



Fachbereich: Dezernat 2

Datum: 04.11.2024

Sitzungsvorlage Nr.

2020-2025/0999

Bezugsnummer:

Beratung und Beschlussfassung im

Betreff:

Informationen zur Grundsteuerreform

Beschlussvorschlag:

Die Informationen der Verwaltung werden zur Kenntnis genommen.

Sichtvermerk/Datum:

Stefan Wilke
Allg. Vertreter

Marcel Mittelbach
Bürgermeister

Kopie

Sachverhalt:

Bereits in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 20.06.2024 wurden Informationen zur Grundsteuerreform von der Verwaltung vorgestellt. Die Informationen sind über das Ratsinformationssystem abrufbar. In der Zwischenzeit haben sich aktuellere Informationen ergeben, über die wir mit dieser Mitteilungsvorlage informieren. Es soll ein Überblick gegeben werden über die Grundsteuerreform, die Grundsteuerveranlagung und die möglichen Alternativen des Rates bei der evtl. zukünftig notwendigen Beschlussfassung zum Hebesatz der Grundsteuer. Im Mittelpunkt steht dabei die Grundsteuer B, die für die Stadt Waltrop auch den deutlich höheren Anteil der Grundsteuern ausmacht.

1. Allgemeines zur Grundsteuerreform

1.1. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10.04.2018

Das Bundesverfassungsgericht hat am 10.04.2018 entschieden, dass die bisherige Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B wegen veralteter Grundstückswerte (Bewertungsstichtag 01.01.1964) nicht mehr verfassungsgemäß ist. Das Gericht führte zur Begründung aus, dass die Einheitswerte für Grundbesitz in den „alten“ Bundesländern noch heute auf der Grundlage der Werteverhältnisse zum 01.01.1964, in den „neuen“ Bundesländern zum 01.01.1935, beruhen würden. Das Festhalten der Gesetzgebung an diesem Hauptfeststellungszeitpunkt führe zu gravierenden und umfassenden Ungleichbehandlungen von Grundvermögen, für das es keine Rechtfertigung gäbe.

Grundsätzlich sehe die Systematik der Einheitswertermittlung eine regelmäßig wiederkehrende Hauptfeststellung vor, um Einheitswerte zu ermitteln, die dem Verkehrswert des Grundstücks zumindest nahekommen. Die Gesetzgebung habe dieses wiederkehrende System ausgesetzt und nicht wiederaufgenommen bzw. keine neue gesetzliche Regelung geschaffen. Das bisherige Recht der Einheitsbewertung sah ursprünglich alle sechs Jahre eine neue Hauptfeststellung, d.h. eine Wertaktualisierung des Grundbesitzes, vor. Bereits 1970 wäre demnach eine erste Aktualisierung notwendig gewesen, die wie in allen Folgejahren seitens der Länderfinanzverwaltung unterblieb, so dass der letzte tatsächliche Hauptfeststellungszeitpunkt der 01.01.1964 ist.

Folglich ergibt sich, dass je länger der Hauptfeststellungszeitraum zurückliegt, desto größer ist die Abweichung zwischen Verkehrswert und Einheitswert aus der Hauptfeststellung. Das bis dahin geltende Recht darf bzw. durfte damit nur noch für eine Übergangszeit weiter angewendet werden. Der Bundesgesetzgeber wurde verpflichtet, bis spätestens 31.12.2019 ein Reformgesetz zu beschließen. Anschließend wurde Bund, Ländern und Kommunen fünf weitere Jahre Zeit gegeben, das Gesetz umzusetzen, also alle rund 35 Mio. Grundstücke neu zu bewerten. Die Neubewertung aller Grundstücke muss somit spätestens zum 31.12.2024 abgeschlossen sein. Die Reform zielt im Ursprung auf eine aktualisierte Wertermittlung und somit gerechtere Verteilung der Grundsteuer ab.

1.2. Grundsteuerreformgesetz vom 26.11.2019

Der Bundestag hat nach kontroverser Debatte mit den Ländern, am 26.11.2019 das Grundsteuerreformgesetz (GrStRefG) unter Federführung des damaligen Bundesfinanzministers Olaf Scholz beschlossen. Dieses Bundesmodell (sog. Scholz-Modell) ist am 02.12.2019 veröffentlicht worden und der Bund ist seiner Verpflichtung nachgekommen.

Das Grundsteuerreformgesetz zielt somit auf eine verfassungskonforme, rechtssichere und zeitgemäße Fortentwicklung der Grundsteuer und der damit verbundenen Bewertung der Grundsteuerobjekte. Die Grundsteuer als verlässliche Einnahmequelle der Kommunen soll damit erhalten bleiben. Zeitgleich wurde den Ländern über Art. 72 Abs. 3 des Grundgesetzes eine abweichende Regelungskompetenz eröffnet (Länderöffnungsklausel).

Die Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts knüpfte an das bestehende Bewertungs- und Grundsteuersystem an. Das bedeutet, dass mit dem Bundesmodell die Grundsteuer wie bisher wertorientiert ausgestaltet ist. Es unterscheidet bei der Wertermittlung zwischen Wohngrundstücken, für die der Wert nach dem Ertragswertverfahren zu ermitteln ist, und

Nicht-Wohngrundstücken (z.B. gewerbliche oder gemischt genutzte Grundstücke), für die das vereinfachte Sachwertverfahren zur Anwendung kommt. Zudem werden künftig bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben Wohngebäude, die bisher der Grundsteuer A unterlagen, in die Grundsteuer B einbezogen und mit dem regelmäßig höheren Hebesatz der Grundsteuer B belastet.

Ausweislich der Gesetzesbegründung ist keine strukturelle Erhöhung des Grundsteueraufkommens beabsichtigt. An die Gemeinden wurde daher appelliert, die aus der Neubewertung des Grundbesitzes resultierenden Belastungsverschiebungen durch eine gegebenenfalls erforderliche Anpassung des Hebesatzes auszugleichen, um ein konstantes Grundsteueraufkommen zu sichern („Aufkommensneutralität“). Die damalige Bundesregierung hat deshalb auch die Erwartung formuliert, dass Kommunen in einem Haushaltssicherungsverfahren landesrechtlich nicht die Möglichkeit verwehrt wird, ihre Hebesätze zur Wahrung der Aufkommensneutralität entsprechend anzupassen. Nach dem Grundsteuerreformgesetz soll die bisherige Struktur zur Berechnung der Grundsteuer für Bundesländer, die sich für das sog. Bundesmodell entscheiden, beibehalten werden. Die Grundsteuer wird daher wie zuvor anhand folgender Systematik ermittelt:

Stufe	Berechnungsschritt	Bescheid	Zuständigkeit
1	Bemessungsgrundlage: Grundsteuerwert Bewertungsstichtag 01.01.2022	Grundsteuerwertbescheid (alt: Einheitswertbescheid)	Finanzamt
2	x Grundsteuermesszahl = Grundsteuermessbetrag	Grundsteuermessbetragsbescheid	Finanzamt
3	x Hebesatz = Grundsteuer	Grundsteuerbescheid	Kommune

Der Grundsteuerwert als neue Bemessungsgrundlage auf Basis der Wertverhältnisse zum 01.01.2022 wird naturgemäß gegenüber den alten Einheitswerten zum Bewertungsstichtag 01.01.1964 deutlich steigen. Im Gegenzug wurde im Grundsteuergesetz der zweite Faktor, also die Grundsteuermesszahl, deutlich abgesenkt.

Sie betrug bisher grundsätzlich 2,6 bis 3,5 Promille je nach Grundstücksart. Ab 2025 beträgt sie nur noch 0,31 Promille für Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum bzw. 0,34 Promille für Teileigentum, Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke und sonstige bebaute Grundstücke. Die folgende Tabelle zeigt noch einmal die Entwicklung bei den Steuermesszahlen.

Grundstücksart	Steuermesszahlen bis 31.12.2024	Steuermesszahlen ab 01.01.2025
Einfamilienhäuser	2,6 ‰	0,31 ‰
Zweifamilienhäuser	3,1 ‰	0,31 ‰
Mietwohngrundstücke, Wohnungseigentum	3,5 ‰	0,31 ‰
alle anderen, insbes. Gewerbgrundstücke	3,5 ‰	0,34 ‰

Die Steuermesszahlen für die einzelnen Grundstücksarten sind ab 01.01.2025 im Vergleich zum bisherigen Recht einander deutlich angenähert worden. Die Grundsteuerwerte von Wohngrundstücken (Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke, Wohnungseigentum) werden mit einer nur unwesentlich niedrigeren Steuermesszahl (0,31‰) multipliziert als Nicht-Wohngrundstücke (0,34‰). Die zuvor nach altem Recht bestehende stärkere Belastungsdifferenzierung wird erheblich nivelliert und führt somit zu einer tendenziellen Mehrbelastung für Wohngrundstücke im Vergleich zur bisherigen Regelung, bei der die Messzahlen weiter auseinanderlagen und so die unterschiedlichen Belastungen mit gesteuert haben.

Mit dem Bundesmodell gilt für die Bewertung des Grundsteuerwertes entweder das sog. Ertragswertverfahren oder das Sachwertverfahren:

- Bei Ein- und Zweifamilienhäusern, vermieteten Häusern und Wohnungen und Wohneigentum ermittelt sich der Grundsteuerwert nach dem Ertragswertverfahren (§§ 252 ff. des Bewertungsgesetzes). Wesentliche Faktoren für die Höhe des Grundsteuerwerts sind
 - der jeweilige Wert des Grundstücks nach Bodenrichtwert und
 - die Höhe der statistisch ermittelten Kaltmiete.
- Für die Bewertung von Geschäftsgrundstücken, gemischt genutzten Grundstücken, Teileigentum und sonstigen bebauten Grundstücken wird das Sachwertverfahren angewendet (§§ 258 ff. Bewertungsgesetz). Beim Sachwertverfahren werden der Wert der Gebäude (Gebäudesachwert) und der Bodenwert getrennt ermittelt.

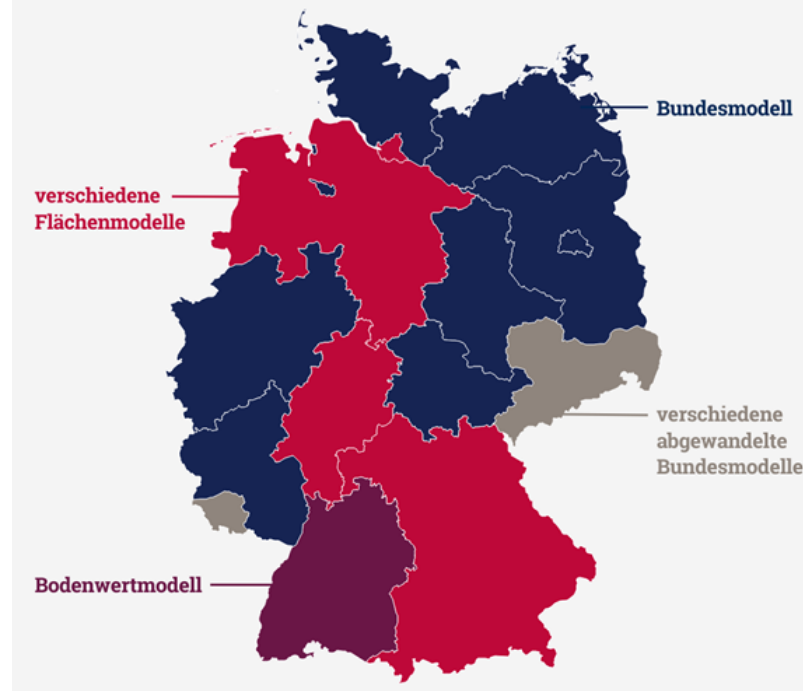
Die unterschiedlichen Bewertungsverfahren sind sachlich notwendig, da eine statistische Kaltmiete z.B. für Geschäftsgrundstücke nicht ermittelbar ist. Es obliegt den Finanzämtern, eine Neubewertung des Grundbesitzes vorzunehmen und den Kommunen die neuen Grundsteuermessbeträge zur Verfügung zu stellen. Um diese Neubewertung vornehmen zu können, waren die Finanzämter auf die Übermittlung von Daten der Steuerpflichtigen angewiesen. Diese erhielten zuvor ein Informationsschreiben des Finanzamtes mit den bereits vorliegenden Daten, die durch die Steuerpflichtigen geprüft und eventuell ergänzt werden mussten. Die Datenübermittlung erfolgte in Form einer Grundsteuererklärung (Feststellungserklärung), die grundsätzlich elektronisch abzugeben war. Zum Hauptfeststellungszeitpunkt wurde der 01.01.2022 erklärt.

Der Zeitraum zur Abgabe der Daten wurde zunächst auf die Zeit vom 01.07.2022 bis zum 31.10.2022 festgesetzt. Da in ganz Nordrhein-Westfalen bis Oktober 2022 nach Mitteilung der Finanzverwaltung nur ca. 40 % aller Feststellungserklärungen eingegangen waren, verlängerte die Gesetzgebung den Zeitraum der Abgabe bis zum 31.01.2023. Bis Mai 2023 wurden nach Mitteilung der Finanzverwaltung ca. 87 % aller Feststellungserklärungen abgegeben. Bei Grundstücken, für die keine Erklärung eingegangen ist, erfolgt eine Festsetzung nach Schätzung der Finanzämter.

Im Rahmen des fortgeführten dreistufigen Verfahrens obliegt daraufhin den Kommunen ausschließlich die Anwendung ihres jeweiligen Hebesatzes auf den übermittelten Steuermessbetrag für jedes Objekt. Die Festsetzung des Grundsteuerwertes und des Steuermessbetrages - die Wertermittlung an sich - obliegt dem Finanzamt, sie ist von den Kommunen nicht zu beeinflussen. Die Grundsteuerwerte und Steuermessbeträge wurden den Steuerpflichtigen durch das Finanzamt durch Bescheid bekanntgegeben. Der weit überwiegende Teil der Bescheide erlangte Rechtskraft. Es sind bundesweit Fälle bekannt, bei denen eine gerichtliche Korrektur der Festsetzungen des Finanzamtes herbeiführt werden soll. Der Vollständigkeit halber wird im Folgenden auf die Übersicht des Bundes der Steuerzahler verwiesen, die die verschiedenen Grundsteuermodelle in den Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland zeigt.¹

¹ <https://www.steuerzahler.de/grundsteuer/?L=0>

Verschiedene Grundsteuermodelle in Deutschland



2. Anwendung des Bundesmodells für Nordrhein-Westfalen

Am 06.05.2021 teilte das Land NRW nach gründlicher Abwägung der Vor- und Nachteile mit, dass es von der Länderöffnungsklausel bei der Grundsteuer keinen Gebrauch machen wird. Das Land NRW hat somit ebenso wie acht weitere Bundesländer das Bundesmodell unverändert übernommen. Mit diesem Grundsteuermodell sind die bereits angedeuteten tendenziell z.T. erhebliche Belastungsverschiebungen zu Lasten von Wohngrundstücken und zu Gunsten von Nicht-Wohngrundstücken zu erwarten.

Zudem ist davon auszugehen, dass z.B. ältere Wohngebäude (Baujahr 1950 und älter) durch die Neubewertung künftig einen vergleichsweise höheren Grundsteuerwert haben werden und dadurch dieser höhere Ausgangswert tendenziell schon zu einer Erhöhung der Grundsteuer für diese Immobilie führen wird. Wird dann ggf. noch der Grundsteuer-Hebesatz erhöht, würde dies als zweiter erhöhender Faktor noch hinzukommen. Zu einem weiteren Teil trägt auch die Veränderung der Steuermesszahlen zu diesen Belastungsverschiebungen bei. Die Steuermesszahlen sind, wie oben bereits ausgeführt, ein Multiplikator bei der Ermittlung des Steuermessbetrages und insofern eine „Stellschraube“ bei der Berechnung der Grundsteuer.

Die kommunalen Spitzenverbände in NRW hatten bereits frühzeitig im Januar 2022 und mehrfach auf diese tendenziellen Belastungsverschiebungen hingewiesen und eine Änderung der vom Bund übernommenen, landeseinheitlichen Grundsteuerermesszahlen dringend empfohlen. Durch diese Anpassung könnte die nach altem Recht bestehende Belastungsdifferenzierung durch eine stärkere Spreizung der Grundsteuerermesszahlen zwischen Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken wiederhergestellt werden.

Landesweit ist festzustellen, dass es signifikante und systematische Wertverschiebungen zwischen Wohn- und Geschäftsgrundstücken im Bundesmodell gibt. Dies wird auch seitens des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalens nicht (mehr) in Abrede gestellt. Entsprechende Hinweise - zum Beispiel durch den Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen seit Beginn des Jahres 2022 - wurden zunächst ignoriert.

Grund für die Belastungsverschiebungen ist, dass durch eine Änderung der Bewertungsregeln für Geschäftsgrundstücke diese nach neuem Recht im Verhältnis zu anderen Grundstückstypen überproportional an Wert verlieren, sodass Geschäftsgrundstücke in NRW künftig weniger als

bislang zum Grundsteueraufkommen beitragen und dies bei aufkommensneutraler Besteuerung von den übrigen Grundstückstypen - vor allem der großen Gruppe der Wohngrundstücke - kompensiert werden müsste.

2.1. Gesetz der Landesregierung NRW zur Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze

Die dargestellten Probleme und Erwartungen sind seitens der kommunalen Spitzenverbände hinreichend auch an das Land Nordrhein-Westfalen kommuniziert worden.

Im März 2024 wurde jedoch bekannt, dass der NRW-Finanzminister Marcus Optendrenk plant, statt landesspezifischer Messzahlen ein differenziertes gemeindliches Hebesatzrecht für die Grundsteuer B umzusetzen, notfalls per Landesgesetz.

Im ersten Schritt strebte das Land NRW an, eine bundesgesetzliche Regelung im Grundsteuergesetz zu verankern. Dem wurde seitens des Bundesfinanzministeriums jedoch postwendend eine Absage erteilt. Lt. Schreiben der parlamentarischen Staatssekretärin Katja Hessel vom 10.04.2024 vertritt das Bundesfinanzministerium die Auffassung, dass das neue Bewertungsrecht eine gleichmäßige Neubewertung der Grundstücke nach objektiven Kriterien gewährleisten und damit den bisherigen verfassungswidrigen Zustand beseitigen. Belastungsverschiebungen im Einzelfall seien folglich unvermeidbar und folgerichtig. Jede bundesgesetzliche Maßnahme müsse daran gemessen werden, dass sie die effektive Umsetzung der Grundsteuerreform erleichtert. Das gelte umso mehr, als dass die Grundsteuer bereits ab 01.01.2025 auf Grundlage des reformierten Rechts erhoben werde. Bei einer etwaigen bundesgesetzlichen Änderung könne eine rechtssichere Umsetzung durch die Kommunen bis zum 01.01.2025 jedoch nicht gewährleistet werden und es würden Verzögerungen im Zeitplan zur Umsetzung der Grundsteuerreform drohen. Außerdem bezog der Bund die kommunalen Bedenken ausdrücklich mit ein, die Verantwortung für etwaige Belastungsverschiebungen würde bei der von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz vorgeschlagenen Hebesatzdifferenzierung auf die Kommunen abgewälzt.

„Bei einer etwaigen bundesgesetzlichen Änderung könnte eine rechtssichere Umsetzung durch die Kommunen bis zum 1. Januar 2025 jedoch nicht gewährleistet werden und es würden Verzögerungen im Zeitplan zur Umsetzung der Grundsteuerreform drohen. Vor diesem Hintergrund wird eine derartige bundesgesetzliche Änderung zur Öffnung des kommunalen Hebesatzrechts seitens des Bundes nicht befürwortet. (...) Auch Ihre Bedenken, die Verantwortung für etwaige Belastungsverschiebungen würde bei der vorgeschlagenen bundesgesetzlichen Änderung auf die Kommunen abgewälzt werden, habe ich wahrgenommen.“

An dieser Stelle sei die Anmerkung erlaubt, da diese Begründung auch auf eine Regelung zu einer Hebesatzdifferenzierung zutrifft, die das Land Nordrhein-Westfalen über die Länderöffnungsklausel selbst getroffen hat.

Das Prinzip der differenzierten Hebesätze ist in folgender Grafik verdeutlicht:

Einheitlicher Hebesatz

Hebesatz Grundsteuer A



land- und forstwirtschaftliche Betriebe

Hebesatz Grundsteuer B



alle anderen Grundstücke

Differenzierende Hebesätze

Hebesatz Grundsteuer A



land- und forstwirtschaftliche Betriebe

Hebesatz Grundsteuer B

Hebesatz 1



Wohngrundstücke

Hebesatz 2



Nicht-Wohngrundstücke

Im Folgenden wird die gerade geführte Debatte zwischen der Auffassung des Landes NRW und der Kommunen in NRW, vertreten durch die kommunalen Spitzenverbände dargestellt und eingeordnet. Vor allem ist zu beachten, dass von Seiten der Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände neben Umsetzungsfragen (IT, Datengrundlage des Finanzamtes) erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der differenzierten Hebesätze für die Grundsteuer B vorgebracht worden. Daraufhin haben sowohl das Land NRW als auch der Städtetag NRW jeweils ein Rechtsgutachten zur Beantwortung dieser rechtlichen Fragen in Auftrag gegeben. Beide Gutachten sind als Anlage 1 und Anlage 2 dieser Verwaltungsvorlage beigelegt, gleichzeitig aber auch öffentlich einsehbar.

Gutachten des Landes NRW²:

Am 02. September 2024 wurde das vom Ministerium der Finanzen des Landes NRW beauftragte Rechtsgutachten (Anlage 1) zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze den Kommunen zur Verfügung gestellt. Das Gutachten setzt sich schwerpunktmäßig mit der Frage auseinander, ob es (verfassungs-)rechtlich zulässig ist, den Hebesatz nach Grundstücksarten (Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken) zu differenzieren. Bei der Beantwortung dieser Frage ist die Auslegung des Gleichheitsgrundsatzes 307 in Artikel 3 des Grundgesetzes von entscheidender Bedeutung. Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass eine Hebesatzdifferenzierung zwar in den Schutzbereich des Artikel 3 Grundgesetzes eingreife. Dieser Eingriff sei allerdings gerechtfertigt. Es sei ein legitimer und verfassungsrechtlich fundierter sozial- und gesellschaftspolitisch erlaubter Lenkungs zweck, eine Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung wegen allgemein gestiegener Wohnkosten vorzunehmen. Dieses Recht zur Differenzierung der Hebesätze bestehe aber nicht grenzenlos. Insbesondere nachfolgende Punkte seien bei der Differenzierung zu berücksichtigen:

- Nach Einschätzung der Gutachter ist eine Differenzierung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken bei einem Belastungsunterschied von bis zu 50 % verfassungsrechtlich unproblematisch (Beispiel: Hebesatz Wohngrundstücke 500 v. H., Hebesatz Nicht-Wohngrundstücke 1.000 v. H., also ein Verhältnis zwischen den beiden Hebesätzen von max. 1:2). Erst ein deutlich über 50 % liegender Belastungsunterschied könne die Satzung rechtswidrig machen. Wo die genaue Grenze liege, könne allerdings nicht beziffert werden.
- Eine Orientierung an der vor der Reform geltenden Belastungsverteilung sei grundsätzlich zulässig. Allerdings könne die Höhe der sich daraus ergebenden Hebesatzdifferenzierung an

² Rechtsgutachten von Universitätsprofessor Dr. Klaus-Dieter Drüen, Professor für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Universitätsprofessor Dr. Marcel Krumm, Professor für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Universität Münster

Rechtfertigungsgrenzen stoßen, dies könne beispielsweise bei einer Differenzierung, die jenseits von 50 % liegt, der Fall sein.

- Die Unterscheidung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken ist auch dann als zulässige Typisierungsfolge im Rahmen der Verhältnismäßigkeit der Hebesatzdifferenzierung relevant, soweit die Differenzierung an die Artfeststellung für gemischt genutzte Grundstücke anknüpft.
- Es besteht im Regelfall keine besondere Begründungspflicht innerhalb der Hebesatzsatzung sowohl im Falle der Differenzierung als auch im Falle der Nicht-Differenzierung. Dies jedoch nur, soweit die Differenzierungsentscheidung des Satzungsgebers auf das sozial- und gesellschaftspolitische Ziel einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung zurückgeführt werden kann.

Im Ergebnis zeigt das Gutachten auch auf, dass die Verantwortung für die Gestaltung und Umsetzung der Hebesätze auf die Kommunen verlagert wird. Das Erfordernis einer dezidierten Begründung durch die Kommune bei der Festlegung eines differenzierten Hebesatzes wird von den Gutachtern allerdings nicht so deutlich gefordert wie in der Begründung zum NWGrStHsG (vgl. auch Schnellbrief 282 des StGB NRW vom 02.09.2024, Anlage 3).

Die für die Kommunen wichtige Frage, welche Folgen es hätte, wenn die Hebesatzdifferenzierung entgegen der Auffassung der Gutachter doch wegen Verstößen gegen Artikel 3 Grundgesetz verfassungswidrig und damit unwirksam/nichtig sein sollte, beantwortet das Gutachten wie folgt: In diesem Fall gelte zwar nicht die Hebesatzdifferenzierung (da rechtswidrig), allerdings wäre in diesem Fall eine rückwirkende Hebesatzregelung in Höhe des niedrigeren Hebesatzes für alle Grundstücke möglich. Damit wäre das Steuerausfallrisiko der Kommune also begrenzt. Allerdings würde ein solches Worst-Case-Szenario den städtischen Haushalt natürlich massiv belasten.

Gutachten des Städtetags NRW³:

Die Ergebnisse des vom Städtetag NRW am 25.09.2024 vorgelegten Gutachtens (Anlage 2) stehen in wesentlichen Punkten im klaren Gegensatz zum Gutachten des Landes NRW. Das Gutachten bestätigt damit die vorherrschende kommunale Sichtweise. Die Kernaussage des Gutachtens besteht darin, dass nach Auffassung der Gutachter eine Anwendung der Hebesatzdifferenzierung durch die Kommunen nicht rechtssicher anwendbar ist. Das könnte im schlimmsten Fall dazu führen, dass die Grundsteuerbescheide der Stadt Waltrop rechtswidrig und gerichtlich anfechtbar sind, sofern sich die Stadt für die Hebesatzdifferenzierung entscheidet und sich die Gerichte der Argumentation der Gutachter des Städtetages anschließen würden.

Ihre Sichtweise begründen die Gutachter im Wesentlichen wie folgt:

- Einen Hauptkritikpunkt sehen die Gutachter darin, dass eine nach dem NWGrStHsG vorgenommene Hebesatzdifferenzierung in den allermeisten Fällen rein schematisch wirke und dadurch in vielen Einzelfällen zu unangemessenen Ergebnissen führe. Die Gutachter sprechen davon, dass es der Regelung an „Zielgenauigkeit“ fehle. So führe die zu grobe Ausgestaltung der Differenzierungsmöglichkeiten z.B. 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. Mit anderen Worten: Kann es richtig sein, dass Grundstückseigentümer mittels der Hebesatzdifferenzierung bessergestellt werden, die auch bei einem Einheitshebesatz nicht höher besteuert worden wären?
- Als sehr problematisch sehen es die Gutachter außerdem an, dass stets nur die gesamte Gruppe aller Wohngrundstücke (also alle Ein- und Zweifamilienhäuser, Wohneigentum, Mietwohngrundstücke, etc.) undifferenziert begünstigt werden kann. Da diese Gruppe regelmäßig zahlen- und wertmäßig den deutlich größten Anteil an den gemeindlichen Grundstücken ausmache, unterliege bei Anwendung der Differenzierung regelmäßig nur noch ein kleiner Teil der Steuerpflichtigen der Regelbesteuerung. Aus dieser Tatsache ergebe

³ Rechtsgutachten von Universitätsprofessor Dr. Hummel, Universität Hamburg und Universitätsprofessor Dr. Lampert, Universität Osnabrück. Titel: Verfassungsrechtliche Risiken nordrhein-westfälischer Gemeinden im Falle der Festsetzung differenzierter Grundsteuer-Hebesätze vom 24.09.2024

sich ein erheblich erhöhter Rechtfertigungszwang, der nicht allein darin liegen könne, Wohnnutzungen insgesamt zu fördern.

In Ermangelung der Möglichkeit einer rechtssicheren Anwendung der Hebesatzdifferenzierung empfehlen die Gutachter, stets nur den einheitlichen Hebesatz zu bestimmen. Dies bedürfe in Ansehung des § 25 Abs. 4 GrStG keiner besonderen Rechtfertigung und in der Folge auch keiner (gesonderten) Begründung. Hingewiesen sei abschließend darauf, dass sich die Gutachten in einem wichtigen Punkt decken. Beide Gutachten gehen davon aus, dass im Falle der Rechtswidrigkeit der Hebesatzdifferenzierung zumindest eine rückwirkende Hebesatzregelung in Höhe des niedrigeren Hebesatzes für alle Grundstücke möglich sei. Das Steuerausfallrisiko wäre also auch nach dieser Rechtsmeinung begrenzt. Da allerdings bis zu einer endgültigen Klärung durch die höchstrichterliche Rechtsprechung mehrere Jahre vergehen können, liegt hier dennoch ein massives fiskalisches Risiko für die Städte und Gemeinden. Wie oben dargestellt, würde ein solches Worst-Case-Szenario den Haushalt der Stadt massiv belasten.

Der Städtetag NRW und der Städte- und Gemeindebund NRW empfehlen den Mitgliedsstädten, in den Beratungen über die Anwendung der differenzierten Grundsteuerhebesätze auf die rechtlichen, administrativen und fiskalischen Risiken hinzuweisen. Der Städtetag kritisiert außerdem, dass der Landesgesetzgeber mit dem Beschluss zum NWGrStHsG seine originäre Verantwortung für die Verteilungswirkungen des neuen Grundsteuerrechts auf die Kommunen abgeschoben habe, ohne den Kommunen zugleich auch ein hinreichend rechtssicheres Instrument zur Verfügung zu stellen, mit dem die Kommunen diese wichtige Aufgabe auch tatsächlich bewältigen können.

Umgang mit den Gutachten und der unklaren Rechtslage

Beide Gutachten kommen wie dargestellt in den wesentlichen Punkten zu unterschiedlichen Ergebnissen. Die Gutachter des Landes sind der Auffassung, dass die Einführung einer Hebesatzdifferenzierung bis zu einer Belastungsgrenze von 50 % (verfassungs-)rechtlich unproblematisch möglich sei. Die Gutachter des Städtetages sind diesbezüglich völlig anderer Meinung und halten es für schwer umsetzbar, dies auf verfassungsgemäße Art und Weise zu tun. Die Expertise der beiden jeweiligen Gutachterparteien ist gewiss nicht in Frage zu stellen.

Mit der Neuregelung hat der Landesgesetzgeber also die Kommunen in eine ausgesprochen schwierige Lage gebracht. Wie soll sich eine Kommune jetzt angesichts der rechtlich unsicheren Lage verhalten? Zunächst einmal ist zu konstatieren, dass es an sich nicht ungewöhnlich ist, dass Rechtsexpert:innen zu unterschiedlichen rechtlichen Bewertungen kommen. Dies gilt für neue Gesetze bzw. neue rechtliche Regelungen, für die noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung existiert.

Auf rechtlich sicherem Boden wird man erst dann wieder stehen, wenn die Gerichte die Neuregelung geprüft haben. Allerdings kann es mehrere Jahre dauern, bis es zu einer höchstrichterlichen Entscheidung kommt. Sachgerecht zum jetzigen Zeitpunkt ist es daher, die zurzeit bestehende Rechtsunsicherheit zunächst einmal zu akzeptieren und damit umzugehen. Ob von Seiten der Stadt Waltrop die Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden können mit dieser unsicheren Situation umzugehen darf zumindest bezweifelt werden. Feststellen lässt sich lediglich, dass die Festsetzung eines einheitlichen Hebesatzes die rechtssichere Alternative zu der Festsetzung eines differenzierten Hebesatzes darstellt.

Es sei an dieser Stelle noch erwähnt, dass die Städte vorgeschlagen hatten, die von ihnen für 2025 eingeforderte Anpassung der Grundsteuermesszahlen auf das Jahr 2026 zu verschieben. Damit würde das Jahr 2025 ein Probejahr für das neue Grundsteuerrecht, um die Auswirkungen des Grundsteuermodells und etwaige Korrekturen zu analysieren. Die Städte wollen damit eine faktenbasierte, verfassungsfeste und landeseinheitliche Antwort auf die Frage nach einer sachgerechten Belastungsverteilung bei der Grundsteuer erarbeiten. Ob hier noch Bewegung in die Thematik kommt ist gegenwärtig offen. Damit würde sich aber die Problematik in Bezug auf die differenzierten Hebesätze vermutlich auflösen lassen.

2.2. Berechnung eines aufkommensneutralen Hebesatzes nach Datengrundlage des Finanzamtes

Ein immer wieder angeführtes Thema ist der „aufkommensneutrale Hebesatz“. Die reformierte Grundsteuer, die ab 2025 erhoben wird, soll für die Kommunen aufkommensneutral sein. Dies bedeutet, dass die Kommune nach Umsetzung der Grundsteuerreform im Jahr 2025 ihr Grundsteueraufkommen insgesamt stabil halten kann – also im Jahr 2025 gleichviel an Grundsteuer einnimmt wie im Jahr vor der Reform unter Einbeziehung der Orientierungsdaten des Landes.

Aufkommensneutralität bedeutet indes nicht, dass die individuell zu zahlende Grundsteuer des einzelnen Steuerpflichtigen gleichbleibt, hier kann es zu Mehr- oder Minderbelastungen kommen. Wenn die Neubewertung beispielsweise ergibt, dass der Grundbesitz eines Steuerpflichtigen vergleichsweise stark an Wert zugelegt hat, dann steigt künftig auch die Grundsteuer. Ebenso würde die Grundsteuerbelastung sinken, wenn das Grundstück durch die Reform an Wert verloren hat. Sollte sich die Summe der Wertveränderungen und damit der zu zahlenden Grundsteuer nicht gegenseitig aufheben, wird die Aufkommensneutralität durch Anhebung oder Senkung des kommunalen Hebesatzes hergestellt.

Für die Berechnung der Aufkommensneutralität sind damit die im Gemeindegebiet festgestellte Gesamtheit der Messbeträge durch das Finanzamt von grundlegender Bedeutung: Erhöhen sich die Messbeträge durch die Reform, kann der Hebesatz gesenkt werden, umgekehrt führt ein geringeres Messbetragsvolumen zu einer Erhöhung des Hebesatzes zur Erreichung einer Aufkommensneutralität.

Das Land NRW hat zunächst im Juni 2024 und dann aktualisiert im September 2024 für jede NRW-Kommune aufkommensneutrale einheitliche und differenzierte Hebesätze veröffentlicht, d.h. Hebesätze, bei deren Anwendung für die jeweilige Kommune das künftige Gesamtaufkommen der Grundsteuer nach neuem Recht dem bisherigen Gesamtaufkommen nach altem Recht entsprechen würde.⁴ Die aufkommensneutralen Hebesätze werden in der folgenden Tabelle im Verhältnis zu den aktuellen Hebesätzen dargestellt.

Für die Stadt Waltrop wurden folgende aufkommensneutrale Hebesätze durch das Land NRW ermittelt:

	Hebesätze Land	Hebesätze Stadt
Grundsteuer A	624 v. H.	460 v. H.
Grundsteuer B		
Einheitlicher Hebesatz	717 v. H.	700 v. H.
Differenzierter Hebesatz:		
• Wohnen	671 v. H.	
• Nicht Wohnen	949 v. H.	

Dies bedeutet, dass die Stadt Waltrop ab 2025

- für die Grundsteuer A einen Hebesatz von 624 v. H.,
- für die Grundsteuer B entweder einen einheitlichen Hebesatz von 717 v. H. oder differenzierte Hebesätze von 671 v. H. (Wohngrundstücke) bzw. 949 v. H. (Nicht- Wohngrundstücke)

festlegen müsste, um weiterhin ein stabiles Grundsteuer-Gesamtaufkommens von ca. 6,4 Mio. € jährlich zu erzielen. Diese landesseitig ermittelten Hebesätze sind als Empfehlung zu verstehen und grundsätzlich nachvollziehbar, allerdings auf Grund der unvollständigen Datenlage durch die Stadt auch nur eingeschränkt überprüfbar. Hier hätte ggf. zu einem späteren Zeitpunkt mit einer dann vollständigen Datengrundlage eine Überprüfung durch die Stadt Waltrop zu erfolgen.

Die Landesregierung NRW bediente sich bei der Aktualisierung der für die Aufkommensneutralität empfohlenen Hebesätze der Kommunen einer Sonderauswertung der Finanzverwaltung des sog.

⁴ <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/aufkommensneutrale-hebesaetze>

Grundsteuermessbetragsverzeichnis (GMBV) mit Stand Mitte August 2024. Beim GMBV handelt es sich um ein neu erstelltes Verzeichnis aller für die Berechnung der Grundsteuer notwendigen Messbeträge des Landes NRW und ist nach Angabe der Landesregierung als Grundlage für die Umsetzung der Grundsteuerreform zu nutzen.

Damit in den Kommunen mit aktuellen Daten gearbeitet werden kann, erfolgen durchgängige Aktualisierungen auf Basis eines elektronischen Datenaustausches zwischen Finanzamt und Kommune. Dies betrifft u.a. durch das Finanzamt korrigierte Daten auf Grund von Widersprüchen der Steuerpflichtigen oder offensichtlich fehlerhafte Bewertungsdaten. Um für die Umsetzung der Grundsteuerreform einen aktuellen Datensatz vorliegen zu haben, müssen die Kommunen somit alle erhaltenen Änderungen manuell in das Verzeichnis übertragen. Analysen haben zudem aufgezeigt, dass bei der Datenaktualität fehlerhafte Daten vorliegen, die durch manuelle Prüfungen behoben werden müssen. Nur von dort wird eine abschließende, vollständige Datengrundlage geschaffen werden können, die dann Basis für die weitere Verarbeitung durch die Verwaltung ist. Allerdings bleibt abzuwarten, inwieweit das Finanzamt tatsächlich eine Klärung dieser Fälle bis zum Zeitpunkt der abschließenden Vorbereitungen für die Jahresveranlagung 2025 im November 2024 leisten kann. Ob dann alle Kriterien für eine fehlerfreie Zuordnung bei der Anwendung von differenzierten Hebesätzen möglich ist, ist mehr als fraglich. Bei Anwendung eines einheitlichen Hebesatzes würde dieses Risiko nicht bestehen. Auf diese Problematik wurde bereits ausführlich im Haupt- und Finanzausschuss am 20.06.2024 hingewiesen.

3. Handlungsalternativen und Szenarien für die Stadt Waltrop

Grundsätzlich gibt es mehrere Alternativen für eine Beschlussfassung zum Grundsteuer- Hebesatz 2025 ff., die im Folgenden mit konkreten Werten dargestellt werden. Auf mögliche Entwicklungen wurde bereits bei der Einbringung des Haushaltsentwurfs in der Ratssitzung am 10.10.2024 hingewiesen. Auf die Darstellung von differenzierten Hebesätzen wird gegenwärtig auf Grund der beschriebenen Unsicherheiten verzichtet.

Für den Vergleich der Alternativen ist zunächst einmal zu bestimmen was überhaupt unter Aufkommensneutralität im Sinne des Landes NRW zu verstehen ist. In der Vorstellung der Stadt Waltrop liegt Aufkommensneutralität vor, wenn das Rechnungsergebnis min. des Jahres 2023 (geprüfter Jahresabschluss) bzw. die Prognose der Grundsteuererträge für das Jahr 2024 erreicht wird. Dazu müsste min. ein Steuerertrag aus den Grundsteuern A und B in Höhe von ca. 6,4 Mio. € erzielt werden. Hierzu wurden Ungenauigkeiten im Sinne einer Medianberechnung eliminiert und es ist zu berücksichtigen, dass die Datenbasis der veröffentlichten Hebesätze aus August 2024 stammt. Mittlerweile liegt eine aktualisierte Datengrundlage vor, mit denen die folgenden Alternativen hochkalkuliert wurden.

GrundSt	SK	Grundstücksart	aufkommensneutral		
			Grundsteuermess- betrag (Waltrop)	Hebesatz	Steuerertrag
A	401100	Land- und Forstwirtschaft	18.327,04 €	624	114.360,73 €
B	401200	bebaute u. unbebaute Grundstücke	880.158,34 €	717	6.310.735,30 €
Σ			898.485,38 €		6.425.096,03 €

Dadurch das sich die Bezugsbasis durch die Datenaktualisierungen laufend verändern ist es schwierig eine Bezugsgröße zu definieren. Als Indikation dient hier die Veränderung der aufkommensneutralen Hebesätze, die vom Land NRW veröffentlicht wurden. Als Beispiel ist der einheitliche Hebesatz der Grundsteuer B zu nennen, der im Juni mit 750 v. H. angegeben und bei der Aktualisierung im September auf 717 v. H. angepasst wurde.

Alternative 1: Beibehaltung des bisherigen einheitlichen Hebesatzes 700 v. H. mit Verzicht auf Aufkommensneutralität

In dieser Variante wird zunächst die Berechnung gemäß Stand der Einbringung des Haushalts 2025 vorgestellt. Mittlerweile haben sich aber die Grundsteuermessbeträge verändert und die Aktualisierung wird mit der Veränderungsliste in den Haushalt eingestellt.

GrundSt	SK	Grundstücksart	Stand Einbringung Haushalt		
			Grundsteuermessbetrag (Waltrop)	Hebesatz	Steuerertrag
A	401100	Land- und Forstwirtschaft	13.586,96 €	460	62.500,00 €
B	401200	bebaute u. unbebaute Grundstücke	881.285,71 €	700	6.169.000,00 €
Σ			894.872,67 €		6.231.500,00 €

Die Variante verdeutlicht die Situation bei gleichbleibenden Hebesätzen ganz gut. Die Messbeträge verändern sich deutlich zur Darstellung der aufkommensneutralen Hebesätze. Dies gilt vor allem für die Werte der Grundsteuer A. Dennoch sind diese Werte im Sinne der kaufmännischen Vorsicht in den Entwurf des Haushalts 2025 eingestellt worden, verbunden mit dem Wissen einer Aktualisierung des Datenbestandes.

GrundSt	SK	Grundstücksart	Stand 31.10.24 HFA		
			Grundsteuermessbetrag (Waltrop)	Hebesatz	Steuerertrag
A	401100	Land- und Forstwirtschaft	18.327,04 €	460	84.304,38 €
B	401200	bebaute u. unbebaute Grundstücke	880.158,34 €	700	6.161.108,38 €
Σ			898.485,38 €		6.245.412,76 €

Hier sind die Datenbestände bis zum 31.10.2024 dargestellt. Bei der Grundsteuer A haben sich die Messbeträge wieder nach oben korrigiert (analog zum Datenbestand des Landes), so dass insgesamt ein minimaler positiver Ertrag von 13.912,76 € im Vergleich zur Einbringung zu verzeichnen ist. Im Sachverhalt wurde aber ausführlich beschrieben, dass sich die finale Datengrundlage noch verändert und somit die letzten Auswirkungen noch nicht bekannt sind (auch unabhängig einer Hebesatzdiskussion).

Alternative 2: Anwendung des vom Land ermittelten einheitlichen Hebesatzes 717 v. H. zur Aufkommensneutralität

GrundSt	SK	Grundstücksart	Stand 31.10.24 HFA		
			Grundsteuermessbetrag (Waltrop)	Hebesatz	Steuerertrag
A	401100	Land- und Forstwirtschaft	18.327,04 €	624	114.360,73 €
B	401200	bebaute u. unbebaute Grundstücke	880.158,34 €	717	6.310.735,30 €
Σ			898.485,38 €		6.425.096,03 €

In dieser Variante sind die auch schon beschriebenen Werte dargestellt, wenn die vom Land identifizierten aufkommensneutralen Hebesätze angewendet werden. Da sich der Datenbestand der Grundsteuermessbeträge fortlaufend ändert ist hier natürlich nur eine stichtagsbezogene Sichtweise möglich. Dies kann immer noch zu Veränderungen führen.

Alternative 3: Anderer einheitlicher Hebesatz oberhalb 700 v. H. bzw. 717 v. H. unter Beachtung der Aufkommensneutralität und Stärkung des städtischen Haushalts

GrundSt	SK	Grundstücksart	Stand 31.10.24 HFA		
			Grundsteuermessbetrag (Waltrop)	Hebesatz	Steuerertrag
A	401100	Land- und Forstwirtschaft	18.327,04 €	500	91.635,20 €
B	401200	bebaute u. unbebaute Grundstücke	880.158,34 €	823	7.243.703,14 €
Σ			898.485,38 €		7.335.338,34 €

In dieser Darstellung sind erhöhte Hebesätze angenommen worden. In der Präsentation zur Grundsteuerreform, die in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 20.06.2024 gezeigt wurde, ist ein durchschnittlicher Hebesatz im Kreis Recklinghausen von 823 v. H. errechnet worden. Es handelt sich hierbei nur um eine Annahme, um positive Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Waltrop zu zeigen. In der Haushaltsrede vom 10.10.2024 hat der Kämmerer ebenfalls darauf hingewiesen, dass der Stadtrat langfristig eine eigene Entscheidung treffen muss, um den Haushalt langfristig sicher aufzustellen.

Abschließende Bewertung und Empfehlung:

Zum Zeitpunkt der Abfassung der Mitteilungsvorlage ist die bisherige Vorbereitung zur Umsetzung der Grundsteuerreform in einem unbefriedigenden Zustand:

- Die Verfassungsmäßigkeit des Bundesmodells und der Landesregelung zu differenzierten Hebesätzen ist von einem Gericht durch Urteil noch nicht erwiesen.
- Die Neubewertung aller Grundstücke durch die staatliche Finanzverwaltung ist flächendeckend noch nicht abgeschlossen und rechtssicher.
- Zahlreiche Einsprüche und Klagen bedürfen noch der Bearbeitung.
- Die vorliegenden Datensätze sind in Teilen noch immer fehlerhaft und zu hinterfragen.

Aufgrund dieser in vielerlei Hinsicht risikoreichen Informationslage (u.a. rechtliche Unwägbarkeiten, finanzielle Auswirkungen, technische Umsetzung, personeller Ressourcenaufwand) empfiehlt die Verwaltung, mögliche Veränderungen hinsichtlich der Grundsteuer A und B für das Haushaltsjahr 2025 auf städtischer Ebene möglichst gering zu halten. Es ist zu erwarten, dass schon die Veränderungen durch die staatliche Neubewertung von Grundstücken zu erheblichen Irritationen führen wird, wenn die Grundbesitzabgabenbescheide für das Jahr 2025 an die Steuerpflichtigen versendet werden. Sollten durch den Stadtrat regulative Steuerungsmechanismen („differenzierter Hebesatz“) ergriffen werden, steigt das Widerspruchs- und Klagerisiko gegen die Stadt als Klagegegner nochmals deutlich an.

Nach jetzigem Stand wäre ein Verbleib des einheitlichen Hebesatzes für die Grundsteuern A bei 460 v. H. und B bei 700 v. H. mit einem möglichen Ertragsausfall in Höhe von ca. 193.596,03 € (3 % des gesamten Grundsteueraufkommens im Planjahr 2025) verbunden. Angesichts der dramatischen Finanzlage der Stadt Waltrop (vgl. Haushaltsplanberatungen 2025 - 2028), aber unter der Annahme, dass dieser Ausfall nur einmalig hingenommen werden muss und sich ab dem Haushaltsjahr 2026 eine neue Erkenntnislage ergibt, erscheint die Beibehaltung des aktuellen Hebesatzes als sinnvoll. Ob sich eine Anpassung des Hebesatzes gemäß einer der dargestellten Varianten ergibt, ist dann eine Angelegenheit des neuen Stadtrates nach der Kommunalwahl 2025. Hier ist dann noch zu berücksichtigen, wann ein Beschluss für die Haushaltssatzung 2026 getroffen werden kann.

Anlagen: ☐ keine
☒ Anlage 1 Gutachten Land
Anlage 2 Gutachten Städtetag
Anlage 3 Schnellbrief 282 StGBNRW

Finanzielle Auswirkungen:☐ Einnahmen☐ Mittel stehen zur Verfügung☐ keine haushaltsmäßige Berührung☐ Mittel stehen nicht zur Verfügung**Bemerkungen:**

Sitzungsvorlage-Nr. 2020-2025/0999

Stadtkämmerer

Stellungnahme des Rechnungsprüfungsamtes:

gesehen	1	2	3	Datum / Sichtvermerk:
vorgeprüft	4	5	6	
geprüft	7	8	9	

Erläuterung:

1=Bericht, 2=Anordnung, 3-, 4=stichprobenweise Nachrechnung, 5=Nachrechnung, 6=Baukontrolle, 7-, 8-, 9-

Bemerkungen:

Sitzungsvorlage-Nr. 2020-2025/0999

Kopie