



## Öffentliche **Beschluss**vorlage

Amt für Finanzen und  
Beteiligungen

08.10.2024

**Ihr/e Ansprechpartner/in:**

Herr Stelljes

Telefon: 492-2240

Stelljes@stadt-muenster.de

Betrifft

Erlass einer Hebesatzsatzung für die Jahre 2025 ff.

Beratungsfolge

09.10.2024	Rat	Einbringung
04.12.2024	Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft	Vorberatung
11.12.2024	Hauptausschuss	Vorberatung
11.12.2024	Rat	Entscheidung

### **Beschlussvorschlag:**

#### I. Sachentscheidung:

Die „Satzung über die Festsetzung der Hebesätze für die Gewerbe- und Grundsteuer in der Stadt Münster“ wird in der beiliegenden Fassung (Anlage 1) beschlossen.

#### II. Finanzielle Auswirkungen:

Die Neufassung der Satzung führt zu keiner Änderung der Haushaltsansätze.

### **Begründung:**

Die Verwaltung schlägt vor, eine eigenständige Satzung über die Festsetzung der Hebesätze für die Gewerbe- und Grundsteuer in der Stadt Münster ab dem Kalenderjahr 2025 zu beschließen, da sich durch die Grundsteuerreform grundlegende Änderungen im (Grundsteuer-) Bewertungsverfahren ergeben haben und eine aufkommensneutrale Umsetzung der Reform eine Anpassung der Hebesätze erfordert. Durch eine in 2024 beschlossene Hebesatzsatzung wird zudem sichergestellt, dass die neuen Hebesätze, übereinstimmend mit dem neuen Grundsteuerrecht, zum 01. Januar 2025 in Kraft treten.

Zur Bestimmung der Hebesätze hat die Verwaltung die von der staatlichen Finanzverwaltung übermittelten Messbeträge ausgewertet. Das Ergebnis deckt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt größtenteils mit den vom Finanzministerium NRW vorgeschlagenen aktualisierten Referenz-Hebesätzen<sup>1</sup>. Auf-

<sup>1</sup> [https://www.finanzverwaltung.nrw.de/system/files/media/document/file/2024-09-09\\_pdf-dokument\\_der\\_neutralen\\_hs-aktualisierung.pdf](https://www.finanzverwaltung.nrw.de/system/files/media/document/file/2024-09-09_pdf-dokument_der_neutralen_hs-aktualisierung.pdf)

grund des noch nicht abgeschlossenen Bewertungsverfahrens hat die Verwaltung die Referenz-Hebesätze auf den Jahreswechsel 2024 / 2025 hochgerechnet. Dies soll gewährleisten, dass das Grundsteueraufkommen auf dem bisher geplanten Niveau (aufkommensneutral) stabilisiert wird und es nicht zu Steuerermindererträgen und damit zu Unsicherheiten in Bezug auf die aktuelle Haushaltssituation kommt.

Daneben weist die Verwaltung darauf hin, dass die Hebesätze aufgrund der aktuellen Rahmenbedingungen um die Grundsteuerreform volatil sind. Es ist absehbar, dass in den kommenden Jahren weitere Anpassungen der Hebesätze notwendig sein werden. Die Verwaltung beobachtet und bewertet die Entwicklungen fortlaufend, um den politischen Gremien rechtzeitig Anpassungen vorschlagen zu können. Diese Vorgehensweise wird erforderlich sein, um auch in den Folgejahren eine aufkommensneutrale Umsetzung der Reform gewährleisten zu können.

Die Verwaltung schlägt einen einheitlichen Hebesatz für sog. Wohn- und Nichtwohngrundstücke vor. Nur dieser ermöglicht aus Sicht der Verwaltung auf der Basis der derzeitigen Erkenntnislage eine rechtssichere Umsetzung der Reform. Die Auffassung der Verwaltung wird durch ein vom Städtetag beauftragtes aktuelles Rechtsgutachten<sup>2</sup> bestätigt.

### Was ist die Grundsteuerreform?

Zum 01. Januar 2025 ändert sich die Grundsteuer. Der bisherigen Grundsteuer liegen Wertverhältnisse zugrunde, die in den alten Bundesländern aus dem Jahre 1964 und in den neuen Bundesländern sogar von 1935 stammen. Seitdem änderten sich die Einheitswerte nur minimal und punktuell. Im Normalfall jedoch legte das zuständige Finanzamt den bisherigen, auf den Wertverhältnissen vom 01. Januar 1964 ermittelten Einheitswert zur Berechnung der Grundsteuer fest.

Insofern entschied das Bundesverfassungsgericht in 2018<sup>3</sup>, dass dieser Einheitswert nicht mehr den heutigen Grundstückswerten entspricht und verfügte, dass der Bundesgesetzgeber das Bewertungsverfahren zu reformieren habe. Die Reform solle für mehr Fairness sorgen und zu einer Vereinfachung des Bewertungsverfahrens führen. Die alten Bewertungsregeln durften noch bis Ende des Jahres 2024 angewendet werden.

Die Umsetzung dieser Entscheidung ist noch nicht vollumfänglich abgeschlossen. Allein in NRW waren durch die Finanzverwaltung 6,5 Millionen Grundstücke neu zu bewerten, davon rund 100.000 Grundstücke in Münster.

### Welche Auswirkungen hat die Grundsteuerreform für Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern und die Stadt Münster?

Ziel des Bundesgesetzgebers war es, die Grundsteuerreform aufkommensneutral auszugestalten. Dies bedeutet, dass auch nach der Grundsteuerreform in Summe genauso viel Grundsteuer erhoben wird, wie vor der Grundsteuerreform. Auch wenn die Städte und Kommunen aufgrund des kommunalen Selbstverwaltungsrechts keine Verpflichtung haben dem zu folgen, soll dies auch für Münster umgesetzt werden. Die Erträge aus der Grundsteuer werden insofern auf dem aktuellen Niveau geplant.

Aufkommensneutralität kann in diesem Zusammenhang jedoch nicht bedeuten, dass die individuell zu zahlende Grundsteuer gleichbleibt. Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, haben sich seit 1964 erhebliche Wertsteigerungen und Wertverschiebungen zwischen den einzelnen Grundstü-

---

<sup>2</sup> „Rechtsgutachterliche Stellungnahme für den Städtetag Nordrhein-Westfalen betreffend Verfassungsrechtliche Risiken nordrhein-westfälischer Gemeinden im Falle der Festsetzung differenzierender Grundsteuer-Hebesätze“

<sup>3</sup> [Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12 –](#)

cken und auch zwischen den Grundstücksarten ergeben. Dieser Wertveränderungen werden Basis für die Berechnung der Grundsteuer ab 2025.

Die aus der öffentlichen Debatte zu entnehmende Befürchtung, dass Wohnen nun teurer wird, gilt für Münster jedoch nicht durchgängig. Berechnungen der Verwaltung haben zwar ergeben, dass sich der Gesamtbetrag der Messbeträge für Wohngrundstücke aufgrund des neuen Bewertungsverfahrens des Landes um 8 % erhöht hat. Dies bedeutet aber nicht, dass in jedem Einzelfall Wohnen teurer wird. In rund 74 % der übermittelten Messbeträge, liegt die Bandbreite der Änderung des Messbetrags bei Wohngrundstücken zwischen -30 % und +60 %. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass sog. Nichtwohngrundstücke zum Teil ebenfalls Wohnzwecken dienen (z. B. Wohnungen in Gebäuden, deren betriebliche Fläche mehr als 20 % ausmachen und die keine Ein- oder Zweifamilienhäuser sind). Man spricht in diesen Fällen von sog. gemischt genutzten Grundstücken. Ein Grundstück ist somit selbst dann als Nichtwohngrundstück bewertungsrechtlich zu qualifizieren, wenn eine (überwiegende) Wohnnutzung von  $\leq 80\%$  erfolgt. Ein typisches Beispiel für ein gemischt genutztes Grundstück ist ein Gebäude mit Geschäftsräumen im Erdgeschoss sowie darüber liegenden Wohneinheiten.

In absoluten Zahlen ergeben sich nach aktuellem Stand folgende Änderungen:

Bei Ein- und Zweifamilienhäusern steigt die Grundsteuer im Durchschnitt je Grundstück um jährlich 166 € (Einfamilienhäuser) bzw. 181 € (Zweifamilienhäuser).

Bei Mietwohngrundstücken ergibt sich aufgrund der Grundsteuerreform eine Erhöhung von durchschnittlich 50 € je Grundstück und Jahr, aufgeteilt auf die jeweilige Anzahl der Wohnungen und bei Eigentumswohnungen sind es im Schnitt 23 € Grundsteuer je Wohnung und Jahr.

#### Weshalb schlägt die Verwaltung eine eigenständige Hebesatzsatzung vor?

In den vergangenen Jahren (durchgängig seit 2016) wurden die Realsteuerhebesätze (Grundsteuer und Gewerbesteuer) über die Haushaltssatzung beschlossen. Einer eigenständigen Hebesatzsatzung für die Realsteuerhebesätze bedurfte es nicht, da die Hebesätze in den zurückliegenden Jahren nicht geändert wurden. Selbst bei einer zu Beginn eines Haushaltsjahres nicht in Kraft getretenen Haushaltssatzung hätten Grund- und Gewerbesteuerbescheide auf der Basis der(selben) Vorjahreshebesätze festgesetzt werden können.

Da der Hebesatz für die Grundsteuer B im Zuge der Grundsteuerreform in Münster gesenkt werden soll, ist eine eigenständige Hebesatzsatzung das Mittel der Wahl. Eine Beschlussfassung über die Hebesatzsatzung durch den Rat im Dezember 2024 vorausgesetzt, tritt diese Satzung am 01.01.2025 in Kraft (vgl. § 2 des Satzungsentwurfs, Anlage 1), so dass auf Basis der neuen Hebesätze Bescheide erlassen werden können.

Auch wenn die Haushaltssatzung ebenfalls in der Dezembersitzung des Rates beschlossen wird, kann sie erst nach Prüfung und Kenntnisnahme durch die Kommunalaufsicht und damit erst deutlich nach dem 01.01.2025 in Kraft treten. Bescheide, die in diesem Übergangszeitraum erstellt werden, müssten noch die (höheren) Vorjahreshebesätze berücksichtigen.

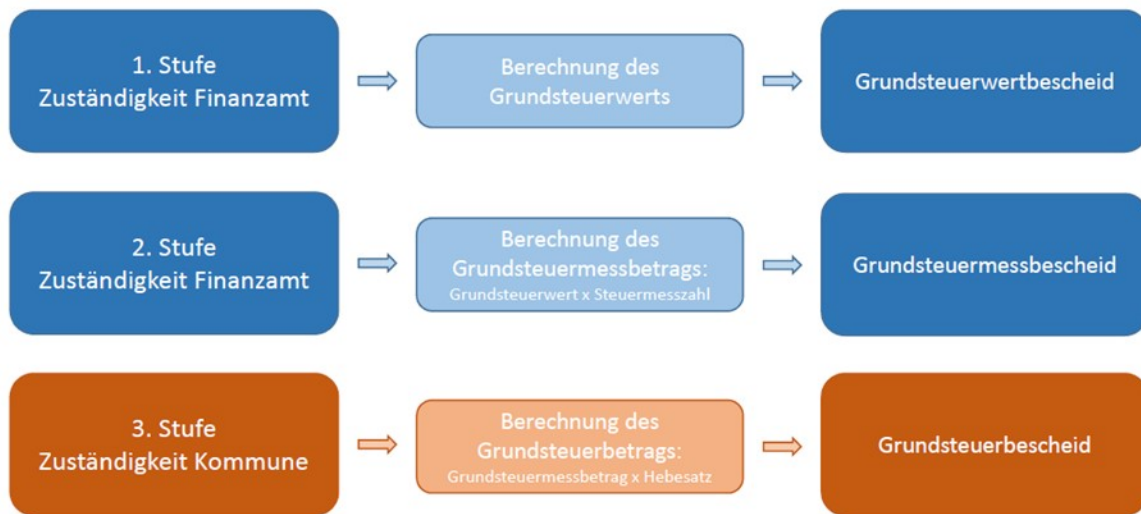
Hinweis:

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit wird in der Hebesatzsatzung über die Realsteuerhebesätze auch der Hebesatz für die Gewerbesteuer (ebenfalls eine „Realsteuer“) festgelegt. Dieser wird in unveränderter Höhe beibehalten (460 %).

