



ÖFFENTLICHE BESCHLUSSVORLAGE

Amt/Eigenbetrieb:

20 Fachbereich Finanzen und Controlling

Beteiltigt:

30 Rechtsamt

Betreff:

Grundsteuerreform 2025

Landesrechtsgutachten zum NWGrStHsG

Beratungsfolge:

19.09.2024 Rat der Stadt Hagen

Beschlussfassung:

Rat der Stadt Hagen

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

entfällt

Begründung

Das Rechtsgutachten für das Land NRW zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze durch die Gemeinden in NRW wurde von den Universitätsprofessoren Dr. Klaus-Dieter Drüen (Ludwig-Maximilians-Universität München und Dr. Marcel Krumm (Universität Münster) erstellt.

Folgende leitende Fragestellungen und zusätzliche Themen wurden vom Land vorgegeben:

1. Müsste eine Kommune, die sich für die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Option der Differenzierung entscheidet, dies auch bei Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Willkürverbot) besonders begründen?

Antwort (Zitat S. 33):

„Jedenfalls die Entscheidung über das „Ob“ und „die Höhe“ trifft die Gemeinde in eigener Verantwortung und ihre Satzung muss sich diesbezüglich am Gleichheitssatz messen lassen. Das gilt auch für den Differenzierungszweck.“.... Denn jede Gemeinde muss sich anlässlich der Ausübung Ihres Entschließungsermessens diesen Zweck zu eigen machen und ihn für ihre jeweilige Gemeinde aktualisieren. Die Verschonungsentscheidung ist „ihre“ Entscheidung und daher muss auch sie sich insoweit gleichheitsrechtlich hinsichtlich des Differenzierungszwecks rechtfertigen.“

2. Wenn Frage 1 bejaht wird: Welche Argumente könnte eine Kommune vortragen, um die Hebesatzdifferenzierung im Rahmen der Grundsteuer B zu begründen, und wie tief muss diese Begründung reichen (z. B. Darlegung der örtlichen Verhältnisse, politischen Absichten)?

Antwort (Zitat S. 8/9):

„Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die zeit- und kontextabhängige Gewichtigkeit des sozial- und gesellschaftspolitischen Anliegens der Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung. In Zeiten, in denen Wohnkosten steigen, ist der Differenzierungsspielraum größer; dies umso mehr, desto weniger die allgemeine Lohnentwicklung diese Steigerung auffängt. Entsprechendes gilt, wenn mehrere dem Staat zuzurechnende Kostenfaktoren zusammentreffen und dadurch Akzeptanzverluste drohen. In Zeiten nachweislich niedriger Wohnkosten, guter Lohnentwicklungen, aber auf der anderen Seite ohnehin schon hoher Belastungen der Eigentümer und Nutzer von Nichtwohngrundstücken, kann der Differenzierungsspielraum unter Umständen auch kleiner werden. Dabei ist keine kleinteilige Perspektive anzulegen. Der Einschätzungsspielraum des Satzungsgebers ist zu achten. Es reicht daher der Blick auf die Entwicklung der Wohnkosten, des Grundstücks- und Vermietungsmarktes



und des Lebenshaltungsindexes im Allgemeinen und gegebenenfalls auf andere gesamt-wirtschaftlich relevante Be- und Entlastungsfaktoren.“

3. „Wenn Frage 1 bejaht wird: Muss die Entscheidung der Kommune, unterschiedliche Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke festzulegen, besonders dokumentiert werden (z. B. im Rahmen der Satzung / in einem Beschlussprotokoll)?“

Antwort (Zitat S. 61):

„Die Dokumentation einer auf dieser „Flughöhe“ stattfindenden Reflektion über die Gesamtbelastungssituation der Wohnhaushalte auf der einen und die damit verbundene Mehrbelastung der Nichtwohngrundstücke und deren Bedeutung für die Eigentümer und Nutzer eben jener Grundstücke auf der anderen Seite dürfte auch die Gesetzesbegründung im Sinn haben, wenn es dort heißt: „Die Kommunen müssen bei abweichenden Hebesätzen jedoch künftig darlegen, aus welchen Gründen sie für Wohngrundstücke andere Hebesätze festlegen als für Nichtwohngrundstücke, um die verfassungsrechtlichen Grenzen einer unterschiedlichen Behandlung nachvollziehbar zu begründen (Willkürverbot). [...] Die Rechtfertigungsgründe müssen umso deutlicher dargelegt werden, je größer die Abweichung der Hebesätze voneinander ist.“¹

4. Wo liegen die verfassungsrechtlichen Grenzen bei einer Differenzierung der Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke?

Antwort

Willkürverbot (Zitat S. 28)

„Für das eine Ende der Skala steht stellvertretend die Entscheidung zur ökologischen Steuerreform aus dem Jahr 2004; gleichheitsrechtlich zu würdigen waren die stromsteuerlichen Vergünstigungen des produzierenden Gewerbes. Hier hat das Bundesverfassungsgericht die großzügigen Maßstäbe für direkte Subventionen auf Lenkungsnormen übertragen und ausgeführt, dass der Gesetzgeber in der Entscheidung darüber, welche Personen oder Unternehmen durch finanzielle Zuwendungen des Staats gefördert werden, weitgehend frei sei und die einzige Grenze das Willkürverbot sei.“

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Zitat S. 9)

„Die Verhältnismäßigkeit einer konkreten Hebesatzdifferenzierung in Abhängigkeit von der konkreten Gewichtung des sozial- und gesellschaftspolitischen Zwecks der Wohnkostenstabilisierung bzw. -reduzierung entzieht sich einer rationalen Letztbegründungsmöglichkeit – wie der Hebesatz als solcher auch. Derzeit liegen die Zweifelsfälle wegen der besonderen Gewichtigkeit des Lenkungszwecks erst weit jenseits einer Hebesatzdifferenzierung von 50 Prozent. Insoweit hegt allerdings bereits § 1 Abs. 1 NWGrStHsG das Satzungsermessen ein. Die Norm erlaubt nämlich keine Belastungsdifferenzierung, die den Typus der Grundsteuer verändert, indem sie die Grundsteuer vollständig oder weitgehend den Nichtwohngrundstücken auferlegt (C. I. 3.).“

¹ LT-Drs. 18/9242, 9.



Der Fragenkatalog der Kommunalen Spitzenverbände enthält folgende Fragen:

5. Ist eine Begründung auch dann rechtlich notwendig, wenn eine Gemeinde die Möglichkeit der Differenzierung nicht wahrnimmt?

Antwort (Zitat S. 9)

„Eine Kommune kann ohne Begründung auf eine Differenzierung verzichten (C. V.).“

6. Wie kann im Differenzierungsfalle eine verfassungsfeste Begründung für eine Privilegierung des Wohnens aussehen (im Sinne einer Hebesatzgestaltung, die für Wohngrundstücke niedrigere Hebesätze als für Nicht-Wohngrundstücke vorsieht)?

Antwort (Zitat S. 50)

„Bringt man die vorstehende Erkenntnis mit den übrigen Erkenntnissen zusammen, ist zuvorderst festzuhalten, dass sich die Angemessenheit der konkreten Höhe der Hebesatzdifferenzierung einer rationalen Letztbegründungsmöglichkeit entzieht – wie der Hebesatz als solcher auch. Entscheidend ist, dass die Gewichtigkeit des sozial- und gesellschafts-politischen Anliegens zeit- und kontextabhängig die Differenzierung erklären kann. Dafür kann neben der durchschnittlichen Messbetragsveränderung im Gemeindegebiet auch (nur) die statistische Entwicklung der Wohnkosten und des Lebenshaltungsindex im Allgemeinen herangezogen werden. In Zeiten, in denen Wohnkosten steigen, ist der Differenzierungsspielraum größer; dies umso mehr, desto weniger die allgemeine Lohnentwicklung diese Steigerung auffängt. Entsprechendes gilt, wenn mehrere dem Staat zuzurechnende Kostenfaktoren zusammentreffen und dadurch Akzeptanzverluste drohen. In Zeiten nachweislich niedriger Wohnkosten, guter Lohnentwicklungen, aber auf der anderen Seite ohnehin schon hoher Belastungen der Eigentümer und Nutzer von Nichtwohngrundstücken, kann der Differenzierungsspielraum unter Umständen auch kleiner werden. Das alles sind Fragen der Angemessenheit der Differenzierung und es geht nur darum, die nicht mehr tragbare, unvertretbare Abwägung zu identifizieren.“

7. Wäre die Wiederherstellung des Status quo (Orientierung der Differenzierung an der aktuellen Belastungsrelation von Wohnen und Nicht-Wohnen nach altem Recht in der jeweiligen Gemeinde) verfassungsfest umsetzbar und wie wäre sie zu begründen? Hinweis: Die zur Aufkommensneutralität führenden Hebesätze, die für den Fall einer Differenzierung veröffentlicht wurden, orientieren sich an der bisherigen Aufkommensverteilung.

Antwort S. 80

„Eine Orientierung an der vormaligen Belastungsverteilung ist unseres Erachtens zulässig. Allerdings kann die Höhe der sich daraus ergebenden Hebesatzdifferenzierung losgelöst hiervon an Rechtfertigungsgrenzen stoßen (z. B. bei einer Hebesatzdifferenzierung die deutlich jenseits von 50 % liegt und damit die Gefahr in sich trägt, den Charakter der Grundsteuer zu verändern) (s. C. III. 4. f.).“



8. Wäre eine über die Wiederherstellung des Status quo hinausgehende Privilegierung des Wohnens verfassungsfest umsetzbar und wie wäre sie zu begründen?

Antwort S. 80

„Grundsätzlich ja, aber es gilt die Einschränkung wie zuvor.“

9. Inwieweit setzt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einer Privilegierung des Wohnens verfassungsrechtliche Grenzen?

Antwort (Zitat S. 51)

„Eine vollständige oder weitgehende Verschiebung der Grundsteuerbelastung auf die Nichtwohngrundstücke ist schon einfach-rechtlich nicht von § 1 Abs. 1 NWGrStHsG gedeckt (s. C. I. 3.). Jenseits dieser „Typusveränderungssperre“ kann es daher ohnehin nur noch um andere Differenzierungen gehen. Wo die Grenze genau verläuft, lässt sich nicht beziffern. Jedenfalls ein Belastungsunterschied von 50 Prozent, wie er in Sachsen aufgrund der unterschiedlichen Messzahlen nach Maßgabe des SächsGrStMG gilt (ähnlich auch im Saarland nach § 1 GrStG-Saar, dort ca. 47 Prozent Belastungsunterschied) und vom FG Sachsen nicht beanstandet wurde², würde den Typus nicht verändern und dürfte auch keine Verhältnismäßigkeitszweifel aufwerfen, wenn die Gemeinde mit der Hebesatzdifferenzierung den sozial- und gesellschaftspolitischen Zweck einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung verfolgt (und nach Maßgabe von C. IV. die Verantwortung hierfür übernimmt).³ Es ist nur eine grobe Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen, die den Gemeinden viel Spielraum belässt, und selbst einer nicht unerheblichen unmittelbaren Mehrbelastungswirkung stehen ein angesichts der Wohnkostenentwicklung derzeit äußerst gewichtiger, landes- wie bundesverfassungsrechtlich fundierter Sachgrund, ein sachgerecht abgegrenzter Kreis der Begünstigten und eine typischerweise folgende Belastungsrelativierung über die Ertragsteuern gegenüber.“

10. Ergeben sich im Differenzierungsfalle verfassungsrechtliche Risiken mit Blick auf gemischt genutzte Grundstücke?

Antwort (Zitat S. 80)

