



Satzung der Stadt Beckum über die Festsetzung der Realsteuerhebesätze (Hebesatzsatzung)

Federführung: Fachbereich Finanzen und Beteiligungen

Beteiligungen: Fachbereich Innere Verwaltung
Fachbereich Recht, Sicherheit und Ordnung
Fachbereich Stadtentwicklung

Auskunft erteilt: Herr Wulf | 02521 29-2000 | wulf@beckum.de

Beratungsfolge:

Haupt-, Finanz- und Digitalausschuss

26.11.2024 Beratung

Haupt-, Finanz- und Digitalausschuss

10.12.2024 Beratung

Rat der Stadt Beckum

17.12.2024 Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Sachentscheidung

1. Ab dem 01.01.2025 erfolgt eine differenzierte Erhebung der Grundsteuer B entsprechend des Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen.
2. Die Hebesätze für die Grundsteuern und die Gewerbesteuer werden für das Jahr 2025 wie folgt festgesetzt:
 - a) Grundsteuer A 331 vom Hundert
 - b) Grundsteuer B – Nichtwohngrundstücke – 1 110 vom Hundert
 - c) Grundsteuer B – Wohngrundstücke – 607 vom Hundert
 - d) Gewerbesteuer 435 vom Hundert
3. Von der Einführung einer Grundsteuer C zum 01.01.2025 wird abgesehen.
4. Die als Anlage 8 zur Vorlage beigefügte Satzung der Stadt Beckum über die Festsetzung der Realsteuerhebesätze (Realsteuerhebesatzsatzung) wird beschlossen.

Kosten/Folgekosten

Durch die Festsetzung der Hebesätze für die Grundsteuern sollen Erträge/Einzahlungen von rund 7.361.900 Euro (Grundsteuer A: 110.000,00 Euro, Grundsteuer B: 7.251.900,00 Euro) erzielt werden.

Durch die Festsetzung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer sollen Erträge/Einzahlungen von 22.500.000 Euro erzielt werden.

Finanzierung

Die Grundsteuern werden unter dem Produktkonto 160101.401100/601100 – Grundsteuer A – und 160101.401200/601200 – Grundsteuer B – vereinnahmt. Die Gewerbesteuer wird unter dem Produktkonto 160101.401300/601300 – Gewerbesteuer – vereinnahmt. Soweit notwendig ist die Ansatzbildung über die Änderungsliste im Rahmen der Beratung des Haushaltes 2025 anzupassen.

Erläuterungen:

Grundsteuer

Auf die Ausführungen in der Vorlage 2024/0124 und die Präsentation in der Sitzung des Haupt-, Finanz- und Digitalausschusses am 14.05.2024 zum Stand der Grundsteuerreform wird verwiesen (vergleiche Niederschrift über die Sitzung).

Seitdem ist folgende Entwicklung zu verzeichnen:

Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen

In der Vorlage 2024/0124 wurde das Vorliegen von landesweit signifikanten und systematischen Wertverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken, insbesondere Geschäftsgrundstücken, durch die Neubewertung der Grundstücke im Rahmen der Grundsteuerreform bereits geschildert. Diese Wertverschiebung zeigt sich auch in den der Stadt Beckum vorliegenden Daten.

Seitens der Landesgesetzgebung wurde auf die Wertverschiebungen mit dem Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz – NWGrStHsG) reagiert. Über das Gesetzgebungsvorhaben wurden die Fraktionsvorsitzenden per E-Mail am 28.05.2024 informiert. Das Gesetz trat – trotz massiver Kritik unter anderem des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen – am 10.08.2024 in Kraft. Die im Ergebnis nicht berücksichtigte Kritik begründete sich insbesondere in der Verlagerung des Rechtsrisikos auf die Kommunen. Grundgesetzrelevante Fragestellungen des Gleichheitsgrundsatzes und der durch ihn gebotenen Differenzierung würden auf die kommunale Ebene verlagert. Widersprüche und Klagen insbesondere derjenigen Steuerpflichtigen, die den höheren differenzierten Hebesatz zahlen müssten, wurden und werden befürchtet. Seitens der Spitzenverbände wurde ein Nachsteuern auf der Ebene der Messzahlen gefordert, die für Nichtwohngrundstücke bundes- oder landeseinheitlich angehoben werden sollten. Sofern sich eine Messzahlenanpassung zum 01.01.2025 aus rechtlichen und/oder administrativen Gründen nicht mehr umsetzen lässt, sollte sie zum 01.01.2026 erfolgen. Details zum Vorbringen des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen können der Vorlage 2024/0124 entnommen werden. Seitens der Verwaltung wurden die inhaltlichen Bedenken gegen eine differenzierte Hebesatzfestsetzung bei der Grundsteuer B geteilt (siehe unter anderem Vorlage 2024/0124 und E-Mail an die Fraktionsvorsitzenden am 28.05.2024).

Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister im Kreis Warendorf haben sich über ihren Sprecher, Herrn Bürgermeister Dr. Berger, an den Landtagsabgeordneten Markus Höner gewandt. Inhaltlich übernahmen sie die Bedenken des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen gegen das Gesetzgebungsverfahren. Mit Schreiben vom 23.07.2024 antwortete der Abgeordnete (siehe Anlage 1 zur Vorlage). Er führt unter anderem aus:

- *„Das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen umfasst ganz wesentlich auch das Hebesatzrecht. Genau wie schon heute unterschiedliche Hebesätze für die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft und das Grundvermögen festgelegt werden können, sollen ab 2025 zusätzlich differenzierte Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke möglich sein.“*
- *„Erst nach gründlicher Ermittlung über alle Kommunen steht fest, dass das Messbetragsvolumen insbesondere für Einfamilienhäuser stärker gestiegen ist und das Volumen für Geschäftsgrundstücke gesunken ist. Dieses Phänomen zeichnet sich nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern auch in den anderen Ländern mit dem ‚Scholz-Modell‘ ab. Die Problematik im Messbetragsvolumen tritt nicht landeseinheitlich, sondern regional sehr verschieden auf, ist doch auch der Bestand an wirtschaftlichen Einheiten von Kommune zu Kommune unterschiedlich. Dies bestätigen die Berechnungen der Finanzverwaltung als auch die Rückmeldungen aus den Kommunen. Diese lokalen Unterschiede führen dazu, dass eine landesweite Lösung wie von Ihnen gefordert nicht zielführend ist. Erforderlich ist ein Werkzeug, mit dem betroffenen [sic] Kommunen auf die Verhältnisse vor Ort reagieren können. Die Einführung der differenzierten Hebesätze ist daher das richtige Instrument zur Feinjustierung, um auf Unwuchten des ‚Scholz-Modell‘ vor Ort passgenau reagieren zu können. Den Kommunen ist dabei freigestellt, ob sie die differenzierten Hebesätze anwenden oder nicht.“*
- *„Die Grundsteuer ist eine kommunale Steuer. Sie wird in den Kommunen erhoben und verbleibt in den Kommunen. Es ist deshalb nur folgerichtig, dass auch die Entscheidung über die Hebesätze sowie eine mögliche Differenzierung vor Ort in den Rathäusern getroffen wird. Erklärtes Ziel von Bund und Land bei der Umsetzung der Grundsteuerreform ist die Aufkommensneutralität.“*
- *„Ich halte das verabschiedete Gesetz für richtig, damit die Kommunen bei Bedarf auf lokale Gegebenheiten besser reagieren und mögliche Mehrbelastungen für ihre Bürgerinnen und Bürger abfedern können. Es wird den Kommunen freigestellt, den Hebesatz für die Grundsteuer B aufzusplitten. Die Kommunen bekommen dadurch mehr Entscheidungsspielraum und können dort, wo es nötig und gewünscht ist, die Sätze so anpassen, dass es zu keiner übermäßigen Belastung von Wohnimmobilien kommt. Zu beachten ist auch, dass zur Erreichung einer Aufkommensneutralität die weit überwiegende Zahl der Kommunen den bisherigen Hebesatz ohnehin deutlich, allerdings sehr unterschiedlich wird anpassen müssen. Für die hierzu erforderlichen Abwägungen stellen die regierungstragenden Fraktionen den Kommunen nun ein zusätzliches Instrument zur Verfügung, mit dem sie austarieren können, wie man den aufkommensneutralen Hebesatz sachgerecht zwischen Wohnen und Nichtwohnen ausgestalten kann.“*

Das NWGrStHsG sieht in der aktuell geltenden Fassung insbesondere folgende einschlägige Regelungen vor:

- Festsetzung eines jeweils einheitlichen Hebesatzes für
 1. die in einer Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, Grundsteuer A,
 2. die in einer Gemeinde liegenden unbebauten Grundstücke und bebauten Grundstücke, die im Sachwertverfahren zu bewerten sind, Grundsteuer B – Nichtwohngrundstücke – und
 3. die in einer Gemeinde liegenden bebauten Grundstücke, die im Ertragswertverfahren zu bewerten sind, Grundsteuer B – Wohngrundstücke –.

- Der Hebesatz für die Nichtwohngrundstücke darf nicht niedriger sein als der Hebesatz für die Wohngrundstücke.
- Für Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke kann ein zusammengefasster Hebesatz in identischer Höhe festgelegt werden. Das würde der bisherigen Grundsteuererhebung entsprechen.

Als Nichtwohngrundstücke sind folgende Grundstücksarten zusammengefasst:

- Unbebaute Grundstücke
Unbebaute Grundstücke sind Grundstücke, auf denen sich keine benutzbaren Gebäude befinden.
- Geschäftsgrundstücke
Geschäftsgrundstücke sind Grundstücke, die zu mehr als 80 Prozent der Wohn- und Nutzfläche eigenen oder fremden betrieblichen oder öffentlichen Zwecken dienen und nicht Teileigentum sind.
- gemischt genutzte Grundstücke
Gemischt genutzte Grundstücke sind Grundstücke, die teils Wohnzwecken, teils eigenen oder fremden betrieblichen oder öffentlichen Zwecken dienen und nicht Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke, Wohnungseigentum, Teileigentum oder Geschäftsgrundstücke sind.
- Teileigentum
Teileigentum ist das Sondereigentum an nicht zu Wohnzwecken dienenden Räumen eines Gebäudes in Verbindung mit dem Miteigentum an dem gemeinschaftlichen Eigentum, zu dem es gehört.
- sonstige bebaute Grundstücke
Sonstige bebaute Grundstücke sind solche Grundstücke, die nicht unter die übrigen Grundstücksarten fallen.

Als Wohngrundstücke sind entsprechend den Vorschriften des Bewertungsgesetzes (BewG) folgende Grundstücksarten zusammengefasst:

- Einfamilienhäuser
Einfamilienhäuser sind Wohngrundstücke, die 1 Wohnung enthalten und kein Wohnungseigentum sind. Ein Grundstück gilt auch dann als Einfamilienhaus, wenn es zu weniger als 50 Prozent der Wohn- und Nutzfläche zu anderen als Wohnzwecken mitbenutzt und dadurch die Eigenart als Einfamilienhaus nicht wesentlich beeinträchtigt wird.
- Zweifamilienhäuser
Zweifamilienhäuser sind Wohngrundstücke, die 2 Wohnungen enthalten und kein Wohnungseigentum sind. Ein Grundstück gilt auch dann als Zweifamilienhaus, wenn es zu weniger als 50 Prozent der Wohn- und Nutzfläche zu anderen als Wohnzwecken mitbenutzt und dadurch die Eigenart als Zweifamilienhaus nicht wesentlich beeinträchtigt wird.

- Mietwohngrundstücke

Mietwohngrundstücke sind Grundstücke, die zu mehr als 80 Prozent der Wohn- und Nutzfläche Wohnzwecken dienen und nicht Ein- und Zweifamilienhäuser oder Wohnungseigentum sind.

- Wohnungseigentum

Wohnungseigentum ist das Sondereigentum an 1 Wohnung in Verbindung mit dem Miteigentumsanteil an dem gemeinschaftlichen Eigentum, zu dem es gehört.

Die Einordnung in die jeweilige Grundstücksart erfolgt auf Ebene des Finanzamtes, eine Einflussmöglichkeit der Stadt Beckum hierauf besteht nicht. Ferner sind Veränderungen der den Wohngrundstücken und den Nichtwohngrundstücken zugeordneten Grundstücksarten aufgrund der eindeutigen Differenzierung des NWGrStHsG nicht möglich.

Aufkommensneutrale Hebesätze

Seitens des Landes wurden im Juni und September 2024 sogenannte „aufkommensneutrale Hebesätze“ veröffentlicht.

Die aufkommensneutralen Hebesätze, die das Land berechnet hat, können als Anhaltspunkte dienen, wenn die Grundsteuer insgesamt auf einem stabilen Niveau gehalten werden soll. Das bedeutet nicht, dass die Höhe der zu zahlenden Grundsteuer für jede Steuerpflichtige beziehungsweise für jeden Steuerpflichtigen gleichbleibt, wenn der ermittelte Hebesatz des Landes angewendet wird. Aufkommensneutralität für die Kommune bedeutet nicht Belastungsneutralität für die Steuerpflichtigen. Das Aufkommen der Grundsteuer im Ganzen bliebe konstant, aber in jedem Einzelfall können die zur Aufkommensneutralität führenden Hebesätze dazu führen, dass die beziehungsweise der Steuerpflichtige mehr, weniger oder in gleicher Höhe Grundsteuer zahlt.

Für die Stadt Beckum wurden folgende Hebesätze veröffentlicht:

Steuerart		Hebesatz 2024	Aufkommensneutraler Hebesatz 2025 (Stand: Juni 2024)	Aufkommensneutraler Hebesatz 2025 (Stand: September 2024)
		vom Hundert		
Grundsteuer A		279	331	331
Grundsteuer B				
Variante 1 einheitlich	Nichtwohngrundstücke und Wohngrundstücke	519	727	734
Variante 2 differenziert	Nichtwohngrundstücke	519	1 087	1 110
	Wohngrundstücke		603	607

Die Fraktionsvorsitzenden wurden jeweils zeitnah, zuletzt am 18.09.2024, per E-Mail über die Veröffentlichungen des Landes informiert. Als Anlage 2 zur Vorlage ist eine Übersicht über die veröffentlichten Hebesätze (Stand September 2024) für alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen beigelegt.

Das Aufkommen aus den Grundsteuern im Jahr 2024 wird aktuell wie folgt erwartet:

Steuerart	Aufkommen 2024
Grundsteuer A	rund 199.000 Euro
Grundsteuer B	rund 7.153.000 Euro
Summe	rund 7.352.000 Euro

Das hier dargestellte Aufkommen in Summe – nicht je Steuerart (insbesondere Besonderheiten bei der Land- und Forstwirtschaft) – bildet den Vergleichswert für die anzustrebende Aufkommensneutralität.

Deutlich wird, dass aufgrund des insgesamt gesunkenen Steuermessbetragsvolumens nach den Berechnungen des Landes in jedem Fall eine Anpassung der Hebesätze „nach oben“ erforderlich ist, wenn die Aufkommensneutralität erreicht werden soll. Damit ist insgesamt keine Mehrbelastung der Gesamtheit der Steuerpflichtigen verbunden, da sich – jedenfalls in der Gesamtheit – das Steuermessbetragsvolumen reduziert hat und ein Ausgleich über den erhöhten Hebesatz stattfindet. Ein direkter Vergleich mit dem Hebesatz 2024 scheidet aufgrund der strukturellen Veränderung des Steuermessbetragsvolumens durch die Neubewertung des Grundbesitzes im Rahmen der Reform der Grundsteuer aus.

Besonderheiten bei der Land- und Forstwirtschaft

Zu Wohnzwecken genutzte Gebäude und Gebäudeteile sowie zu anderen außerbetrieblichen Zwecken genutzte Gebäude und Gebäudeteile (zum Beispiel ein gewerblicher Hofladen) der Land- und Forstwirtschaft (LuF) werden nicht mehr als land- und forstwirtschaftliches Vermögen (= Grundsteuer A) bewertet. Sie werden nun dem Grundvermögen (= Grundsteuer B) zugeordnet. Diese von der Stadt Beckum nicht zu verantwortende Festlegung führt zu einer Verschiebung von Steuermessbetragsvolumen von der Grundsteuer A in die Grundsteuer B.

Würde man unterstellen, dass die angestrebte Aufkommensneutralität für die Grundsteuer A und die Grundsteuer B jeweils einzeln erreicht werden muss, würde dies bedeuten, dass die in der Grundsteuer A verbleibenden Bewertungseinheiten eine im Vergleich zu heute und unabhängig von der individuellen Neubewertung im Rahmen der Reform eine wesentlich höhere Steuerbelastung tragen müssten. Addiert mit dem in die Grundsteuer B überführten Steuermessbetragsvolumen (insbesondere der Wohnanteile) würde dies eine deutliche Mehrbelastung darstellen. Eine derartige seitens der Land- und Forstwirtschaft befürchtete Entwicklung veranlasste die Vorsitzenden der landwirtschaftlichen Ortsverbände Beckum und Vellern-Neubeckum, Andreas Tigges und Christoph Tentrup-Beckstedde, sich mit dem als Anlage 3 zur Vorlage beigefügten Schreiben an den Bürgermeister zu wenden und um eine „steuergerechte Behandlung“ zu bitten. Ergänzend fand ein Gespräch mit den Vorsitzenden am 27.08.2024 statt.

Das Land hat die Verschiebung zwischen der Grundsteuer A und der Grundsteuer B bei der Berechnung der aufkommensneutralen Hebesätze bereits berücksichtigt. Zur Systematik wird ausgeführt: *„Zur Ermittlung der zur Aufkommensneutralität führenden Hebesätze wird daher das alte Grundsteuermessbetragsvolumen der Grundsteuer A um das alte Grundsteuermessbetragsvolumen der LuF-Wohnanteile verringert und das alte Grundsteuermessbetragsvolumen der Grundsteuer B wird um das alte Grundsteuermessbetragsvolumen der LuF-Wohnanteile erhöht. LuF-Wohnanteile, deren festgestellter Grundsteuerwert übermittelt wurde, gehen in das Grundsteuermessbetragsvolumen von Grundsteuer B nach neuem Recht ein.“* (Quelle: <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/grundsteuer/informationen-fuer-betriebe-der-land-und-forstwirtschaft>, abgerufen am 25.10.2024) Seitens der Verwaltung wird davon ausgegangen, dass bei Übernahme der vom Land veröffentlichten aufkommensneutralen Hebesätze den Wünschen der Ortsverbände nach einer „steuergerichten Behandlung“ entsprochen werden kann.

Auch für die Land- und Forstwirtschaft gilt, dass eine Belastungsneutralität für die einzelnen Steuerpflichtigen nicht erreichbar ist. Insbesondere kann die Zuordnungsentscheidungen der Gesetzgebung zur Grundsteuer A oder zur Grundsteuer B nicht auf Ebene der Hebesatzfestlegungen im Einzelfall entgegengewirkt werden.

Rechtsgutachten

Zwischenzeitlich liegen 2 sich im Ergebnis widersprechende Rechtsgutachten zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer Differenzierung der Hebesätze der Grundsteuer B vor. Beide Rechtsgutachten wurden den Fraktionsvorsitzenden zeitnah per E-Mail, zuletzt am 10.10.2024, durch die Verwaltung zur Verfügung gestellt.

Rechtsgutachten zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze durch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen erstattet für das Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, Autoren: Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen, Prof. Dr. Marcel Krumm (Anlage 4 zur Vorlage)

Dem Gutachten sind folgenden wesentlichen Ergebnisse (Seiten 8 und 9) vorangestellt:

„Die mediale Sorge einer Überforderung der Gemeinden bei Verantwortung und Begründung einer optionalen Hebesatzdifferenzierung oder des Verzichtes darauf ist aufgrund dieses Rechtsgutachtens zu entkräften. Trotz der Steigerung ihrer Satzungsautonomie steht die jeweilige Gemeinde mit ihrer Entscheidung keineswegs allein. Die kommunale Satzungsentscheidung steht vielmehr im festen Rechtssetzungsverbund mit dem Landesgesetz (§ 1 Abs. 1 NWGrStHsG), dem Bundesgrundsteuermodell, dem das Land Nordrhein-Westfalen grundsätzlich weiterhin folgt und von dem es nur partiell abweicht, und den Vorgaben und Wertungsdirektiven des Grundgesetzes sowie der Landesverfassung NRW. Die Landesverfassung NRW stützt deutlich das vom Landesgesetzgeber aufgenommene Ziel der Begrenzung der Wohnnebenkosten.“

Der jeweiligen Gemeinde werden nach unserer verfassungsrechtlichen Analyse keine unzumutbaren oder gar ihre Leistungsfähigkeit übersteigenden Begründungsanforderungen bei künftigen Grundsteuerhebesatzungen auferlegt. Das Gegenteil ist der Fall: Die Gemeinde muss zwar für den Lenkungszweck die Verantwortung übernehmen (C. IV. 3.). Vom Landesgesetzgeber vorgezeichnet ist aber der sozial- und gesellschaftspolitische Zweck einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung, wobei im Detail Konkretisierungen und Verfeinerungen möglich sind (C. III. 3.). Mehr wird von der Gemeinde aus verfassungs- und einfach-rechtlichen Gründen nicht verlangt. Eine Begründungspflicht für die Hebesatzdifferenzierung existiert nicht (C. IV 1. u. 2.).

Entscheidend ist, dass sich die Messzahldifferenzierung objektiv gleichheitsrechtlich rechtfertigen lässt. Insoweit gilt für die Gemeinde nichts anders als für den Parlamentsgesetzgeber auch. Der Landesgesetzgeber hat seinen Gestaltungsspielraum auf die Gemeinde zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragen. Innerhalb der Grenzen des Grundsteuergesetzes und des § 1 Abs. 1 NWGrStHsG unterliegt die Gemeinde keinen strengeren gleichheitsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen als der Parlamentsgesetzgeber (C. III. 2.).

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 Lebenshaltungsindex im Allgemeinen und gegebenenfalls auf andere gesamtwirtschaftlich relevante Be- und Entlastungsfaktoren.

Selbst bei einer Messzahldifferenzierung von 50 Prozent ist lediglich eine grobe Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, die den Gemeinden viel Spielraum belässt. Der nicht unerheblichen unmittelbaren Mehrbelastungswirkung stehen mit dem Anliegen einer Stabilisierung bzw. Reduzierung der Wohnnebenkosten ein gegenwärtig besonders gewichtiger, landes- wie bundesverfassungsrechtlich fundierter Lenkungszweck (C. III. 3.), ein sachgerecht abgegrenzter Kreis der Begünstigten (insbesondere C. III. 4. d.) und eine der Grundsteuerbelastung typischerweise nachfolgende Belastungsrelativierung über die Ertragsteuern gegenüber (C. III. 4. e.).

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 sein. 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.).

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

Rechtsgutachten Verfassungsrechtliche Risiken nordrhein-westfälischer Gemeinden im Falle der Festsetzung differenzierender Grundsteuer-Hebesätze im Auftrag des Stadtags Nordrhein-Westfalen, Autoren: Prof. Dr. Steffen Lampert, Prof. Dr. Lars Hummel, LL.M. (Anlage 5 zur Vorlage)

Dem Gutachten ist folgende Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse (Seiten 4 und 5) vorangestellt:

„Zur Einordnung von Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz soll nach den Überzeugungen der Urheber des Gesetzentwurfs den logischen Abschluss der Grundsteuerreform des Bundesmodells bilden, bedürfe diese doch einer Erweiterung, mit welcher den Kommunen ein optionales gesondertes Hebesatzrecht für Wohn- und Nichtwohngrundstücke einzuräumen sei.