#### Wie wurden die neuen Hebesätze für die Grundsteuer ermittelt?

Um zu verstehen, wie die Grundsteuer berechnet wird und welche Rolle die Hebesätze hierbei spielen, wird an dieser Stelle kurz das mehrstufige Grundsteuerverfahren erläutert.

Die Festsetzung der Grundsteuer erfolgt in einem dreistufigen Verwaltungsverfahren:



Die örtlichen Finanzämter bewerten die Grundstücke und stellen auf der 1. Stufe einen Grundsteuerwert fest. Grundlage für die Bewertung und Feststellung sind die von den Grundstückeigentümerinnen und -eigentümern abzugebenden Feststellungserklärungen. Das Ergebnis ist der Grundsteuerwert.

Auf der 2. Stufe wird der festgestellte Grundsteuerwert mit einer Steuermesszahl multipliziert. Diese Steuermesszahl ergibt sich aus § 15 Abs. 1 Grundsteuergesetz (GrStG). Für unbebaute Grundstücke und sog. Nichtwohngrundstücke (z. B. Geschäftsgrundstücke und gemischt genutzte Grundstücke) beträgt diese 0,34 Promille und für sog. Wohngrundstücke (z. B. Ein- und Zweifamilienhäuser) 0,31 Promille. Das Ergebnis ist der Grundsteuermessbetrag. Dieser Grundsteuermessbetrag ist Grundlage für die Ermittlung der Grundsteuer. Im Übrigen ist dieser Wert bindend für Gemeinden. Sie dürfen von diesem von den Finanzämtern festgestellten Grundsteuermessbetrag nicht abweichen.

Auf der 3. Stufe wird der festgestellte Grundsteuermessbetrag mit dem Hebesatz der jeweiligen Gemeinde multipliziert. Das Ergebnis ist die Grundsteuer. Diese setzen die Gemeinden per Grundsteuerbescheid fest. In Münster geschieht dies regelmäßig über einen Grundbesitzabgabenbescheid zusammen mit der Festsetzung der Benutzungsgebühren (z. B. Straßenreinigung und Abfallentsorgung).

Bei der Grundsteuer wird weiter zwischen der Grundsteuer A und B unterschieden. Grundsteuer A wird auf Grundstücke erhoben, welche land- und forstwirtschaftlichen Zwecken dienen. Grundsteuer B wird auf alle übrigen Grundstücke erhoben (unbebaute Grundstücke und sog. Wohn- und Nichtwohngrundstücke). Üblicherweise werden für die Grundsteuer A und B unterschiedliche Hebesätze bestimmt.

Aufgrund der Grundsteuerreform hat sich, wie bereits erläutert, das Bewertungsverfahren geändert. Zum 01. Januar 2025 gelten also die neuen, durch die Finanzämter festgestellten Grundsteuerwerte. Für die Gemeinden sind somit die sich hieraus ergebenden neuen Grundsteuermessbeträge bindend. Die Summe aller Grundsteuermessbeträge wird als Grundsteuermessbetragsvolumen (kurz Messbetragsvolumen) bezeichnet. Nach den Berechnungen des Finanzministeriums NRW und auch nach den Berechnungen der Stadtverwaltung hat sich das Messbetragsvolumen im Zuge der Grundsteuerreform erhöht. Dies ist die logische Folge der Neubewertungen, da nun im Zuge der Reform Wertsteigerungen im Zeitverlauf gleichheitskonform eine Berücksichtigung finden.

Würde die Stadt Münster die bisherigen Hebesätze auf das neue Messbetragsvolumen anwenden, würde die Grundsteuer für die meisten Eigentümer\*innen deutlich teurer werden. Da jedoch die Verwaltung eine aufkommensneutrale Umsetzung der Reform anstrebt, ist eine Anpassung des Hebesatzes für die Grundsteuer B nach unten vorzunehmen.

Das Finanzministerium NRW hat seine Hebesatzempfehlungen für die Grundsteuer, die eine Aufkommensneutralität der Steuer für alle Kommunen sicherstellen soll, Anfang September 2024 aktualisiert.<sup>4</sup>

Der bisherige vom Finanzministerium NRW für Münster ermittelte aufkommensneutrale Hebesatz für die Grundsteuer B beträgt laut Landeshochrechnung 458%

### Wie hoch wird der Hebesatz für die Grundsteuer ausfallen?

#### Grundsteuer B

Bei den durch das Finanzministerium NRW veröffentlichten Hebesätzen handelt es sich um „dynamische“ Referenz-Hebesätze, die nach dortiger Aussage noch mit Unsicherheiten behaftet sind. Durch die Abgabe weiterer Feststellungserklärungen sowie die Bearbeitung von Einsprüchen verändert sich die Summe aller Grundsteuermessbeträge im Zeitverlauf. Somit wird sich auch die aktuelle Berechnungsgrundlage der Verwaltung ändern, wenn seitens der Finanzverwaltung weitere bzw. geänderte Grundsteuermessbeträge übermittelt werden.

Was dies im Detail bedeutet und welche Unsicherheiten zum aktuellen Zeitpunkt in Bezug auf die Hebesatzfindung bestehen, soll im Folgenden erläutert werden:

Voraussetzung für die Ermittlung der künftigen Grundsteuerhebesätze ist eine möglichst abgeschlossene und rechtssichere Neubewertung aller Grundstücke durch die Finanzämter. Im Rahmen der Grundsteuerreform wurden Einsprüche in hoher Zahl gegen die Neubewertungen der Grundstücke bei den Finanzämtern eingelegt. Diese sind zum Großteil noch nicht bearbeitet bzw. ist diesen noch nicht seitens der Finanzverwaltung abgeholfen worden.

Nach Mitteilungen des Finanzministeriums wurden bei den beiden Münsteraner Finanzämtern in Summe 20.416 Einsprüche eingelegt (Stand der aktuellsten Veröffentlichung: 03.09.2024). Bei rund 100.000 zu bewertenden Grundstücken ergibt sich eine Einspruchsquote von ca. 20 %<sup>5</sup>. Somit wurde jede fünfte Grundbesitzbewertung angefochten.

Nach aktuellem Stand wurden bisher lediglich 1.330 Einsprüche und damit 6,5% bearbeitet. 93,5 % der Einsprüche konnten seitens der Finanzverwaltung hingegen noch nicht bearbeitet werden.

Die Schätzung des aufkommensneutralen Hebesatzes muss diese Unsicherheiten berücksichtigen. Die Verwaltung geht davon aus, dass sich das Messbetragsvolumen aufgrund künftiger Abhilfen von Einsprüchen nach unten verschieben wird. Diese Entwicklung ist auf den Umstand zurückzuführen, dass erfahrungsgemäß Einsprüche nur dann eingelegt werden, wenn eine niedrigere Grundbesitzbewertung begehrt respektive im Ergebnis – z. B. aufgrund der Abgabe einer falschen Grundsteuererklärung – erwartet wird.

Ein Absenken des Messbetragsvolumens hat zur Folge, dass sich der aufkommensneutrale Hebesatz in einer einfachen Dreisatzrechnung entsprechend erhöhen wird, damit ein aufkommensneutrales Grundsteueraufkommen in Münster sichergestellt werden kann.

Ein weiterer Grund für das potenziell sinkende Messbetragsvolumen sind die Grundbesitzbewertungen, die auf Schätzungsbescheiden beruhen. In den Fällen, in denen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer keine Feststellungserklärung eingereicht haben, hat die Finanzverwaltung die Grundsteuerwerte geschätzt. Erfahrungsgemäß erfolgen die Schätzungen über dem tatsächlichen Grundsteuerwert, um zum einen die Unsicherheiten aufgrund fehlender Besteuerungsgrundlagen

---

<sup>4</sup> abrufbar unter: <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/aufkommensneutrale-hebesaetze>

<sup>5</sup> abrufbar unter:

[https://www.finanzverwaltung.nrw.de/system/files/media/document/file/20240802\\_grw\\_einsprueche.pdf](https://www.finanzverwaltung.nrw.de/system/files/media/document/file/20240802_grw_einsprueche.pdf)

auszugleichen und zum anderen die Steuerpflichtigen zur Abgabe der Feststellungserklärung zu bewegen. In Münster sind insgesamt 5.421 Schätzungsbescheide ergangen (ca. 5 % aller zu bewertenden Grundstücke).<sup>6</sup> Bisher wurden für insgesamt 4.195 wirtschaftliche Einheiten noch keine Feststellungserklärungen durch die Eigentümerinnen und Eigentümer eingereicht.<sup>7</sup> Auch hier ist absehbar, dass die Feststellungserklärungen zu einer Reduzierung des Messbetragsvolumens und somit in der Folge zu einer weiteren Anpassung des Hebesatzes führen werden.

Das Finanzministerium hat überdies im Juli 2024 das sogenannte Messbetragsverzeichnis veröffentlicht. Dieses Verzeichnis soll als Datenbank fungieren und alle für die jeweilige Kommune zu diesem Zeitpunkt gültigen Aktenzeichen und Messbeträge sowie die Daten beinhalten, welche auch bei der regelmäßigen Datenübermittlung der Grundsteuermessbeträge enthalten sind. Es soll sowohl zum Abgleich als auch als Grundlage für die Grundsteuerfestsetzungen ab 2025 genutzt werden.<sup>8</sup> Gleichzeitig wurde bekannt, dass in der Vergangenheit nicht alle von der Finanzverwaltung elektronisch übermittelten Datensätze zu den neuen Grundsteuermessbeträgen bei den Kommunen eingegangen sind. Dieser Umstand führt derzeit bei vielen Gemeinden zu Zweifeln an der Validität der übermittelten Daten. Die Verwaltung wertet daher die eingehenden Messbeträge laufend aus und prüft, ob die übermittelten Daten vollständig und belastbar sind, ein Umstand der auch unterjährig Hebesatzanpassungen erforderlich machen wird.

Die vorgenannten Unsicherheiten hat die Verwaltung bei der Ermittlung des aufkommensneutralen Hebesatzes berücksichtigt und schlägt auf Grundlage der aktuellsten Erkenntnisse vor, einen Hebesatz für die Grundsteuer B mit 465 % zu beschließen.

### Grundsteuer A

Nach der neuen Rechtslage des Grundsteuerwertverfahrens sind Gebäude bzw. Gebäudeteile, die Wohnzwecken dienen, nicht mehr dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen, sondern ausnahmslos dem Grundvermögen zuzuordnen (somit Grundsteuer B). Dies gilt auch für den dazugehörigen Grund und Boden, vgl. § 232 Abs. 4 Nr. 1 BewG. Sich daraus ergebende Veränderungen im Aufkommen der Grundsteuer A bleiben untergeordnet; insofern schlägt die Verwaltung vor, den Hebesatz für das land- und forstwirtschaftliche Vermögen in der bisherigen Höhe von 255 % beizubehalten.

#### Hinweis:

Es ergibt sich im Ergebnis keine Privilegierung von land- und forstwirtschaftlichen Vermögens. Die Verschiebung des Steueraufkommens innerhalb der beiden Grundsteuerarten ist die konsequente Umsetzung des neuen Bewertungsverfahrens und der Erhebung von Grundsteuer B auf ehemalige Teile von land- und forstwirtschaftlichem Vermögen.

Die Mehrbelastung bei der Grundsteuer B tragen die Land- und Forstwirte.

### Einheitlicher Hebesatz für die Grundsteuer B

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (GrStRefG) vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794) das sog. Bundesmodell eingeführt und dabei grundsätzlich an das bestehende Bewertungs- und Grundsteuersystem angeknüpft, wobei die verfassungswidrige Ausgestaltung der bisherigen Bemessungsgrundlage – Einheitswerte nach den Wertverhältnissen zum 1. Januar 1964 – durch eine dem Gleichheitssatz entsprechende Bemessungsgrundlage ersetzt wird. Außerdem wurde eine Länderöffnungsklausel in Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7 Grundgesetz (GG) ergänzt, die es den Bundesländern ermöglicht, vom Bun-

---

<sup>6</sup> Stand: 03.09.2024; abrufbar unter:

[https://www.finanzverwaltung.nrw.de/system/files/media/document/file/20240903\\_grw\\_schaetzungen.pdf](https://www.finanzverwaltung.nrw.de/system/files/media/document/file/20240903_grw_schaetzungen.pdf)

<sup>7</sup> Stand: 03.09.2024; abrufbar unter:

[https://www.finanzverwaltung.nrw.de/system/files/media/document/file/20240903\\_grw\\_schaetzungen.pdf](https://www.finanzverwaltung.nrw.de/system/files/media/document/file/20240903_grw_schaetzungen.pdf)

<sup>8</sup> <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/berechnungsgrundlagen-der-aufkommensneutralen-hebesaetze>

desmodell abweichende Regelungen für die Grundsteuer festzulegen. Das Bundesmodell zielt auf eine „verfassungskonforme, rechtssichere und zeitgemäße Fortentwicklung der Grundsteuer und der damit verbundenen Bewertung der Grundsteuerobjekte, um die Grundsteuer als verlässliche Einnahmequelle der Kommunen zu erhalten“<sup>9</sup>.

Der Landtag in NRW hat im Mai 2021 entschieden, das Bundesmodell anzuwenden und von der Öffnungsklausel keinen Gebrauch zu machen<sup>10</sup>.

Ziel des Bundesgesetzgebers ist es, einen (Grundsteuer-) Wert zu ermitteln, welcher im Ergebnis einen objektiviert-realen Wert innerhalb eines Wertekorridors des gemeinen Werts im Sinne von § 9 Abs. 1 BewG“ ergibt<sup>11</sup>. Vereinfacht gesagt, stellt der Grundsteuerwert im Ergebnis insofern nicht unbedingt den Verkehrswert (gemeinen Wert) des Grundstücks dar. Stattdessen sollen die Grundstücke durch das einheitliche Bewertungsverfahren in Relation zueinander realitätsgerecht bewertet werden<sup>12</sup>.

Laut Aussage des Finanzministeriums NRW habe sich gezeigt, dass die Grundsteuerwertfeststellungen und Messbetragsfestsetzungen dazu führten, dass in einigen Kommunen private Haushalte (Wohngrundstücke) zukünftig stärker im Rahmen der Grundsteuer belastet würden als die Eigentümerinnen und Eigentümer von Nichtwohngrundstücken. Dieses Phänomen der Belastungsverschiebung sei allerdings nicht landeseinheitlich, sondern regional verschieden.<sup>13</sup>

Aus diesem Grund hat der Landtag in NRW in „Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz – NWGrStHsG“<sup>14</sup> vom 05. Juli 2024 geregelt, dass abweichend von § 25 Abs. 4 Grundsteuergesetz von den Gemeinden unterschiedliche Hebesätze für Wohn- und sog. Nichtwohngrundstücke festgesetzt werden dürfen. Hierbei darf der Hebesatz für unbebaute Grundstücke und sog. Nichtwohngrundstücke jedoch nicht niedriger sein als der für Wohngrundstücke. Der Maßstab für unbebaute, für Nichtwohngrundstücke und für Wohngrundstücke dürfe jedoch hingegen gleich hoch sein<sup>15</sup>. Hiermit solle den Gemeinden ein Mittel an die Hand gegeben werden, um mögliche Belastungsverschiebungen zuungunsten von Wohngrundstücken zu vermeiden. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber, dass Nichtwohngrundstücke stärker belastet würden.

Diese Maßnahme des Landesgesetzgebers ist jedoch aus Sicht der Verwaltung, des Bundesfinanzministeriums<sup>16</sup> und insbesondere ausweislich eines vom Städtetag NRW in Auftrag gegebenen Gutachten vom 24. September 2024, das auf verfassungsrechtliche Risiken für nordrhein-westfälische Gemeinden hinweist, kritisch zu sehen.

Nach Prüfung der Rechtslage vertreten die beiden Gutachter die Auffassung, dass die verfassungsrechtlichen Risiken, die mit differenzierten Hebesätzen einhergehen, vollumfänglich auf die kommunale Ebene verlagert würden. Diese Einschätzung wird in den Kommunen mit großer Sorge betrachtet, da laut Verfasser „eine rechtssichere Anwendung der Regelungen von Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz durch die Gemeinden ausscheidet.“<sup>17</sup> In diesem Zuge ist anzumerken, dass gegenwärtig Widersprüche und Verfassungsklagen im Bundesmodell ausschließlich die Finanzämter betreffen. Bei einer Ausübung des Optionsrechtes – also im Falle der Festsetzung unterschied-

---

<sup>9</sup> [Bundestagsdrucksache 19/11085, S. 92](#)

<sup>10</sup> <https://www.land.nrw/pressemitteilung/grundsteuer-bundesmodell-gilt-fuer-nordrhein-westfalen>

<sup>11</sup> [Bundestagsdrucksache 19/11085, S. 90](#)

<sup>12</sup> Anlage 2, „Rechtsgutachterliche Stellungnahme für den Städtetag Nordrhein-Westfalen betreffend Verfassungsrechtliche Risiken nordrhein-westfälischer Gemeinden im Falle der Festsetzung differenzierender Grundsteuer-Hebesätze“, S. 9

<sup>13</sup> nachzulesen unter: <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/differenzierte-hebesaetze>

<sup>14</sup> im Folgenden „Grundsteuerhebesatzgesetz“

<sup>15</sup> <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/differenzierte-hebesaetze>

<sup>16</sup> vgl. dazu ablehnende Haltung des Bundesfinanzministeriums: <https://www.staedtetag-nrw.de/mitglieder/dezernat-2/2024/ablehnung-bundesgesetzlicher-regelung-differenzierter-hebesaetze-grundsteuer>

<sup>17</sup> Vgl. Rechtsgutachten des Städtetags NRW, Seite 7: <https://www.staedtetag-nrw.de/presse/pressemitteilungen/2024/grundsteuer-landesmodell-ist-hochriskant>

licher Hebesätze – müsste die Verwaltung jedoch zur Durchsetzung etwaiger lenkungspolitischer Ziele eigene verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe darlegen. Aus Sicht der Verwaltung wäre daher ebenfalls mit einer Vielzahl von Widersprüchen und Verfassungsklagen zu rechnen. Die mit der Festsetzung von differenzierten Hebesätzen verbundenen rechtlichen und in der Folge fiskalischen Risiken können insofern nicht getragen werden. Das Gutachten hält fest, dass eine Ungleichbehandlung von Wohn- und Nichtwohngrundstücken nur schwer zu rechtfertigen ist. Die grundsteuerrechtliche Mehrbelastung bebauter Wohngrundstücke ist aus Sicht der Verfasser ausschließlich auf den Umstand zurück zu führen, „dass Wohngrundstücke nach alter Rechtslage in Relation zu den dort ebenfalls erwähnten Gewerbeimmobilien zu niedrig bewertet und damit auch niedriger belastet wurden.“ Die Gutachter stufen daher die vom Landesgesetzgeber über differenzierte Hebesätze forcierte Wohnraumförderung als rechtsunsicher und zweifelhaft ein, da diese zu einer Rückgängigmachung der vom Bundesgesetzgeber angestrebten und verfassungsrechtlich gebotenen Belastungsangleichung führe. Hierdurch ergeben sich für Gemeinden strenge und nicht darzulegende Rechtfertigungsgründe, da die Ausübung eines Optionsrechtes nun zu einer erneuten Ungleichbehandlung zwischen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern führt.<sup>18</sup> Aus Sicht der Gutachter greift der Landesgesetzgeber mit seinem Grundsteuerhebesatzgesetz daher zu stark in die geltenden Regelungen der Grundsteuerbewertung ein.

„Dass § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG selbst keine Aussage zum Förder- bzw. Lenkungszweck trifft [...], führt dazu, dass es in der Verantwortung der Gemeinden liegt, konkrete Förder- bzw. Lenkungszwecke zu identifizieren sowie Notwendigkeit und Maß der Differenzierung der Hebesätze zu begründen. Als rechtlich problematisch erweist sich dabei, dass Gemeinden, die eine (allgemeine) Förderung des Wohnens in Betracht ziehen, mit § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG kein zielgenau wirkendes Instrument zur Verfügung gestellt, sondern lediglich eine pauschale Begünstigung von Wohngrundstücken ermöglicht wird.“<sup>19</sup> Im Rahmen einer umfangreichen Rechtsprüfung müsste die Verwaltung somit – spätestens im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens gegenüber dem Oberverwaltungsgericht NRW – darlegen, dass die mit der Festsetzung differenzierter Hebesätze verbundenen lenkungspolitischen Ziele die Grundstückseigentümer\*innen einer bestimmten Grundstücksart nicht unverhältnismäßig stark belasten und somit die Grenzen des Gleichbehandlungsgebotes aus Art. 3 Grundgesetz (GG) nicht überschritten würden. Gerade eine solche Rechtfertigung ist mit hohen verfassungsrechtlichen Unsicherheiten verbunden sein und rechtsicher zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

Dies ist insbesondere auf den Umstand zurückzuführen, dass ein differenziertes Hebesatzrecht zu einer pauschalen Begünstigung von Wohngrundstücken führt. Im Umkehrschluss wird nur ein kleiner Teil der Steuerpflichtigen – in Münster ca. 10 Prozent – die volle Grundsteuermehrbelastung zu tragen haben. So würden die Eigentümer\*innen der Nichtwohngrundstücke letztlich nicht von der Neubewertung ihrer Grundstücke in vollem Umfang profitieren und korrespondierend die Eigentümer\*innen der Wohngrundstücke von den nachteiligen Folgen der Neubewertung ihrer Grundstücke verschont werden.<sup>20</sup> Die Belastungswirkung von differenzierten Hebesätzen erscheint somit in der Gesamtbetrachtung als willkürlich. Im Zusammenhang mit der Grundsteuer ist nämlich zu beachten, dass Wohnen eben nicht nur in den sog. Wohngrundstücken stattfindet. Auch sog. Nichtwohngrundstücke werden in Teilen zu Wohnzwecken genutzt. Beispielsweise können gemischt genutzte Grundstücke, welche unter die sog. Nichtwohngrundstücke fallen, bis zu 80 % aus Wohnungen und nur in Höhe von 20 % aus betrieblichen Flächen bestehen. Auch Geschäftsgrundstücke können einen Wohnungsanteil von bis zu 19,99 % (knapp 1/5 der Gesamtfläche) enthalten.