„Die Anknüpfung an die Artfeststellung schließt in der Tat einige Wohnnutzungen von dem reduzierten Hebesatz aus; zugleich findet dieser Hebesatz deshalb auf Nutzungen, die keine Wohnnutzung sind, Anwendung. Diese Typisierungsfolgen sind im Rahmen der Verhältnismäßigkeit der Hebesatzdifferenzierung relevant. Die vom Bundesgesetzgeber insoweit vorgenommene Typisierung ist unseres Erachtens allerdings zulässig (was auf Ebene des Grundsteuergesetzes u. a. die der

³ Wer eine Belastungsdifferenzierung von 50 Prozent anstrebt, muss bedenken, dass § 15 Abs. 1 GrStG bereits eine Belastungsdifferenzierung auf Messzahlebene vorsieht; eine Hebesatzdifferenzierung von 50 Prozent führt daher nicht zu einer Belastungsdifferenzierung in gleicher Höhe, sondern von ca. 54 Prozent.



Hebesatzdifferenzierung vorgelagerte Messzahldifferenzierung des § 15 Abs. 1 GrStG betrifft) und dies gilt auch für die Hebesatzdifferenzierung (s. C. III. 4. d.). (Zitat S. 48)

Zu beachten ist schließlich, dass jeder Grundstückseigentümer bei gemischt-genutzten Immobilien eine zielgenaue Anwendung des für Wohngebäude geltenden niedrigeren Hebesatzes dadurch bewirken kann, dass er Wohnungs-/Teileigentum bildet. Dann entsteht je Wohnungs-/Teileigentum eine gesonderte wirtschaftliche Einheit, die ein eigenständiger SteuERGEgenstand ist. Damit gehen freilich Transaktionskosten einher, die ins Verhältnis zur Grundsteuerersparnis bei den Wohngrundstücken (Wohneigentumseinheiten) gesetzt werden müssen. Ob sich ein solcher Schritt „lohnt“, hängt davon ab, wie groß die Grundsteuerbelastungsdifferenz ist. Es lässt sich aber jedenfalls nicht sagen, dass der „Alles-oder-Nichts-Gebäudeart-Ansatz“ für eine wirtschaftliche Einheit, die als gemischt-genutztes Grundstück oder als Geschäftsgrundstück qualifiziert wurde, praktisch unvermeidbar ist. Auch dieser Aspekt nimmt Rechtfertigungsdruck von der Typisierung.

11. Welche Rechtsfolgen würden Gemeinden im Falle einer (verfassungs-)rechtlich unzulässigen Differenzierung treffen (insbesondere mit Blick auf bestehende Grundsteuerbescheide und Haushalts- bzw. Hebesatzsatzungen)?“

Antwort (Zitat S. 62)

Grundsätzlich gilt, dass eine rechtswidrige Satzung unabhängig von der Art des Rechtsfehlers nichtig ist. Prozessual sind dabei zwei Konstellationen von Interesse:

- Die Rechtmäßigkeit der Hebesatzsatzung kann jedes Verwaltungsgericht anlässlich eines vom Grundstückseigentümer gegen den Grundsteuerbescheid angestrengten Anfechtungsverfahren inzident prüfen; gelangt das Gericht zur Annahme der Rechtswidrigkeit und damit zur Nichtigkeit der Satzung, ist der Grundsteuerbescheid mangels wirksamer Hebesatzbestimmung rechtswidrig.
- Jenseits solcher Anfechtungsklageverfahren besteht zudem die Möglichkeit, die Hebesatzsatzung zum Gegenstand eines Normenkontrollantrages zu machen (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO i. V. m. § 109a JustG NRW). Hält das Oberverwaltungsgericht die Satzung für rechtswidrig und damit nichtig, dann hat es die Satzungsregelung für unwirksam zu erklären (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

Zusammenfassung

Das Grundsteuerhebesatzgesetz NRW enthält ausdrücklich eine Option. Somit wird es den Kommunen freigestellt, unterschiedliche Hebesätze oder einen einheitlichen Hebesatz zu wählen. Die Option eines einheitlichen Hebesatzes für das Jahr 2025 benötigt nach Aussage des Gutachtens keine Begründung.

