

**Vorlagennummer:** FB 22/0052/WP18  
**Öffentlichkeitsstatus:** öffentlich  
**Datum:** 25.09.2024

## Sachstandsbericht Grundsteuerberechnung

### Antrag zur Tagesordnung der Fraktionen DIE GRÜNEN und SPD vom 17. September 2024

---

**Vorlageart:** Kenntnisnahme  
**Federführende Dienststelle:** FB 22 - Fachbereich Steuern und Kasse  
**Beteiligte Dienststellen:**  
**Verfasst von:**

#### Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Zuständigkeit
01.10.2024	Finanzausschuss	Kenntnisnahme

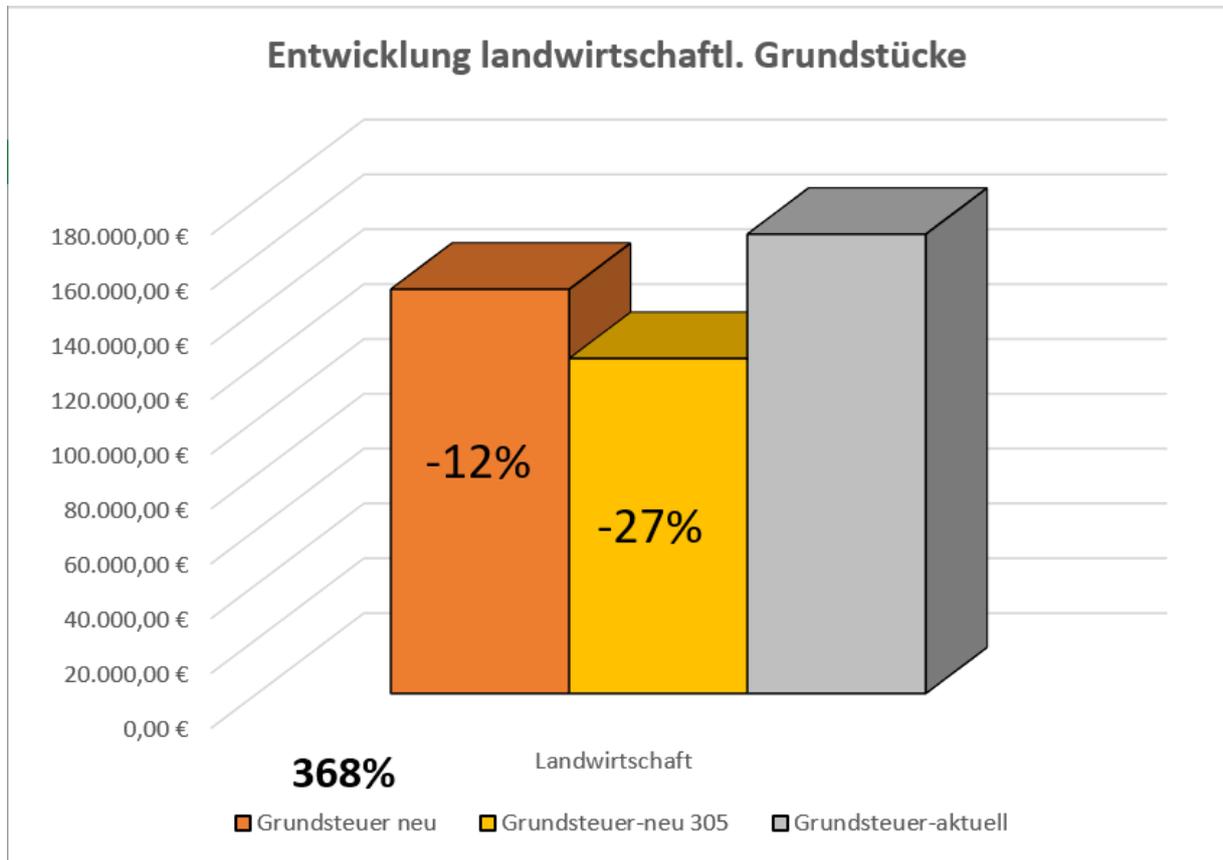
#### Erläuterungen:

Das Finanzministerium NRW hat am 17. September 2024 die aktuellen aufkommensneutralen Hebesätze bekannt gegeben.

Für Aachen wurden folgende Werte veröffentlicht:

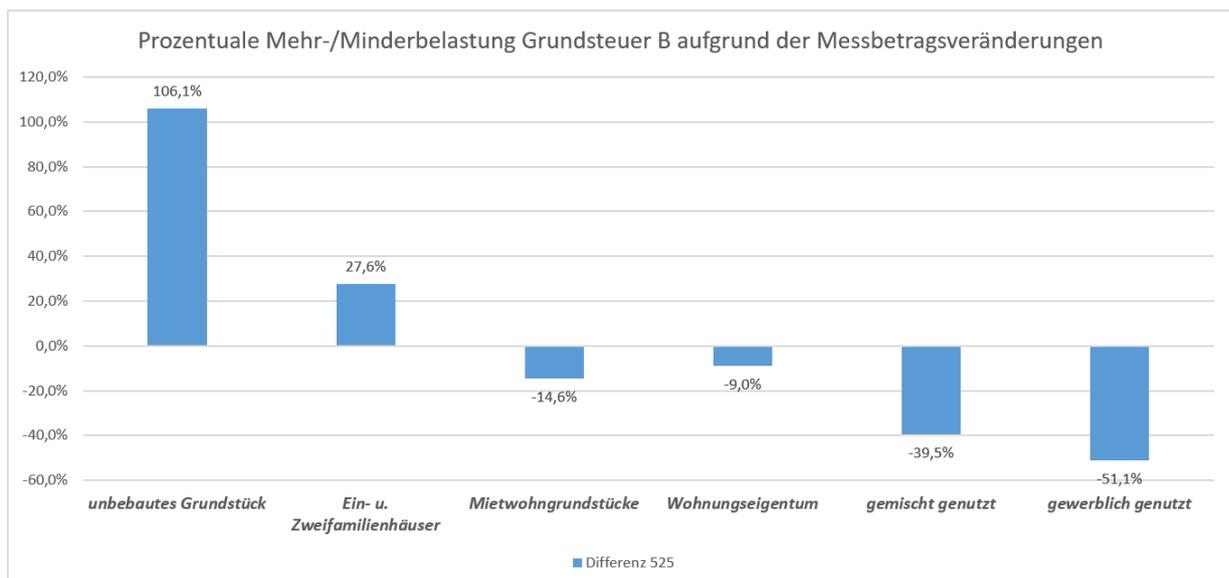
- Grundsteuer A: 368 (aktueller Hebesatz 305)
- Grundsteuer B einheitlich: 625 (aktueller Hebesatz 525)
- Grundsteuer B differenziert Wohnen: 499
- Grundsteuer B differenziert Nichtwohnen: 949