Es ist somit in Frage zu stellen, ob die Festsetzung unterschiedlicher Hebesätze für Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke tatsächlich ein geeignetes Mittel ist, um Wohnen zu fördern. Die Reduzierung des Hebesatzes für Wohngrundstücke kann nur die Wohnungen begünstigen, die dieser bewertungsrechtlichen Grundstücksart zugerechnet werden. Wohnungen auf sog. Nichtwohngrundstücken würden dagegen nicht begünstigt, sondern im Gegenteil zusätzlich belastet werden. Daraus

---

<sup>18</sup> Vgl. Rechtsgutachten des Städtetags NRW, Seite 37.

<sup>19</sup> Vgl. Rechtsgutachten des Städtetags NRW, Seite 36 f.

<sup>20</sup> Vgl. Rechtsgutachten des Städtetags NRW, Seite 24.

folgt, dass die Förderung des Wohnens als hohes soziales Gut mit dem vorliegenden Instrument der Differenzierung gerade nicht verfassungsgemäß umzusetzen ist.

Um die Aufkommensneutralität zu gewährleisten, müsste bei der Reduzierung des Hebesatzes für Wohngrundstücke im Umkehrschluss der Hebesatz für sog. Nichtwohngrundstücke (deutlich) steigen. Auf sog. Nichtwohngrundstücken befindliche Wohnungen würde in der Folge ein erhöhter Hebesatz treffen (+150 Prozentpunkte im Vergleich zum einheitlichen Hebesatz).

Zur Verdeutlichung, dass differenzierende Hebesätze ungeeignet und in der Folge unverhältnismäßig sind, soll das folgende Beispiel dienen:

Die Verwaltung hat sämtliche seitens der Finanzverwaltung übermittelten Daten ausgewertet und die durchschnittliche Belastung der einzelnen Grundstücke innerhalb der verschiedenen Grundstücksarten ermittelt. Bei Anwendung differenzierender Hebesätze würde die Steuerbelastung je gemischt genutztes Grundstück im Durchschnitt um + 668 € steigen. Gleichzeitig würden Mietwohngrundstücke hingegen nur um 50 € je Grundstück entlastet werden.

Verstärkend hinzu käme, dass sog. Nichtwohngrundstücke nur knapp 10 % aller Grundstücke ausmachen. Ein höherer Hebesatz würde diese deutlich kleinere Gruppe also umso stärker treffen und belasten.

Insoweit erscheint es mehr als zweifelhaft, dass eine Hebesatzdifferenzierung auf Grundlage des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Grundsteuerhebesatzgesetz (NWGrdStHsG) den Anforderungen an das verfassungsrechtliche Mindestmaß an zweckgerechter Ausgestaltung des Begünstigungstatbestands gerecht würde<sup>21</sup>.

Die Gutachter führen daher aus, dass alleine der Zweck, „Wohnnutzungen insgesamt zu fördern, nicht ausreichen dürfte, um die Ungleichbehandlung von gemischt-genutzten Grundstücken zu rechtfertigen.“<sup>22</sup>

Zum anderen führen die Regelungen des Bewertungsrechtes zu einer nicht zu rechtfertigenden Überprivilegierung von Wohngrundstücken. So ist festzustellen, dass das Grundsteuer-Reformgesetz bereits Begünstigungen zur Förderung von Wohnen enthält. So sieht beispielsweise § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG eine Ermäßigung der Steuermesszahl um 25 Prozent vor, wenn für ein Grundstück eine Förderung nach dem Wohnraumförderungsgesetz erteilt wurde oder Grundstücke steuerbegünstigten (gemeinnützigen) Wohnungsbaugesellschaften oder Genossenschaften zugerechnet werden oder mittelbar der kommunalen Daseinsvorsorge dienen.<sup>23</sup> Aus Sicht der Gutachter, erachtet der Bundesgesetzgeber diese Begünstigungen als „zielgenau wirkende Verschonungen“ von Wohngrundstücken. „Da auf diese Weise die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer bereits in Höhe von einem Viertel reduziert wird, handelt es sich auf dieser Ebene um eine erhebliche Förderung von Wohngrundstücken.“<sup>24</sup> Die vergünstigten Steuermesszahlen aus § 15 Abs. 1 Nr. 2a GrStG – für Wohngrundstücke beträgt die Steuermesszahl 0,31 Promille anstatt 0,34 Promille – verstärken die Überprivilegierung von Wohngrundstücken bei der Festsetzung differenzierter Hebesätze. Diese nicht zu rechtfertigende Förderung von Wohngrundstücken hätte zur Folge, dass die Relation der Werte der einzelnen Grundstücke untereinander verloren ginge und eine Gleichmäßigkeit der Besteuerung des Steuergegenstands „Grundstücke“ nicht mehr gegeben wäre.

De facto kann über eine Differenzierung der Hebesätze keine Entlastung des Wohnens im Allgemeinen geschaffen werden. Das Bewertungsverfahren des Bundesgesetzgebers unterscheidet eben nicht in Wohnen und Nichtwohnen, sondern in bewertungsrechtliche Grundstücksarten. Die vom Lan-

---

<sup>21</sup> Vgl. BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (113); v. 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (33)

<sup>22</sup> Vgl. Rechtsgutachten des Städtetags NRW, Seite 24.

<sup>23</sup> Vgl. Rechtsgutachten des Städtetags NRW, Seite 38.

<sup>24</sup> Vgl. Rechtsgutachten des Städtetags NRW, Seite 41.

desgesetzgeber geschaffene Möglichkeit der Hebesatzdifferenzierung knüpft ebenfalls nicht an das Vorliegen von Wohnungen an sondern mehr oder weniger willkürlich an die bewertungsrechtlichen Grundstücksarten der sog. Wohn- und Nichtwohngrundstücke an.

Auch das Finanzministerium NRW hat ein Gutachten<sup>25</sup> bezüglich der rechtspraktischen Umsetzung differenzierender Hebesätze in Auftrag gegeben. In diesem Gutachten kommen die Gutachter zwar zu dem Ergebnis, dass eine Begründung der differenzierenden Hebesätze im Rahmen der Hebesatzsatzung nicht notwendig sei. Gleichzeitig stellen diese jedoch fest, dass „im Hinblick auf die gerichtliche Kontrolle der Rechtfertigung der mit der Hebesatzdifferenzierung einhergehenden Ungleichbehandlung lediglich eine gewisse Dokumentationsobliegenheit existiere. Denn die Verwaltungsgerichtsbarkeit muss nachvollziehen können, dass ein legitimer Differenzierungszweck verfolgt wird und dass nicht verdeckt unzulässige, nämlich rein fiskalische und/oder belastungsgrundfremde Zwecke [...] der Hebesatzdifferenzierung zugrunde liegen. Umso planvoller eine Gemeinde in Bezug auf die Wohnkostenbelastung in Bezug auf die tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen agiert und dies dokumentiert, desto weniger wird sie sich dem Einwand ausgesetzt sehen, mit der Wohnkostendifferenzierung verdeckt unzulässige Ziele zu verfolgen.“<sup>26</sup> Aus Sicht der Verwaltung deuten auch diese Feststellungen darauf hin, dass die verfassungsrechtlichen Risiken vollumfänglich von den Gemeinden und nicht vom Landesgesetzgeber zu tragen sein werden.

Differenzierte Hebesätze bedeuten daher zum jetzigen Zeitpunkt erhebliche rechtliche Risiken für die Kommunen in NRW und somit auch für die Stadt Münster. Die Rechtmäßigkeit einer kommunalen Hebesatzsatzung könnte durch Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) überprüft werden. Die Zuständigkeit liegt hierfür beim Oberverwaltungsgericht. Falls der Antrag begründet ist, die differenzierten Hebesätze also nach der Überzeugung des Oberverwaltungsgerichts nichtig sind, weil diese gegen höheres Recht – hier Verfassungsrecht – verstoßen, wird die Satzung „für unwirksam“ (§ 47 Abs. 5 Satz 2 Satzteil 1 VwGO) und damit für nichtig erklärt.<sup>27</sup>

Beide Gutachten konstatieren, dass eine verfassungswidrige Hebesatzdifferenzierung zur Unwirksamkeit und damit Nichtigkeit der Grundsteuerhebesatzsatzung führen würde. Eine Fortgeltung der Satzung dürfte allenfalls in eng umgrenzten Ausnahmefällen in Betracht kommen. Im Übrigen sind die fiskalischen Folgen der Erklärung der Unwirksamkeit nur schwer zu antizipieren, da sie von zahlreichen Faktoren abhängen.<sup>28</sup> Beide Gutachten kommen zu dem Ergebnis, dass bei einer festgestellten Verfassungswidrigkeit voraussichtlich nur die Möglichkeit verbliebe, den niedrigeren Hebesatz für Wohngrundstücke auch auf sog. Nichtwohngrundstücke anzuwenden.<sup>29</sup> Dieser Umstand würde dazu führen, dass mit erheblichen Ertragsausfällen zu rechnen ist, die aufgrund der aktuellen haushalterischen Situation nicht zu kompensieren wären und eine Haushaltssicherung zur Folge hätten. Erfahrungsgemäß dauern derartige Gerichtsverfahren mehrere Jahre, sodass sich Grundsteuerertragsausfälle in zweistellige Millionenhöhe summieren würden.

Aufgrund des Vorstehenden schlägt die Verwaltung einen einheitlichen Hebesatz für die Grundsteuer B vor.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Rechtsgutachten zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze durch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen erstattet für das Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen; nachzulesen unter: [https://www.finanzverwaltung.nrw.de/system/files/media/document/file/drueen-krumm\\_gutachten\\_grundsteuerhebesatzdifferenzierung\\_16-8-2024.pdf](https://www.finanzverwaltung.nrw.de/system/files/media/document/file/drueen-krumm_gutachten_grundsteuerhebesatzdifferenzierung_16-8-2024.pdf)

<sup>26</sup> Vgl. Rechtsgutachten für das Ministerium der Finanzen NRW, Seite 60.

<sup>27</sup> Vgl. Rechtsgutachten des Städtetags NRW, Seite 43.

<sup>28</sup> Vgl. Rechtsgutachten des Städtetags NRW, Seite 45.

<sup>29</sup> Vgl. Rechtsgutachten für das Ministerium der Finanzen NRW, Seite 73.

<sup>30</sup> Eine Begründungspflicht existiert bei der Bestimmung eines einheitlichen Hebesatzes nicht. Vgl. Rechtsgutachten des Städtetags NRW, Seite 46.

### Weiteres Vorgehen

Sofern sich die Datengrundlage bis zur Dezember-Sitzung des Rates deutlich verändern sollte und die Veränderungen zu einem angepassten Hebesatz führen würden, wird die Verwaltung eine Ergänzungsvorlage zu dieser Vorlage rechtzeitig vor der Ratssitzung erstellen.

Da bis zum 30. Juni 2025 die Möglichkeit besteht, die aufkommensneutralen Hebesätze rückwirkend für das laufende Jahr 2025 anzupassen, wird die Verwaltung im Bedarfsfall zur Wahrung der Aufkommensneutralität hiervon Gebrauch machen.

Im Hinblick auf differenzierende Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke wird die Verwaltung die weitere Entwicklung, insbesondere gerichtliche Entscheidungen oder Klarstellungen des Gesetzgebers, genau beobachten. Sollten zukünftig rechtssicher differenzierende Hebesätze erhoben werden können, wäre dieses Instrument erneut zu diskutieren.

Unabhängig davon wird die Verwaltung in den Haushaltsjahren 2025 ff. die laufend eingehenden Messbeträge auswerten und die Veränderungen des Messbetragsvolumens nachhalten. Bei unklaren Sachverhalten wird die Verwaltung in einen Austausch mit den beiden Münsteraner Finanzämtern treten und somit die gute Zusammenarbeit fortführen.

I.V.

gez.  
Christine Zeller  
Stadtkämmerin

### **Anlagen:**

Anlage A

Anlage 1 – Satzung über die Festsetzung der Hebesätze für die Gewerbe- und Grundsteuer in der Stadt Münster