Das Risiko, ob differenzierende Hebesätze mit dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Gleichheitsgrundsatz vereinbar sind, wird durch das Gutachten relativiert und betont, dass ein wesentlicher Aspekt die zeit- und kontextabhängige Gewichtigkeit des sozial- und gesellschaftspolitischen Anliegens der Wohnnebenkosten-stabilisierung ist. Für jede Gemeinde ist individuell beim Differenzierungsspielraum die Entwicklung der Wohnkosten, des Grundstücks- und



Vermietungsmarktes und des Lebenshaltungsindexes im Allgemeinen und gegebenenfalls andere gesamt-wirtschaftlich relevante Be- und Entlastungsfaktoren zu betrachten und zu bewerten. Eingeräumt wird, dass dieser Lenkungszweck sich nicht ausdrücklich aus dem Gesetz ergebe, sondern sich nur durch Auslegung ermitteln lasse und die Kommunen bei abweichenden Hebesätzen die unterschiedliche Behandlung von Nichtwohn- und Wohngrundstücken nachvollziehbar begründen müssen, um das Willkürverbot zu beachten. Die Rechtfertigungsgründe müssen umso deutlicher dargelegt werden, je größer die Abweichung der Hebesätze voneinander ist. Das Gutachten erläutert, dass diesbezüglich kein subjektives Recht der Steuerpflichtigen auf eine Hebesatzdifferenzierung besteht.

Bedeutung für die Stadt Hagen

Anzuführen ist, dass der Grundsatz immer noch der einheitliche Hebesatz ist. Jedes Abweichen von einem Grundsatz ist zu begründen. Welche Anforderungen von einem Gericht im Einzelnen an ein Abweichen, insbesondere im Falle einer Rechtfertigung der grundgesetzlich garantierten Gleichbehandlung, gestellt werden, ist im Vorhinein nicht abzuschätzen. In diesem Zusammenhang sei auch noch auf die Unsicherheit bei gemischt genutzten Grundstücken hingewiesen.

Darüber hinaus ist eine vom Gericht festgestellte rechtswidrige Satzung grundsätzlich nichtig. Auch wenn es in diesem Falle die (eingeschränkte) Möglichkeit einer rückwirkenden Hebesatzregelung für bestimmte Fälle gibt, so besteht doch zunächst die Gefahr eines hebesatzlosen Zustandes. Damit existiert auch nach dem Gutachten weiterhin das nicht einschätzbare Risiko, auf welches in der Vorlage hingewiesen worden ist, dass bei einer gerichtlichen Überprüfung der Option sich die Einnahme der Grundsteuer B zunächst verringern oder verzögern könne, wenn auch ggf. in etwas geringerem Ausmaß.

Zwar bestehen auch verfassungsrechtliche Bedenken unterschiedlicher Art gegen das Bundesmodell, so hat der Bund der Steuerzahler bereits angekündigt, eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts anzustreben. In einem solchen Fall ist allerdings nicht davon auszugehen, dass die Hebesätze rückwirkend als nichtig festgestellt werden. Vielmehr dürfte es entweder eine Übergangsfrist für eine neue Regelung geben oder es findet eine Korrektur durch das zuständige Bundesfinanzministerium bei der nächsten Feststellung statt.

Im Falle der Wahl von differenzierenden Hebesätzen würde eine Entscheidung unmittelbar auf kommunaler Ebene erfolgen mit der Gefahr, dass bei einer gerichtlichen Überprüfung die Steuersatzung für nichtig erklärt wird.

Aus diesen Gründen bleibt die Verwaltung bei dem Beschlussvorschlag der Ursprungsvorlage.



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



Verfügung / Unterschriften

Veröffentlichung

Ja

Nein, gesperrt bis einschließlich _____

Oberbürgermeister

Gesehen:

**Erster Beigeordneter
und Stadtkämmerer**

Amt/Eigenbetrieb:

20

30

Stadtsyndikus

Anzahl:

Beigeordnete/r

**Die Betriebsleitung
Gegenzeichen:**

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:

Amt/Eigenbetrieb:
