

BESCHLUSSVORLAGE DER VERWALTUNG NR.: 240/2024

Bezeichnung des Tagesordnungspunkts		
Satzung zur Änderung über die Festsetzung der Hebesätze für die Grundsteuer in der Stadt Schwelm		
Datum 14.11.24	Geschäftszeichen 111/Gi	Beigef. Anlagen im Einzelnen (mit Seitenzahl) Anlage 1 zu Sitzungsvorlage 240-2024 Hebesatzsatzung
Federführender Fachbereich: Sachgebiet 111 - Finanzmanagement		Beteiligte Fachbereiche:
Beratungsgremien	Beratungstermine	Zuständigkeit
Finanzausschuss	21.11.2024	Vorberatung
Rat der Stadt Schwelm	28.11.2024	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

1. Der Rat der Stadt Schwelm beschließt die Satzung über die Festsetzung der Hebesätze der Grundsteuer A und der Grundsteuer B sowie der Gewerbesteuer (Hebesatzsatzung) gemäß Anlage 1.
2. Bei Vorliegen neuer Sach- und Rechtslagen soll unterjährig die Anpassung der Satzung geprüft werden.

Sachverhalt:

Chronologie der Grundsteuerreform

Urteil des Bundesverfassungsgerichtes

Mit Urteil vom 10.04.2018 hat das Bundesverfassungsgericht das bisherige System der grundsteuerlichen Bewertung für verfassungswidrig erklärt. Die bisherige Berechnung der Grundsteuer basiert auf Jahrzehnte alten Grundstückswerten (den sogenannten Einheitswerten). Im Westen werden die Grundstücke nach ihrem Wert im Jahr 1964 berücksichtigt, in den ostdeutschen Ländern stammen die Werte aus dem Jahr 1935. Da sich die Werte von Grundstücken und Gebäuden seit den Jahren 1935 und 1964 sowohl im Westen als auch im Osten sehr unterschiedlich entwickelt haben, kommt es aktuell zu steuerlichen Ungleichbehandlungen, die nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundgesetz nicht mehr zu vereinbaren sind.

Grundsteuerreformgesetz vom 26.11.2019

Aufgrund dieser Entscheidung wurde vom Bundesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (GrStRefG) vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794) das sog. Bundesmodell eingeführt. Das Gesetz sieht vor, dass der gesamte Grundbesitz in Deutschland auf den Stichtag 1. Januar 2022 neu bewertet

wird, d. h. mit den am 1. Januar 2022 bestehenden Verhältnissen. Hierfür mussten die Eigentümerinnen und Eigentümer eine Erklärung zur Feststellung des Grundsteuerwerts elektronisch an das Finanzamt übermitteln. Ab dem 1. Januar 2025 wird dann die Grundsteuer auf Grundlage des neuen Rechts erhoben. Die Berechnungsschritte des Bundesmodells ergeben sich aus dem folgenden Schema:

Stufe	Berechnungsschritte der Grundsteuer	Verwaltungsakt	Zuständige Stelle
1	Bemessungsgrundlage: Grundsteuerwert Zum Stichtag 01.01.2022	Grundsteuerwertbescheid	Finanzamt
2	x Grundsteuermesszahl = Grundsteuermessbetrag	Grundsteuermessbetrags -bescheid	Finanzamt
3	x Hebesatz = Grundsteuer	Grundsteuerbescheid	Kommune

Außerdem wurde eine Länderöffnungsklausel in Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7 GG ergänzt, die es den Bundesländern ermöglicht, vom Bundesmodell abweichende Regelungen für die Grundsteuer festzulegen. An die Gemeinden wurde appelliert, die Anpassung des Hebesatzes aufkommensneutral zu gestalten.

Umsetzung in NRW

Am 06.05.2021 teilte der damalige NRW-Finanzminister Lienenkämper mit, dass Nordrhein-Westfalen nach gründlicher Abwägung der Vor- und Nachteile von der Länderöffnungsklausel bei der Grundsteuer keinen Gebrauch machen wird. Entgegen frühzeitiger Hinweise der kommunalen Spitzenverbände wurde eine landesspezifische Anpassung der Grundsteuermesszahlen zur Abfederung von Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken – anders als in anderen Bundesländern – nicht umgesetzt.

Stattdessen wurde in NRW am 04.07.2024 vom Landtag das Grundsteuerhebesatzgesetz (NWGrStHsG) verabschiedet.

Das Gesetz ermöglicht es den Kommunen, die Hebesätze der Grundsteuer B zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken zu differenzieren. Der Hebesatz für Nichtwohngrundstücke darf dabei nicht niedriger sein als der Hebesatz für Wohngrundstücke. Die Gemeinde kann jedoch für beide Grundstücksarten wie bisher auch einen einheitlichen Hebesatz festlegen.

Das Gesetzesvorhaben löste erhebliche Kritik seitens der Kommunen aus.

Insbesondere sind von den kommunalen Spitzenverbänden große Zweifel an einer verfassungskonformen Anwendung differenzierter Hebesätze formuliert worden. Es bestünde die ernste Sorge, dass differenzierte Hebesätze nicht nur Probleme in der rechtzeitigen technischen Umsetzung nach sich zögen, sondern insbesondere auch rechtlich angreifbar seien.

Vor diesem Hintergrund hat das Finanzministerium NRW ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, mit dem diese rechtlichen Zweifel ausgeräumt werden sollten. Zugleich hat der Städtetag NRW ein eigenes Rechtsgutachten eingeholt. Beide Gutachten liegen inzwischen vor, kommen im Wesentlichen jedoch zu gegensätzlichen Rechtsauffassungen.

a) Rechtsgutachten im Auftrag des Landes NRW zur Hebesatzdifferenzierung

Die Gutachter Drüen/Krumm sehen keine bedeutsamen verfassungsrechtlichen Risiken oder Begründungsaufwände für die Kommunen, soweit die Differenzierungsentscheidung des Satzungsgebers auf das sozial- und gesellschaftspolitische Ziel einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. –reduzierung zurückgeführt werden kann und der Belastungsunterschied zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken nicht mehr als 50 % betrüge. Unabhängig davon, ob die Kommunen von der Option der Hebesatzdifferenzierung Gebrauch machen oder nicht, halten die Gutachter eine besondere Begründung im Falle der Hebesatzdifferenzierung für nicht notwendig. Im Falle einer (aus Sicht der Gutachter hypothetischen) Gleichheitswidrigkeit einer differenzierenden Satzung wäre das Steuerausfallrisiko der Kommunen auf das Niveau einer Anwendung des niedrigeren Hebesatzes für alle Grundstücksarten begrenzt.

b) Rechtsgutachten im Auftrag des Städtetages NRW zur Hebesatzdifferenzierung

Die Gutachter Lampert/Hummel sehen eine Differenzierung der Hebesätze nach Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken auf Rechtsgrundlage des NWGrStHsG als zu allgemein an, um den gleichheitsrechtlichen Anforderungen der Verfassungsrechtsprechung an begünstigende Steuerverschonungsregelungen zu genügen. Eine rechtssichere Anwendung der Regelungen des NWGrStHsG durch die Gemeinden scheidet aus Sicht der Gutachter damit aus. Bezüglich der Rechtsfolgen einer Verfassungswidrigkeit der Differenzierung besteht bei beiden Gutachten die gleiche rechtliche Auffassung: Stellt das Gericht die Rechtswidrigkeit und damit die Nichtigkeit der Satzung fest, wäre der Grundsteuerbescheid aufgrund der fehlenden wirksamen Hebesatzbestimmung rechtswidrig. Bereits bestandkräftige Bescheide beträfe dieses zwar nicht, jedoch bestünde für noch nicht erhobene Grundsteuern eine Vollstreckungssperre. Rückwirkend dürfte nur der zuvor in der rechtswidrigen Satzung ausgewiesene niedrigere Hebesatz für Wohngrundstücke erlassen werden. Hieraus ergäbe sich ein Steuerausfall bei den Nichtwohngrundstücken für die Differenz der Hebesatzpunkte der rechtswidrigen Satzung und der rückwirkend erlassenen Satzung.

Umsetzung der Grundsteuerreform in Schwelm

Ziel der Verwaltung ist es, die Umsetzung der Grundsteuerreform in Schwelm aufkommensneutral zu gestalten. Dabei wird davon ausgegangen, dass das im Doppelhaushalt 2024/2025 für 2025 veranschlagte Steueraufkommen in Höhe von 7.155.000,00 € für die Grundsteuer B unverändert erreicht werden soll. Aufkommensneutralität für die Kommune bedeutet jedoch nicht eine individuelle Belastungsneutralität für die Abgabepflichtigen.

Berechnungsgrundlagen:

a) Veranlagungsdaten der Finanzverwaltung NRW:

Die Finanzverwaltung NRW stellt seit 2022 per digitalem Datenträgeraustausch über IT.NRW die neuen Besteuerungsgrundlagen für die rund 8.500 Grundsteuerobjekte, insbesondere die Grundsteuermessbeträge zur Verfügung. Die Daten werden seitdem laufend (d.h. sukzessive entsprechend des Fortschritts der Grundstücksbewertungen und Korrekturen) übermittelt und in die Veranlagungssoftware der Stadt Schwelm eingelesen und plausibilisiert. In vielen Fällen zeigte sich dabei Korrekturbedarf, der an die Finanzbehörde gemeldet wurde. Die so übermittelten und geprüften Besteuerungsgrundlagen sind maßgebend für die Grundsteueranmeldung ab 2025. Dieser Prozess dauert noch immer an.

b) Berechnungsgrundlagen der aufkommensneutralen Hebesätze des Finanzministeriums NRW

Neben den übermittelten Veranlagungsdaten hat das Finanzministerium NRW als Serviceleistung eigene Berechnungsgrundlagen auf Grundlage der sog. Messbetragsverzeichnisse für die Grundsteuer A und B veröffentlicht, sie beziehen sich auf den Bestand zum Stichtag 01.01.2024. Sie weisen das Volumen der Grundsteuermessbeträge nach altem und nach neuem Recht aus. Das Bestandsverzeichnis des Finanzministeriums zum 01.01.2024 ist nicht deckungsgleich mit den im laufenden Datenaustausch über IT.NRW an das städtische Steueramt übermittelten Veranlagungsdaten. Aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen stellt das Finanzministerium NRW auf seiner Homepage aufkommensneutrale Hebesätze dar, die somit mit den eigenen Berechnungen des städtischen Steueramtes auf Grundlage der übermittelten Veranlagungsdaten nicht übereinstimmen und auch nicht übereinstimmen können.

Das Land hat zuletzt im September 2024 folgende aufkommensneutrale Hebesätze für Schwelm mitgeteilt:

Aufkommensneutrale Hebesätze Land	
Grundsteuer A	362
Grundsteuer B einheitlich	1000
Grundsteuer B differenziert Wohngrundstücke	773
Grundsteuer B differenziert Nichtwohngrundstücke	1779

In Schwelm wurden nach dem Eingabestand vom 31.10.24 Auswertungen vorgenommen und zuletzt am 11.11.2024 aktualisiert.

Insgesamt sind rund 8.500 Steuerkonten im Bestand bei der Grundsteuer B. Hiervon konnten aktuell rund 8.100 Konten bezüglich der Differenzierungskriterien ausgewertet werden. Bei rund 400 Konten liegen zurzeit noch keine Differenzierungskriterien vor. Es handelt sich hierbei um rd. 6 % des Messbetragsvolumens mit einem Volumen von über 400.000 €.

Mithin kann zum jetzigen Zeitpunkt keine verbindliche Aussage über die tatsächlich aufkommensneutralen Hebesätze bei einer Splittung getroffen werden. Problematisch ist zudem, dass bei einer möglichen Differenzierung die Schwankungsbreite zwischen Wohn- und Gewerbegrundstücken nicht höher als 50 % liegen sollte. Die Schwankungsbreite ist in Schwelm überschritten, so dass eigene Berechnungen für einen aufkommensneutralen gesplitteten Hebesatz vorgenommen werden müssen.

Wie oben dargestellt, dauert der Prozess der Aktualisierung der Grundsteuerbeträge durch Übermittlung neuer Messbeträge kontinuierlich an. Insofern werden sich auch weiterhin noch Änderungen im Messbetragsvolumen ergeben, so dass hier lediglich eine Stichtagsauswertung zu Grunde gelegt werden kann.

Auf Basis dieser Stichtagsauswertung schlägt die Verwaltung folgende einheitliche Hebesätze vor:

einheitliche Hebesätze	
Grundsteuer A	390
Grundsteuer B einheitlich	995

Mögliche Belastungsverschiebungen:

Aufgrund der Neubewertung der Grundstücke ergeben sich Belastungsverschiebungen. Hierzu hatte das Bundesministerium der Finanzen ausgeführt, „dass es eine unvermeidliche Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts ist, dass es für die einzelnen Eigentümerinnen und Eigentümer zu einer Mehr- oder Minderbelastung kommen kann. Dies gilt unabhängig vom gewählten Grundsteuermodell für alle Länder und ist schon deshalb zwingend, weil die bisherige Grundlage für die Steuererhebung nicht verfassungskonform ist und eine Neubewertung des Grundbesitzes erfordert.

Das neue Bewertungsrecht gewährleistet eine gleichmäßige Neubewertung der Grundstücke nach objektiven Kriterien und beseitigt damit den bisherigen verfassungswidrigen Zustand. Belastungsverschiebungen im Einzelfall sind folglich unvermeidbar und folgerichtig.“

Grob erkennbar sind Belastungsverschiebungen anhand der nachfolgenden Tabelle:

	Einheitlicher Hebesatz (995)
1. über 1.000 € mehr	216
2. zwischen 100 € und 1.000 € mehr	3942
3. zwischen 0 € und 100 € mehr	2013
4. zwischen 0 € und 100 € weniger	1061
5. zwischen 100 € und 1.000 € weniger	997
6. über 1.000 € weniger	273
Gesamtergebnis	8502
Mehr	6171
Weniger	2331

Argumente für die Anwendung eines einheitlichen Hebesatzes:

- Das vom Land beauftragte Gutachten von Drüen/Krumm erhebt zwar keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Anwendung differenzierter Hebesätze. Das vom Städtetag beauftragte Gutachten von Lampert/Hummel aber sehr wohl.
- Durch die Anwendung differenzierter Hebesätze entsteht ein zusätzliches Rechts- und Klagerisiko, und zwar unabhängig von der Frage, ob man sich rechtlich der Auffassung des vom Land NRW beauftragten Gutachtens anschließt. Denn in jedem Fall bleibt es dabei, dass das **Prozessrisiko im Falle der Hebesatzdifferenzierung (allein) die gemeindliche Ebene** trifft und eine verlässliche Klärung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit erst durch entsprechende Gerichtsentscheidungen zu erwarten ist
- Beide Gutachten kommen zu dem Schluss, dass im Falle einer Gleichheitswidrigkeit differenzierter Hebesätze das Steuerausfallrisiko der Kommunen auf das Niveau einer Anwendung des niedrigeren Hebesatzes für alle Grundstücksarten begrenzt wäre. D.h. im Fall des Falles wäre auch für Nicht-Wohngrundstücke der günstigere Hebesatz anzuwenden; das fiskalische Risiko läge dann voll bei der Stadt. Berücksichtigt man, dass eine richterliche Entscheidung sehr wahrscheinlich erst nach mehreren Jahren erwartet werden kann, läge das finanzielle Risiko pro Jahr im siebenstelligen Bereich. Hierzu gibt es mittlerweile auch die abweichende Auffassung, dass die Kommune bei einer rechtswidrigen Satzung auf „0“ zurückfällt.
- Die Anwendung eines differenzierten Hebesatzes trägt dem sozial- und gesellschaftlichen Zweck einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung Rechnung. Allerdings führt dies im Gegenzug zu einer

Mehrbelastung der Nichtwohngrundstücke und damit insbesondere der Gewerbeimmobilien. Ferner entstehen neue Ungerechtigkeiten. So würden z.B. Wohnungen in gemischt genutzten Immobilien ungerechtfertigt wesentlich stärker besteuert, als Wohnungen in reinen Wohnimmobilien.

- Auch bei einem differenzierten Hebesatz bliebe die Zahl der von individuellen Mehrbelastungen betroffenen Abgabepflichtigen erheblich.
-

Argumente für die Anwendung der Differenzierung:

Folglich kommt zur Abmilderung der Lastenverschiebung und Förderung des Wohnens als hohes soziales Gut nur die Differenzierung der Hebesätze in Betracht. Auch in Schwelm ist eine Lastenverschiebung zuungunsten der Wohngrundstücke deutlich erkennbar. Nichtwohngrundstücke sind, deutlich niedriger bewertet worden. Wohngrundstücke sind im Schnitt um 8,0 % gesunken. Nichtwohngrundstücke sind im Schnitt um 56,8 % gesunken. Bei einem einheitlichen Hebesatz käme es daher zu einer deutlichen Lastenverschiebung.

In sorgfältiger Abwägung zwischen einem einheitlichen oder differenzierten Hebesatz, empfiehlt die Verwaltung, aktuell für die Grundsteuer B einen einheitlichen Hebesatz anzuwenden.

Dies insbesondere auch vor den oben dargestellten rechtlichen Unsicherheiten im Allgemeinen und bezüglich derzeit noch nicht differenzierbaren Fälle im Besonderen. Hier besteht ein Klagerisiko. **Daher wird ein einheitlicher Hebesatz für die Grundsteuer B vorgeschlagen. Die Auswirkungen der durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausgelösten Belastungsverschiebung zu den Wohngrundstücken hält die Verwaltung ebenso im Blick, wie die Entwicklung der Rechtslage und schließt auch eine Änderung der Systematik nicht aus. Eine rückwirkende Anpassung der Hebesätze wäre bis zum 30.06.2025 möglich.**

Erlass einer Hebesatzsatzung

Bisher sind die Hebesätze der Stadt Schwelm in § 6 der Haushaltssatzung für den Doppelhaushalt 2024/2025 geregelt. Mit Blick auf die ab 2025 neu festzusetzenden Grundsteuerhebesätze wurde in die Haushaltssatzung bereits der Hinweis aufgenommen, dass die Steuersätze für das Jahr 2025 im Rahmen einer noch zu erlassenden gesonderten Hebesatzsatzung neu festzulegen sind. Bis zum Erlass der Hebesatzsatzung gelten die in § 6 der Haushaltssatzung geregelten Hebesätze übergangsweise fort. Mit der als Anlage 1 beigefügten Hebesatzsatzung werden ab 2025 die Hebesätze wie folgt festgelegt:

Grundsteuer A: 390 v.H. (bisher 220 v.H.)
Grundsteuer B: 995 v.H. (bisher 742 v.H.)
Gewerbsteuer: 495 v.H. (bisher 495 v.H.)

Der Hebesatz für die Gewerbesteuer bleibt unverändert, wird aber aus systematischen Gründen mit in die Hebesatzsatzung aufgenommen. Die bisher gemäß Haushaltssatzung für 2025 geltenden Hebesätze werden außer Kraft gesetzt.

Finanzielle Auswirkungen:

Siehe Darstellung im Sachverhalt

Auswirkungen auf das Klima:

neutrale Auswirkungen

positive Auswirkungen

negative Auswirkungen

Begründung: kein unmittelbarer Zusammenhang erkennbar.

Der Bürgermeister
gez. Langhard