Diesem Anspruch wird Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz indes nicht gerecht. Es greift nämlich mit seinen Regelungen in die vorgenommene Bewertung für die Grundsteuer und in die darauf landesweit einheitlich vorgenommene Differenzierung mittels der Steuermesszahlen ein. So modifiziert Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz, gemessen an seinen faktischen Wirkungen, die Grundsteuer nach bisherigem Verständnis und vor allem auch nach Maßgabe des Grundsteuergesetzes. In Abkehr von der einheitlichen Grundlage für die Grundsteuer soll vielmehr ein individueller gemeindebezogener, mit einem Sachgestaltungsanspruch verbundener Belastungserfolg herbeigeführt werden. Ziel ist es dabei, das vormalige Grundsteuer-Belastungsniveau für die Wohngrundstücke zulasten der Nichtwohngrundstücke zu sichern. Die Eigentümer der Nichtwohngrundstücke als Gruppe in einer Gemeinde – in der Summe ihrer Grundsteuermessbeträge – soll so letztlich nicht von der Neubewertung ihrer Grundstücke in vollem Umfang profitieren und korrespondierend die Eigentümer der Wohngrundstücke als Gruppe in einer Gemeinde – in der Summe ihrer Grundsteuermessbeträge – von den nachteiligen Folgen der Neubewertung ihrer Grundstücke verschont werden. Die normativen Resultate der Neubewertung und die nachfolgende Steuerbemessung können damit im Nachhinein in Abhängigkeit der Struktur der jeweiligen Gemeinde im Wege des Zugriffs auf das Belastungsergebnis mittels der Bestimmung der Hebesätze egalisiert werden.

Letztlich geht es dem Landesgesetzgeber damit (nur) darum, die Folgen bundesgesetzlicher Typisierungen und Pauschalierungen auf Ebene des Bewertungsverfahrens mit Blick auf bebauete Grundstücke im Sinne des § 248 BewG zu relativieren, obgleich diese unter denselben Steuergegenstand im Sinne des § 2 GrStG fallen wie unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 BewG. Weil der nach Maßgabe der Bundesregelung sich einstellende Belastungserfolg aus Landesperspektive (politisch) nicht gewollt ist, werden punktuelle Eingriffe vorgenommen, die als solche den Zweckzusammenhang der Bundesregelung einerseits – nämlich der äußeren Form nach – bestätigen und andererseits – nämlich der inneren Absicht nach – modifizieren.

Der Landesgesetzgeber berücksichtigt ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfs auch nicht, dass die Bestimmung der Höhe der Grundsteuer zugleich Ausdruck des Finanzbedarfs der jeweiligen Gemeinde ist. Schon deshalb kann es bei bau- und wertidentischen Grundstücken in verschiedenen Gemeinden zu einer unterschiedlichen Belastung mit der Grundsteuer nach dem Grundsteuergesetz kommen.

Überdies geht der Landesgesetzgeber im Hinblick auf die (politisch) erstrebte Aufkommensneutralität von einem anderen Ziel aus als der Bundesgesetzgeber: Der Bundesgesetzgeber will das Gesamtaufkommen in einer Gemeinde ausgeglichen wissen, um ein konstantes Grundsteueraufkommen zu sichern. Hingegen will der Landesgesetzgeber bei bau- und wertidentischen Grundstücken in verschiedenen Gemeinden der gleichen Steuerbelastung den Weg ebnen.

Ferner ist die Kompetenz des Landesgesetzgebers zur abweichenden Gesetzgebung zwar nicht auf einzelne Regelungsgegenstände oder -aspekte beschränkt, ob er aber die zweite Stufe der Ermittlung der Grundsteuer, mithin die zumindest landeseinheitlich wirkenden Steuermesszahlen, de facto überschreiben darf, erscheint zweifelhaft.“

Ab Seite 5 des Rechtsgutachtens erfolgt die komprimierte Beantwortung der den Gutachterinnen und Gutachtern aufgegebenen Fragestellungen.

Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.10.2024 zum Rechtsgutachten im Auftrag des Städtetags Nordrhein-Westfalen (Anlage 6 zur Vorlage)

Das Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen setzt sich in einem Schreiben an den Städtetag Nordrhein-Westfalen kritisch mit dem von dort in Auftrag gegebenen Gutachten auseinander. Bei der Kritik der Gutachter des Städtetags Nordrhein-Westfalen handele es sich um keine verfassungsrechtliche, sondern im Kern um eine rechtspolitische Kritik. Insbesondere erbringe das Gutachten nicht den Nachweis, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen der vom Bundesmodell abweichende Landesgesetzgeber statt der vom ihm präferierten optionalen Differenzierung der „Grundsteuerhebesätze als Mittel der Feinsteuern“ zwingend eine „Belastungssteuer“ auf Landesebene durch die „Grundsteuermesszahlen als Mittel der Grobsteuerung“ habe wählen müssen.

Bewertung der Gutachten

Wichtig erscheint festzustellen, dass die beiden Gutachten sich nicht aufeinander beziehen, sondern offensichtlich unabhängig voneinander entstanden sind. Beide Gutachten dürfen nach der Wertung des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen als „renommierte Vertreter ihres Fachs“ gelten.

Der Städte und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen schlussfolgert in einem Schnellbrief vom 26.09.2024 zum Rechtsgutachten im Auftrag des Städtetages unter anderem wie folgt: „Dass diese Gutachter die mit einer Hebesatzdifferenzierung zusammenhängenden Rechtsfragen offenbar dezidiert anders bewerten als die Gutachter des Landesgutachtens, bestätigt noch einmal das Vorhandensein ungeklärter Rechtsfragen, was die kommunale Familie von Beginn an den Plänen des Landes für eine Hebesatzdifferenzierung entgegengehalten hatte. Noch in ihrer Bewertung des Landesgutachtens hatte die Geschäftsstelle an ihrer Kritik der Landesregelung grundsätzlich festgehalten und betont, dass das mit einer Differenzierung zusammenhängende Prozessrisiko auf die Gemeinden verlagert bleibe, sowohl mit Blick auf das materielle (Rest-)Risiko – also die Frage, ob die Verwaltungsgerichtsbarkeit die Rechtslage möglicherweise anders einschätzt als die Gutachter des Landesgutachtens – als auch mit Blick auf das Risiko, dass die Differenzierung als solche zusätzliche Rechtsbehelfsverfahren auslösen könnte.“

Dieser Bewertung schließt die Verwaltung sich an. Eine rechtliche Würdigung der Gutachten, ob eigenständig oder durch eine weitere externe Fachlichkeit, erscheint – unabhängig von ihrer Durchführbarkeit und Belastbarkeit – als nicht sachgerecht, da sie keinesfalls die Sichtweise der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorwegnehmen könnte.

Auswertungen

Die Verwaltung hat zuletzt in der 43. Kalenderwoche 2024 eine ausführliche Analyse der aktuell seitens der Finanzverwaltung übermittelten, in das städtische Fachverfahren eingelesenen und dort eindeutig zugeordneten Steuermessbeträge vorgenommen (siehe Anlage 7 zur Vorlage).

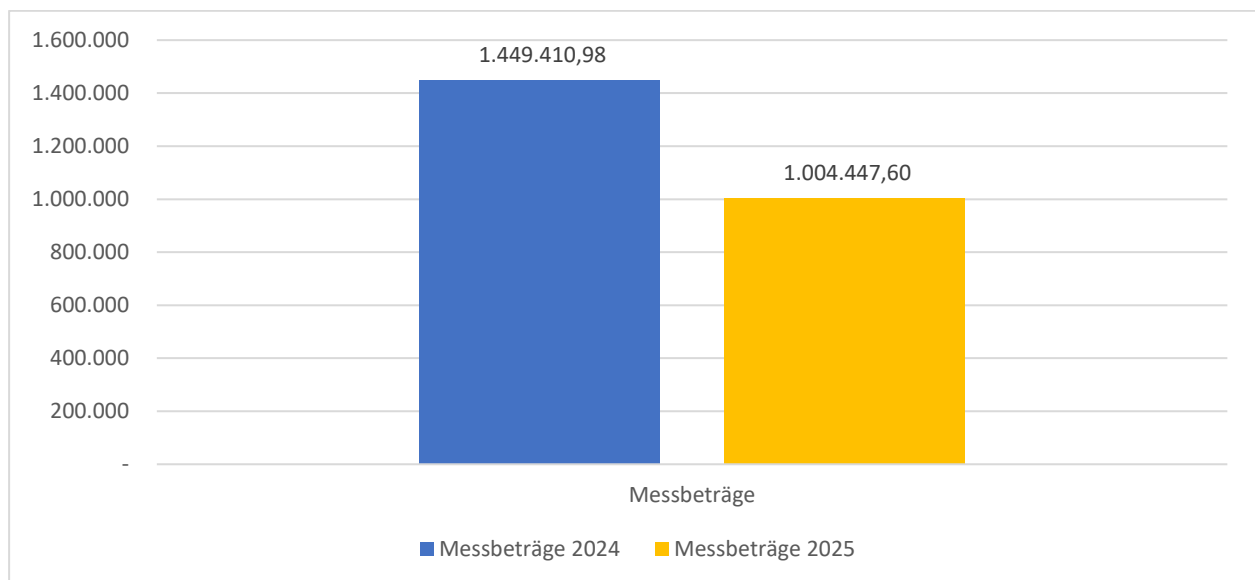
Seitens der Finanzverwaltung sind zwischenzeitlich rund 18 500 Steuermessbeträge (inklusive Korrekturen, Dopplungen et cetera) digital übermittelt worden. Rund 14 800 Steuermessbescheide (nicht städtisch, rund 700 Grundsteuer A und rund 14 100 Grundsteuer B) konnten zwischenzeitlich im städtischen Fachverfahren eindeutig zugeordnet werden. Zum Vergleich: Zur Steuernachveranlagung im April 2024 wurden rund 14 700 Grundsteuerbescheide versandt.

In der Analyse zur Ermittlung des heutigen und künftig möglichen Aufkommens aus der Grundsteuer zeigt sich:

Vergleich der Steuermessbeträge 2024 und 2025 (Spalte 4, Anlage 7 zur Vorlage)

Deutlich wird, dass die Steuermessbeträge 2025 insgesamt rund 30,7 Prozent unterhalb der Steuermessbeträge 2024 liegen.

Abbildung 1: Steuermessbeträge 2024 und 2025 (Datenquelle Stadt Beckum, eigene Darstellung)



Während die Steuermessbeträge insgesamt um rund 30,7 Prozent zurückgehen sinken die Steuermessbeträge der Wohngrundstücke nur um rund 12,87 Prozent. Die Steuermessbeträge der Nichtwohngrundstücke sinken um rund 29,4 Prozent. In der Grundsteuer A sinken die Steuermessbeträge um 55,4 Prozent.

Ermittlung des Aufkommens aus der Grundsteuer 2024 (Spalte 6, Anlage 7 zur Vorlage)

Das Aufkommen aus den Grundsteuern im Jahr 2024 wird aktuell wie folgt erwartet:

Steuerart	Aufkommen 2024
Grundsteuer A	rund 199.000 Euro
Grundsteuer B	rund 7.153.000 Euro
Summe	rund 7.352.000 Euro

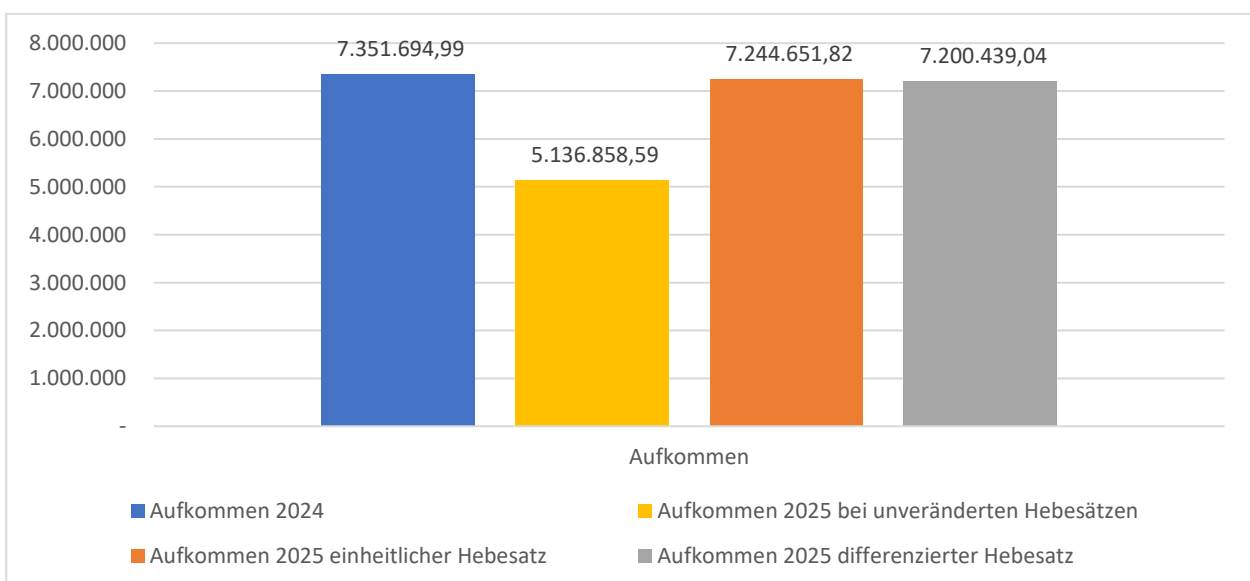
Deutlich wird, dass für das Jahr 2025 ein Aufkommen aus der Grundsteuer von mindestens rund 7,3 Millionen Euro notwendig ist, um die angestrebte Aufkommensneutralität zu erreichen. Hier sind typische Steigerungsraten des Aufkommens aus der Grundsteuer noch nicht berücksichtigt.

Ermittlung des Aufkommens aus der Grundsteuer B ab dem Jahr 2025 und Vergleich (ab Spalte 7, Anlage 7 zur Vorlage)

Zu Vergleichszwecken wurde das Aufkommen aus der Grundsteuer des Jahres 2024 berechnet. Diesem Vergleichswert (= Aufkommensneutralität) wurden folgende Szenarien für das Jahr 2025 gegenübergestellt:

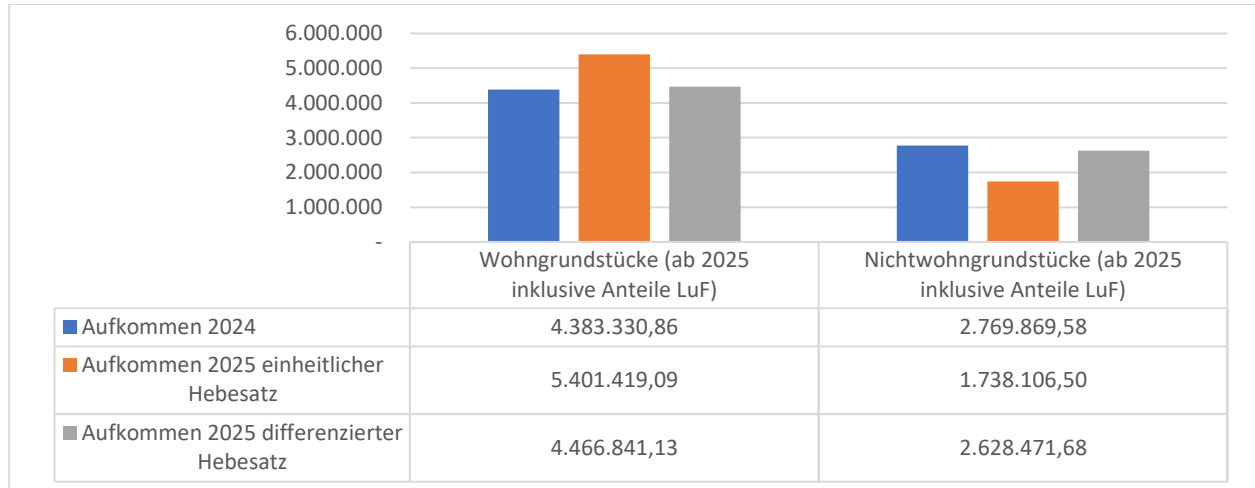
- Szenario 1: Annahme der unveränderten Hebesätze der Grundsteuern des Jahres 2024.
- Szenario 2: Annahme der seitens des Landes im September veröffentlichten sogenannten aufkommensneutrale Hebesätze, bei der Grundsteuer B wurde der einheitliche Hebesatz von 734 vom Hundert berücksichtigt.
- Szenario 3: Annahme der seitens des Landes im September veröffentlichten sogenannten aufkommensneutrale Hebesätze, bei der Grundsteuer B wurden differenzierte Hebesätze von 607 vom Hundert für Wohngrundstücke und 1 110 vom Hundert für Nichtwohngrundstücke berücksichtigt.

Abbildung 2: Aufkommen aus der Grundsteuer (Datenquelle Stadt Beckum, eigene Darstellung)



Das Aufkommen aus der Grundsteuer kann bei unveränderter Übernahme der Hebesätze aus dem Jahr 2024 nicht erreicht werden. Bei Übernahme der seitens des Landes im September veröffentlichten sogenannten „aufkommensneutrale Hebesätze“ – sowohl einheitlich als auch differenziert – kann das Aufkommen aus der Grundsteuer des Jahres 2024 annähernd erreicht werden.

Abbildung 3: Aufkommen aus der Grundsteuer B, differenziert nach Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken (Datenquelle Stadt Beckum, eigene Darstellung)



Die Mehrbelastung aus dem Aufkommen aus der Grundsteuer B des Jahres 2025 gegenüber dem des Jahres 2025 bei Annahme eines einheitlichen Hebesatzes von 734 vom Hundert für die Grundsteuer B würde für die Wohngrundstück rund 1,02 Millionen Euro betragen. Bei den Nichtwohngrundstücke würde gegenläufig eine entsprechende Entlastung eintreten. Bei Annahme der differenzierten Hebesätze von 607 vom Hundert für Wohngrundstücke und 1 110 vom Hundert für Nichtwohngrundstücke im Jahr 2025 wäre die Differenz jeweils für Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke deutlich geringer.

Zu berücksichtigen ist, dass zu Wohnzwecken genutzte Gebäude und Gebäudeteile sowie zu anderen außerbetrieblichen Zwecken genutzte Gebäude und Gebäudeteile (zum Beispiel ein gewerblicher Hofladen) der Land- und Forstwirtschaft (LuF) ab dem Jahr 2025 nicht mehr als land- und forstwirtschaftliches Vermögen (= Grundsteuer A) bewertet werden. Sie werden nun dem Grundvermögen (= Grundsteuer B) zugeordnet. Bei Annahme der seitens des Landes mitgeteilten aufkommensneutralen Hebesätze dürfte diese Verschiebung bei rund 93.000 Euro liegen.

Abbildung 4: Aufkommen aus der Grundsteuer B, differenziert nach Grundstücksarten der Wohngrundstücke der Grundsteuer B (Datenquelle Stadt Beckum, eigene Darstellung)

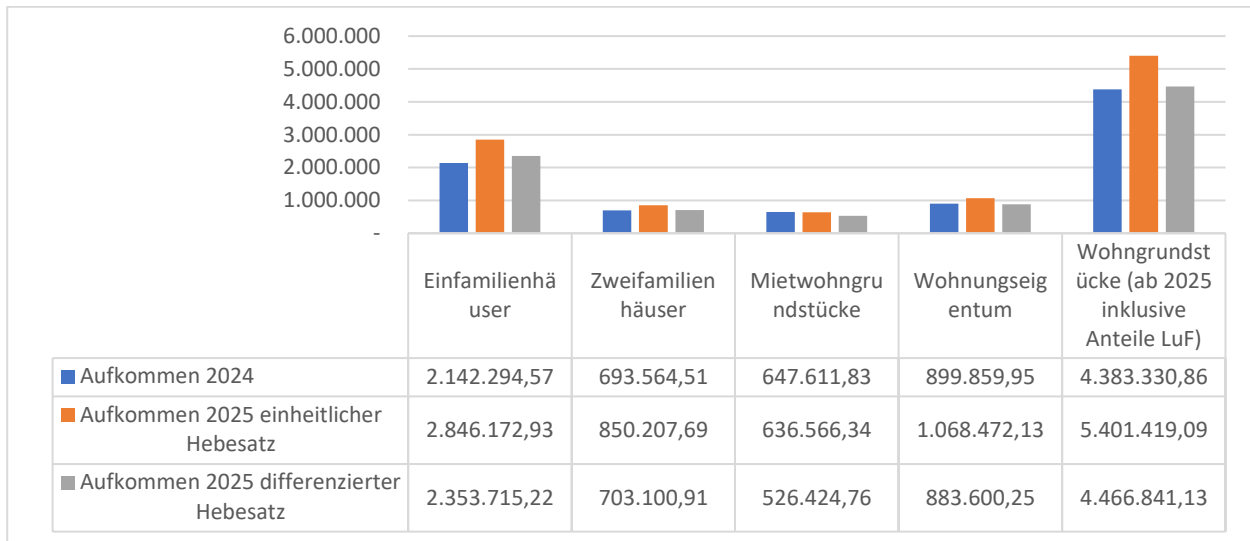
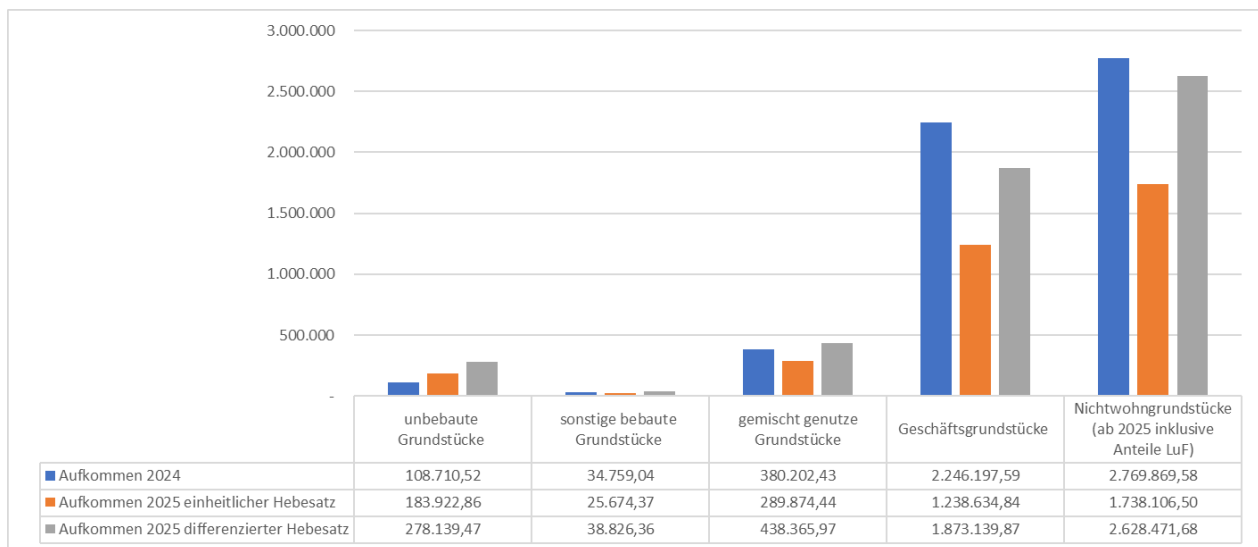


Abbildung 5: Aufkommen aus der Grundsteuer B, differenziert nach Grundstücksarten der Nichtwohngrundstücke der Grundsteuer B (Datenquelle Stadt Beckum, eigene Darstellung)



Deutlich wird, dass unbebaute Grundstücke – unabhängig vom betrachteten Szenario – stärker als bislang belastet würden. Geschäftsgrundstücke würden demgegenüber immer entlastet.

Wie ausgeführt, kann keine Belastungsneutralität erreicht werden. Die nachfolgenden Tabellen liefern einen Überblick über die innerhalb der Grundstücksarten der Grundsteuer B erfolgenden Verschiebungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht:

Wohngrundstücke

Grundstücksart		einheitlicher Hebesatz		differenzierter Hebesatz	
		Grundsteuer 2025 größer Grundsteuer 2024	Grundsteuer 2025 kleiner oder gleich Grundsteuer 2024	Grundsteuer 2025 größer Grundsteuer 2024	Grundsteuer 2025 kleiner oder gleich Grundsteuer 2024
Einfamilienhäuser	Anzahl	5 957		5 957	
		4 567	1 390	3 713	2 244
	Mehrbelastung (+)/ Minderbelastung (-) (Euro)	+703.878		+211.421	
Zweifamilienhäuser	Anzahl	1 630		1 630	
		1 058	572	765	865
	Mehrbelastung (+)/ Minderbelastung (-) (Euro)	+156.643		+9.536	
Mietwohngrundstücke	Anzahl	762		762	
		393	369	273	489
	Mehrbelastung (+)/ Minderbelastung (-) (Euro)	-11.045		-121.187	
Wohnungseigentum	Anzahl	3 927		3 927	
		2 355	1 572	1 712	2 215
	Mehrbelastung (+)/ Minderbelastung (-) (Euro)	+168.612		-16.260	
Wohngrundstücke	Anzahl	12 276		12 276	
		8 373	3 903	6 463	5 813
	Mehrbelastung (+)/ Minderbelastung (-) (Euro)	+1.018.088		+83.510	
		+1.541.446	-523.358	+897.621	-814.111

Nichtwohngrundstücke

Grundstücksart		einheitlicher Hebesatz		differenzierter Hebesatz	
		Grundsteuer 2025 größer Grundsteuer 2024	Grundsteuer 2025 kleiner oder gleich Grundsteuer 2024	Grundsteuer 2025 größer Grundsteuer 2024	Grundsteuer 2025 kleiner oder gleich Grundsteuer 2024
unbebaute Grundstücke	Anzahl	590		590	
		453	137	482	108
	Mehrbelastung (+)/ Minderbelastung (-) (Euro)	+75.212		+169.429	
		+109.373	-34.161	+193.371	--23.942
Geschäftsgrundstücke	Anzahl	657		657	
		202	455	304	353
	Mehrbelastung (+)/ Minderbelastung (-) (Euro)	-1.007.563		-373.058	
		194.150	-1.201.713	455.675	-828.732
gemischt genutzte Grundstücke	Anzahl	416		416	
		173	243	274	142
	Mehrbelastung (+)/ Minderbelastung (-) (Euro)	-90.328		+58.164	
		48.835	-139.162	144.732	-86.569
sonstige bebaute Grundstücke	Anzahl	117		117	
		58	59	71	46
	Mehrbelastung (+)/ Minderbelastung (-) (Euro)	-9.085		+4.067	
		8.423	-17.508	17.407	-13.340
Nichtwohngrundstücke	Anzahl	1780		1780	
		886	894	1131	649
	Mehrbelastung (+)/ Minderbelastung (-) (Euro)	-1.031.763		-141.398	
		360.781	-1.392.544	811.185	-952.583

Vorschlag der Verwaltung

Die Verwaltung schlägt die unveränderte Übernahme der seitens des Landes im September 2024 veröffentlichten differenzierten Hebesätze wie folgt vor:

Steuerart	Hebesatz 2025
Grundsteuer A	331 vom Hundert
Grundsteuer B – Nichtwohngrundstücke –	1 110 vom Hundert
Grundsteuer B – Wohngrundstücke –	607 vom Hundert

Durch diese Festsetzung lässt sich entsprechend der als Anlage 7 zur Vorlage beigefügten „Detailberechnung Grundsteuer“ voraussichtlich folgendes Steueraufkommen generieren:

Steuerart	Aufkommen 2025
Grundsteuer A	rund 105.000 Euro
Grundsteuer B	rund 7.095.500 Euro
voraussichtliches Steueraufkommen	rund 7.200.500 Euro

Im Vergleich zum erwarteten Steueraufkommen 2024 (= Aufkommensneutralität) ergibt sich folgendes Bild:

	voraussichtliches Steueraufkommen	rund 7.200.500 Euro
–	Aufkommensneutralität	rund 7.352.000 Euro
=	Differenz zur Aufkommensneutralität	rund –151.500 Euro

Die Differenz zur Aufkommensneutralität wird – trotz der nachteiligen Haushaltsauswirkung – hingenommen. Einerseits, um eine größtmögliche Nachvollziehbarkeit der Hebesatzfestsetzung durch Übernahme der seitens des Landes veröffentlichten Zahlen zu gewährleisten. Andererseits, da davon ausgegangen wird, dass im Zeitverlauf noch weitere Steuermessbeträge durch die Finanzverwaltung festgesetzt werden, die zu einer Reduzierung der Differenz beitragen können. Gegenläufig besteht das Risiko von Abgängen auf die Steuermessbeträge aufgrund von veränderten Wertfeststellungen des Finanzamtes (zum Beispiel in Folge von Klageverfahren gegen die Grundlagenbescheide). Eine Notwendigkeit zur Veränderung der im Entwurf des Haushaltes 2025 gebildeten Ertrags-/Einzahlungserwartung aus den Grundsteuern wird nicht gesehen.

Die Verwaltung lässt sich bei ihrem Vorschlag von folgenden Zielen leiten:

- Eine unveränderte Übernahme der Hebesätze 2024 scheidet aufgrund der fehlenden Aufkommensneutralität aus.
- Umsetzung der Reform der Grundsteuer in – bezogen auf das Aufkommen der Grundsteuern A und B in Summe – aufkommensneutraler Weise.
- Berücksichtigung der Sondersituation der Land- und Forstwirtschaft.
- Nutzung von differenzierten Hebesätzen aufgrund des sozial- und gesellschaftspolitischen Lenkungsgrundes der Stabilisierung beziehungsweise Reduzierung von Wohnnebenkosten.
- Keine zusätzliche Belastung der Geschäftsgrundstücke gegenüber dem Aufkommen aus der Grundsteuer des Jahres 2024.

Hinzuweisen ist ferner auf Folgendes: Die für Betriebsgrundstücke gezahlte Grundsteuer stellt für die Unternehmen eine Betriebsausgabe dar, die den steuerpflichtigen Gewinn mindert. Um eine Belastung sowohl mit der Grund- als auch mit der Gewerbesteuer zu vermeiden, wird bei Gewerbetreibenden im Rahmen der Ermittlung des Gewerbeertrags zusätzlich eine Kürzung um eine pauschalierte Grundsteuerbelastung vorgenommen.

Die Verwaltung geht davon aus, dass seitens des Landes ein verfassungskonformes Gesetz vorgelegt wurde und die durch das Land beauftragten Rechtsgutachter einen verfassungskonformen Weg zur Umsetzung des Landesrechtes auf Ebene der Kommunen aufgezeigt haben. Der durch diese Gutachter dargestellte Rechtsrahmen wird durch den Vorschlag der Verwaltung nicht überschritten.

Bedauerlicherweise ist das Land nicht bereit, kommunale Ertragsausfälle aufgrund einer etwaigen Rechtswidrigkeit einer Hebesatzdifferenzierung zu übernehmen und so die kommunale Finanzausstattung über eine verlässliche Einnahme aus der Grundsteuer zu garantieren.

Wie der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen und der Landesgesetzgeber hält die Verwaltung die Belastungsverschiebung durch die Reform der Grundsteuer für korrekturbedürftig. Das zunächst verfolgte Ziel der Veränderung der landeseinheitlichen Veränderung der Messzahlen ließ sich auf Landesebene nicht durchsetzen. Übrig bleibt daher aktuell nur eine Differenzierung der Hebesätze. Diese Situation war seitens der Verwaltung nicht gewünscht.

Auch unter Berücksichtigung der differenzierten Hebesätze gilt, dass eine Belastungsneutralität für die einzelnen Steuerpflichtigen nicht erreichbar ist.

Alternative zum Vorschlag der Verwaltung

Alternativ zum Vorschlag der Verwaltung könnte die Übernahme des seitens des Landes veröffentlichten aufkommensneutralen einheitlichem Hebesatz erfolgen. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch alle anderen Hebesatzkonstellationen – selbst unter Einschluss des Hebesatzes der Gewerbesteuer – möglich sind. Die Auswirkungen auf den Haushalt errechnen sich – wie stets – nach dem Muster „Steuermessbeträge x Hebesatz = Aufkommen“.

Bei Übernahme des seitens des Landes veröffentlichten aufkommensneutralen einheitlichem Hebesatzes für die Grundsteuer B würde sich folgendes Bild ergeben:

Steuerart	Hebesatz 2025
Grundsteuer A	331 vom Hundert
Grundsteuer B – Nichtwohngrundstücke und Wohngrundstücke –	734 vom Hundert

Durch diese Festsetzung lässt sich entsprechend der als Anlage 7 zur Vorlage beigefügten „Detailberechnung Grundsteuer“ voraussichtlich folgendes Steueraufkommen generieren:

Steuerart	Aufkommen 2025
Grundsteuer A	rund 105.000 Euro
Grundsteuer B	rund 7.140.000 Euro
voraussichtliches Steueraufkommen	rund 7.245.000 Euro

Im Vergleich zum erwarteten Steueraufkommen 2024 (= Aufkommensneutralität) ergibt sich folgendes Bild:

	voraussichtliches Steueraufkommen	rund 7.245.000 Euro
–	Aufkommensneutralität	rund 7.352.000 Euro
=	Differenz zur Aufkommensneutralität	rund –107.000 Euro

Die Festsetzung eines einheitlichen Hebesatzes für die Grundsteuer B würde – gegenüber der Differenzierung – mit einer Mehrbelastung der Wohngrundstücke verbunden sein. Allerdings böte er die Gelegenheit, verbindliche Gerichtsentscheidungen zum „Ob“ und „Wie“ einer Hebesatzdifferenzierung abzuwarten und in Kenntnis dieser über die Neufestsetzung der Hebesätze, zum Beispiel ab dem Jahr 2026, zu entscheiden.

Auch unter Berücksichtigung eines einheitlichen Hebesatzes gilt, dass eine Belastungsneutralität für die einzelnen Steuerpflichtigen nicht erreichbar ist.

Rechtliche Situation

Wie bereits geschildert und aus der Existenz inhaltlich gegenläufiger Rechtsgutachten ersichtlich, sieht sich die Stadt Beckum einer unsicheren Rechtslage ausgesetzt, die keinerlei belastbare Prognose dahingehend erlaubt, welche Handlungsalternative eine größtmögliche Rechtssicherheit bietet.

Die seitens des vom Städtetag Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebenen Gutachtens geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken bezüglich der ermöglichten Hebesatzdifferenzierung begründen in der Anwendung weitreichende rechtliche Konsequenzen, die letztlich allein durch eine obergerichtliche Entscheidung mit Ausstrahlungswirkung für das ganze Land ausgeräumt werden können. Mit einer solchen klärenden Entscheidung ist allerdings nicht kurzfristig – mutmaßlich nicht vor Ende des Jahres 2025 – zu rechnen.

Bis dahin ist davon auszugehen, dass es zu zahlreichen landesweiten gerichtlichen Einzelentscheidungen kommt, die allenfalls Anhaltspunkte, aber nicht die erforderliche Rechtssicherheit werden bieten können.

Nachfolgend soll dargestellt werden, welche Auswirkungen die geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken im Fall der Entscheidung zugunsten der Anwendung der differenzierten Hebesätze haben, und die damit einhergehenden rechtlichen Konsequenzen näher beleuchtet werden.

Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsgrundlage

Soweit Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der vorgesehenen Hebesatzdifferenzierung geäußert werden, so führt dies dazu, dass die Rechtmäßigkeit der diese umsetzenden Hebesatzsatzung in Frage stünde. Die allgemeine aus § 7 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) abgeleitete Satzungsbefugnis genügt dann nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass, wenn die Regelungen der Satzung zu einem grundrechtsrelevanten Eingriff in den Rechtsbereich der beziehungsweise des Einzelnen berechtigen. So liegt der Fall hier, so dass es einer speziellen Rechtsgrundlage bedarf. Als solche kommt nun § 1 Absatz 1 NWGrStHsG in Betracht, da hierin ausdrücklich die Ermächtigung der Kommune statuiert wird, differenzierte Hebesätze festzusetzen. Zugleich müssen sich Satzungen als untergesetzliche Rechtsakte der Kommunen aber im Rahmen und in den Grenzen des geltenden Rechts halten. Sie müssen also nicht nur mit einfachgesetzlichen höherrangigen Vorschriften in Einklang stehen, sondern insbesondere dürfen sie nicht gegen verfassungsrechtliche Grundsätze verstoßen. Nach Auffassung beider in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten besitzt die Anwendung der vorgesehenen Hebesatzdifferenzierung gleichheitsrechtliche Relevanz, so dass ein unzulässiger Eingriff in Artikel 3 Grundgesetz im Raum steht. Nach dem vom Land in Auftrag gegebenen Gutachten ist dieser Eingriff – jedenfalls soweit nicht der Belastungsunterschied zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken über 50 Prozent liegt – gerechtfertigt, während das Gutachten des Städtetags nicht von einer grundrechtlichen Legitimation ausgeht. Damit wohnt dieser Rechtsgrundlage das Risiko inne, mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen in Widerspruch zu stehen, und die Hebesatzung würde auf einer unsicheren Rechtsgrundlage fußen. Die Satzung ist damit dem Risiko ausgesetzt, durch gerichtliche Entscheidung für rechtswidrig und damit nichtig erklärt zu werden.

Konstellationen der gerichtlichen Befassung

Im nächsten Schritt soll aufgezeigt werden, auf welchem Weg gerichtliche Entscheidungen herbeigeführt werden können. Dargestellt werden also die Rechtsschutzmöglichkeiten der Steuerpflichtigen.

- a) Rechtsschutz gegen kommunale Grundsteuerbescheide bieten zunächst förmliche Widersprüche. Im Bereich der von den Gemeinden zu erhebenden Realsteuern, zu denen die Grundsteuer zählt, ist zunächst das behördliche Widerspruchsverfahren als Vorverfahren durch die jeweiligen Adressaten statthaft. Gibt die Kommune dem Rechtsbehelf durch Widerspruchsbescheid in der Sache nicht statt, ist die Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht die richtige Klageart. Bundesrecht bestimmt, dass Widerspruch und Klage keine aufschiebende Wirkung haben, damit Finanzierung und Durchführung öffentlicher Aufgaben auch bei der Erhebung von Rechtsbehelfen sichergestellt sind.

Dies bedeutet, dass die Abgabe trotz der Erhebung der erwähnten Rechtsbehelfe gegen den Steuerbescheid vom Zahlungspflichtigen zu entrichten ist. Betroffene, die eine Zahlung verhindern möchten, sind gehalten, beim zuständigen Verwaltungsgericht im einstweiligen Rechtsschutz einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung zu stellen. Entscheidet sich das Gericht dann zu Gunsten des Antragstellers, entfällt vorläufig die Zahlungspflicht der Rechtsschutz suchenden Person.

Zu berücksichtigen ist, dass die bisher dargestellten Maßnahmen lediglich zwischen der Stadt Beckum als Erlassbehörde und der individuellen Rechtsschutz suchenden Person Rechtswirkung entfalten. Ein erfolgreicher Widerspruch, eine erfolgreiche Klage gegen einen Steuerbescheid oder ein erfolgreicher gerichtlicher Eilantrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung lassen das Rechtsverhältnis der anderen Steuerpflichtigen und damit auch deren Zahlungspflicht nach dem Gesetz unberührt.

Verwaltungsgerichte prüfen die jeweilige Hebesatzsatzung auf Grundlage der landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage nicht isoliert, sondern als einen Bestandteil ihrer vollständigen Rechtsprüfung. Insbesondere beim einstweiligen Rechtsschutz kann das Verwaltungsgericht auf eine weitergehende Befassung mit der Satzung und dem Landesgesetz verzichten, weil es dort je nach Sachlage eine Interessenabwägung ohne komplexe Beurteilung der Erfolgsaussichten eines Klageverfahrens vornehmen darf. Gerade eine solche anspruchsvolle Prüfung ist hier zu erwarten, so dass in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes keine abschließende Klarheit über die Zulässigkeit dieser Landesoption eintreten wird.

- b) Davon zu unterscheiden ist die seit dem Jahr 2019 in Nordrhein-Westfalen bestehende Möglichkeit, auch gegen örtliche Hebesatzsatzungen die untergesetzliche Normenkontrolle beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu erheben (§ 47 Absatz 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung [VwGO] in Verbindung mit § 109a Justizgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen). Ziel der Neuregelung war es unter anderem, die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte zu entlasten, weil sich mit der Normprüfung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen mittelbare gerichtliche Kontrollen der Satzungen durch die Verwaltungsgerichte erübrigen. Zumindest für das Steuerrecht stellte die Literatur noch im Jahr 2021 einen solchen gewünschten Entlastungseffekt jedoch nicht fest. Den Antrag kann unter anderem jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die kommunale Rechtsvorschrift (hier: Hebesatzsatzung) oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, und zwar innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Norm.

Anders als in den oben dargestellten Anfechtungsverfahren vor den Verwaltungsgerichten in der 1. Instanz ist hier die Rechtswirkung eine andere: Gelangt das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu der Überzeugung, dass die Rechtsvorschrift ungültig ist, so erklärt es sie für unwirksam; in diesem Fall ist die Entscheidung allgemein verbindlich und die gerichtliche Entscheidungsformel von der Kommune zu veröffentlichen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass eine solche Entscheidung zwischen allen Beteiligten, nicht nur zwischen Kommune und der antragstellenden Person Rechtswirkung entfaltet. Die Norm soll in diesen Fällen somit in keiner Rechtsbeziehung mehr Anwendung finden können.

Rechtswirkungen gerichtlicher Entscheidungen

Steht nun fest, auf welchem Wege gerichtliche Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit der Hebesatzdifferenzierung herbeigeführt werden können, ist nunmehr zu betrachten, welche Rechtswirkungen und Konsequenzen sich hieraus ergeben.

- a) Erfolgreiche Individualrechtsschutzverfahren (Anfechtungsklagen) führen dazu, dass die jeweiligen angefochtenen Grundsteuerbescheide mangels wirksamer Rechtsgrundlage aufgehoben werden. Das Gericht darf eine für rechtswidrig befundene untergesetzliche Norm nicht anwenden, sie bleibt indes in ihrer Wirksamkeit unberührt vom Richterspruch. Unmittelbare Rechtswirkungen auf die Satzung entstehen somit nicht. Allerdings entfällt mit der Aufhebung des Steuerbescheids die Rechtsgrundlage für die Erhebung und zugleich der Rechtsgrund für das „Behaltendürfen“ der Steuer, so dass mit Steuerausfällen und Erstattungsansprüchen der individuellen Rechtsmittelführenden zu rechnen ist. Spätestens zu dem Zeitpunkt, in dem das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen NRW eine Entscheidung zur Rechtswidrigkeit der differenzierenden Hebesatzregelung ausspricht, wäre die Hebesatzsatzung dann aufzuheben, um sich nicht dem Vorwurf einer Zuwiderhandlung gegen das Gebot des rechtmäßigen Verwaltungshandelns aus Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz auszusetzen.
- b) Im Fall der erfolgreichen Normenkontrolle nach § 47 Absatz 1 Satz 1 VwGO wird die Satzung unmittelbar für rechtsunwirksam erklärt und soll in keiner Beziehung mehr Anwendung finden können. Zu betrachten ist, inwieweit sich diese Rechtsfolge auf die aufgrund der Hebesatzsatzung erlassenen und bereits bestandskräftig gewordenen Steuerbescheide auswirkt. Einen Anspruch auf zumindest ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Aufhebung eines bestandskräftigen rechtswidrigen Bescheids kennt das wegen § 1 Absatz 2 Abgabenordnung maßgebliche Verfahrensrecht (anders als § 48 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen) nicht. Bestandskräftige Bescheide bleiben von der Regelung zunächst einmal unberührt, so sieht es § 183 Satz 1 VwGO vor, welcher nach einhelliger Auffassung in der Literatur entsprechend § 47 Absatz 5 VwGO auf behördliche Verwaltungsakte (hier: Grundsteuerbescheide) Anwendung finden soll. Entsprechend § 183 Satz 2 VwGO dürfen jedoch formell bestandskräftig festgesetzte, aber noch nicht erhobene Grundsteuern nicht mehr vollstreckt werden, es gilt insoweit eine Vollstreckungssperre. Auf diese Weise stellt die Norm einen Ausgleich zwischen dem öffentlichen Bedürfnis nach Rechtssicherheit und dem nachvollziehbaren Vollstreckungsschutz des Abgabepflichtigen her. Die Unwirksamkeitsentscheidung führt somit im Ergebnis dazu, dass neue Bescheide nicht erlassen und bestandskräftige nicht vollstreckt werden dürfen. Wegen der bestehenden Vollstreckungssperre sind somit auch in dieser Konstellation Steuerausfälle in noch nicht bezifferbarem Ausmaß die Folge.

Keine bloße Unvereinbarkeitsanordnung

Die anerkannte Anwendung der Vollstreckungssperre über § 47 Absatz 5 VwGO in Verbindung mit § 183 Satz 2 VwGO stellt nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts eine Regelung zur Bewältigung der Folgen der Unwirksamkeit von Rechtsvorschriften für zurückliegende Zeiträume dar.

Aus diesem Grund soll es – abgesehen von außergewöhnlichen „Notstandsfällen“ – nicht möglich sein, lediglich die Unvereinbarkeit der Vorschrift mit höherrangigem Recht festzustellen und von einer wenigstens vorübergehenden Fortgeltung der Satzung auszugehen. Diese Auffassung spiegelt sich in beiden Rechtsgutachten übereinstimmend wider und kann daher für den Fall der rechtswidrigen Hebesatzsatzung nicht als realistische Perspektive angesehen werden.

Reichweite der Rechtswidrigkeit

Ein weiterer zu beleuchtender Punkt, ist die Frage der Reichweite des Rechtswidrigkeitsmangels. Erstreckt sich die Nichtigkeitsfeststellung des Gerichts auf die gesamte Satzung oder nur auf eine konkrete Regelung der Hebesatzsatzung?

Vor dem Hintergrund, dass die Stadt Beckum in der Hebesatzsatzung keine isolierte Regelung zur Grundsteuer trifft, sondern daneben auch den Hebesatz für die Gewerbesteuer festsetzt, ist dies bedeutend. Sollte sich die Reichweite der Unwirksamkeit auf die Satzung insgesamt erstrecken, wäre es zur Ausklammerung der Gewerbesteuer von den rechtlichen Risiken der Hebesatzdifferenzierung geboten, 2 gesonderte Hebesatzsatzungen zu beschließen. Übereinstimmend gehen Rechtsprechung und Literatur – und zudem die beiden eingeholten Rechtsgutachten – im Rahmen der Fehlerfolgenlehre allgemein davon aus, dass Normen und damit auch Satzungen teilunwirksam sein können. Dies soll dann der Fall sein, wenn die Satzung inhaltlich sinnvoll teilbar ist und mit Sicherheit angenommen werden kann, dass sie auch ohne den unwirksamen Teil erlassen worden wäre. Davon ist vorliegend auszugehen. Das Gutachten im Auftrag des Städtetags Nordrhein-Westfalen nennt genau diese Konstellation beispielhaft, nämlich dass im Falle einer gemeinsamen Hebesatzsatzung für Grundsteuer und Gewerbesteuer nur die Hebesätze der Grundsteuer für unwirksam erklärt werden können. Insofern ist es aus Rechtsgründen nicht geboten, zwei getrennte Hebesatzsatzungen zu beschließen.

