearbeitung der Grundsteuer nicht notwendig und daher auch nicht im einzelnen Datensatz eingepflegt. Die programmtechnische Auswertung ist noch nicht auf das Kriterium „Grundstücksart“ angepasst. Es fehlen daher die Zahlen für die Grundstücksart „Wohnungseigentum“.

Der Deutschen Städtetag berichtet darüber, dass bei der Grundstücksart „Geschäftsgrundstücke“ die Bewertung im sogenannten Bundesmodell aufgrund der geringeren Wertsteigerung der Einheitswerte der Geschäftsgrundstücke gegenüber der bisherigen Bewertung ganz überwiegend zu niedrigeren Steuermessbeträgen führt.

Bei einer potentiellen Nutzung der vom Land offerierten Option würde das voraussichtlich verfassungskonforme Ergebnis des Bundesmodells nun wieder an den ursprünglichen nicht verfassungskonformen Bewertungsmodus angepasst. Gleichzeitig würden durch diese Option weitere drei Grundstücksarten (gemischt genutzte Grundstücke, sonstige bebaute Grundstücke und die unbebauten Grundstücke) aus nicht nachvollziehbaren Gründen benachteiligt. Auch für diese Grundstücksarten bestünden erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit, wenn die Option differenzierender Hebesätze für Hagen genutzt würde.

Erhöhter Personalbedarf bei einer Optionsnutzung

Mit der Nutzung der Option und erstmalig zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken differenzierenden Hebesätzen würde eine rechtlich angreifbare Realsteuersatzung erlassen. In der Vergangenheit haben sich die Widersprüche gegen die Grundsteuer häufig gegen den Grundlagenbescheid der Finanzbehörde gerichtet. Eine in dieser Form erlassene Satzung würde den zusätzlichen Rechtsweg eines Widerspruchs gegen die Höhe der Hebesätze eröffnen. Folglich wäre zu erwarten, dass die Widersprüche sich nicht nur wie in der Vergangenheit gegen die Höhe des Steuermessbetrages richten, sondern künftig auch gegen die Höhe des jeweiligen Hebesatzes. Die Bearbeitung der Widersprüche gegen die Höhe des Steuermessbetrages obliegt der Finanzbehörde. Die zusätzlichen Widersprüche gegen die Höhe des Hebesatzes müssten von der Kommune bearbeitet werden. Für das zusätzliche Arbeitsaufkommen würde folglich zumindest befristet auch zusätzlicher Personalbedarf von vorsichtig geschätzten zwei Sachbearbeitungsstellen im gehobenen Dienst bestehen.

Soziale Komponente des Bundesmodells - fehlende verfassungskonforme Begründung für die Abweichung vom Bundesmodell

Die Landesregierung begründet das Abweichen vom Bundesmodell damit, dass den räumlich strukturellen Gegebenheiten in den NRW-Kommunen nicht hinreichend Rechnung getragen wird und schlägt den Kommunen vor, eigene Lenkungsziele wie z. B. die Förderung des Wohnens als hohes soziales Gut oder die Steigerung der Attraktivität einer Kommune als Wirtschaftsstandort festzulegen.



Bereits auf Bundesebene hat die Bundesregierung Ausnahmetatbestände für bestimmte Mietwohngrundstücke geschaffen. Im § 15 Grundsteuergesetz für Wohngrundstücke gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften im Sinne des § 52 Abgabenordnung, oder einer Genossenschaft oder einem Verein, für deren oder dessen Tätigkeit eine Steuerbefreiung gem. § 5 Abs. 1 Nr. 10 Körperschaftsteuergesetz besteht, hat sie die Möglichkeit offeriert, auf Antrag die Steuermesszahl (Stufe 2) um 25 Prozent zu ermäßigen. Gleiches gilt für Grundstücke mit einer aktuell erteilten Förderzusage im Bindungszeitraum gem. § 13 Abs. 2 Wohnbauförderungsgesetz. Das heißt für diese Mietwohngrundstücke ermäßigt sich die Grundsteuer im Vergleich zur bisherigen Bewertung.

Selbst wenn die Zweifel der Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG ignoriert würden und man auf der Festsetzungsebene (Stufe 3) kommunale Lenkungsziele zur Grundlage der Hebesatzfestsetzung machen würde, so gibt es in Hagen keine besonderen Faktoren, die rechtfertigen, dass vom Bundesrecht abgewichen wird.

Die von IT-NRW ausgewerteten Zensus-Zahlen belegen, dass Hagen einen mit 5,8 Prozent deutlich über dem NRW-Durchschnitt liegenden Wohnraumleerstand hat. Auch die Nettokaltmiete in Hagen beträgt nur 5,39 Euro und ist unter dem Landesdurchschnitt von 6,82 Euro. Das von der Landesregierung angesprochene Lenkungsziel „Förderung des Wohnens“ kann in Hagen bei diesen statistischen Zahlen nicht genutzt werden.

Die Begründung des Gesetzentwurfes weist der Kommune die alleinige Verantwortung für eine verfassungskonforme Begründung des Hebesatzes zu. Kriterien hierfür enthält die Begründung nicht. Lediglich die o. g. allgemeinen Ziele werden genannt.

Die Verwaltung sieht aus den vorgenannten Gründen keine Möglichkeit in Hagen vom Bundesmodell abzuweichen und befürwortet daher einen einheitlichen Hebesatz für die Grundsteuer B in 2025 zu erlassen.

Fehlende Datensätze und zahlreiche Schätzbescheide verhindern die konkrete Berechnung der Hebesatzhöhe

Die Anlage 1 zeigt, dass noch erhebliche Unsicherheiten durch die fehlenden Datensätze gegeben sind. Gleichzeitig zeigt der von der Finanzbehörde vorgeschlagene aufkommensneutrale Hebesatz, dass die Finanzverwaltung selbst von einer erheblichen Reduzierung der bisher im Schätzverfahren festgelegten Steuermessbeträge ausgeht. Es ist also zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht möglich, konkrete Aussagen zur Hebesatzhöhe zu treffen.

Klar ist aber, dass die Stadt Hagen in jedem Fall einen insgesamt aufkommensneutralen Hebesatz wählen wird. Wenn die vom Land mitgeteilten Zahlen diese Maßgabe erfüllen, schlägt die Verwaltung vor, die Landesempfehlung zu verwenden.



HAGEN

Stadt der FernUniversität
Der Oberbürgermeister

Seite 8

Drucksachennummer:

0707/2024

Datum:

28.08.2024

Inklusion von Menschen mit Behinderung

Belange von Menschen mit Behinderung

☒ sind nicht betroffen

Auswirkungen auf den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung

☒ keine Auswirkungen (o)

Finanzielle Auswirkungen

☒ Es entstehen weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

gez.

Erik. O. Schulz
Oberbürgermeister

gez.

Christoph Gerbersmann
Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer



HAGEN

Stadt der FernUniversität
Der Oberbürgermeister

Seite 9

Drucksachennummer:
0707/2024

Datum:
28.08.2024

Verfügung / Unterschriften

Veröffentlichung

Ja

Nein, gesperrt bis einschließlich _____

Oberbürgermeister

Gesehen:

**Erster Beigeordneter
und Stadtkämmerer**

Stadtsyndikus

Beigeordnete/r

Amt/Eigenbetrieb:

20

30

11

**Die Betriebsleitung
Gegenzeichen:**

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:

Amt/Eigenbetrieb:

Anzahl:
