



Beschlussvorlage FB 25 - Steuern und Zahlungsabwicklung	Nr.: 2024/0926 Status: öffentlich Datum: 17.10.2024 Verfasser/in: Herr Mölders, 4498						
Sechste Satzung zur Änderung der Satzung über die Festsetzung der Steuerhebesätze für die Realsteuern in der Stadt Herne							
Beratungsfolge: <table><thead><tr><th>Datum</th><th>Gremium</th></tr></thead><tbody><tr><td>21.11.2024</td><td>Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Immobilien</td></tr><tr><td>26.11.2024</td><td>Rat der Stadt</td></tr></tbody></table>		Datum	Gremium	21.11.2024	Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Immobilien	26.11.2024	Rat der Stadt
Datum	Gremium						
21.11.2024	Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Immobilien						
26.11.2024	Rat der Stadt						

Finanzielle Auswirkungen in Euro

Teilergebnisplan (konsumtiv)		
Produkt	Kontengruppe	Ertrag/Aufwand (-)
Nr.: 6101 Bez.: Allgemeine Finanzwirtschaft	Nr.: 1 Bez.: Steuern und ähnliche Abgaben	keine

Teilfinanzplan (investiv)		
Maßnahme	Kontengruppe	Einzahlung/Auszahlung (-)
Nr.: Bez.:	Nr.: Bez.:	keine

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt beschließt die sechste Satzung zur Änderung der Satzung über die Festsetzung der Steuerhebesätze für die Realsteuern in der Stadt Herne gemäß Anlage 1 der Beschlussvorlage.

1. Sachverhalt

Zum Stichtag 01.01.2025 wird die Grundsteuerreform wirksam. Damit dürfen nach dem 31.12.2024 die auf den alten Einheitswerten (Wertverhältnisse 01.01.1964) beruhenden Grundsteuermessbeträge nicht mehr zur Grundsteuerveranlagung herangezogen werden.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich bei der Umsetzung der Grundsteuerreform für das sogenannte Bundesmodell entschieden. Das Bundesmodell führt in der (Neu-)Bewertung zu einem signifikanten Rückgang der Summe der Grundsteuermessbeträge. Dabei kommt es zudem zu einer massiven Belastungsverschiebung: Die Messbeträge der Geschäftsgrundstücke werden halbiert, die Messbeträge für Ein- und Zweifamilienhäuser erhöhen sich um 10 bis 20 Prozent.

Die Stadt Herne hat zusammen mit anderen Kommunen und dem Städtetag NRW das Land frühzeitig auf die eklatante Belastungsverschiebung hingewiesen, die Landesregierung hat diese Hinweise zunächst ignoriert. Der Vorschlag, die Steuermesszahl für Geschäftsgrundstücke anzuheben, wie dies andere Bundesländer (z.B. Sachsen und das Saarland) schon im Rahmen der Öffnungsklausel beschlossen hatten, wurde mit Hinweis auf

verfassungsrechtliche Bedenken und „weil es sowieso schon zu spät ist, alle Geschäftsgrundstücke neu zu bewerten“, abgelehnt.

Stattdessen wurde den Kommunen mit Verabschiedung des nordrhein-westfälischen Grundsteuerhebesatzgesetz (NWGrStHsG) die Möglichkeit eröffnet, anstatt eines einheitlichen Hebesatzes differenzierende Hebesätze jeweils für Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke festzusetzen.

Die Finanzverwaltung des Landes NRW hat der Stadt Herne im September 2024 die neuen – für die Stadt Herne jeweils aufkommensneutralen – folgenden Grundsteuerhebesätze mitgeteilt:

- | | |
|---|--------|
| • Grundsteuer A (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft) | 320% |
| • Grundsteuer B (Grundvermögen – einheitlicher Hebesatz) | 990% |
| • Grundsteuer B (Hebesatz differenziert für Wohngrundstücke) | 829% |
| • Grundsteuer B (Hebesatz differenziert für Nichtwohngrundstücke) | 1.511% |

Sowohl die Mehrzahl der Kommunen als auch der Städtetag NRW waren gegen die Abwälzung des Problems der Belastungsverschiebung auf die Städte und Gemeinden, die dadurch ein erhöhtes Prozessrisiko tragen und bei Feststellung der Verfassungswidrigkeit des NWGrStHsG einen erheblichen Einnahmeausfall bei der Grundsteuer hinnehmen müssten.

