



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Schnellbrief 73/2024

An die
Mitgliedstädte und -gemeinden

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211•4587-1
Telefax 0211•4587-287
E-Mail: info@kommunen.nrw
pers. E-Mail: CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw
Internet: www.kommunen.nrw

Vorgangszeichen: 41.6.3.1-001/001, 41.6.3.4-003/013

Ansprechpartner: Beigeordneter Claus Hamacher,
Hauptreferent Carl Georg Müller

Durchwahl 0211•4587-220 / -255

14. März 2024

Grundsteuerreform – differenziertes Hebesatzrecht für NRW angekündigt; Wohngebäude auf landwirtschaftlichen Flächen

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

bei der Umsetzung der Grundsteuerreform deuten sich wesentliche neue Entwicklungen an.

1. Differenzierte Grundsteuer-B-Hebesätze in NRW

Laut einem [Bericht der Rheinischen Post](#) hat NRW-Finanzminister Dr. Marcus Optendrenk bestätigt, dass die Landesregierung die Einführung eines differenzierten gemeindlichen Hebesatzrechts für die Grundsteuer B umsetzen will – notfalls per Landesgesetz.

Dies soll gegen den ausdrücklichen Willen der Kommunen geschehen. Der Städte- und Gemeindebund lehnt eine solche Regelung – ebenso wie der Städtetag NRW – strikt ab. Darum wusste auch die Landesregierung.

Im Einzelnen:

Die nordrhein-westfälische Landesregierung ist auf das Bundesministerium der Finanzen mit dem Vorschlag zugegangen, ein **differenziertes Grundsteuer-B-Hebesatzrecht für Gemeinden** im Grundsteuergesetz (GrStG) zu regeln. Hintergrund dieses Vorstoßes ist die inzwischen auch von Landesseite bestätigte Wertverschiebung zwischen Wohn- und Geschäftsgrundstücken im Bundesmodell (vgl. Schnellbrief [Nr. 398](#) vom 24. November 2023). Durch eine Änderung der Bewertungsregeln für Geschäftsgrundstücke verlieren diese nach neuem Recht im Verhältnis zu anderen Grundstückstypen überproportional an Wert, so dass Geschäftsgrundstücke in NRW künftig weniger als bislang zum Grundsteueraufkommen beitragen und dies bei aufkommensneutraler Besteuerung von den übrigen Grundstückstypen – vor allem der großen Gruppe der Wohngrundstücke – kompensiert werden müsste.

Diese Wertverschiebung kann – wie in Schnellbrief [398/2023](#) dargelegt – durch eine Veränderung der Messzahlen auf Bundes- oder (durch landesgesetzliche Abweichung gem. [Art. 72 Abs. 3 GG](#)) auf Landesebene nivelliert werden. Theoretisch denkbar wäre jedoch auch, den Gemeinden das Recht einzuräumen, unterschiedliche Hebesätze innerhalb der Grundsteuer B zu regeln, um auf örtlicher Ebene über die Nivellierung der Wertverschiebung

Diesen Schnellbrief sowie weitere tagesaktuelle Informationen und Textmuster aus dem kommunalen Bereich finden Sie im kostenlosen Intranet des StGB NRW. Die Zugangsdaten hierfür erhalten Sie im Hauptamt Ihrer Kommune.

entscheiden zu können. Es gäbe dann etwa einen Hebesatz für „Wohngrundstücke“ (= bebaute Grundstücke i.S.d. § 249 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 BewG) und einen Hebesatz für die sonstigen unter die Grundsteuer B fallenden Grundstücke (inklusive „Geschäftsgrundstücke“). Offen ist noch, ob diese – über die Sozialfunktion des Wohnens verfassungsrechtlich zu rechtfertigende – Regelung auch ermessensleitende Regelungen für die Ausübung des Hebesatzrechts enthalten müsste, damit das Hebesatzrecht durch die Gesetzgebung ausreichend inhaltlich bestimmt wird.

Zur möglichen Messzahl-Anpassung auf staatlicher Ebene hat sich das Land bislang ablehnend verhalten und begründet dies mit

- fehlenden administrativen Ressourcen; eine Neubescheidung – bei einer Messzahländerung wäre zumindest ein Teil der Grundsteuer-Messbescheide neu zu fassen – sei angesichts des engen Zeitplans nicht mehr zu schaffen;
- rechtlichen und fiskalischen Risiken, da die Messbescheide für 2025 bereits rechtskräftig seien und es an einer passenden Korrekturvorschrift fehle. Es drohe die Einlegung von Rechtsmitteln, u. a. auf Aussetzung der Vollziehung, so dass für die Kommunen auch fiskalische Risiken entstünden;

Aus Gesprächen mit den Finanzreferenten der kommunalen Spitzenverbände der anderen Bundesländer ist der Geschäftsstelle bekannt, dass diese Sichtweise auch von den übrigen Finanzministerien der Länder, die das Bundesrecht anwenden, weitgehend geteilt wird. Bund und Länder haben sich im Dezember 2023 auf Referatsleiterebene auf die Strategie verständigt, dass Messzahlenanpassungen nicht mehr erfolgen sollen.

Stattdessen treibt NRW nun die Regelung eines differenzierten Hebesatzrechts voran. Ob der Bund dem Ansinnen einer Regelung im GrStG nachkommen wird, ist derzeit noch offen. Die Geschäftsstellen von DStGB und Deutschem Städtetag lehnen eine solche Regelung strikt ab. **Für den Fall, dass der Bund eine entsprechende Änderung des GrStG ablehnen sollte, hat der NRW-Finanzminister jedoch bereits angekündigt, eine entsprechende Regelung eigenständig per Landesgesetz umzusetzen.**

Unser Verband lehnt wie der DStGB die Regelung eines differenzierten Grundsteuer-B-Hebesatzrechts strikt ab. Abschließend wird sich das Präsidium im Rahmen seiner 216. Sitzung am 21. März 2024 mit der Thematik befassen. Jedoch hat der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft im Rahmen einer außerordentlichen Sitzung am 21. Februar 2024 bereits folgende Beschlüsse gefasst:

„Der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft hält die mittlerweile unstreitige und in ihren Ausmaßen durchaus erhebliche Belastungsverschiebung bei der ab 2025 nach dem Bundesmodell zu erhebenden Grundsteuer zwischen Geschäftsgrundstücken und Wohngrundstücken nach wie vor für korrekturbedürftig.

Sachgerecht wäre ein gesetzliches Nachsteuern auf der Ebene der Messzahlen, die für Nicht-Wohngrundstücke bundes- oder landeseinheitlich angehoben werden sollten.

Die Einführung eines gesplitteten Hebesatzrechts auf kommunaler Ebene für die Grundsteuer B lehnt der Ausschuss ab, und zwar auch für den Fall, dass sich eine Messzahlenanpassung zum 01.01.2025 aus rechtlichen und/oder administrativen Gründen nicht mehr umsetzen lässt.“

Eine gleichgerichtete Beschlusslage besteht auch beim Städtetag. Für unsere kategorische Ablehnung haben sich nach intensiver Diskussion folgende tragende Gründe herauskristallisiert:

- a) **Fehlende administrative Ressourcen:** In noch stärkerem Maße als dem Land scheint es auf kommunaler Ebene kaum mehr möglich, eine differenzierte Grundsteuer-B-Besteuerung noch rechtzeitig umzusetzen. Anders als das Land, das von kommunaler Seite bereits im Januar 2022 (!) auf die Wertverschiebung und die Notwendigkeit einer Messzahlen-Veränderung hingewiesen wurde und sich nun trotzdem auf eine zu knappe Umsetzungsfrist beruft, träfe eine Neuregelung der Grundsteuer-B-Hebesätze die Kommunen völlig unvorbereitet. Dabei ist die Umsetzung des zunächst trivial klingenden Vorgangs einer differenzierten Grundsteuer-B-Besteuerung in Wahrheit sehr komplex:
- Kein kommunales **Veranlagungsprogramm** ist derzeit in der Lage, eine differenzierte Grundsteuer-B-Veranlagung – gefiltert nach verschiedenen Grundstückstypen – durchzuführen. Eine Umprogrammierung ist komplex und kann keinesfalls auf kommunaler Ebene erfolgen. Die Programmierung wäre von den jeweiligen Softwareanbietern zu leisten, wobei die NRW-Kommunen – anders als das Land – eine Vielzahl unterschiedlicher Softwareprodukte im Einsatz haben und jedes einzelne rechtzeitig umgestellt sein müsste.
 - Der entsprechende **Programmieraufwand** ist erfahrungsgemäß zeitaufwendig. Die Intensität der Bemühungen ist von den Kommunen kaum zu beeinflussen. Außerdem ist eine Neuprogrammierung regelmäßig mit Testläufen/-zeiten und nicht selten auch Folgeproblemen verbunden. Beides würde die ohnehin zu knapp bemessene Zeitschiene zusätzlich belasten. Dabei darf auch nicht vergessen werden, dass Softwarehersteller in der Regel bundesweit oder zumindest in einer Vielzahl von Bundesländern tätig sind. Aktuell bedeutet das, dass verschiedene Bundesländer mit unterschiedlichen Grundsteuermodellen um begrenzte Programmierressourcen der Hersteller konkurrieren. Hier „auf den letzten Metern“ der Reformvorbereitung eine Neugestaltung umsetzen zu müssen, könnte Anbieter überfordern.
 - Die Softwareanbieter werden typischerweise erst bei einer konkreten Rechtsänderung tätig. Aktuell ist jedoch völlig offen, ob und ggf. auf welcher Ebene eine Regelung der Grundsteuer-B-Differenzierung erfolgen würde. Wollte man die Verkündung eines etwaigen Bundes- oder Landesgesetzes abwarten, erscheint eine rechtzeitige Umsetzung ohnehin utopisch. Würde dagegen mit Gesetzentwürfen auf die Anbieter zugegangen, erscheint nicht ausgeschlossen, dass deren frühzeitiges Tätigwerden für die Kommunen zusätzliche, über die vertraglich vereinbarten Gestaltungen hinausgehende **Kosten** verursachen könnte.
 - Letztlich müssten die Softwareprodukte und deren örtliche Implementierung so rechtzeitig fertiggestellt sein, dass die Verwaltung mit ihrer Hilfe Modellrechnungen vornehmen und Szenarien durchspielen kann, die für valide Hebesatzvorschläge und die anschließende **Diskussion in den Räten** geboten und notwendig erscheinen.
 - Dabei bleibt daran zu erinnern, dass die Umsetzung der Reform in den Steuerämtern auch ohne ein differenziertes Hebesatzrecht durchaus bereits zeit- und personalaufwendig zu werden verspricht (vgl. Schnellbrief [Nr. 64](#) vom 6. März 2024).
- b) Gelänge eine rechtzeitige Umsetzung in den Kommunen nicht, drohten **Liquiditätslücken** bei der Grundsteuer. Auf Basis der alten Einheitswerte bzw. nach altem Recht ergangenen Messbescheide kann eine Besteuerung ab dem 1. Januar 2025 genauso wenig wie auf Basis der bisherigen Hebesätze noch erfolgen (vgl. dazu Schnellbrief [Nr. 342](#) vom 18. Oktober 2023, unter 2.). Formalrechtlich wäre es zwar möglich, zunächst im normalen Veranlagungslauf hilfsweise anhand von Hebesätzen zu besteuern, die von vornherein unter Korrekturvorbehalt stünden, und erst innerhalb der Frist bis zum 30. Juni 2025 die eigentliche Entscheidung anhand der neuen Verhältnisse rückwirkend zu treffen. Mit Blick auf die fatale Außenwirkung, die die durchaus verbreitete Reformskepsis noch vertiefen dürfte, erscheint ein solches Vorgehen im Kommunalwahljahr 2025 jedoch hoch problematisch.