Die Belastungsverteilung **im Durchschnitt** der einzelnen land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke für den empfohlenen Hebesatz der Grundsteuer A in Höhe von 368 ergibt sich wie folgt:

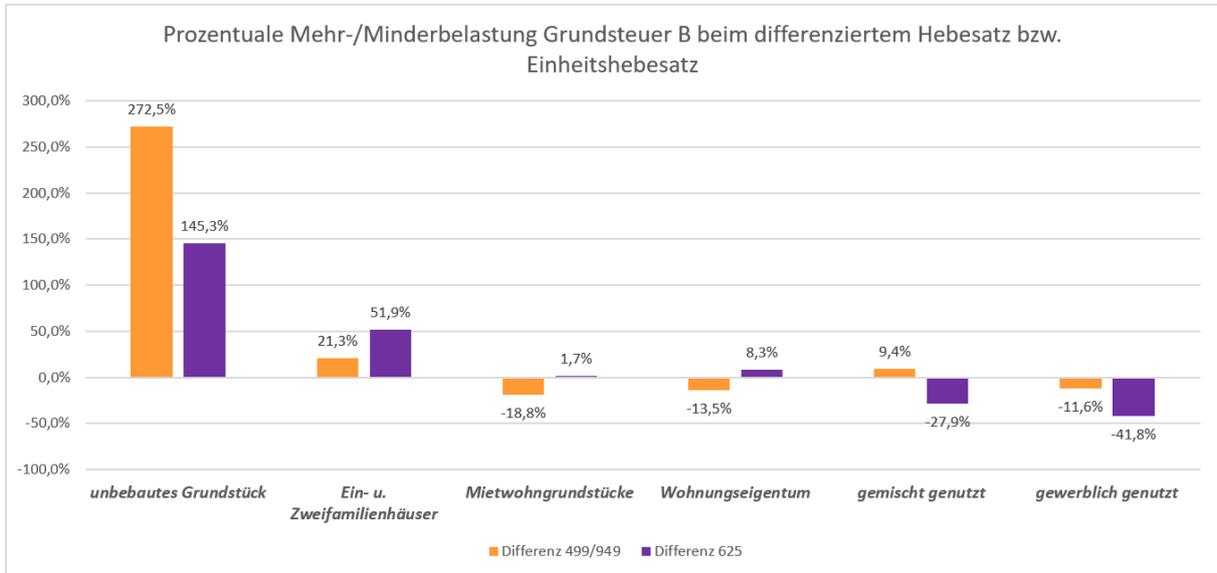


Zu beachten ist, dass bei Anwendung des empfohlenen aufkommensneutralen Hebesatzes des Landes NRW zu dem Planansatz 2025 der Stadt Aachen für die Grundsteuer A ein Defizit von ca. 18,6 T€ entsteht.

Die Neubewertung der jeweiligen Grundstücke nach dem Bundesmodell führt zu veränderten Messbeträgen und somit zu Belastungsverschiebungen ohne jegliche Hebesatzänderung bei der Grundsteuer B. Dies stellt sich **im Durchschnitt** der jeweiligen Grundstücksarten wie folgt dar:



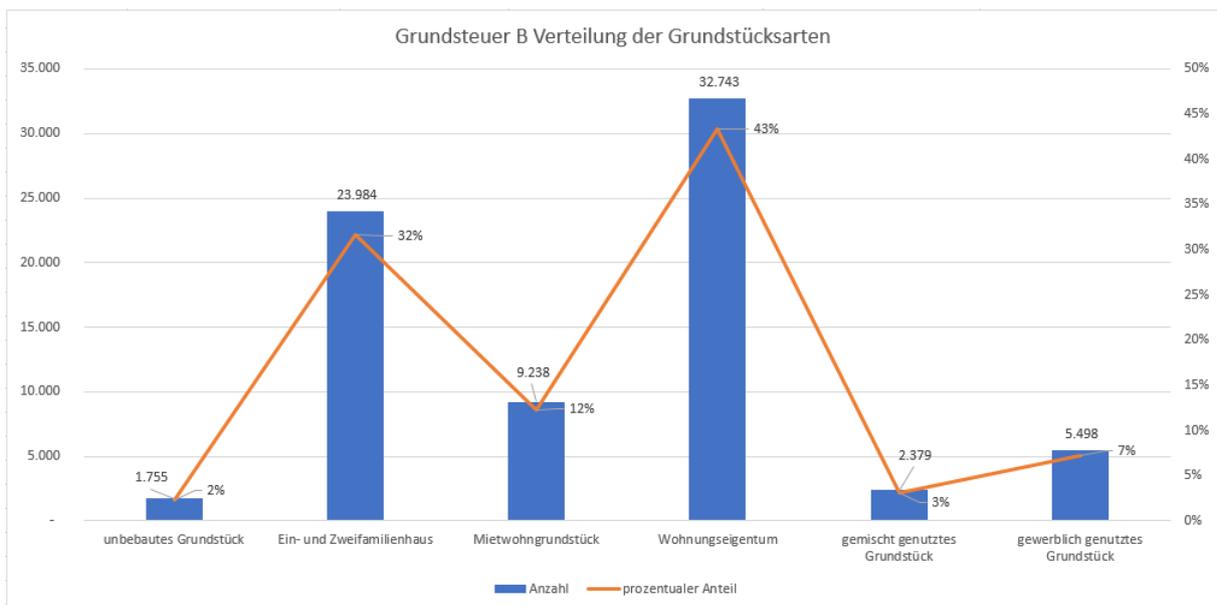
Die Belastungsverteilung **im Durchschnitt** der einzelnen Grundstücksarten für den empfohlenen Einheitshebesatz der Grundsteuer B in Höhe von 625 und für die empfohlenen differenzierten Hebesätze der Grundsteuer B von 499 für Wohnen und 949 für Nichtwohnen ergibt sich wie folgt:



Zu beachten ist, dass bei Anwendung des empfohlenen aufkommensneutralen Einheitshebesatzes des Landes NRW zu dem Planansatz 2025 der Stadt Aachen für die Grundsteuer B ein Defizit von ca. 1,2 Mio. € entsteht und dass bei Anwendung der empfohlenen aufkommensneutralen differenzierten Hebesätze des Landes NRW zu dem Planansatz 2025 der Stadt Aachen für die Grundsteuer B ein Defizit von ca. 1,4 Mio. € entsteht.

Hinsichtlich der genannten Defizite zu den Planungsansätzen ist zu beachten, dass das Land bei der Berechnung der empfohlenen Hebesätze ausschließlich von den zum 01.01.2024 bestehenden Verhältnissen ausgegangen ist. Die Aufkommensneutralität wurde also so interpretiert, dass die Kommunen im Jahr 2025 nur exakt die gleichen Grundsteuereinnahmen erzielen sollen, wie im Jahr 2024. Hierbei wurden jedoch nicht die jährlichen Wertsteigerungen der Immobilien im Stadtgebiet berücksichtigt, welche auch ohne Änderung der Bewertungssystematik und bei gleichbleibendem Hebesatz zu einer Erhöhung der Grundsteuereinnahmen geführt hätten. Diese zu erwartende Erhöhung war jedoch Grundlage der Planungsansätze. De facto führen die empfohlenen Hebesätze also nicht zu einer Aufkommensneutralität, sondern zu einer Einnahmемinderung für die Kommunen.

Zur Einschätzung der Gewichtung der Belastungsauswirkung der einzelnen Grundstücksarten bei der Grundsteuer B ist hier die Verteilung der Fallzahlen dargestellt.



Das Finanzministerium NRW hat ein Experten-Gutachten zur rechtssicheren Umsetzung der Grundsteuerreform und der möglichen Nutzung einer Hebesatzdifferenzierung beauftragt. In diesem 80-seitigen Gutachten legen die beiden Experten dar, welchen rechtlichen Anforderungen die Kommunen unterliegen und inwieweit sie ihre Satzungsautonomie ausgestalten können.

Im Ergebnis sieht das Gutachten jedenfalls bei einer Hebesatzprivilegierung der Wohngrundstücke und einem Belastungsunterschied von bis zu etwa 50 Prozent keine bedeutsamen verfassungsrechtlichen Risiken oder Begründungsaufwände für die Kommunen, soweit die Differenzierungsentscheidung des Satzungsgebers auf das sozial- und gesellschaftspolitische Ziel der Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung zurückgeführt werden kann. Allerdings sei die genaue Grenze jenseits des Verhältnisses von Wohnen und Nichtwohnen von 1 zu 2 nicht zu beziffern.

Der Städtetag NRW hat ebenfalls ein Rechtsgutachten zu den verfassungsrechtlichen Anwendungsrisiken des differenzierten Hebesatzrechts beauftragt. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass eine solche Hebesatzdifferenzierung nicht rechtssicher anwendbar ist.

Die Gutachter empfehlen, dass für die in einer Gemeinde liegenden Grundstücke in Anbetracht der bestehenden verfassungsrechtlichen Risiken schon dem Grunde nach stets nur ein einheitlicher Hebesatz bestimmt werden sollte, was unter Berücksichtigung des § 25 Absatz IV des Grundsteuergesetzes keiner gesonderten Rechtfertigung und in der Folge auch keiner Begründung bedarf.

Das Gutachten des Städtetages NRW bestätigt die bereits im Gesetzgebungsverfahren geäußerte Kritik der Kommunen an der mangelnden Rechtssicherheit der neugeschaffenen Landesregelung für die Hebesatzdifferenzierung.

Beide Gutachten kommen zu dem Ergebnis, dass im Falle einer festgestellten Gleichheitswidrigkeit einer differenzierenden Hebesatzsatzung das Steuerausfallrisiko sich errechnet auf die allgemeine Anwendung des niedrigeren Hebesatzes für alle Grundstücksarten. Da bis zu einer endgültigen Klärung durch die höchstgerichtliche Rechtsprechung mehrere Jahre vergehen können, liegt hierin ein massives fiskalisches Risiko.

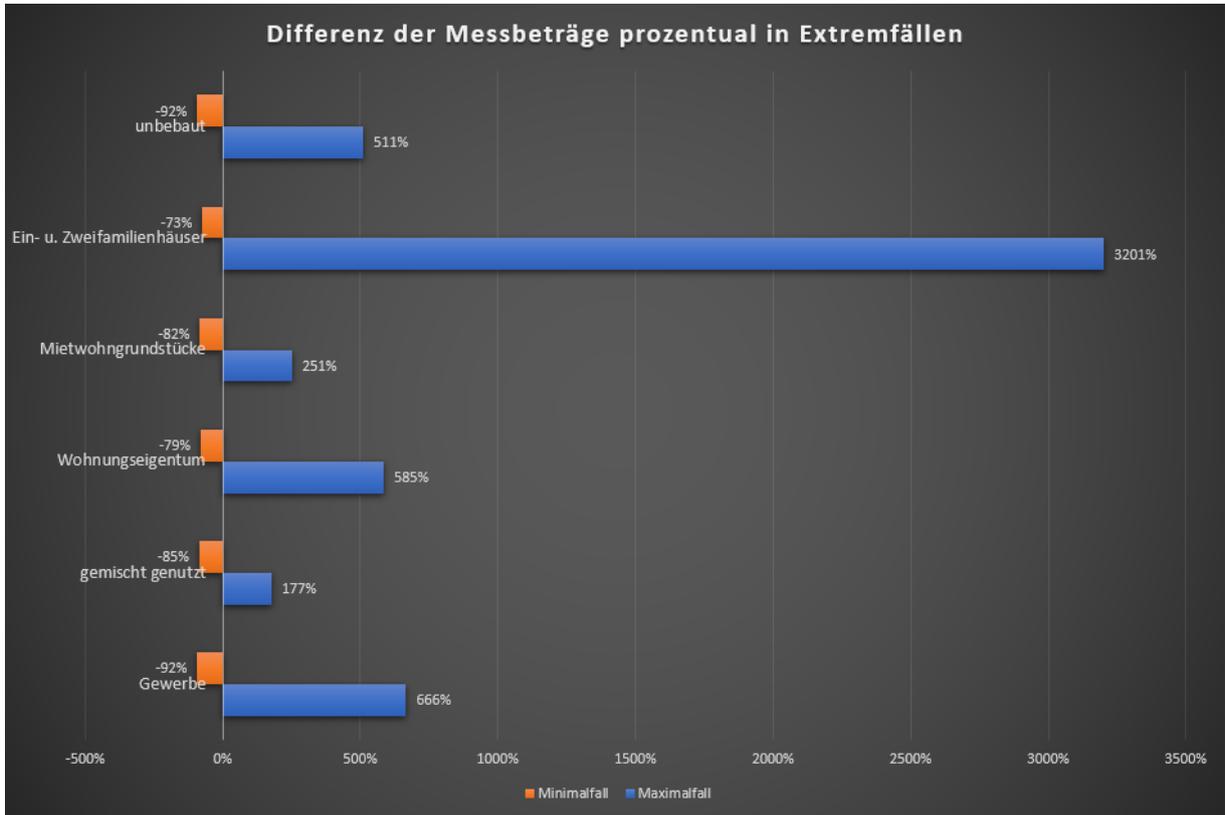
Die Stellungnahmen bzw. Zusammenfassungen des Städtetages NRW der beiden Gutachten sind als Anlage zu dieser Vorlage beigefügt. Die vollumfänglichen Gutachten werden in Allris bei der Sitzung bzw. Niederschrift eingefügt und stehen dort dann zur Verfügung.

Durch die nach wie vor bestehende Rechtsunsicherheit der landesgesetzlichen Regelung kann die Verwaltung nur die Anwendung eines einheitlichen Hebesatzes für alle Grundstücksarten bei der Grundsteuer B empfehlen. Hinzu kommt, dass durch die Neubewertungen und somit Neuberechnungen der Grundsteuermessbeträge durch das Finanzamt eine Entlastung in einer Grundstücksart zu einer extremen Belastung in einer anderen Grundstückart führen kann.

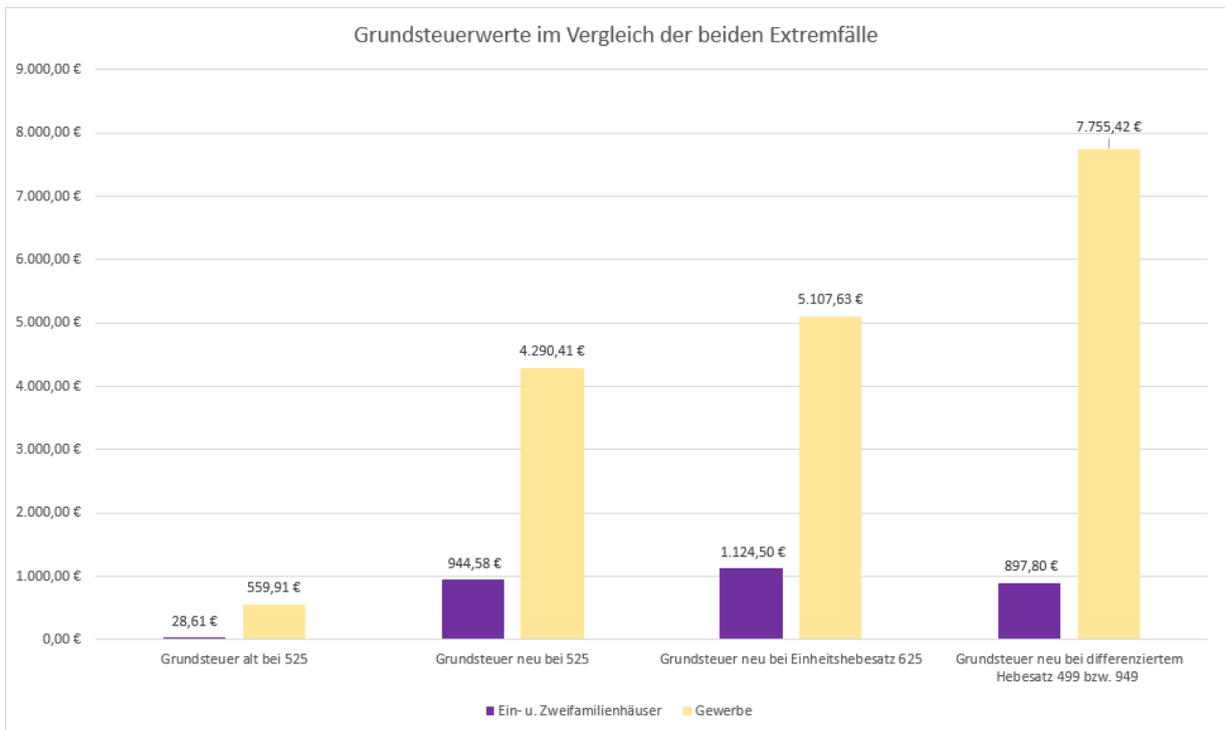
Darüber hinaus sind noch immer mehrere tausende Rechtsbehelfsverfahren beim Finanzamt zu den Neubewertungen und somit zu den Messbetragsberechnungen anhängig und die Ergebnisse daraus werden das Grundsteuervolumen verändern.

Die Beseitigung extremer Verwerfungen und auch die Belastungen hieraus können durch die Differenzierung nicht ausgeglichen werden.

Um die extremen Verwerfungen deutlich zu machen, sind in der folgenden Grafik für jede Grundstücksart der Maximal- und Minimalwert in prozentualer Veränderung der jeweiligen Messbeträge dargestellt.



Die beiden Maximalfälle bei den Ein- und Zweifamilienhäusern und bei den Gewerbegrundstücken werden jetzt mit den jeweiligen Grundsteuerwerten in Euro dargestellt. Hieraus ist ersichtlich, dass im Falle einer Differenzierung eine im Verhältnis geringe Entlastung im Bereich des Ein- und Zweifamilienhauses zu einer extremen Belastung und somit Verwerfung im Bereich des Gewerbegrundstückes führt.



Die Grundsteuer C ist ebenfalls von hohen Rechtsunsicherheiten geprägt und daher kann keine rechtssichere Einführung der Grundsteuer C empfohlen werden. Auch ist fraglich, ob mit einer neuen Grundsteuer C die Bebauung von baureifen Grundstücken tatsächlich beschleunigt wird und somit dringend benötigter Wohnraum geschaffen werden kann.

Die Einführung einer Grundsteuer C wäre in jedem Fall mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden und um einen entsprechenden Effekt zu erzielen, müsste der Hebesatz der Grundsteuer C ca. fünf- bis zehnmal höher sein als der der Grundsteuer B.

Aufgrund der Neubewertung der unbebauten Grundstücke durch das Finanzamt steigt die Grundsteuerlast für unbebaute Grundstücke je nach Festlegung eines aufkommensneutralen Hebesatzes für die Grundsteuer B schon um fast das Dreifache.

Die gesetzliche Regelung zur Grundsteuer C enthält unbestimmte Rechtsbegriffe, die perspektivisch erst noch durch entsprechende Rechtsprechung ausgefüllt werden müssen. Insbesondere der Begriff „bebaubares Grundstück“ ist nicht hinlänglich definiert. Durch „Alibibauten“ (z.B. Garagen) könnte das Hauptziel der Schaffung von Wohnraum vollständig unterlaufen werden. Somit ist auch hier viel Raum für langfristige Rechtsstreitigkeiten gegeben, deren Ausgang offen ist.

Eine abweichende Besteuerung baureifer Grundstücke kann nur aus städtebaulichen Gründen erfolgen und welche verfassungsrechtlichen Anforderungen hieran zu stellen sind, ist derzeit ebenfalls fraglich.

Betroffene Gebiete für die Grundsteuer C sind grundstücksgenau jährlich durch eine Allgemeinverfügung festzulegen. Dies bedeutet einen jährlich wiederkehrenden erheblichen Aufwand und eine Vielzahl von Rechtsbehelfsverfahren bereits schon nach Erlass der Allgemeinverfügung, bevor überhaupt die Veranlagung der Grundsteuer C durchgeführt werden kann.

Wenn man sich mit der Einführung der Grundsteuer C befasst, stellt sich heraus, dass ein nicht unerheblicher Teil der aktuell bebaubaren Flächen im Stadtgebiet sich im Eigentum der Stadt Aachen selbst oder bei deren Töchtern befindet. Dadurch ist die Stadt selber Steuerzahler und somit werden keine Mehreinnahmen erzielt.

Die Veranlagungsgrundsätze der Grundsteuer C differenzieren nicht zwischen Grundstücksspekulanten und Eigenheimschaffende und eine Heranziehung endet erst mit der Fertigstellung des Gebäudes. Private Grundstückseigentümer\*innen könnten aufgrund des finanziellen Drucks gezwungen sein ihr Bauvorhaben aufzugeben, obwohl diese bauwillig sind.

Abschließend ist auch aus der Gremienarbeit beim Städtetag NRW derzeit keine Kommune in NRW bekannt, die die Einführung einer Grundsteuer C beschlossen hat, da die Rechtsunsicherheit und der hohe administrative Aufwand derzeit nicht abzuschätzen sind. Hier gilt die gleiche Bewertung einer wenig effizienten und effektiven Zielerreichung, wie bei der damaligen Baulandsteuer aus den 1960er Jahren, die kurz nach Inkrafttreten wieder abgeschafft wurde.

#### Beschlussvorschlag:

Der Finanzausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.

#### **Anlage/n:**

- 1 - 228b Grüne, SPD TO-AT Finanza - Sachstandsbericht Grundsteuerberechnung (öffentlich)
- 2 - Städtetag zum Landesgutachten NRW Hebesatzdifferenzierung (öffentlich)
- 3 - Städtetag zum Rechtsgutachten StNRW Hebesatzdifferenzierung (öffentlich)



An den Vorsitzenden des Finanzausschusses  
Herrn Boris Linden  
SPD Fraktion  
Verwaltungsgebäude Katschhof

52062 Aachen

17. September 2024

## **Antrag zur Tagesordnung für die nächste Sitzung des Finanzausschusses am 01. Oktober**

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,

die Fraktionen von Bündnis 90/DIE GRÜNEN und SPD beantragen für die Tagesordnung des kommenden Finanzausschusses folgenden Punkt auf die Tagesordnung zu nehmen:

### **Sachstandsbericht Grundsteuerberechnung**

Die Verwaltung wird gebeten im Vorfeld der Sitzung eine beratungsfähige Vorlage zur Verfügung zu stellen, die unterschiedliche Denk- und Rechenmodelle aufzeigt, um Aufkommensneutralität zu erreichen und die Belastung für die betroffenen Gruppen auszubalancieren. Bei den Rechenmodellen sollen auch differenzierte Hebesätze angewendet werden.

Darüber hinaus sollen ein funktionierendes Modell zur Einführung einer Grundsteuer C und die erwarteten Einnahmen vorgestellt werden.

Mit freundlichen Grüßen

Kaj Neumann

*finanzpolitischer Sprecher GRÜNE*

Michael Servos

*Fraktionsvorsitzender SPD*

Grün-Rote Koalition im Rat der Stadt Aachen

Johannes-Paul-II.-Str. 1  
Verwaltungsgebäude Katschhof  
D-52062 Aachen

gruene.fraktion@mail.aachen.de | 0241 432 7217  
spd.fraktion@mail.aachen.de | 0241 432 7215

An die

- Mitglieder des Finanzausschusses StNRW
- Mitglieder des Arbeitskreises Steuerämter StNRW

*nachrichtlich:*

- Mitglieder des Finanzausschusses DST
- Finanzbeigeordnete und -referenten der Mitgliedsverbände DST
- Mitglieder des Beirates Kommunalabgaben und Steuern DST

**02.09.2024**

**Kontakt**

Dr. Stefan Ronnecker  
stefan.ronnecker@staedtetag.de  
Gereonstraße 18-32  
50670 Köln

Telefon 0221 3771-720  
Telefax 0221 3771-209

[www.staedtetag-nrw.de](http://www.staedtetag-nrw.de)

Aktenzeichen  
20.47.70 N

Dokumenten-Nr.  
W 2163

## **Rechtsgutachten des Landes NRW zur Hebesatzdifferenzierung**

**Kurzüberblick:** Das Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen hat ein Rechtsgutachten zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze durch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen vorgelegt. Das Gutachten setzt sich insbesondere mit den Fragen der Gleichheitsgerechtigkeit einer grundstücksarten-bezogenen Hebesatzdifferenzierung, den gemeindlichen Begründungserfordernissen im Satzungsgebungsprozess sowie den Rechtsfolgen einer (hypothetischen) Gleichheitswidrigkeit der Satzung auseinander.

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Ministerium der Finanzen hat heute das bereits angekündigte Rechtsgutachten der Universitätsprofessoren Dr. Drüen und Dr. Krumm zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze durch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen vorgelegt (siehe **Anlage**).

Im Ergebnis sieht das Gutachten jedenfalls bei einer Hebesatzprivilegierung der Wohngrundstücke von bis zu etwa 50 Prozent – welche etwa der Messzahlenprivilegierung in Sachsen und im Saarland zwischen Wohnen und Nichtwohnen von 1 zu 2 entspricht – keine bedeutsamen verfassungsrechtlichen Risiken oder Begründungsaufwände für die Kommunen, soweit die Differenzierungsentscheidung des Satzungsgebers auf das sozial- und

gesellschaftspolitische Ziel einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung zurückgeführt werden kann.

Weiterhin kommen die Gutachter zu dem Schluss, dass im Falle einer (hypothetischen) Gleichheitswidrigkeit einer differenzierenden Satzung das Steuerausfallrisiko der Kommunen zumindest auf das Niveau einer Anwendung des niedrigeren Hebesatzes für alle Grundstücksarten begrenzt wäre.

Im Einzelnen vertreten die Gutachter die Auffassung, dass die kommunale Satzungsentscheidung trotz der Steigerung ihrer Satzungsautonomie in einem festen Rechtssetzungsverband mit dem Landesgesetz, dem Bundesgrundsteuermodell und den Vorgaben und Wertdirektiven des Grundgesetzes sowie der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen stehe. Dabei stütze insbesondere die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen deutlich das vom Landesgesetzgeber aufgenommene Ziel der Begrenzung der Wohnnebenkosten.

Zwar müsse die Gemeinde für den Lenkungszweck einer Hebesatzdifferenzierung zugunsten der Wohngrundstücke die Verantwortung übernehmen. Allerdings sei dabei vom Landesgesetzgeber der sozial- und gesellschaftspolitische Zweck einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung vorgezeichnet. Eine weitergehende Begründungspflicht für die Hebesatzdifferenzierung der Gemeinde gebe es daher nicht.

Selbst bei einer Hebesatzprivilegierung des Wohnens gegenüber Nichtwohnen im Verhältnis von 1 zu 2 sei lediglich eine grobe Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen. Das lasse den Gemeinden viel Spielraum. Die Verhältnismäßigkeit einer konkreten Hebesatzdifferenzierung in Abhängigkeit von der konkreten Gewichtung des sozial- und gesellschaftspolitischen Zwecks der Wohnkostenstabilisierung bzw. -reduzierung entziehe sich dabei einer rationalen Letztbegründungsmöglichkeit, wie der Hebesatz als solcher auch. Derzeit lägen die Zweifelsfälle wegen der besonderen Gewichtigkeit des Lenkungszwecks erst weit jenseits eines Verhältnisses bei der Hebesatzdifferenzierung zwischen Wohnen und Nichtwohnen von 1 zu 2.

Die Gutachter legen des Weiteren als Kernpunkte ihres Gutachtens insbesondere dar, dass

- die Kommune innerhalb der Hebesatzsatzung keine besondere Begründung im Falle einer Hebesatzdifferenzierung formulieren müsse. Das gelte auch, wenn eine Kommune auf eine Differenzierung der Hebesätze verzichtet.
- eine Privilegierung des Wohnens jedenfalls bei einem Belastungsunterschied von 50 Prozent keine Verfassungsmäßigkeitszweifel aufwerfen dürfte. Allerdings sei die genaue Grenze jenseits des Verhältnisses von Wohnen zu Nichtwohnen von 1 zu 2 nicht zu beziffern.
- eine Orientierung an der vor der Grundsteuerreform geltenden Belastungsverteilung zulässig sei. Allerdings könne die Höhe der sich daraus ergebenden Hebesatzdifferenzierung losgelöst hiervon an Rechtfertigungsgrenzen stoßen. Dies könne bspw. bei einer Hebesatzdifferenzierung die deutlich jenseits von 1 zu 2 (Wohnen zu Nichtwohnen) der Fall sein, weil damit die Gefahr bestehe, den Charakter der Grundsteuer zu verändern.

- die Unterscheidung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken auch dann als zulässige Typisierungsfolgen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit der Hebesatzdifferenzierung relevant sind, soweit die Differenzierung an die Artfeststellung für gemischt genutzte Grundstücke anknüpft.

Der Städtetag NRW hat ebenfalls ein Rechtsgutachten zu den verfassungsrechtlichen Anwendungsrisiken des differenzierten Hebesatzrechts in Nordrhein-Westfalen beauftragt. Das Gutachten wird Mitte September vorgelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Stefan Ronnecker

Anlage

An die

- Mitglieder des Finanzausschusses StNRW
- Mitglieder des Arbeitskreises Steuerämter StNRW

*nachrichtlich:*

- Mitglieder des Finanzausschusses DST
- Finanzbeigeordnete und -referenten der Mitgliedsverbände DST
- Mitglieder des Beirates Kommunalabgaben und Steuern DST

**25.09.2024**

**Kontakt**

Dr. Stefan Ronnecker  
stefan.ronnecker@staedtetag.de  
Gereonstraße 18-32  
50670 Köln

Telefon 0221 3771-720  
Telefax 0221 3771-209

[www.staedtetag-nrw.de](http://www.staedtetag-nrw.de)

Aktenzeichen  
20.47.70 D

Dokumenten-Nr.  
W 2172

## **Rechtsgutachten des Städtetages NRW zur Hebesatzdifferenzierung**

**Kurzüberblick:** Der Städtetag NRW hat ein Rechtsgutachten zu den rechtlichen Risiken einer Anwendung differenzierender Hebesätze auf Grundlage von Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz eingeholt. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass eine solche Hebesatzdifferenzierung nicht rechtssicher anwendbar ist.

Das Gutachten des Städtetages NRW gelangt damit hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Risiken zu gegensätzlichen Einschätzungen als das Anfang September veröffentlichte Landesgutachten, welches keine bedeutsamen verfassungsrechtlichen Risiken für die Kommunen bei Anwendung der Neuregelung sieht.

Die Geschäftsstelle empfiehlt den Mitgliedsstädten, in den kommenden Beratungen über eine Anwendung der differenzierenden Grundsteuerhebesätze auf die unterschiedlichen Prüfungsergebnisse beider Rechtsgutachten sowie die rechtlichen, administrativen und fiskalischen Risiken hinzuweisen.

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Städtetag NRW hat im Auftrag des Vorstands und auf Bitten des Finanzausschusses ein Rechtsgutachten eingeholt, welches die rechtlichen Risiken einer Anwendung differenzierender Hebesätze durch die Städte und Gemeinden auf Grundlage von Nordrhein-Westfalens

Grundsteuerhebesatzgesetz (NWGrStHsG) analysiert. Gutachter sind die Universitätsprofessoren Dr. Hummel, LL.M. (Uni Hamburg) und Dr. Lampert (Uni Osnabrück).

## 1. Kurzbewertung des Gutachtens

Im Ergebnis kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass die konkrete Ausgestaltung des landesgesetzlichen Rechtsrahmens für die Hebesatzdifferenzierung, welcher lediglich eine ganz grobe Differenzierung der Hebesätze nach Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken zulässt, im Regelfall ungeeignet ist, um damit in der kommunalen Praxis eine Hebesatzdifferenzierung vornehmen und begründen zu können, die den gleichheitsrechtlichen Anforderungen an begünstigende Steuerverschonungsregelungen genügen kann.

Das Gutachten kommt damit hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Risiken zu gegensätzlichen Schlussfolgerungen als das Anfang September veröffentlichte Landesgutachten, welches jedenfalls bei einer Hebesatzprivilegierung der Wohngrundstücke von nicht deutlich mehr als 50 Prozent keine bedeutsamen verfassungsrechtlichen Risiken oder Begründungsaufwände für die Kommunen bei Anwendung der Neuregelung sieht. (Zum Landesgutachten siehe unser Rundschreiben W 2163 vom 2. September 2024).

Naturgemäß bleibt bis zu einer endgültigen Klärung durch die Rechtsprechung offen, ob und inwieweit sich die jeweiligen Argumentationslinien beider – jeweils von renommierten Gutachtern vorgelegten – Gutachten durchsetzen werden. Das Gutachten des Städtetages bestätigt aber in jedem Fall die bereits im Gesetzgebungsverfahren geäußerte Kritik der Kommunen an der mangelnden Rechtssicherheit der neugeschaffenen Landesregelung für die Hebesatzdifferenzierung. Es bestätigt sich nunmehr insbesondere, dass die Anwendung der Neuregelung mit erheblichen administrative und fiskalische Folgerisiken verbunden ist:

Das Gutachten des Städtetages zeigt auf, dass vielen klagewilligen Steuerpflichtigen und Verbänden mehrere Argumentationslinien gegen differenzierende Hebesatzsatzungen zur Verfügung stehen, die grundsätzlich durch alle Instanzen tragen könnten. Zumindest hohe Fallzahlen an Widersprüchen gegen neue Grundsteuerbescheide, die auf differenzierenden Hebesatzsatzungen beruhen, sind damit sehr wahrscheinlich.

Beide Rechtsgutachten kommen ferner zu dem Ergebnis, dass im Falle einer festgestellten Gleichheitswidrigkeit einer differenzierenden Hebesatzsatzung das Steuerausfallrisiko der Kommunen regelmäßig nur auf das Niveau einer allgemeinen Anwendung des ermäßigten Hebesatzes für alle Grundstücksarten zu begrenzen wäre. Da bis zu einer endgültigen Klärung durch die höchstrichterliche Rechtsprechung mehrere Jahre vergehen können, liegt hierin ein massives fiskalisches Risiko für die Städte und Gemeinden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Geschäftsstelle den Mitgliedsstädten, in den kommenden Beratungen zur Anwendung der differenzierenden Grundsteuerhebesätze auf die unterschiedlichen Prüfungsergebnisse beider Rechtsgutachten sowie die rechtlichen, administrativen und fiskalischen Risiken hinzuweisen.

## 2. Wesentliche Ergebnisse des Gutachtens im Überblick

Die Kernaussagen des Rechtsgutachtens der Universitätsprofessoren Dr. Hummel, LL.M. (Uni Hamburg) und Dr. Lampert (Uni Osnabrück) lassen sich folgt zusammenfassen (Zusammenfassung durch Geschäftsstelle):

1. Die konkrete Ausgestaltung des NWGrStHsG, welche lediglich eine Differenzierung der Hebesätze nach Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken zulässt, ist regelmäßig ungeeignet, um auf dieser Rechtsgrundlage in der kommunalen Praxis eine Hebesatzdifferenzierung wählen und begründen zu können, die den allgemeinen gleichheitsrechtlichen Anforderungen der Verfassungsrechtsprechung an begünstigende Steuerverschonungsregelungen genügt. Im Einzelnen:
  - a) Eine Anwendung der Differenzierungsmöglichkeit führt zunächst zu einer rechtfertigungsbedürftigen Ungleichbehandlung von Wohn- und Nichtwohngrundstücken.
  - b) Da stets nur die gesamte Gruppe aller Wohngrundstücke (also alle Ein- und Zweifamilienhäuser, Wohneigentum, Mitwohngrundstücke) undifferenziert begünstigt werden kann und diese Gruppe regelmäßig zahlen- und wertmäßig den deutlich größten Anteil an den gemeindlichen Grundstücken ausmacht, unterliegt bei Anwendung der Differenzierung regelmäßig nur noch ein kleiner Teil der Steuerpflichtigen der Regelbesteuerung. Bereits hieraus ergibt sich ein erheblich erhöhter Rechtfertigungszwang.
  - c) Diese Rechtfertigungsanforderungen werden nochmals weiter dadurch gesteigert, dass die Entlastungen für die Wohngrundstücke mit Blick auf das Ziel der Aufkommensneutralität in der Regel durch Mehrbelastungen bei den Nichtwohngrundstücken gegenfinanziert werden. In der Praxis steht also in der Regel einer relativ geringeren Entlastung bei den einzelnen Wohngrundstücken eine relativ größere Zusatzbelastung bei den einzelnen Nichtwohngrundstücken gegenüber. Die gleichheitsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen steigen aber mit dem Ausmaß der Abweichung und ihrer Bedeutung für die Verteilung der Steuerlast insgesamt.
  - d) Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG bereits Messzahlenprivilegierungen für einzelne Wohngrundstücke enthält, so dass es hier zu unzulässigen Überprivilegierungen kommen kann.
  - e) Die bisher von der Verfassungsrechtsprechung aufgestellten allgemeinen gleichheitsrechtlichen Anforderungen an begünstigende Steuerverschonungsregelungen sind mit dem in den Buchstaben a bis d dargestellten Missverhältnis zwischen Begünstigung und Regelbesteuerung nicht in Einklang zu bringen. Es mangelt der Regelung an Zielgenauigkeit. Die Begünstigung weiterer Teile des Steuergegenstandes bedürfte also einer spezifischen Rechtfertigung. Allein der Zweck, Wohnnutzungen insgesamt zu fördern, dürfte hierzu nicht ausreichen.

- f) Das Ziel einer (ggf. nur temporären) Abmilderung der Belastungsverschiebungen im Zuge der Grundsteuerreform trägt auch nicht als ein solcher spezifischer Rechtfertigungsgrund. Denn auch hier führt die zu grobe Ausgestaltung der Differenzierungsmöglichkeiten dazu, dass von der Begünstigung auch relativ viele Grundstücke profitieren, die auch im Falle eines (aufkommensneutralen) Einheitshebesatzes nicht höher besteuert würden als vor der Reform. Umgekehrt lassen sich in jeder Stadt auch zahlreiche Nichtwohn-Grundstücke identifizieren, die auch bei Anwendung eines (aufkommensneutralen) Einheitshebesatzes im Zuge der Reform nicht entlastet, sondern ebenfalls höher belastet werden.
  - g) Die Förderung des Wohnens vermag grundsätzlich steuerliche Verschonungen zu rechtfertigen. Eine Hebesatzdifferenzierung kann allerdings auch als partielle „Rückgängigmachung“ der verfassungsrechtlich gebotenen Neubewertung gedeutet werden. Ob darin dann noch ein legitimes Ziel gesehen werden kann, ist mindestens zweifelhaft.
  - h) Im Rahmen einer Gesamtabwägung der Rechtfertigungsgründe ist dann auch noch zu berücksichtigen, dass ein mit der Grundsteuer verbundener Fördereffekt in vielen Fällen nur sehr gering ausfällt.
  - i) Auch in der Ungleichbehandlung gemischt genutzter Grundstücke sehen die Gutachter ein gravierendes Problem, zumindest wenn diese mit Blick auf die Typisierungsrechtsprechung nicht nur in geringem Umfang in der Gemeinde vorkommen.
  - j) Das differenzierende Hebesatzrecht eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, über den Hebesatz nicht mehr nur das Belastungsniveau zu bestimmen, sondern zusätzlich auch in die Belastungsstruktur regelnd einzugreifen. Die letztgenannte Regelungsbefugnis ist aber durch die Anbindung ans Hebesatzrecht nur implizit geregelt worden. Mit Blick auf den gerade bei der Abweichungsgesetzgebungskompetenz zu beachtenden Grundsatz der rechtsstaatlichen Normenklarheit und -wahrheit hätte es aber – und hierin liegt eine kompetenzielle Problematik – einer ausdrücklichen, die Regelungsmaterie der Belastungsstruktur unmittelbar adressierenden landesgesetzlichen Regelung bedurft.
2. „Eine rechtssichere Anwendung der Regelungen von Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz durch die Gemeinden scheidet danach aus.“ (S. 7).
  3. „Für die in einer Gemeinde liegenden Grundstücke sollte in Anbetracht der bestehenden verfassungsrechtlichen Risiken schon dem Grunde nach stets nur ein einheitlicher Hebesatz bestimmt werden, was in Ansehung des § 25 Abs. 4 GrStG keiner gesonderten Rechtfertigung und in der Folge auch keiner (gesonderten) Begründung bedarf. Dieser weiteren alleinigen Berücksichtigung des § 25 Abs. 4 GrStG sollten zudem alle Gemeinden des Landes folgen. Den identifizierten Risiken kann angesichts der verfassungsrechtlichen strukturellen Bedenken gegen die Hebesatzdifferenzierung insoweit auch nicht durch eine sorgfältige

Begründung der Festsetzung von unterschiedlichen Hebesätzen gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG rechtssicher begegnet werden.“ (S. 8).

Die vorstehende Kritik der Gutachter am NWGrStHsG aus dem Blickwinkel des Verfassungsrechts deckt sich auch mit der Kritik des Städtetages an der unzureichenden Funktionalität der Hebesatzdifferenzierung: Der Landesgesetzgeber hat mit dem NWGrStHsG seine originäre Verantwortung für die Verteilungswirkungen des neuen Grundsteuerrechts auf die Kommunen abgeschoben, ohne den Kommunen zugleich auch ein hinreichend flexibles (und darüber dann auch rechtssicher anwendbares) Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, mit dem die Kommunen diese wichtige Aufgabe dann auch tatsächlich bewältigen können.

Wir bitten um Kenntnisnahme des Gutachtens.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ronnecker', written in a cursive style.

Stefan Ronnecker

Anlage