Die Landesregierung und der Städtetag NRW haben jeweils Gutachten in Auftrag gegeben, um die Verfassungsmäßigkeit der Einführung differenzierender Grundsteuerhebesätze zu beleuchten. Das Gutachten des Landes kommt zum Ergebnis, dass die differenzierenden Hebesätze keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegen; das Gutachten des Städtetages kommt zum gegenteiligen Ergebnis.

Differenzierende Grundsteuerhebesätze können nach dem NWGrStHsG für zwei Gruppen von Grundstücksarten beschlossen werden. Einmal für die Wohngrundstücke (§ 249 Abs. 1 Nr. 1 – 4 Bewertungsgesetz (BewG); Bewertung nach dem Ertragswertverfahren) und einmal für die Nichtwohngrundstücke (§ 249 Abs. 1 Nr. 5 – 8 BewG; Bewertung nach dem Sachwertverfahren).

Zu den Wohngrundstücken gehören Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum. Zu den Nichtwohngrundstücken gehören unbebaute Grundstücke, sonstige bebaute Grundstücke und Teileigentum sowie Geschäftsgrundstücke und gemischt genutzte Grundstücke.

Bei den gemischt genutzten Grundstücken ist (auch) ein Wohnanteil enthalten, der zwischen 20 und 80 Prozent betragen kann. Dieser nicht unerhebliche Wohnanteil stellt das (größte) verfassungsrechtliche Problem bei Anwendung differenzierender Hebesätze dar, weil der Hebesatz innerhalb der Grundstücksgruppen nicht mehr weiter differenziert werden darf.

2. Das Rechtsgutachten im Auftrag des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalens

Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass die Hebesatzprivilegierung der Wohngrundstücke von 50% keine bedeutsamen verfassungsrechtlichen Risiken für die Kommunen begründe, soweit die Differenzierungsentscheidung des Satzungsgebers auf das sozial- und gesellschaftspolitische Ziel einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung zurückgeführt werden könne.

Weitere Kernpunkte des Gutachtens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Eine Grundsteuerhebesatzsatzung mit differenzierenden Hebesätzen bedürfe auch keiner besonderen Begründungspflicht, dies gelte auch, wenn eine Kommune auf eine Differenzierung der Hebesätze verzichte.

- Eine Privilegierung des Wohnens dürfte keine Verfassungsmäßigkeitszweifel aufwerfen. Dies gelte jedenfalls bis zu einer (Belastungs)Grenze von Wohnen zu Nichtwohnen im Verhältnis eins zu zwei.
- Auch sei eine Orientierung an der vor der Grundsteuerreform geltenden Belastungsverteilung unproblematisch, zumindest dann, wenn die Hebesatzdifferenzierung in den vorgenannten Grenzen („eins zu zwei“) bliebe. Eine darüber hinaus gehende Spreizung der Hebesätze laufe aber Gefahr, den Charakter der Grundsteuer zu verändern.
- Eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 Grundgesetz durch die Nichtbegünstigung von Wohnanteilen bei gemischt genutzten Grundstücken im Vergleich zur Begünstigung von z.B. Mietwohngrundstücken schließen die Autoren aus. Dies sei eine Folge der vom Bundesgesetzgeber vorgenommenen Typisierung (Messzahldifferenzierung Wohngrundstücke/Nichtwohngrundstücke nach § 15 Abs. 1 Grundsteuergesetz (GrStG)), die zulässig sei und damit auch für die Hebesatzdifferenzierung gelte.

3. Das Rechtsgutachten im Auftrag des Städtetages Nordrhein-Westfalens

Das Gutachten des Städtetages kommt zu dem Ergebnis, dass die konkrete Ausgestaltung des landesrechtlichen Rahmens für die Hebesatzdifferenzierung, welche lediglich eine (grobe) Differenzierung der Hebesätze für Wohngrundstücke auf der einen Seite und Nichtwohngrundstücke auf der anderen Seite vorsieht, im Regelfall ungeeignet sei, den gleichheitsrechtlichen Anforderungen an begünstigende Steuerverschonungsregelungen zu genügen. Dazu führen die Gutachter aus:

- Das reformierte Grundsteuergesetz sehe eine gleichmäßige Belastung von sogenannten Wohn- und Nichtwohngrundstücken vor, indem auf den in der Besteuerungsgrundlage (der Steuermessbetrag) quantifizierten Steuergegenstand derselbe Hebesatz angewendet werde. Dabei habe der Bundesgesetzgeber erkannt, dass es zu Wert- und Belastungsverschiebungen kommt und als Reaktion auf die Ergebnisse des Mikrozensus 2018 (höhere Nettokaltmieten) die Steuermesszahl für Wohngrundstücke von 0,34 Promille auf 0,31 Promille abgesenkt. Die Anwendung differenzierender Hebesätze führe nun zu einer rechtfertigungsbedürftigen Ungleichbehandlung von Wohn- und Nichtwohngrundstücken.
- Da die Entlastung der Wohngrundstücke mit Blick auf die angestrebte Aufkommensneutralität in fast allen Fällen durch Mehrbelastung der Nichtwohngrundstücke gegenfinanziert werde, steigere die Rechtfertigungsanforderungen weiter, zumal eine relativ geringe Entlastung bei den einzelnen Wohngrundstücken (in Herne ca. 16%) einer deutlich höheren Belastung einzelner Nichtwohngrundstücke (in Herne ca. 53%) gegenüberstehe.
- Der Bundesgesetzgeber habe für bestimmte Wohngrundstücke bereits Grundsteuermessbetragsprivilegierungen vorgesehen (25% bei geförderten Sozialwohnungen oder Wohnungen gemeinnütziger Wohnungsbau-genossenschaften, § 15 Abs. 2 – 4 GrStG), so dass es zu einer unzulässigen Überprivilegierung kommen könne.
- Da nur die gesamte Gruppe aller Wohngrundstücke undifferenziert begünstigt werden könne und diese Gruppe zahlen- und wertmäßig den deutlich größten Anteil an den Grundstücken ausmache, unterliege bei Anwendung der Differenzierung nur noch ein kleiner Teil der Steuerpflichtigen der Regelbesteuerung. Dies führe bereits zu einem erhöhten Rechtfertigungszwang.
- Die von der Verfassungsrechtsprechung aufgestellten allgemeinen gleichheitsrechtlichen Anforderungen an begünstigende Steuerverschonungsregelungen seien mit dem Missverhältnis zwischen Begünstigung und Regelbesteuerung nicht in Einklang zu bringen. Es mangle der Regelung an Zielgenauigkeit, daher sei diese spezifisch zu rechtfertigen. Allein der Zweck, Wohnnebenkosten nicht zu verteuern, dürfte hierzu nicht ausreichen.

- Insbesondere schließe die erstrebte Förderung von Wohnnutzung gemischtgenutzte Grundstücke mit einem Wohnanteil bis zu 80% von der Begünstigung aus. Dieser Ungleichbehandlung könnten sich Eigentümer und Mieter nicht in zumutbarer Weise entziehen.

Im Ergebnis scheide eine rechtssichere Anwendung der Regelungen des nordrhein-westfälischen Grundsteuerhebesatzgesetzes aus. In Anbetracht der verfassungsrechtlichen Risiken sollte schon dem Grunde nach nur ein einheitlicher Hebesatz bestimmt werden, der keiner gesonderten Rechtfertigung und auch keiner (gesonderten) Begründung bedürfe. Den verfassungsrechtlichen Risiken differenzierender Grundsteuerhebesätze könne auch durch eine sorgfältige Begründung nicht rechtssicher begegnet werden.

4. Rechtsfolgen und Risiken

Eine (Grundsteuer-)Hebesatzsatzung, die eine gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßende Hebesatzdifferenzierung vorsieht, ist vom Oberverwaltungsgericht NRW in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO für unwirksam zu erklären. Sie entfaltet dann keine Rechtswirkungen, bestandskräftige Grundsteuerbescheide bleiben hiervon aber unberührt. Allerdings würden Forderungen aus rechtskräftigen Grundsteuerbescheiden nicht mehr vollstreckt werden. Die Anordnung einer Fortgeltung der Satzung in Anlehnung an die sogenannte „Unvereinbarkeits-Rechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts ist unwahrscheinlich und dürfte allenfalls im absoluten Ausnahmefall gelten. Damit bliebe nur noch die Möglichkeit, die Satzung rückwirkend zu ändern. Grundsätzlich eröffnet § 25 Grundsteuergesetz die Möglichkeit, den Hebesatz im laufenden Jahr mit Rückwirkung auf den 01.01. des Jahres zu beschließen. Bis zum 30.06. kann (auch) ein höherer Hebesatz beschlossen werden, danach nur noch ein niedrigerer Hebesatz. Da nicht davon auszugehen ist, dass eine etwaige Verfassungswidrigkeit im ersten oder zweiten Quartal 2025 (oder überhaupt 2025) festgestellt wird, käme ohnehin nur eine Festsetzung des Hebesatzes in Höhe des begünstigenden (geringeren) Hebesatzes in Frage. Die Festsetzung des (höheren) einheitlichen Hebesatzes würde bei den Eigentümern von Wohngrundstücken zu einer unzulässigen echten Rückwirkung führen. Auch wenn man annimmt, dass die Grundsteuerhebesatzsatzung der Stadt Herne in 2026 oder später dergestalt „geheilt“ werden könnte, indem man den (reduzierten) Hebesatz für Wohngrundstücke von 829% als dann einheitlichen Hebesatz einsetzt, würden sich die Mindereinnahmen bei der Grundsteuer auf rund 5 Mio. Euro belaufen. Eine rechtssichere Anwendung der differenzierenden Grundsteuerhebesätze nach dem nordrhein-westfälischen Grundsteuerhebesatzgesetz scheidet danach auch aus Gründen der Haushaltssicherung aus.