- c) **Prozessrisiko:** Im Gegensatz zum Status quo steigt das rechtliche Risiko auf kommunaler Ebene immens an. Bislang muss derjenige, der sich gegen Aspekte des Reformmodells rechtlich zur Wehr setzen möchte, die Grundlagenbescheide der Finanzämter angreifen. Der Grundsteuerbescheid selbst bietet dagegen wenig rechtliche Angriffsfläche. Dies dürfte sich mit einem differenzierten Hebesatzrecht grundlegend ändern, da darüber mögliche rechtliche Auseinandersetzungen um eine Wertverschiebung bzw. um deren Nivellierung an den örtlichen Grundsteuerbescheiden anknüpfen könnten. **Sowohl bei einer Nivellierung der Wertverschiebung als auch bei deren Ausbleiben ist mit erheblichem rechtlichen Widerstand der jeweils betroffenen Gruppen zu rechnen, der sich dann flächendeckend in Form von Widersprüchen und verwaltungsgerichtlichen Klagen gegen die Gemeinden richten dürfte.** Ansatzpunkte dafür könnten sein:
- Unzureichende Begründung der Differenzierung in der Satzung
 - Unzureichende ermessenleitende Kriterien im Gesetz (Bestimmtheitsgebot der gesetzlichen Regelung)
 - Grundsätzlicher gleichheitsrechtlicher Verstoß insb. auch hinsichtlich der **gemischt genutzten Grundstücke**
 - Widersprüchlichkeiten bei unbebauten Grundstücken in Bezug auf Grundsteuer C-Option.
- d) **Verlagerung der politischen Kosten auf die kommunale Ebene:** Schließlich ließe der Zeitpunkt, zu dem das Land die Regelung eines differenzierten Hebesatzrechts durchsetzen würde, nur noch den Schluss auf ein unfaires politisches Manöver zu. Salopp gesagt würde auf den letzten Metern der Reform der „schwarze Peter“ den Kommunen zugeschoben. Die kommunale Seite hat das Land bereits vor über zwei Jahren auf das Problem der Wertverschiebung und die Notwendigkeit seiner Lösung hingewiesen. Eine völlig überraschende und unvorbereitete Verlagerung der politischen und administrativen Kosten auf die Kommunen kurz vor Anwendung des neuen Rechts und kurz vor der nächsten Kommunalwahl wäre schlicht inakzeptabel, zumal die Ursache des Problems eindeutig in der staatlichen Verantwortungssphäre liegt: Die Wertverschiebung ist eine direkte Folge des Bundesmodells, das das Land NRW seinerzeit ohne jegliche kommunale Beteiligung zu übernehmen entschieden hat.
- e) **Jährliche neue Debatte um Hebesatzverhältnis:** Statt einer einmaligen Messzahlanpassung auf staatlicher Ebene, die als Teil der Reform begriffen und diskutiert würde, würden differenzierte gemeindliche Hebesätze im Übrigen dauerhaft zu einer neuen politischen Ausgangslage mit jährlichen Debatten und jährlichem Ringen um das Verhältnis der Grundsteuer-B-Hebesätze zueinander führen („Wohn- vs. Wirtschaftsförderung“), die mit dem eigentlichen Regelungsgrund nur noch wenig zu tun hätten.

Nach allem bitten wir Sie eindringlich darum, die Gründe für unsere Ablehnung in den politischen Debatten vor Ort wie auch und vor allem gegenüber der Landespolitik zu transportieren.

Über die weitere Entwicklung des Themas werden wir wie gewohnt berichten.

2. Grundsteuer A – Wohngebäude auf landwirtschaftlichen Flächen

Verschiedene landwirtschaftliche Interessenvertreter sind jüngst auf die Mitgliedschaft mit dem Hinweis zugegangen, dass mit der Neubewertung des Grundbesitzes im Zuge der Reform das **Aufkommensvolumen der Grundsteuer A reduziert** würde. Bislang habe der Einheitswert eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes sowohl den Wirtschaftswert als auch den

Wohnungswert umfasst, wobei der Wohnungswert im Schnitt zwischen 30 und 40 % des Einheitswerts betragen habe. Ab 2025 seien entsprechende Wohnungen nach neuem Recht jedoch nicht mehr dem land- und fortwirtschaftlichen Vermögen, sondern der Grundsteuer B zuzuordnen, so dass die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer A erheblich geschmälert würde. Vor diesem Hintergrund wird befürchtet, dass eine aufkommensneutrale Besteuerung im kommenden Jahr Steuerpflichtige der Grundsteuer A überproportional belasten könnte, weil diese trotz kleinerer Bemessungsgrundlage dasselbe Aufkommen der Grundsteuer A aufzubringen und darüber hinaus ihre Wohngebäude noch im Rahmen der Grundsteuer B zu versteuern hätten.

Das Ministerium der Finanzen hat eine Veränderung der rechtlichen Grundlagen auf unsere Rückfrage hin dem Grunde nach bestätigt und angekündigt, die Veränderung bei der vom Land angekündigten Veröffentlichung aufkommensneutraler Hebesätze (vgl. dazu zuletzt Schnellbrief [Nr. 44](#) vom 21. Februar 2024) durch entsprechende Korrekturen bei der Berechnung zu bereinigen.

Aus Sicht der Geschäftsstelle wird den Befürchtungen damit abgeholfen.

Anm.: Inwieweit es mit Blick auf Punkt 1. dieses Schnellbriefs bei einer landesseitigen Veröffentlichung aufkommensneutraler Hebesätze auch für den Fall bliebe, dass ein differenziertes Hebesatzrecht für die Grundsteuer B eingeführt würde, erscheint derzeit noch völlig offen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung:

gez. Claus Hamacher