



**Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen**

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

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

Schnellbrief 146/2024

An die
Mitgliedstädte und -gemeinden

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

27. Mai 2024

Gesetzentwurf zur Einführung differenzierender Grundsteuerhebesätze – erste Bewertung

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

im Anschluss an Schnellbrief [Nr. 127](#) vom 15. Mai 2024, mit dem wir Ihnen den Entwurf der regierungstragenden Fraktionen im Landtag NRW für ein „Grundsteuerhebesatzgesetz Nordrhein-Westfalen“ übermittelt haben, möchten wir Ihnen im Folgenden eine erste Einordnung des Gesetzentwurfs durch die Geschäftsstelle (1.), Empfehlung zur Kontaktaufnahme mit Ihrem Rechenzentrum/Softwareanbieter (2.) sowie neue Informationen zu den angekündigten Veröffentlichungen eines Grundsteuermessbetragsverzeichnisses und aufkommensneutraler Hebesätze (3.) an die Hand geben.

1. Zum Entwurf eines Grundsteuerhebesatzgesetzes NRW

Ergänzend zum Gesetzentwurf übersenden wir Ihnen die Pressemitteilung der regierungstragenden Fraktionen zum Gesetzentwurf ([Anlage](#)). Darin findet sich u. a. die Ankündigung:

„Bei der Umsetzung unterstützt das Land die Kommunen bei der Erarbeitung von Mustersatzungen und bei der IT-Programmierung.“

Ob und wie eine solche Hilfestellung tatsächlich zustande kommen kann, ist Gegenstand laufender Gespräche mit der Landesregierung. Zurzeit ist der Geschäftsstelle nicht klar, was Inhalt einer solchen „Mustersatzung“ sein soll.

Unabhängig davon räumt der Gesetzentwurf der regierungstragenden Fraktionen die massiven Bedenken der kommunalen Familie gegen differenzierende Grundsteuer-B-Hebesätze im Ergebnis in keiner Weise aus, sondern verstärkt sie im Gegenteil noch.

Im Einzelnen:

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.

- **Problem und Ziel nach wie vor verkannt**

Dass eine Lastenverschiebung innerhalb der Grundstücksgruppen droht und hierfür eine politische Lösungsnotwendigkeit besteht, hat die kommunale Seite bereits Anfang 2022 an die Landesregierung herangetragen. Trotz ausführlicher Diskussion des Themas seitdem beschreibt der Gesetzentwurf aus unserer Sicht weder die Ausgangslage noch das Lösungsziel richtig. Die Lastenverschiebung zwischen Wohn- und Nicht-Wohngrundstücken (insbesondere Gewerbegrundstücken) ist ein *strukturelles Phänomen* im Bundesmodell, das einer einheitlichen, dauerhaften und verlässlichen Antwort bedarf. Dass dieses strukturelle Phänomen örtlich unterschiedlich stark ausgeprägt ist, ist nicht überraschend. Für die Lösung spielt dies jedoch gar keine Rolle: Denn es geht nicht darum, möglichst weitreichend in das Ergebnis der Neubewertung einzugreifen, sondern eine strukturelle Lastenverschiebung ebenso strukturell und einheitlich auszugleichen.

Der Gesetzentwurf rückt von einer strukturell-einheitlichen Lösung weitestmöglich ab. Stattdessen betont er den optionalen Charakter einer Lösung und suggeriert, dass Veränderungen gar nicht flächendeckend notwendig seien – „regionale Abweichungen“ könnten „erforderlichenfalls abgefedert“ oder „bei Bedarf abgemildert“ werden (Entw. S. 2). Dies liest sich so, als ob es sich um Einzelfälle handelte und es gar keine strukturelle Lastenverschiebung gäbe. Im Ergebnis wurde offensichtlich nach Gründen gesucht, die die eigentlich zielführende Messzahlösung – wie sie in Sachsen, Berlin und im Saarland auch zur Anwendung kommt – in den Hintergrund drängen soll. Dies geschieht um den Preis eklatanter Widersprüche: Auf der einen Seite behauptet man die angebliche Überlegenheit einer ortsscharfen Regelung, auf der anderen Seite soll deren Anwendung ausdrücklich optional bleiben – ja den Kommunen sogar ermöglichen, statt einer Privilegierung des Wohnens *gegenläufige* Lenkungsziele zu verfolgen. Damit schwimmt völlig das ursprünglich von kommunaler Seite adressierte Problem, Wohnen strukturell zu entlasten. **Stattdessen wollen die Fraktionen hier offenbar jegliche eigene Festlegung vermeiden und sich zulasten der Kommunen von jeder Verantwortung freizeichnen.**

- **Vermischung mit sachfremden Aspekten**

Die Beliebigkeit der Argumentation zeigt sich auch in einer Vermischung mit sachfremden Aspekten. So werden die „*Gleichmäßigkeit der Besteuerung*“ und die „*Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform*“ als Argumente für differenzierende Hebesätze bemüht. Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung ist Ausdruck des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) im Steuerrecht; jede Regelung, die eine gerechtfertigte Gleich- oder Ungleichbehandlung vornimmt, bleibt mit diesem Grundsatz vereinbar. Vorteile bietet der Entwurf insoweit nicht. Wenn überhaupt, dann stellt eine Regelung, die den Kommunen „*beispielsweise die Förderung des Wohnens*“, aber auch „*andere Lenkungsziele (...) wie etwa die Förderung von Nichtwohngrundstücken*“ (Entw. S. 9) – und damit ein größeres Spektrum von Ungleichbehandlungen – ermöglichen soll, den Gleichmäßigkeitsgrundsatz eher in Frage.

Völlig unverständlich bleibt ebenso, was das Thema Lastenverschiebung mit der Frage der Aufkommensneutralität zu tun haben soll. Die Aufkommensneutralität bezieht sich auf das Gesamtgrundsteueraufkommen in einer Gemeinde und nicht auf das Teilaufkommen einzelner Grundstücksgruppen.

- **Missbräuchliche Vereinnahmung des Selbstverwaltungsrechts und angeblicher kommunaler Lenkungsziele**

Bereits in unserer Landtagsstellungnahme vom 2. April 2024 zum Thema (Landtag NRW, [Stellungnahme 18/1369](#); Anlage 1 zu Schnellbrief [Nr. 88](#) vom 5. April 2024) haben wir uns ausdrücklich dagegen verwahrt, „*die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler*

Selbstverwaltung im vorliegenden Kontext als Scheinargument zu missbrauchen. Die staatliche Seite darf ihre Verantwortung nicht auf die kommunale Ebene abwälzen, sondern muss selbst dazu stehen.“ Dies scheint die Autoren des Gesetzentwurfs jedoch nicht davon abzuhalten, die Vereinnahmung des Selbstverwaltungsrechts fortzusetzen und auf diesem Wege Verantwortung auf die Kommunen abzuwälzen, wie der Gesetzentwurf zeigt (S. 9, Hervorhebung d. uns):

*„Durch die ergänzende Neuregelung wird das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen, wozu gerade auch die Ausgestaltung der Steuerquellen gehört, gestärkt. Die Hebesätze für die Grundsteuer werden von den Kommunen selbst festgelegt. **Das Land hat insoweit keine Einwirkungsmöglichkeit auf einzelne Kommunen.**“*

Zusätzlich werden den Kommunen gegen eine Wohnförderung gerichtete „Lenkungsziele“ (Entw. S. 9) unterstellt, obwohl es der kommunalen Seite beim vorliegenden Thema immer ausschließlich darum ging, eine Entlastung des Wohnens zu verankern.

- **Unverhohlenes Abwälzen der rechtlichen Risiken auf die Kommunen**

Der Vorschlag des Gesetzentwurfs ist rechtlich in hohem Maße prüfungsbedürftig. Auch darauf haben wir Landesregierung und Landtag – nicht zuletzt in unserer o. g. Stellungnahme [18/1369](#) (dort S. 3 f.) – vielfach hingewiesen. Es stellt sich – anders als bei einer MesszahlLösung – beispielsweise die Frage, ob Entscheidungen über die Privilegierung des Wohnens und über die (gleichheits-)rechtlichen Grenzen von Belastungsverschiebungen nicht richtigerweise auf der Ebene des Gesetzgebers zu belassen und landeseinheitlich zu treffen sind. Wir haben deshalb wiederholt die Frage gestellt, ob das Land ein unabhängiges verfassungsrechtliches Gutachten zu solchen Fragen eingeholt hat. Wie jüngsten Presseberichten zu entnehmen ist, hat der Finanzminister allerdings offenbar bereits eingeräumt, „auf eine externe Rechtsberatung verzichtet“ zu haben (vgl. Rheinische Post, [Online-Artikel vom 16.05.2024](#) – letzter Abruf 21.05.2024).

Stattdessen wälzt der Gesetzentwurf nun das rechtliche Risiko unverhohlen auf die Kommunen ab (S. 3 bzw. 9, Herv. d. uns):

*„Die Kommunen können die neu zugestandene Flexibilität nutzen, um den vielfältigen und unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Regionen Rechnung zu tragen. **Bei einer Nutzung der neuen Flexibilität obliegt es den Kommunen, bei einer Differenzierung der Hebesätze hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe darzulegen.** Bei der Ausgestaltung des differenzierenden Hebesatzrechts müssen sich die Kommune innerhalb verfassungsrechtlicher Grenzen bewegen und dürfen die Eigentümerinnen und Eigentümer einer Grundstücksart nicht unverhältnismäßig stark belasten (Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes).*

Nutzt eine Kommune die Option, muss sie die Gründe für die von ihr gewählte Differenzierung darlegen, um verfassungsrechtlich abzusichern, dass die Grenzen des Gleichbehandlungsgebots (Artikel 3 GG) trotz der differenziert getroffenen Belastungsentscheidung oder der Lenkungsmaßnahmen nicht überschritten werden.“

*„Die Rechtfertigungsgründe [sc. für eine Differenzierung der Grundsteuer-B-Hebesätze] müssen umso deutlicher dargelegt werden, je größer die Abweichung der Hebesätze voneinander ist. Unabhängig vom Rechtfertigungsgrund darf die Abweichung zwischen den Hebesätzen jedoch nicht unverhältnismäßig groß sein. **Die Kommunen haben darauf zu achten, dass der Hebesatz für eine Gruppe von Grundstücksarten nicht zu Lasten einer anderen besonders unverhältnismäßig hoch festgelegt wird, damit die Eigentümerinnen und Eigentümer der anderen Grundstücksarten nicht über Gebühr stark entlastet werden.** Die Grundsteuerbelastung darf zudem für keine der*

*Eigentümerinnen und Eigentümer einer Grundstücksart eine erdrosselnde Wirkung haben. Im Ergebnis steht den Kommunen künftig ein Lenkungsinstrument zur Verfügung, das **in der Verantwortung der Kommunen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grenzen im Rahmen ihrer Beschlüsse über die Höhe der Hebesätze ausgeübt werden muss.***

Anm.: Aus kommunikativer Sicht muss mit Blick auf die verfassungsrechtliche Tragbarkeit differenzierender Hebesätze das Argument der auf die Kommunen abgewälzten rechtlichen Begründungslast nach vorn gestellt werden. Das Argument wiegt schwer, weil es um einen neuartigen, nicht eben trivialen und teilweise nicht völlig geklärten Begründungszusammenhang geht. Nicht belastbar wäre aus Sicht der Geschäftsstelle dagegen die Behauptung einer nachgewiesenen Verfassungswidrigkeit des Vorhabens – die angesichts des angelaufenen Gesetzgebungsvorhabens im Übrigen auch gar nicht im kommunalen Interesse läge. Wir bitten alle Mitglieder, dies bei ihren Ausführungen zu berücksichtigen.

- **Abwälzen auch der technischen Risiken auf die Kommunen**

Der Entwurf blendet die von kommunaler Seite ausführlich beschriebenen Probleme einer IT-mäßigen Umsetzung differenzierender Hebesätze (vgl. dazu unsere o. g. Stellungnahme [18/1369](#), dort. S. 2; ausführlicher Schnellbrief Nr. 73 vom 14. März 2024) weitestgehend aus und begnügt sich mit der lapidaren Feststellung: „Soweit die Kommunen die Option ausüben wollen, werden sie ihre grundsätzlich vorhandene Automation anpassen müssen“ (Entw. S. 4).

Stattdessen suggerieren Gesetzentwurf und Pressemitteilung der einbringenden Fraktionen ein umfassendes Ermessen für Städte und Gemeinden in der Frage, *ob* sie eine Differenzierung der Grundsteuer-B-Hebesätze überhaupt einführen wollen oder nicht. **Der vorgeschlagene Gesetzestext (Entw. S. 7) bildet dieses Ermessen aktuell jedoch nicht ab:** Danach „muss der Hebesatz (...) einheitlich sein“

1. für die in einer Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (= Grundsteuer A)
2. für die unbebauten Grundstücke und Nichtwohngrundstücke und
3. Für die Wohngrundstücke.

Nach dieser Regelung könnte eine Gemeinde die Hebesätze für Nichtwohn- und Wohngrundstücke zwar gleich hoch ansetzen, aber nicht mehr über das „Ob“ der Differenzierung als solches disponieren. Dies würde zu Problemen in Kommunen führen, deren Veranlagungssoftware eine Differenzierung nicht abbilden kann. Denn auch wenn die jeweiligen Hebesätzen für Nichtwohn- und Wohngrundstücke gleich hoch lägen, würde sich ein Steuerbescheid, der weiterhin nur einen einheitlichen Hebesatz für die „Grundsteuer B“ ausweist, angesichts des Gesetzeswortlauts dem Vorwurf fehlender Bestimmtheit aussetzen.

Anm.: Die Geschäftsstelle hat dieses Problem dem Land gegenüber bereits kommuniziert und gefordert, den Regelungstext an das unmissverständlich weiter gefasste Regelungsziel anzupassen.

Doch selbst wenn dieser Punkt durch eine Anpassung des Entwurfs ausgeräumt würde und auf eine Differenzierung innerhalb der Grundsteuer B vollständig verzichtet werden könnte, bleibt der Umstand bestehen, dass jedenfalls das Risiko, eine Differenzierung technisch nicht mehr rechtzeitig umsetzen zu können, vollständig auf die kommunale Seite abgewälzt wird – inklusive der „politischen Kosten“, die ein ausbleibender Belastungsausgleich im Kommunalwahljahr 2025 dann für die kommunale Seite hätte.

- **Schaffung rechtlicher Schwierigkeiten im kommunalen Finanzausgleich**

Bereits in der Sachverständigenanhörung am 16. April 2024 haben wir im Landtag auf das Problem hingewiesen, das eine Hebesatzdifferenzierung der Grundsteuer B im kommunalen Finanzausgleich auslösen würde. Es ist momentan unklar, wie eine fiktive Grundsteuerkraftbemessung angesichts unterschiedlichster Differenzierungskonstellationen in 396 Städten und Gemeinden künftig aussehen könnte. Im derzeitigen System scheint sie kaum umsetzbar. Dies ist angesichts der Tatsache, dass das Gemeindefinanzierungsgesetz rund 15 Mrd. Euro in verfassungsfester Weise jährlich neu zu verteilen hat, ein ganz wesentlicher Umstand, der auch bereits bei der Entscheidung über den vorliegenden Gesetzentwurf zwingend berücksichtigt werden muss.

- **Fairer und solidarischer Umgang mit den Kommunen aufgekündigt**

Schließlich bleibt zu betonen, dass sich die kommunale Seite dem Land gegenüber immer fair verhalten hat. Sie hat die drohende Lastenverschiebung bereits im Frühjahr 2022 an das Land herangetragen und auch frühzeitig verdeutlicht, dass differenzierte Grundsteuer-B-Hebesätze vor Ort keine taugliche Lösung des Problems darstellten. Stattdessen hat der StGB NRW das Land von Beginn an um eine Anpassung der Messzahlen gebeten sowie – als zuletzt deutlich wurde, dass das Land eine Messzahlösung aus technischen, rechtlichen und personellen Gründen nicht mehr zum 1. Januar 2025 würde umsetzen können – diese Schwierigkeiten zugestanden und angeboten, gemeinsam mit dem Land den Weg einer Messzahlösung zum 1. Januar 2026 zu gehen.

Die Landesseite hat sich demgegenüber – nachdem sie das Thema (zu) lange Zeit in der Schwebe gelassen hatte – dazu entschlossen, das Problem entgegen der einhelligen Positionierung der kommunalen Familie auf die kommunale Seite abzuwälzen.

Nach allem versucht das Land mit dem vorliegenden Gesetzentwurf, sich durch ein politisches Manöver auf Kosten der kommunalen Familie von seiner Verantwortung freizuzeichnen.

Zahlreiche Rückmeldungen aus der Mitgliedschaft belegen den Wunsch, dem Vorhaben der Regierungsfaktionen politisch mit aller Kraft entgegenzutreten. Dabei ist schnelles Handeln gefragt, da die Fraktionen einen Gesetzesbeschluss bereits vor der Sommerpause anstreben. Neben der Ansprache der örtlichen Vertreter der Landespolitik kann ein wirksames Mittel u. a. auch darin bestehen, eigene Stellungnahmen gegenüber dem Landtag abzugeben – wahlweise gegenüber den Vorsitzenden der regierungstragenden Fraktionen oder im Rahmen des Stillestimm-Verfahrens zur kommenden Sachverständigenanhörung des Haushalts- und Finanzausschusses (die in Kürze auf der Homepage des Landtags [hier](#) aufgeführt sein sollte).

2. *Kontaktaufnahme mit IT-Dienstleistern*

Ungeachtet des politischen Widerstands gegen den vorliegenden Gesetzentwurf bleibt Städten und Gemeinden gleichwohl dringend zu empfehlen, sich nun **umgehend mit ihren IT-Dienstleistern – Rechenzentren und/oder Softwareherstellern – in Verbindung zu setzen**, um die etwaige Möglichkeit einer rechtzeitigen softwareseitigen Abbildung einer Hebesatzdifferenzierung zu wahren.

3. *Landesveröffentlichungen*

Mit Schnellbrief [Nr. 107](#) vom 24. April 2024 hatten wir die Information weitergegeben, dass das angekündigte Grundsteuermessbetragsverzeichnis und die Veröffentlichung

aufkommensneutraler Hebesätze „nicht vor Juni 2024“ zu erwarten sind. Ergänzend kann inzwischen auf eine öffentliche Äußerung des NRW-Finanzministers hingewiesen werden, wonach eine Veröffentlichung **um den 20. Juni 2024** herum zu erwarten sei.

Außerdem hat das Ministerium der Finanzen zuletzt bestätigt, dass die angekündigte Landesveröffentlichung aufkommensneutraler Hebesätze je Kommune an den Gesetzentwurf angepasst werde. Dies bedeutet, dass neben einem einheitlichen Hebesatz (für den Fall, dass für Wohn- bzw. Nichtwohngrundstücke keine unterschiedlichen Hebesätze angewendet werden sollen) **zusätzlich auch nach Wohn- und Nichtwohngrundstücken differenzierte aufkommensneutrale Hebesätze von Landesseite mitgeteilt** werden.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung:

gez. Claus Hamacher

Anlage