Ferner ist die Frage der Gesamtunwirksamkeit mit Blick darauf relevant, ob bei Feststellung der Gleichheitswidrigkeit der Hebesätze bezogen auf die Grundsteuer beide Hebesätze rechtswidrig und damit für unwirksam zu erklären sind, oder ob ein Hebesatz verbleibt, auf den dann für die jeweils andere Gruppe der Steuerpflichtigen zurückgegriffen werden kann. Aufgrund dessen, dass der Gleichheitssatz relativ wirkt und sich die Ungleichbehandlung nicht aus dem einzelnen Hebesatz, sondern erst aus dem Zusammenspiel beider Hebesätze ergeben würde, lässt sich die Frage der Gesamtunwirksamkeit nicht einfach beantworten. Die Verfasser des vom Land in Auftrag gegebenen Gutachtens kommen nach umfassender Auswertung der – wie sie postulieren – wenigen vergleichbaren höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu dem Ergebnis, dass nur eine Erstreckung der Rechtswidrigkeit auf beide Hebesätze und damit eine Gesamtunwirksamkeit beider Hebesätze die rechtslogische Konsequenz sein könne. Sie führen aus, dass insbesondere Gründe des effektiven Rechtsschutzes gegen die Annahme sprechen, nur der höhere oder nur der niedrigere Hebesatz könne rechtswidrig und damit unwirksam sein.

Denn etwa der Rechtsschutz suchende Grundstückseigentümer eines Nichtwohngrundstücks, der sich gegen die Schlechterstellung gegenüber dem Grundstückseigentümer eines Wohngrundstücks wendet, könne sein aus der Ungleichbehandlung erwachsendes subjektives Recht auf Gleichstellung nicht erreichen, wenn die Unwirksamkeitsfolge sich lediglich in einem Ausspruch der Rechtswidrigkeit des niedrigeren (begünstigenden) Hebesatzes für Wohngrundstücke wiederfinde. Darin läge nämlich zugleich die Feststellung, dass der für ihn geltende höhere Hebesatz rechtmäßig und seine Klage folgerichtig mangels Rechtsverletzung abzuweisen wäre. Ein vom Gericht an den Satzungsgeber adressierter Auftrag, eine gleichheitskonforme Regelung herzustellen, hätte für den Rechtsmittelführer selbst dann keine Auswirkungen mehr. Sein Steuerbescheid wäre inzwischen bestandskräftig und nicht mehr abänderbar. Dies spricht somit dafür, dass im Falle der Feststellung eines Gleichheitsverstoßes der Hebesatzregelung sich die Unwirksamkeitsrechtsfolge auf beide Hebesätze gleichermaßen auswirkt. Anderslautende Ausführungen sind in dem vom Städtetag Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebenen Gutachten nicht zu verzeichnen.

Heilungsmöglichkeit durch rückwirkenden Satzungserlass

Sind nun im Falle eines festgestellten Gleichheitsverstoßes beide Hebesätze von der Unwirksamkeitsfolge erfasst, ist zu prüfen, ob und wie dieser hebesatzlose Zustand mit seinen erheblichen fiskalischen Auswirkungen beseitigt werden kann.

Es stellt sich somit die Frage, ob der rückwirkende Erlass einer neuen, nunmehr gleichheitskonformen Hebesatzsatzung möglich ist, so dass auf diese Weise eine Heilung herbeigeführt werden kann. Die allgemeine Frage der Zulässigkeit einer rückwirkenden Änderung von Rechtsvorschriften ist im Ergebnis eine Abwägungsentscheidung, die Vertrauensschutzgesichtspunkte mit dem Bedürfnis nach einer rückwirkenden Normenkorrektur in Einklang bringen muss. Hierbei haben sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts heraus 2 Fallgruppen in der Rechtsanwendung etabliert, die Fallgruppe der sogenannten „echten“ und der „unechten“ Rückwirkung. Während die echte Rückwirkung einen in der Vergangenheit liegenden und bereits abgeschlossenen Sachverhalt betrifft und in diesen nachträglich regelnd eingegriffen werden soll, ist der Sachverhalt bei der unechten Rückwirkung noch nicht abgeschlossen und ein schützenswertes Vertrauen auf eine Rechtsposition konnte noch nicht endgültig entstehen. Die echte Rückwirkung wird allgemein als unzulässig erachtet, weil hier das Vertrauen auf den Bestand eines abgeschlossenen Rechtszustands überwiegend schützenswert ist. Nur ausnahmsweise, wenn gerade dieses Vertrauen im Einzelfall aus bestimmten Gründen nicht schützenswert ist, kann auch die echte Rückwirkung zulässig sein. Dies kommt insbesondere in 2 Konstellationen vor: Zum einen, wenn die Rechtsposition des Betroffenen durch die nachträgliche Änderung verbessert wird und zum anderen, wenn der Betroffene die Verfestigung seiner Rechtsposition durch eigene Maßnahmen verhindert, spricht er gegen einen Bescheid einen Rechtsbehelf einlegt und damit selbst zum Ausdruck bringt, an die Regelungswirkung nicht gebunden sein zu wollen. Dies steht einem schützenswerten Vertrauen entgegen und führt nach Auffassung der Rechtsprechung dazu, dass der Betroffene somit grundsätzlich sogar das Risiko einer Verschlechterung seiner Rechtsposition in Kauf nehmen müsse.

Angewandt auf die vorliegende Konstellation ist zunächst festzuhalten, dass eine rückwirkende Änderung der Hebesätze einen Fall der echten Rückwirkung darstellen würde. Eingehend setzen sich die Verfasser des vom Land in Auftrag gegebenen Gutachtens mit den aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abgeleiteten Vorgaben zu den möglichen Ausnahmefällen von der als grundsätzlich unzulässig angesehenen rückwirkenden Änderung von Steuergesetzen auseinander. Das Vertrauen in einen Steuersatz für abgeschlossene Zeiträume wird zwar allgemein als schutzwürdig erachtet, gleichwohl seien aber auch im Bereich von Steuergesetzen (und damit übertragbar auf den vorliegenden Fall der Hebesatzsatzung) die anerkannten, unter Vertrauensgesichtspunkten bestehenden Fallgruppen der ausnahmsweise zulässigen echten Rückwirkung zu beachten.

Konkret schlussfolgern die Gutachter des vom Land in Auftrag gegebenen Gutachtens, dass grundsätzlich der rückwirkende Erlass einer Hebesatzsatzung zwar möglich sei, sich diese jedoch nur auswirken könne auf die noch offenen Fälle (bescheidloser Zustand, anhängiges Rechtsbehelfsverfahren), nicht hingegen auf diejenigen Steuerpflichtigen, die ihren Bescheid haben bestandskräftig werden lassen. Notwendig sei die rückwirkende Heilung auch im Bereich derjenigen bestandskräftigen Bescheide, denen die Vollstreckungssperre entsprechend § 183 Satz 2 VwGO entgegenstünde. Innerhalb der Gruppe der noch offenen Fälle sei zwischen den Eigentümern von Wohn- und Nichtwohngrundstücken zu unterscheiden.

Die Gruppe der Nichtwohngrundstückseigentümerinnen und -eigentümer könne die rückwirkende Festsetzung eines Hebesatzes die Gleichheitswidrigkeit beseitigen, der in gleicher Höhe wie derjenige für die Wohngrundstücke oder in einem weiterhin gegenüber Wohngrundstücken höheren aber niedriger als zuvor bemessenen Hebesatz bestehen würde. Innerhalb der Gruppe der Wohngrundstückseigentümerinnen und -eigentümer sei – erneut aus Vertrauensschutzgesichtspunkten – zumindest eine Höherbelastung unzulässig, so dass ein höherer, an den für Nichtwohngrundstücke angepasster oder angenäherter Wert ausgeschlossen sei.

Der rückwirkende Erlass einer Hebesatzsatzung ist also grundsätzlich möglich und kann eine für rechtswidrig erkannte Hebesatzsatzung heilen. Allerdings darf dies aus den dargestellten Rechtsgründen nicht als generelle und umfassende Heilung des Rechtszustands einschließlich seiner fiskalischen Auswirkungen verstanden werden. Die Heilung wird sich nur noch auf die offenen Fälle sowie diejenigen auswirken können, bei denen eine Vollstreckungssperre entsprechend § 183 Satz 2 VwGO greift. So wird es einen großen Teil von abgeschlossenen Sachverhalten geben, auf die die Änderung keinen Einfluss mehr nehmen kann.

Zusammenfassung der wesentlichen rechtlichen Konsequenzen

Zusammenfassend lassen sich für die Stadt Beckum für den Fall der Rechtswidrigkeit der differenzierenden Hebesatzregelung folgende Aussagen treffen:

- Die aufgrund einer nachträglich für unwirksam befundenen Hebesatzsatzung ergangenen bestandskräftigen Bescheide bleiben von der Fehlerfolge unberührt, sie sind aber aufgrund der Vollstreckungssperre entsprechend § 183 Satz 2 VwGO nicht durchsetzbar. Es drohen Finanzausfälle in nicht bezifferbarer Höhe.

- In noch nicht abgeschlossenen Fällen, in denen noch keine bestandskräftigen Bescheide vorliegen, kann eine rückwirkend zu erlassende Hebesatzsatzung einen bestehenden Gleichheitsverstoß mit heilender Wirkung insofern beseitigen, dass der Hebesatz für die Nichtwohngrundstücke herabgesetzt wird (wenigstens auf das Niveau des Hebesatzes für Wohngrundstücke). Eine Erhöhung des Hebesatzes für Wohngrundstücke ist indes nicht zulässig.
- Eine vorsorgliche getrennte Verabschiedung von Hebesatzsatzungen für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer ist nicht erforderlich.

Kommunaler Finanzausgleich (Schlüsselzuweisungen)

Die Einnahmen aus der Grundsteuer werden im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Dies erfolgt derzeit für die Schlüsselzuweisungen in der Weise, dass die saldierten Ist-Einnahmen (Einnahmen abzüglich Erstattungen) der jeweiligen Kommune in der sogenannten Referenzperiode (01.07. des Vorvorjahres bis 30.06. des Vorjahres) durch den örtlichen Hebesatz geteilt und mit einem landesweit einheitlichen fiktivem Hebesatz multipliziert werden. Dieser fiktive Hebesatz soll nach dem Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2025 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2025 – GFG 2025) für kreisangehörige Städte und Gemeinden bei der Grundsteuer A 262 vom Hundert (Vorjahr: 259 vom Hundert) und bei der Grundsteuer B 505 vom Hundert (Vorjahr: 501 vom Hundert) betragen. Im Grundsatz gilt: Je höher die fiktive eigene Steuerkraft, desto geringer sind die Schlüsselzuweisungen.

Wie die Reform der Grundsteuer und die damit verbundenen landesweiten Veränderungen der Grundsteuerhebesätze – auch der optionalen Differenzierung – auf die Systematik der Berechnungen der Schlüsselzuweisungen Einfluss haben werden, wird aktuell auf Landesebene, auch gutachterlich, ausgewertet. Absehbar erscheint, dass die fiktiven Hebesätze, die ab 01.01.2025, also für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2026, relevant werden, einer Anpassung bedürfen. Zur Form dieser Anpassung gibt es noch keine Erkenntnisse.

Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass über die Systematik des Gemeindefinanzierungsgesetzes eine anteilige Kompensation von eventuellen Steuerausfällen aufgrund einer etwaigen Rechtswidrigkeit einer Hebesatzdifferenzierung erfolgt. Dies ist jedoch weder hinsichtlich des „Ob“ noch der Höhe nach verlässlich einzuschätzen.

Neue Hebesatzsatzung für das Jahr 2025 notwendig

Ein rechtzeitiger Beschluss neuer Hebesätze im Rahmen einer Hebesatzsatzung für das Jahr 2025 ist in jedem Fall notwendig, da die Hebesätze des Vorjahres nicht mehr verwendet werden können. Dies hat insbesondere rechtliche Gründe. Nach § 25 Absatz 2 Grundsteuergesetz (GrStG) ist der Hebesatz für ein oder mehrere Kalenderjahre, höchstens jedoch für den Hauptveranlagungszeitraum der Steuermessbeträge festzusetzen. Hintergrund für diese Regelung ist, dass sich mit jeder Hauptveranlagung die Grundsteuerwerte (und damit die Steuermessbeträge) verändern. Deshalb geht der Gesetzgeber von der Notwendigkeit neuer Hebesätze aus, da die „alten“ Hebesätze rechnerisch nicht mehr zu den „neuen“ Steuermessbeträgen passen. Aus dieser Regelung kann man schließen, dass die Hebesätze des Jahres 2024 zum 01.01.2025 aufgrund der bundesgesetzlichen Regelung im GrStG außer Kraft treten, das heißt auch nicht mehr vorübergehend für die Grundsteuerbescheide 2025 verwendet werden können.

Eine neue Hebesatzsatzung wäre unabhängig von der rechtlichen Dimension jedoch ohnehin notwendig, da die Hebesätze rechnerisch nicht mehr zu den neuen Steuermessbeträgen im Rahmen der Grundsteuerreform passen.

Verantwortung des Rates der Stadt Beckum

Wie ausgeführt wird eine verlässliche und letztgültige Klärung der Zulässigkeit einer Hebesatzdifferenzierung bei der Grundsteuer B auf Basis des hiesigen Landesrechts voraussichtlich erst durch entsprechende Gerichtsentscheidungen erfolgen können.

Bei der Entscheidung zur Nutzung eines einheitlichen Hebesatzes oder differenzierter Hebesätze bei der Grundsteuer B handelt es sich um eine Entscheidung, die letztlich durch den Rat der Stadt Beckum, in voller Kenntnis möglicher Konsequenzen, zu treffen sein wird.

Landeszuweisung zur informationstechnischen Unterstützung

Das Land hat zugesagt, die Kommunen wegen der informationstechnischen Umsetzung einer möglichen Hebesatzdifferenzierung für Wohn- und Nichtwohngrundstücke finanziell zu unterstützen. Im Entwurf des Landeshaushalts sind für diese Unterstützung 4 Millionen Euro vorgesehen.

Die Verteilung der Mittel soll nach Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden wie folgt erfolgen: Rund 2,1 Millionen Euro sollen als Sockelbetrag geleistet und auf alle 396 Städte und Gemeinden zu gleichen Teilbeträgen verteilt werden, um die Grundkosten abzudecken, die jeder Kommune unabhängig von ihrer Einwohnerzahl entstehen. Weitere rund 1,9 Millionen Euro sollen nach Maßgabe der Bevölkerungszahl zum Stichtag 31.12.2023 an die Städte und Gemeinden ausgezahlt werden.

Hierdurch sollen folgende Leistungen abgedeckt werden:

1. Softwareentwicklung
2. Update, Test, Freigabe
3. Customizing (Bescheide/Formulare)
4. Weitere Kosten, die im Rahmen der informationstechnischen Umsetzung der Grundsteuerreform entstanden sind

Als Auszahlungszeitpunkt ist der 15.01.2025 vorgesehen. Auf die Stadt Beckum sollen rund 9.200 Euro entfallen.

Inwieweit diese Mittel ausreichend sind, den zusätzlichen Aufwand aufgrund der geplanten Nutzung der differenzierten Hebesätze zu decken kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Grundsteuer C

Die Grundsteuer C ist eine weitere Option für die Kommunen Grundsteuern zu erheben, und zwar für unbebaute, aber baureife Grundstücke, die nicht der Land- und Forstwirtschaft zugeordnet sind. Derartige Flächen fallen derzeit als unbebaute Grundstücke in den Bereich der Grundsteuer B. Das fiskalische Argument der Generierung von Einnahmen zur Finanzierung der städtischen Aufgaben tritt bei der Grundsteuer C in den Hintergrund zugunsten der städtebaulichen Zielsetzungen (Bedarfsdeckung an Wohn- und Arbeitsstätten sowie Gemeinbedarfseinrichtungen und Nachverdichtung im Siedlungsraum). Ziel ist die „Baulandmobilisierung“.

Mit der Grundsteuerreform wird in Deutschland zum 01.01.2025 die Grundsteuer C (erneut) eingeführt. Danach können nordrhein-westfälische Kommunen erstmalig zum 01.01.2025 aus städtebaulichen Gründen in ausgewählten Zonen des Gemeindegebietes einen erhöhten Sonderhebesatz für baureife aber unbebaute Grundstücke einführen.

Das GrStG und das NWGrStHsG legen fest, dass der Hebesatz der Grundsteuer C höher als der Hebesatz der Grundsteuer B für Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke ausfallen muss. Dies ist aufgrund der städtebaulichen Zielsetzung auch geboten. Durch die höhere Besteuerung soll erreicht werden, dass derartige Grundstücke sukzessive bebaut werden.

§ 25 Absatz 5 Sätze 1 bis 4 GrStG in der ab 01.01.2025 geltenden Fassung lautet: *„Die Gemeinde kann aus städtebaulichen Gründen baureife Grundstücke als besondere Grundstücksgruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke im Sinne des § 246 des Bewertungsgesetzes bestimmen und abweichend von Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 für die Grundstücksgruppe der baureifen Grundstücke einen gesonderten Hebesatz festsetzen. Baureife Grundstücke sind unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 des Bewertungsgesetzes, die nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaut werden könnten. Eine erforderliche, aber noch nicht erteilte Baugenehmigung sowie zivilrechtliche Gründe, die einer sofortigen Bebauung entgegenstehen, sind unbeachtlich. Als städtebauliche Gründe kommen insbesondere die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten sowie Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, die Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen oder die Stärkung der Innenentwicklung in Betracht.“*

Die Ausweisung von besonderen Bereichen setzt voraus, dass es bestimmte Gebiete innerhalb des Stadtgebietes gibt, die diesen Steuerungsbedarf dringender benötigen als andere (§ 25 Absatz 5 Satz 5 GrStG). Ferner wäre der räumliche Geltungsbereich der Verfügung festzusetzen, der mindestens 10 Prozent des Gemeindegebietes umfassen muss (§ 25 Absatz 5 Satz 6 GrStG).

Im Stadtgebiet gibt es eine nicht unerhebliche Anzahl an Grundstücken, die trotz Baureife aktuell nicht bebaut sind. Vor der Einführung einer Grundsteuer C gilt es allerdings, zunächst eine grundsätzliche Diskussion zu führen mit dem Ziel, die städtebaulichen Aspekte in diesem Kontext zu erörtern und die Effektivität einer Grundsteuer C zum Erreichen der Ziele kritisch zu betrachten. Auch müsste die Frage beantwortet werden, ab welchem Steuersatz das Ziel der „Baulandmobilisierung“ erreicht werden würde. Wie bei jeder anderen Steuer ist eine „erdrosselnde Wirkung“ verboten.

Bei der Beschäftigung mit einer derartigen Steuer ist der formelle Aufwand zu berücksichtigen, der zu einer gesetzeskonformen und insgesamt gerichtsfesten Steuererhebung betrieben werden muss. Entsprechende Vorgaben sind im § 25 Absatz 5 Satz 7 GrStG definiert worden: *„Die genaue Bezeichnung der baureifen Grundstücke, deren Lage sowie das Gemeindegebiet, auf das sich der gesonderte Hebesatz bezieht, sind jeweils nach den Verhältnissen zu Beginn eines Kalenderjahres von der Gemeinde zu bestimmen, in einer Karte nachzuweisen und im Wege einer Allgemeinverfügung öffentlich bekannt zu geben. In der Allgemeinverfügung sind die städtebaulichen Erwägungen nachvollziehbar darzulegen und die Wahl des Gemeindegebiets, auf das sich der gesonderte Hebesatz beziehen soll, zu begründen.“*

Folglich müssten zunächst sämtliche potentiellen Baugrundstücke ermittelt und einer planungsrechtlichen Grundlagenprüfung unterzogen werden (noch unbebaute Grundstücke im Bebauungsplan, planungsrechtliche Zulässigkeit und mögliche Ausnutzung in § 34 Baugesetzbuch (BauGB)-Bereichen sowie Abgrenzung § 34 zu § 35 BauGB). Darüber hinaus müsste eine Einschätzung erfolgen, ob und in welchem Umfang ein jeweiliges Grundstück bebaut werden könnte. Ein Grundstück kann aus mehreren Flurstücken bestehen, ein unbebautes Grundstück kann zu einem bebauten Grundstück gehören.

Festzuhalten ist, dass die Identifikation baureifer Grundstücke und deren Nutzbarkeit zentrale Herausforderungen darstellen. Ob ein bebautes Grundstück vorliegt richtet sich nach den Feststellungen im Grundlagenbescheid des Finanzamtes. Hieran ist die Stadt gebunden. Die aufwendige Feststellung, ob ein unbebautes Grundstück nach Lage, Form und Größe und seinem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaut werden könnte, wäre dagegen Aufgabe der Stadt Beckum.

Schon die Prüfung, ob eine Einführung sinnvoll und wirtschaftlich ist, wäre mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden und nur mit zusätzlichen Personalressourcen leistbar. Darüber hinaus wäre eine Einführung rechtlich risikobehaftet. Um das Ziel, die Bebauung von Grundstücken zu erreichen, gibt es bereits baurechtliche Instrumente. Hierfür müsste keine Grundsteuer C eingeführt werden.

Mit der Einführung einer Grundsteuer C würde ein erheblicher Verwaltungsaufwand entstehen, der durch die jährliche Aktualisierung der Verzeichnisse dauerhaft anfallen würde. Der erhebliche Arbeitsaufwand könnte auch dauerhaft nur mit zusätzlichem Personal geleistet werden. Wie der personelle und damit finanzielle Mehraufwand im Verhältnis zum beabsichtigten Nutzen beziehungsweise zu den zu erwartenden Einnahmen durch die Erhebung der Grundsteuer C steht, ist offen.

Die Verwaltung rät nach Abwägung sämtlicher Argumente von der Einführung einer Grundsteuer C zum 01.01.2025 ab.

Gewerbsteuer

Eine Veränderung des Hebesatzes der Gewerbsteuer ist für das Jahr 2025 nicht geplant. Dieser soll unverändert bei 435 vom Hundert verbleiben.

Anlage(n):

- 1 Schreiben des Abgeordneten Markus Höner, MdL, vom 23.07.2024
- 2 Übersicht über die veröffentlichten Hebesätze für alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen
- 3 Schreiben der landwirtschaftlichen Ortsverbände Beckum und Vellern-Neubeckum vom 27.08.2024
- 4 Rechtsgutachten zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze durch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen erstattet für das Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen
- 5 Rechtsgutachten Verfassungsrechtliche Risiken nordrhein-westfälischer Gemeinden im Falle der Festsetzung differenzierender Grundsteuer-Hebesätze im Auftrag des Städtetags Nordrhein-Westfalen
- 6 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.10.2024 zum Rechtsgutachten im Auftrag des Städtetags Nordrhein-Westfalen
- 7 Szenario-Vergleich Grundsteuerreform 2025
- 8 Satzung der Stadt Beckum über die Festsetzung der Realsteuerhebesätze (Hebesatzsetzung)