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem reformierten Grundsteuergesetz eine gleichmäßige Belastung von sogenannten Wohn- und Nichtwohngrundstücken vorgesehen, indem auf den in der Bemessungsgrundlage (Steuermessbetrag, § 13 GrStG) quantifizierten Steuergegenstand derselbe Hebesatz angewendet wird (§ 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG). Dass es zu Wert- und Belastungsverschiebungen kommt, war ihm wohl bewusst, denn schließlich wurde die Steuermesszahl für Grundstücke, die nach dem Ertragswertverfahren zu bewerten sind, aufgrund der Ergebnisse des Mikrozensus 2018 von 0,34 auf 0,31 Promille abgesenkt. Gemeinden, die nun differenzierende Grundsteuerhebesätze einführen, weichen von dieser Grundentscheidung ab. Dies führt zu einer rechtfertigungsbedürftigen Ungleichbehandlung von Wohn- und Nichtwohngrundstücken. Selbst wenn die Begründung gelingen sollte, besteht die Gefahr einer „Überprivilegierung“ von Wohngrundstücken, da das Grundsteuergesetz in § 15 Abs. 2-4 schon Begünstigungen vorsieht (Ermäßigung der Steuermesszahl um 25%), die zu einer Kumulationswirkung führen.

In Herne existiert keine weitgehend homogene Bebauung mit Wohngrundstücken, bei der eine Wohnnutzung auf Nichtwohngrundstücken praktisch nicht stattfindet. Nach dem Wohnungsmarktprofil für Herne 2023 der NRW.BANK gab es 2023 gut 900 gemischt genutzte Grundstücke mit insgesamt rund 2.800 Wohneinheiten. Die Mieter dieser

Wohnungen würden nicht nur nicht begünstigt, sondern im Gegenteil durch den hohen Hebesatz für Nichtwohngrundstücke mit einem Malus belastet, ohne dass sie oder die Eigentümer der Grundstücke eine besondere „Finanzierungsverantwortung“ träfe. Dieser quasi „doppelten“ Schlechterstellung könnte auch durch eine sorgfältige Begründung der Festsetzung von unterschiedlichen Hebesätzen gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG kaum begegnet werden.

Die oben dargestellte Rechtsauffassung wird auch vom Fachbereich Recht der Stadt Herne vertreten.

5. Lösung

Der Rat der Stadt beschließt die sechste Satzung zur Änderung der Satzung über die Festsetzung der Steuerhebesätze für die Realsteuern in der Stadt Herne gemäß Anlage 1 und legt den Grundsteuerhebesatz für die Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftliche Betriebe) auf 320% und den Grundsteuerhebesatz für die Grundsteuer B (Grundvermögen – einheitlicher Hebesatz) auf 990% fest.

Der Oberbürgermeister

In Vertretung

Ulrich
Stadtkämmerer

Anlagen:

1. Entwurf der sechsten Satzung zur Änderung der Satzung über die Festsetzung der Steuerhebesätze für die Realsteuern in der Stadt Herne
2. Rechtsgutachten zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze durch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen erstattet für das Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (Prof. Drüen/Prof. Krumm)
3. Rechtsgutachterliche Stellungnahme für den Städtetag Nordrhein-Westfalen betreffend verfassungsrechtlicher Risiken nordrhein-westfälischer Gemeinden im Falle der Festsetzung differenzierender Grundsteuer-Hebesätze (Prof. Lampert/Prof. Hummel)
4. Aktualisierte Liste der aufkommensneutralen Grundsteuerhebesätze für die Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen