

Vorlageart: Beschlussvorlage
Federführung: Finanzen
Verantwortung: Frau Franke; Herr Tsalastras; Herr Schranz

Festsetzung der Grundsteuer-Hebesätze ab dem 01.01.2025

Beratungsfolge

09.12.2024	Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung
16.12.2024	Rat der Stadt	Beschlussfassung

Beschlussvorschlag

Alternative 1

Der Rat der Stadt beschließt die Satzung über die Festsetzung der Hebesätze der Grundsteuer A und des **einheitlichen** Hebesatzes der Grundsteuer B sowie der Gewerbesteuer (unverändert) der Stadt Oberhausen (Hebesatzsatzung) gemäß Anlage 1.

Alternative 2

Der Rat der Stadt beschließt die Satzung über die Festsetzung der Hebesätze der Grundsteuer A und der **differenzierenden** Hebesätze der Grundsteuer B sowie der Gewerbesteuer (unverändert) der Stadt Oberhausen (Hebesatzsatzung) gemäß Anlage 2.

Die Entscheidung für differenzierende Hebesätze wird aus sozial- und gesellschaftspolitischen Gründen getroffen. Mit dem begünstigenden Hebesatz für die Grundsteuer B sollen die Wohnnebenkosten stabilisiert, bzw. reduziert werden.

Bezug

Kein Bezug

Konsequenzen

Drucksache hat finanzielle Konsequenzen (siehe Sachverhalt)

Drucksache hat keine klimatischen Konsequenzen

Sachverhalt

Die Grundsteuer ist eine kommunale, ertragsunabhängige Objektsteuer und wird auf den Grundbesitz, d. h. auf bebaute und unbebaute Grundstücke, sowie land- und forstwirtschaftliche Betriebe erhoben. Gezahlt wird sie grundsätzlich von den Eigentümerinnen und Eigentümern. Eine Umlage auf Mieter und -innen ist im Rahmen der Mietnebenkostenabrechnung möglich.

Unterschieden wird in

- Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Betriebe und
- Grundsteuer B für alle anderen Grundstücke.

Das Verfahren zur Berechnung der Grundsteuer ist dreistufig und erfolgt durch das zuständige Finanzamt und durch die Kommune:

Berechnungsschritte der Grundsteuer

- Stufe 1: Grundsteuerwert (Feststellung durch das Finanzamt)
- Stufe 2: Grundsteuerwert x Steuermesszahl = Grundsteuermessbetrag (Veranlagung durch das Finanzamt)
- Stufe 3: Grundsteuermessbetrag x Hebesatz = Grundsteuer (Veranlagung durch die Kommune)

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 10.04.2018 entschieden, dass die bisherige Bemessungsgrundlage der Grundsteuer wegen eines Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG auf Grund veralteter Grundstückswerte (Einheitswerte) nicht mehr verfassungsgemäß ist. Für die laufende Besteuerung wurden die Einheitswerte für Grundbesitz in den „alten“ Bundesländern auf der Grundlage der Wertverhältnisse zum 01.01.1964 und in den „neuen“ Bundesländern zum 01.01.1935 angewendet. Das bisherige Recht der Einheitsbewertung sah ursprünglich alle sechs Jahre eine neue Hauptfeststellung, d. h. eine Wertaktualisierung des Grundbesitzes, vor. Die Hauptfeststellung zum 01.01.1970 unterblieb wie alle weiteren in den Folgejahren, so dass (in den alten Bundesländern) der erste auch der letzte tatsächliche Hauptfeststellungszeitpunkt (01.01.1964) blieb. Alle später errichteten Gebäude wurden nachträglich zu den Wertverhältnissen von 1964 bewertet. Das Festhalten an diesem Hauptfeststellungszeitpunkt führe nach dem o. g. Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zu ungerechtfertigten gravierenden und umfassenden Ungleichbehandlungen von Grundvermögen.

Das Bundesverfassungsgericht gewährte dem Bundesgesetzgeber eine Übergangszeit bis zum 31.12.2019, um ein neues rechtskonformes Gesetz zu beschließen.

Dieser Verpflichtung kam der Bund mit dem Beschluss des Grundsteuer-Reformgesetzes (GrStRefG, BGBl. I 2019 S.1794, veröffentlicht am 02.12.2019) nach. Mit der Neuregelung wurde erstmals im Bewertungsgesetz eine Länder-Öffnungsklausel geschaffen, die es den Bundesländern ermöglicht, durch abweichende landesrechtliche Regelungen das Bundesrecht zu modifizieren.

Das Bundesmodell wurde wie bisher wertorientiert ausgestaltet und unterscheidet bei der Wertermittlung zwischen Wohngrundstücken, für die der Wert nach dem Ertragswertverfahren zu ermitteln ist, und Nicht-Wohngrundstücken (z. B. Geschäfts- oder gemischt genutzte Grundstücke), für die das vereinfachte Sachwertverfahren zur Anwendung kommt. Zudem werden künftig bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben Wohngebäude, die bisher der Grundsteuer A unterlagen, in die Grundsteuer B einbezogen und mit dem regelmäßig höheren Hebesatz der Grundsteuer B belastet.

Bund und Ländern wurden fünf weitere Jahre Zeit gegeben, das Gesetz insoweit umzusetzen, um alle rund 36 Mio. Grundstücke bundesweit neu zu bewerten. Die Neubewertung aller Grundstücke sollte somit spätestens zum 31.12.2024 abgeschlossen sein. Das neue Grundsteuerrecht ist erstmals ab dem 01.01.2025 verbindlich anzuwenden. Die Bewertung im Stadtgebiet Oberhausen ist nach Aussagen der Finanzämter Oberhausen-Nord und Oberhausen-Süd abgeschlossen. Laufende Datenlieferungen betreffen bereits Änderungen der vorausgegangenen Neubewertung.

Das Aufkommens- und Hebesatzrecht verbleibt bei den Kommunen. Ebenso bleiben die Verwaltungszuständigkeiten unverändert. Ein erklärtes Ziel, zu dem es aber keine rechtliche Verpflichtung gibt, war die **Aufkommensneutralität**. Das Gesamtaufkommen der Grundsteuer soll nach der Reform dem Gesamtaufkommen vor der Reform entsprechen. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass die individuelle Grundsteuerbelastung gleichbleibt. 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 unvermeidbar und folgerichtig.“

Die Grundsteuer für den einzelnen Steuerpflichtigen kann sich erhöhen, reduzieren oder gleichbleiben. Insgesamt wird es in erheblichem Umfang zu Belastungsverschiebungen kommen (müssen), um die vom Bundesverfassungsgericht geforderte steuerliche Gleichbehandlung sicherzustellen. In der Summe ist das Volumen der Grundsteuermessbeträge nach dem neuen Recht in Oberhausen gesunken, so dass höhere Hebesätze zur Sicherung der Aufkommensneutralität unvermeidbar sind.

Auswertung zum Stand 18.11.2024

	Grundsteuer A	Grundsteuer B
Summe der Messbeträge bisher	6.749,90 €	6.752.751,67 €
Summe der Messbeträge neu	5.708,80 €	5.204.640,76 €

Das Finanzministerium NRW veröffentlicht als Serviceleistung eigene Berechnungen auf Grundlage der sogenannten Messbetragsverzeichnisse für die Grundsteuer A und B. Es bezieht sich auf den Datenstand zum Stichtag 01.01.2024 und weist das Volumen der Grundsteuermessbeträge nach altem und nach neuem Recht aus.

Nach dem Datenstand September 2024 wurden als Ergebnisse für die aufkommensneutrale Festsetzung der Grundsteuer A ein Hebesatz in Höhe von 276%, als einheitlicher Hebesatz für die Grundsteuer B ein Wert in Höhe von 870% und als Hebesätze für die Grundsteuer B im Fall der differenzierenden Hebesätze für Wohngrundstücke ein Wert in Höhe von 707% und für Nicht-Wohngrundstücke in Höhe von 1.310% mitgeteilt.

Das Bestandsverzeichnis des Finanzministeriums zum 01.01.2024 ist nicht deckungsgleich

mit den im laufenden Datenaustausch über IT.NRW übermittelten Veranlagungsdaten. Aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen stellt das Finanzministerium NRW auf seiner Homepage aufkommensneutrale Hebesätze dar, die somit mit den eigenen Berechnungen des Fachbereichs 1-1-70/Grundbesitzabgaben auf Grundlage der übermittelten Veranlagungsdaten nicht übereinstimmen und auch nicht übereinstimmen können.

Aktuell gelten in Oberhausen der Hebesatz für die Grundsteuer A seit dem 01.01.2000 und der für die Grundsteuer B seit dem 01.01.2017:

- Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Betriebe 250 v.H.
- Grundsteuer B für alle anderen Grundstücke 670 v.H.

Die Stadt Oberhausen prognostizierte für 2024 Erträge aus der Grundsteuer:

- Grundsteuer A 0,016 Mio.EUR
- Grundsteuer B 46,5 Mio.EUR

Zur Erreichung dieser Ansätze im Haushaltsjahr 2025 wären folgende Hebesätze erforderlich:

Auswertung zum Stand 18.11.2024

	Grundsteuer A	Grundsteuer B
Haushaltsansatz	16.100,00 €	46.500.000,00 €
Summe der Messbeträge neu	5.708,80 €	5.204.640,76 €
erforderlicher Hebesatz	282%	893%

Bei der Ermittlung der Hebesätze wurde nicht berücksichtigt, dass von etwa 60.000 Bewertungen auf Oberhausener Stadtgebiet ca. 16.000 bei der Finanzverwaltung per Rechtsbehelf angefochten wurden. Es liegen keine Erkenntnisse vor, inwieweit die Rechtsbehelfsverfahren Aussichten auf Erfolg haben und wann diese abschließend bearbeitet sein werden. Soweit die Verfahren zu niedrigeren Messbeträgen führen, sind Mindereinnahmen der Stadt die Folge.

Das Land NRW hat ebenso wie acht weitere Bundesländer das Bundesmodell unverändert übernommen. Mit diesem Grundsteuermodell sind tendenziell z. T. erhebliche Belastungsverschiebungen zu Lasten von Wohngrundstücken und zu Gunsten von Nicht-Wohngrundstücken verbunden. Grundsätzlich war es Intention des Gesetzgebers, mit der Neubewertung die Differenzen zwischen den Bemessungsgrundlagen (Grundsteuerwerten) und den tatsächlichen Grundstückswerten zu reduzieren. Die nunmehr aufgetretene Diskrepanz zwischen den Grundsteuermessbeträgen von Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken im Verhältnis zu den alten Messbeträgen könnte ihre Ursache in den unterschiedlichen Verfahren zur Wertermittlung, dem Ertragswertverfahren bei Wohngrundstücken und dem Sachwertverfahren bei Nicht-Wohngrundstücken haben. Die Unterschiede der Steuermesszahlen sind nur gering und können starke Differenzen der Bewertung nicht auffangen.

161

Wohngrundstücke sind Grundstücke im Sinne des § 249, Abs. 1, Nrn. 1 bis 4 Bewertungsgesetz (BewG) Steuermesszahl = 0,31 Promille	Nichtwohngrundstücke sind Grundstücke im Sinne der §§ 246 und 249, Abs. 1, Nrn. 5 bis 8 BewG Steuermesszahl = 0,34 Promille
▪ Einfamilienhäuser ▪ Zweifamilienhäuser ▪ Mietwohngrundstücke ▪ Wohnungseigentum	▪ Unbebaute Grundstücke ▪ Teileigentum ▪ Geschäftsgrundstücke ▪ gemischt genutzte Grundstücke ▪ sonstige bebaute Grundstücke

162

163

164

165

Auswertung zum Stand 18.11.2024

	Wohngrundstücke	Nichtwohngrundstücke
Summe der Messbeträge bisher	4.109.270,05 €	2.643.481,62 €
in % des Gesamtvolumens	60,9%	39,1%
Summe der Messbeträge neu	3.894.157,48 €	1.310.483,28 €
in % des Gesamtvolumens	74,8%	25,2%

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

Die kommunalen Spitzenverbände in NRW hatten bereits frühzeitig im Januar 2022 und mehrfach auf diese tendenziellen Belastungsverschiebungen hingewiesen und eine Änderung der vom Bund übernommenen, landeseinheitlichen Grundsteuermesszahlen dringend empfohlen. Durch diese Anpassung könnte die nach altem Recht bestehende Belastungsdifferenzierung durch eine stärkere Spreizung der Grundsteuermesszahlen zwischen Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken wiederhergestellt werden. Durch die Länder-Öffnungsklausel wäre eine solche landesgesetzliche Abweichung vom Bundesrecht möglich. Sachsen, das Saarland und Berlin haben jeweils ihre Grundsteuermesszahlen in dieser Weise angepasst.

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

Anstelle einer landesweiten Anpassung der Grundsteuermesszahlen hat der Landtag NRW am 04.07.2024 das Grundsteuerhebesatzgesetz (NWGrStHsG, GV. NRW. S. 490) verabschiedet. Mit dem Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz - NWGrStHsG) eröffnet das Land den Kommunen die Möglichkeit, für die nach dem Ertragswertverfahren bewerteten Grundstücke auf der einen, und für die nach dem Sachwertverfahren bewerteten Grundstücke auf der anderen Seite, differenzierende Hebesätze zu beschließen. Dabei darf der Hebesatz für Nichtwohngrundstücke jedoch nicht niedriger sein als derjenige für Wohngrundstücke. Um Aufkommensneutralität innerhalb der Gruppe zu erzielen, errechnen sich folgende Hebesätze:

191

192

Auswertung zum Stand 18.11.2024

	Wohngrundstücke	Nichtwohngrundstücke
Rechnereischer Anteil am Haushaltsansatz	28.295.731,93 €	18.204.268,07 €
Summe der Messbeträge neu	3.894.157,48 €	1.310.483,28 €
erforderlicher Hebesatz	727%	1389%

193

194

195

196

197

Die Gemeinde kann auch nach wie vor für beide Grundstücksgruppen einen einheitlichen Hebesatz (893%) festlegen.

198

199

200

201

Bekanntlich hat bereits das Gesetzesvorhaben erhebliche Kritik seitens der Kommunen ausgelöst. Insbesondere sind von den kommunalen Spitzenverbänden große Zweifel an einer verfassungskonformen Anwendung differenzierender Hebesätze formuliert worden. Es besteht die ernste Sorge, dass differenzierende Hebesätze rechtlich angreifbar sind. Vor

diesem Hintergrund hat das Finanzministerium NRW (FM NRW) ein Rechtsgutachten (Anlage 3) in Auftrag gegeben, mit dem diese rechtlichen Zweifel ausgeräumt werden sollten. Zugleich hat der Städtetag NRW ein eigenes Rechtsgutachten (Anlage 4) eingeholt. Die beiden Gutachten kommen im Wesentlichen zu **gegensätzlichen** Rechtsauffassungen.

Die Gutachter für das FM NRW kommen zu der Auffassung, dass

- bei einer Hebesatzprivilegierung der Wohngrundstücke von bis zu etwa 50 Prozent – welche etwa der Messzahlenprivilegierung in Sachsen und im Saarland zwischen Wohnen und Nichtwohnen entspricht – keine bedeutsamen verfassungsrechtlichen Risiken oder Begründungsaufwände für die Kommunen entstehen, soweit die Differenzierungsentscheidung des Satzungsgebers auf das sozial- und gesellschaftspolitische Ziel einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. –reduzierung zurückgeführt werden kann.

Auf den ersten Blick scheint die Voraussetzung für Oberhausen erfüllt. Paart man beide Steuervergünstigungen, nämlich Steuermesszahl in NRW und möglicher Hebesatz in Oberhausen ist das Verhältnis 1 zu 2 marginal überschritten (1 zu 2,09):

Wohngrundstücke: $0,31\text{ ‰} * 727\% = 225,37$

Nichtwohngrundstücke: $0,34\text{ ‰} * 1389\% = 472,26$

Die Orientierung an der vor der Grundsteuerreform geltenden Belastungsverteilung sei nach Auffassung der Gutachter zulässig. Die Höhe, der sich daraus ergebenden Hebesatzdifferenzierung, stößt nach dem Gutachten aber erst dann an Rechtfertigungsgrenzen, wenn die Hebesatzdifferenzierung **deutlich** jenseits von 1 zu 2 (Wohnen zu Nichtwohnen) ausfalle, weil damit die Gefahr bestehe, den Charakter der Grundsteuer zu verändern. Dies liegt in Oberhausen nicht vor.

- im Falle einer (hypothetischen) Gleichheitswidrigkeit einer differenzierenden Satzung, das Steuerausfallrisiko der Kommunen zumindest auf das Niveau einer Anwendung des niedrigeren Hebesatzes für alle Grundstücksarten begrenzt wäre.

Berechnung des Steuerausfallrisikos für Nicht-Wohngrundstücke:

	Nichtwohngrundstücke
Summe der Messbeträge * 1389%	18.204.268,07 €
Summe der Messbeträge * 727%	9.522.235,24 €
Ausfallrisiko	8.682.032,83 €

Da allerdings bis zu einer endgültigen Klärung durch die höchstrichterliche Rechtsprechung mehrere Jahre vergehen können, liegt hier ein massives fiskalisches Risiko für die Städte und Gemeinden vor. Soweit die festgesetzten Steuern von der Vollziehung auszusetzen sind, weil Zweifel an der Rechtmäßigkeit bestehen, fehlen bereits unterjährig Finanzmittel.

- die Kommune innerhalb der Hebesatzsatzung keine besondere Begründung im Falle einer Hebesatzdifferenzierung formulieren müsse. Das gelte auch, wenn eine Kommune auf eine Differenzierung der Hebesätze verzichte.
- die Anwendung des höheren Hebesatzes für gemischt genutzte Grundstücke, also Grundstücke, die Wohnzwecken und auch anderen Zwecken dienen, als zulässige Typisierungsfolge zulässig ist.

Das zweite Rechtsgutachten, eingeholt durch den Städtetag Nordrhein-Westfalens, formuliert dagegen, welche rechtlichen Risiken bei der Anwendung differenzierender Hebesätze auf die Städte und Gemeinden zukommen. Letztendlich kommt das Gutachten hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Risiken zu **gegensätzlichen** Schlussfolgerungen als das Anfang September veröffentlichte Gutachten des FM NRW. Naturgemäß bleibt bis zu einer endgültigen Klärung durch die Rechtsprechung offen, ob und inwieweit sich die jeweiligen Argumentationslinien beider – jeweils von renommierten Gutachtern vorgelegten – Gutachten durchsetzen werden. Das Gutachten des Städtetages NRW bestätigt aber in jedem Fall die bereits im Gesetzgebungsverfahren geäußerte Kritik der Kommunen an der mangelnden Rechtssicherheit der neugeschaffenen Landesregelung für die Hebesatzdifferenzierung. Es bestätigt sich nunmehr insbesondere, dass die Anwendung der Neuregelung mit erheblichen administrativen und fiskalischen Folgerisiken verbunden ist. Das Gutachten des Städtetages NRW zeigt zudem auf, dass vielen klagewilligen Steuerpflichtigen und Verbänden mehrere Argumentationslinien gegen differenzierende Hebesatzsatzungen zur Verfügung stehen, die sie grundsätzlich durch alle Instanzen tragen könnten. Zumindest hohe Fallzahlen an Widersprüchen gegen neue Grundsteuerbescheide, die auf differenzierenden Hebesatzsatzungen beruhen und damit einhergehenden großer Personal- und Kosteneinsatz, sind sehr wahrscheinlich.

Die Gutachter für den Städtetag kommen zu der Auffassung, dass

- wie bereits das Gutachten des FM NRW erläutert, bei Gleichheitswidrigkeit einer differenzierenden Hebesatzsatzung das Steuerausfallrisiko der Kommunen regelmäßig nur auf das Niveau einer allgemeinen Anwendung des ermäßigten Hebesatzes für alle Grundstücksarten begrenzt sei. Was im vorherigen Gutachten ein Steuerausfallrisiko von 8.682.033 € pro Jahr ausmacht.
- die konkrete Ausgestaltung des „Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalens“ (NWGrStHsG), welche lediglich eine Differenzierung der Hebesätze nach Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken zulässt, regelmäßig ungeeignet ist, um auf dieser Rechtsgrundlage in der kommunalen Praxis eine Hebesatzdifferenzierung wählen und begründen zu können, die den allgemeinen gleichheitsrechtlichen Anforderungen der Verfassungsrechtsprechung an **begünstigende Steuerverschonungsregelungen** genügt.
 - Eine Anwendung der Differenzierungsmöglichkeit führt zunächst zu einer rechtfertigungsbedürftigen Ungleichbehandlung von Wohn- und Nichtwohngrundstücken.
 - Da stets nur die gesamte Gruppe aller Wohngrundstücke (also alle Ein- und Zweifamilienhäuser, Wohnungseigentum, Mietwohngrundstücke) undifferenziert begünstigt werden kann, und diese Gruppe regelmäßig zahlen- und wertmäßig den deutlich größten Anteil an den gemeindlichen Grundstücken ausmacht, unterliegt bei Anwendung der Differenzierung regelmäßig nur noch ein kleiner Teil der Steuerpflichtigen der Regelbesteuerung. Bereits hieraus ergibt sich ein erheblich erhöhter **Rechtfertigungszwang**.

Anzahl der Wohngrundstücke:	51.955 (88%)
Anzahl der Nichtwohngrundstücke:	6.950 (12%)
 - Diese Rechtfertigungsanforderungen werden nochmals weiter dadurch gesteigert, dass die Entlastungen für die Wohngrundstücke mit Blick auf das Ziel der Aufkommensneutralität in der Regel durch Mehrbelastungen bei den Nichtwohngrundstücken gegenfinanziert werden. In der Praxis steht also in

der Regel einer relativ geringeren Entlastung bei den einzelnen Wohngrundstücken eine relativ größere Zusatzbelastung bei den einzelnen Nichtwohngrundstücken gegenüber. Die gleichheitsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen steigen aber mit dem Ausmaß der Abweichung und ihrer Bedeutung für die Verteilung der Steuerlast insgesamt.

Bei einem **einheitlichen** Hebesatz von 893% würden

von den Wohngrundstücken in Oberhausen

- 74% mehr belastet → Mehrsteuern in Höhe von 9.660.848,48 EUR
- 26% weniger belastet → Mindersteuern in Höhe von 2.414.332,72 EUR

von den Nicht-Wohngrundstücken in Oberhausen

- 53% mehr belastet → Mehrsteuern in Höhe von 2.544.801,22 EUR
- 47% weniger belastet → Mindersteuern in Höhe von 8.553.299,60 EUR

- Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass § 15 Abs. 2 bis 4 Grundsteuergesetz (GrStG) bereits Messzahlenprivilegierungen für einzelne Wohngrundstücke enthält, so dass es hier zu unzulässigen Überprivilegierungen kommen kann.
- Die Steuerverschonungsregelungen sind mit dem Missverhältnis zwischen Begünstigung und Regelbesteuerung nicht in Einklang zu bringen. Es mangelt der Regelung an Zielgenauigkeit. Die Begünstigung weiter Teile des Steuergegenstandes bedürfte also einer spezifischen Rechtfertigung. Allein der Zweck, Wohnnutzungen insgesamt zu fördern, dürfte hierzu nicht ausreichen.
- Das Ziel einer (ggf. nur temporären) Abmilderung der Belastungsverschiebungen im Zuge der Grundsteuerreform trägt auch nicht als spezifischer Rechtfertigungsgrund. Denn auch hier führt die zu grobe Ausgestaltung der Differenzierungsmöglichkeiten dazu, dass von der Begünstigung auch relativ viele Grundstücke profitieren, die auch im Falle eines (aufkommensneutralen) Einheitshebesatzes nicht höher besteuert würden als vor der Reform. Umgekehrt lassen sich auch in Oberhausen zahlreiche Nichtwohn-Grundstücke identifizieren, die auch bei Anwendung eines (aufkommensneutralen) Einheitshebesatzes im Zuge der Reform nicht entlastet, sondern ebenfalls höher belastet werden.
- für 26% der **Wohngrundstücke** sinkt bei einem **einheitlichen** Hebesatz (893%) die Grundsteuer, 74% zahlen mehr als vor der Reform

Anzahl der Wohngrundstücke	in %	GrSt alt	GrSt neu	Differenz	Abweichung in %
38425	74%	16.110.045,54	25.770.894,02	9.660.848,48	60%
13530	26%	11.418.264,99	9.003.932,27	2.414.332,72	-21%

- für 47% der **Wohngrundstücke** sinkt bei einem **ermäßigten** Hebesatz (727%) die Grundsteuer, 53% zahlen mehr als vor der Reform

Anzahl der Wohngrundstücke	in %	GrSt alt	GrSt neu	Differenz	Abweichung in %
27458	53%	9.893.766,12	15.374.014,18	5.480.248,06	55%
24497	47%	17.634.544,51	12.936.510,70	4.698.033,81	-27%

- für 47% der **Nicht-Wohngrundstücke** verringert sich bei einem

einheitlichen Hebesatz (893%) die Steuerbelastung, für 53% steigt sie

Anzahl der Nichtwohngrundstücke	in %	GrSt alt	GrSt neu	Differenz	Abweichung in %
3715	53%	3.431.981,61	5.976.782,83	2.544.801,22	74%
3235	47%	14.279.132,46	5.725.832,86	8.553.299,60	-60%

- für 34% der **Nicht-Wohngrundstücke** verringert sich selbst bei einem **differenzierenden** Hebesatz (1389%) die Steuerbelastung, für 66% steigt sie

Anzahl der Nichtwohngrundstücke	in %	GrSt alt	GrSt neu	Differenz	Abweichung in %
4617	66%	5.244.138,27	11.512.014,64	6.267.876,37	120%
2333	34%	12.466.975,80	6.690.589,12	5.776.386,68	-46%

Auffällig ist, dass die Neubewertung für Grundstücke mit hohen Grundsteuermessbeträgen im Neuverfahren zu erheblichen Entlastungen führt.

- Die Förderung des Wohnens vermag grundsätzlich steuerliche Verschonungen rechtfertigen. Eine Hebesatzdifferenzierung kann allerdings auch als partielle „Rückgängigmachung“ der verfassungsrechtlich gebotenen Neubewertung gedeutet werden. Ob darin dann noch ein legitimes Ziel gesehen werden kann, ist mindestens zweifelhaft.
- Im Rahmen einer Gesamtabwägung der Rechtfertigungsgründe ist dann auch noch zu berücksichtigen, dass ein mit der Grundsteuer verbundener Fördereffekt in vielen Fällen nur sehr gering ausfällt.
- Auch in der Ungleichbehandlung gemischt genutzter Grundstücke sehen die Gutachter ein gravierendes Problem, zumindest wenn diese mit Blick auf die Typisierungsrechtsprechung nicht nur in geringem Umfang in der Gemeinde vorkommen.
- Das differenzierende Hebesatzrecht eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, über den Hebesatz nicht mehr nur das Belastungsniveau zu bestimmen, sondern zusätzlich auch in die Belastungsstruktur regelnd einzugreifen. Die letztgenannte Regelungsbefugnis ist aber durch die Anbindung ans Hebesatzrecht nur implizit geregelt worden. Mit Blick auf den gerade bei der Abweichungsgesetzgebungskompetenz zu beachtendem Grundsatz der rechtsstaatlichen Normenklarheit und -wahrheit hätte es aber einer ausdrücklichen, die Regelungsmaterie der Belastungsstruktur unmittelbar adressierenden landesgesetzlichen Regelung bedurft.

Die für den Veranlagungszeitraum 2025 getroffene Entscheidung ist nicht zwingend für zukünftige Zeiträume zu übernehmen. Solange die gesetzlichen Grundlagen unverändert bestehen, kann für jedes zukünftige Jahr eine vom Vorjahr abweichende Entscheidung getroffen werden.

Vor diesem Hintergrund ist zusammenzufassen,

- dass ein **einheitlicher Hebesatz** für die Grundsteuer B

- keine zusätzlichen Klagerisiken eröffnet
 - weniger Personal für die Bearbeitung der Widersprüche/Klagen binden wird
 - kein zusätzliches finanzielles Ausfallrisiko generiert wird
- aber
- das Wohnen teurer macht.
- dass **differenzierende Hebesätze** für die Grundsteuer B
 - bewertungsbedingte Belastungsverschiebungen abfedern
 - die Wohnnebenkosten stabilisieren bzw. –reduzieren
- aber
- weiteres Personal für die Bearbeitung der Widersprüche/Klagen erfordern
 - Steuerausfälle – im Falle einer Verfassungswidrigkeit differenzierender Hebesätze – von ca. 8,7 Mio. EUR p.a. bewirken könnten

Auswirkungen auf das Haushaltssicherungskonzept (HSK)

Sollte das Risiko der jährlichen Steuerausfälle in Höhe von 8,7 Mio. € eintreten, sind die Grundlagen für das aktuell aufgelegte HSK nicht mehr gegeben. Ohne Anpassung der Grundsteuer oder anderer Konsolidierungsmaßnahmen dürfte der Haushaltsausgleich nicht mehr im vorgesehenen 10-Jahreszeitraum erreicht werden können. Die Folge wäre, dass spätestens nach entsprechender negativer Rechtsprechung, die Grundsteuer mit einem einheitlichen Hebesatz festgesetzt werden müsste, um den jährlichen Ausfall wieder einzufangen. Sollte jedoch auch noch entschieden werden, dass die festgesetzten Steuern von der Vollziehung auszusetzen sind, weil Zweifel an der Rechtmäßigkeit bestehen, fehlen bereits unterjährig Finanzmittel. Dies muss zu einer Korrektur der Hebesätze oder zu anderen strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen bereits im Jahr 2026 führen, weil ansonsten die Ziele des HSK nicht mehr einzuhalten sind und der Haushalt nicht mehr genehmigungsfähig wäre.

Bei einer möglichen Umsetzung der Altschuldenlösung würde eine Zinsentlastung erfolgen, die den Ausfall der Grundsteuer ausgleichen würde. Problematisch wäre aber hier die Einhaltung des Neuverschuldungsverbotes der Landesregierung und die festgelegte Tilgung von Liquiditätskrediten spätestens nach drei Jahren, was nach Ausfall von Grundsteuerbeträgen im aufgezeigten Umfang kaum erreicht werden kann. Um diese in §89 (4) GO NRW festgelegte Regel einhalten zu können, würde eine Anpassung der Grundsteuerhebesätze und ein Ausgleich der entgangenen Grundsteuern erforderlich.

Dies bedeutet, dass bei Eintreten des Risikos, mit großer Sicherheit schnell zu einem einheitlichen Hebesatz zurückgekehrt werden muss, um die Auswirkungen auf das HSK aufzufangen und damit die Genehmigungsfähigkeit des Haushalts sicher stellen zu können.

Bei der Entscheidung zwischen einem einheitlichen Hebesatz und differenzierenden Hebesätzen ist zwischen den rechtlichen Risiken und den damit zusammenhängenden möglichen Folgen auf der einen Seite und der sozial- und gesellschaftspolitischen Zielsetzung, die Wohnnebenkosten zu stabilisieren bzw. zu reduzieren, auf der anderen Seite abzuwägen. Der alternative Beschlussvorschlag der Verwaltung entspricht einer Abstimmung im Kommunalrat des RVR.

Anlage/n

1 - Anlage 1_Hebesatz-Satzung Alternative 1

2 - Anlage 2_Hebesatz-Satzung Alternative 2

3 - Anlage 3_Landesgutachten_NRW_GrSt_Hebesatzdifferenzierung_Druen_Krumm_02_09_2024

4 - Anlage 4_Gutachten Städtetag NRW_GrSt

Hebesatz-Satzung der Stadt Oberhausen vom¹

Der Rat der Stadt Oberhausen hat in seiner Sitzung vom folgende
Satzung beschlossen:

§ 1

Die Hebesätze für die Realsteuern werden wie folgt festgesetzt:

1. Grundsteuer

- | | | |
|----|--|-----------|
| a) | für land- und forstwirtschaftliche Betriebe
(Grundsteuer A) | 282 v. H. |
| b) | für die Grundstücke
(Grundsteuer B, Wohngrundstücke) | 893 v. H. |
| | (Grundsteuer B, Nicht-Wohngrundstücke) | 893 v. H. |

2. Gewerbesteuer nach dem Ertrag	580 v. H.
----------------------------------	-----------

§ 2

Diese Satzung tritt am 01. Januar 2025 in Kraft. Gleichzeitig tritt die Hebesatz-Satzung der Stadt Oberhausen vom 27.11.2017 (Amtsblatt der Stadt Oberhausen, Nr. 23/2017 vom 15.12.2017, S. 259) außer Kraft.

¹ Amtsblatt der Stadt Oberhausen, Nr. ... vom, S.....

Hebesatz-Satzung der Stadt Oberhausen vom¹

Der Rat der Stadt Oberhausen hat in seiner Sitzung vom folgende
Satzung beschlossen:

§ 1

Die Hebesätze für die Realsteuern werden wie folgt festgesetzt:

1. Grundsteuer

- | | | |
|----|--|------------|
| a) | für land- und forstwirtschaftliche Betriebe
(Grundsteuer A) | 282 v. H. |
| b) | für die Grundstücke
(Grundsteuer B, Wohngrundstücke) | 727 v. H. |
| | (Grundsteuer B, Nicht-Wohngrundstücke) | 1389 v. H. |

2. Gewerbesteuer nach dem Ertrag	580 v. H.
----------------------------------	-----------

§ 2

Diese Satzung tritt am 01. Januar 2025 in Kraft. Gleichzeitig tritt die Hebesatz-Satzung der Stadt Oberhausen vom 27.11.2017 (Amtsblatt der Stadt Oberhausen, Nr. 23/2017 vom 15.12.2017, S. 259) außer Kraft.

¹ Amtsblatt der Stadt Oberhausen, Nr. ... vom, S.....

R E C H T S G U T A C H T E N

zur

**optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze durch
die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen**

erstattet

für das

Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen

Jägerhofstraße 6

40479 Düsseldorf

von

Universitätsprofessor Dr. Klaus-Dieter Drüen

Professor für Öffentliches Recht und Steuerrecht
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

und

Universitätsprofessor Dr. Marcel Krumm

Professor für Öffentliches Recht und Steuerrecht
an der Universität Münster

im August 2024

Inhaltsübersicht

A.	Gutachtenauftrag, -fragen, und -aufbau.....	5
B.	Wesentliche Ergebnisse im Überblick.....	8
C.	Rechtsgutachterliche Würdigung	10
I.	Die Hebesatzdifferenzierung nach Maßgabe von § 1 Abs. 1 NWGrStHsG.....	10
1.	Einbettung des § 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG in das Vermögens- und Grundstücksartenkonzept des Bundesgrundsteuerrechts.....	10
2.	§ 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG als ein auf die Begünstigung von Wohngrundstücken zugeschnittenes Instrument der Kommunen	13
3.	§ 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG enthält keine Befugnis zur Veränderung des Steuertypus	15
II.	Verfassungsrahmen des gemeindlichen Hebesatzrechts bei der Grundsteuer ...	16
1.	Hebesatzgarantie des Grundgesetzes	16
2.	Kompetenz zur Abweichungsgesetzgebung bei der Grundsteuer (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG)	18
3.	Optionale Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze als Erweiterung des kommunalen Gestaltungsfreiraums.....	20
III.	Gleichheitsrechtliche Vorgaben für die kommunale Hebesatzdifferenzierung..	21
1.	Die Hebesatzdifferenzierung als gleichheitsrechtliche Frage	21
a.	Einordnung der Hebesatzdifferenzierung in die gleichheitsrechtliche Dogmatik des Bundesverfassungsgerichts	21
b.	Bestimmung der gleichheitsrechtlichen Anforderungen nach Maßgabe der für Lenkungsnormen geltenden Grundsätze.....	25
2.	Notwendigkeit der Absichtung der gleichheitsrechtlichen Verantwortungs- und Verknüpfungsbereiche	32
3.	Zur Legitimität des verfolgten Zwecks.....	36
a.	Zulässige und unzulässige Differenzierungszwecke	36

b.	Wohnnebenkostenstabilisierung- bzw. reduzierung wegen allgemein gestiegener Wohnkosten als legitimer, verfassungsrechtlich fundierter sozial- und gesellschaftspolitischer Lenkungs Zweck.....	37
4.	Wahrung der Verhältnismäßigkeit.....	44
a.	Zweckabhängigkeit der Zweck-Mittel-Rationalität	44
b.	Geeignetheit	44
c.	Erforderlichkeit.....	45
d.	Zielgenauigkeit	45
e.	Angemessenheit vor allem der Höhe der Hebesatzdifferenzierung	49
f.	Gesamtbetrachtung.....	51
IV.	Begründungsanforderungen bei der kommunalen Hebesatzdifferenzierung.....	52
1.	Keine allgemeine Begründungspflicht für kommunale Satzungen.....	52
2.	Keine allgemeine Begründungspflicht für kommunale Steuersatzungen im Besonderen	56
3.	Verfassungsrechtliche Begründungsanforderungen in Ansehung der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	58
a.	(Nur) Verantwortungsübernahme für den Differenzierungsgrund verfassungsrechtlich zwingend	58
b.	Gerichtliche Prüfung des Lenkungs Zwecks.....	60
V.	Folgen einer etwaigen Gleichheitswidrigkeit der Hebesatzsatzung	62
1.	Prozessuale Ausgangssituationen	62
2.	Bestimmung der gleichheitswidrigen (grundsätzlich unwirksamen) Regelung	63
3.	Bedeutung einer Unwirksamkeitserklärung der Hebesatzsatzung für das Verfahrensrecht	67
4.	Rückwirkende „Heilung“ von gleichheitswidrigen Steuersatzungen	67
5.	Keine bloße Unvereinbarkeitserklärung mit Fortgeltungsanordnung bei gleichheitswidrigen Steuersatzungen	74

VI. Kein subjektives Recht der Steuerpflichtigen auf eine Hebesatzdifferenzierung und erst recht nicht auf eine Begründung eines identischen Hebesatzes.....	77
D. Beantwortung der konkreten Fragen der Kommunen zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze	79

A. Gutachtenauftrag, -fragen, und -aufbau

Das Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen hat uns im Zuge der Reform der Grundsteuer ab 2025 im Juli 2024 mit der Erstattung eines ergebnisoffenen Rechtsgutachtens im Zusammenhang mit der rechtspraktischen Umsetzung des Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen¹ beauftragt. Die dem Rechtsgutachten zugrundeliegende Aufgabenbeschreibung lautet:

„Das Gutachten soll einleitend mit der Darstellung des Gesetzentwurfs beginnen, unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Anforderungen.

Dabei ist auch auf die Zulässigkeit der konkreten Zuordnung von Grundstücksarten zu den Wohn- und Nichtwohngrundstücken einzugehen. Bedenken gegen die Zuordnung von gemischt genutzten Grundstücken zu den Nichtwohngrundstücken sollten, soweit möglich, in diesem Zusammenhang ausgeräumt werden.

Darüber hinaus sollte das Gutachten auf folgende leitende Fragestellungen eingehen:

1. Müsste eine Kommune, die sich für die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Option der Differenzierung entscheidet, dies auch bei Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Willkürverbot) besonders begründen?
2. Wenn Frage 1 bejaht wird: Welche Argumente könnte eine Kommune vortragen, um die Hebesatzdifferenzierung im Rahmen der Grundsteuer B zu begründen, und wie tief muss diese Begründung reichen (z.B. Darlegung der örtlichen Verhältnisse, politischen Absichten)?
3. Wenn Frage 1 bejaht wird: Muss die Entscheidung der Kommune, unterschiedliche Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke festzulegen, besonders dokumentiert werden (z.B. im Rahmen der Satzung / in einem Beschlussprotokoll)?
4. Wo liegen die verfassungsrechtlichen Grenzen bei einer Differenzierung der Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke?

¹ Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz (NWGrStHsG) v. 5.7.2024, GVBl. 2024, 490.

5. Kann eine Kommune auch ohne Begründung auf die Differenzierung verzichten?

Zur weiteren Konkretisierung der leitenden Fragestellungen werden weitere Fragestellungen der Kommunalen Spitzenverbände in der Anlage „Fragenkatalog“ beigefügt.

Der Fragenkatalog der Kommunalen Spitzenverbände enthält folgende Fragen:

- Ist eine Begründung auch dann rechtlich notwendig, wenn eine Gemeinde die Möglichkeit der Differenzierung nicht wahrnimmt?
- Wie kann im Differenzierungsfall eine verfassungsfeste Begründung für eine Privilegierung des Wohnens aussehen (im Sinne einer Hebesatzgestaltung, die für Wohngrundstücke niedrigere Hebesätze als für Nicht-Wohngrundstücke vorsieht)?
- Wäre die Wiederherstellung des Status quo (Orientierung der Differenzierung an der aktuellen Belastungsrelation von Wohnen und Nicht-Wohnen nach altem Recht in der jeweiligen Gemeinde) verfassungsfest umsetzbar und wie wäre sie zu begründen? Hinweis: Die zur Aufkommensneutralität führenden Hebesätze, die für den Fall einer Differenzierung veröffentlicht wurden, orientieren sich an der bisherigen Aufkommensverteilung.
- Wäre eine über die Wiederherstellung des Status quo hinausgehende Privilegierung des Wohnens verfassungsfest umsetzbar und wie wäre sie zu begründen?
- Inwieweit setzt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einer Privilegierung des Wohnens verfassungsrechtliche Grenzen?
- Ergeben sich im Differenzierungsfall verfassungsrechtliche Risiken mit Blick auf gemischt genutzte Grundstücke?
- Welche Rechtsfolgen würden Gemeinden im Falle einer (verfassungs-)rechtlich unzulässigen Differenzierung treffen (insbesondere mit Blick auf bestehende Grundsteuerbescheide und Haushalts- bzw. Hebesatzsatzungen)?

Die aufgeworfenen Rechtsfragen werden in folgender Reihenfolge beantwortet: Ausgangspunkt ist die gesetzlich eingeführte Möglichkeit zur Hebesatzdifferenzierung durch § 1 Abs. 1 NWGrStHsG (dazu C. I.). Sodann werden der verfassungsrechtliche Rahmen des gemeindlichen Hebesatzrechts und die gleichheitsrechtlichen Vorgaben für die kommunale Hebesatzdifferenzierung dargelegt (dazu C. II. und III.). Als zweiter Schwerpunkt dieses Gutachtens

schließt sich eine Beurteilung der Begründungsanforderungen bei der kommunalen Hebesatzdifferenzierung an (dazu C. IV.). Im Hinblick auf den Fragenkatalog der Kommunalen Spitzenverbände werden ferner Folgefragen einer (hypothetisch unterstellten) Gleichheitswidrigkeit einer Hebesatzdifferenzierung erörtert (dazu C. V.). Den inhaltlichen Abschluss bildet die Frage nach dem „begründungslosen Unterlassen“ einer Hebesatzdifferenzierung (dazu C. VI.). Am Ende wird zusammenfassend der Fragenkatalog der Kommunalen Spitzenverbände unter Bezugnahme auf Teil C beantwortet (dazu D.). Die wesentlichen Ergebnisse werden diesem Rechtsgutachten bereits vorangestellt (s. B.).

Sämtliche Abschnitte dieses Rechtsgutachtens werden von beiden Autoren gemeinsam verantwortet.

B. Wesentliche Ergebnisse im Überblick

Die mediale Sorge einer Überforderung der Gemeinden bei Verantwortung und Begründung einer optionalen Hebesatzdifferenzierung oder des Verzichtes darauf ist aufgrund dieses Rechtsgutachtens zu entkräften. Trotz der Steigerung ihrer Satzungsautonomie steht die jeweilige Gemeinde mit ihrer Entscheidung keineswegs allein. Die kommunale Satzungsentscheidung steht vielmehr im festen Rechtssetzungsverbund mit dem Landesgesetz (§ 1 Abs. 1 NWGrStHsG), dem Bundesgrundsteuermodell, dem das Land Nordrhein-Westfalen grundsätzlich weiterhin folgt und von dem es nur partiell abweicht, und den Vorgaben und Wertungsdirektiven des Grundgesetzes sowie der Landesverfassung NRW. Die Landesverfassung NRW stützt deutlich das vom Landesgesetzgeber aufgenommene Ziel der Begrenzung der Wohnnebenkosten.

Der jeweiligen Gemeinde werden nach unserer verfassungsrechtlichen Analyse keine unzumutbaren oder gar ihre Leistungsfähigkeit übersteigenden Begründungsanforderungen bei künftigen Grundsteuerhebesatzsätzen auferlegt. Das Gegenteil ist der Fall: Die Gemeinde muss zwar für den Lenkungszweck die Verantwortung übernehmen (C. IV. 3.). Vom Landesgesetzgeber vorgezeichnet ist aber der sozial- und gesellschaftspolitische Zweck einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung, wobei im Detail Konkretisierungen und Verfeinerungen möglich sind (C. III. 3.). Mehr wird von der Gemeinde aus verfassungs- und einfachrechtlichen Gründen nicht verlangt. Eine Begründungspflicht für die Hebesatzdifferenzierung existiert nicht (C. IV. 1. u. 2.).

Entscheidend ist, dass sich die Messzahldifferenzierung objektiv gleichheitsrechtlich rechtfertigen lässt. Insoweit gilt für die Gemeinde nichts anders als für den Parlamentsgesetzgeber auch. Der Landesgesetzgeber hat seinen Gestaltungsspielraum auf die Gemeinde zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragen. Innerhalb der Grenzen des Grundsteuergesetzes und des § 1 Abs. 1 NWGrStHsG unterliegt die Gemeinde keinen strengeren gleichheitsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen als der Parlamentsgesetzgeber (C. III. 2.).

Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die zeit- und kontextabhängige Gewichtigkeit des sozial- und gesellschaftspolitischen Anliegens der Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung. In Zeiten, in denen Wohnkosten steigen, ist der Differenzierungsspielraum größer; dies umso mehr, desto weniger die allgemeine Lohnentwicklung diese Steigerung auffängt. Entsprechendes gilt, wenn mehrere dem Staat zuzurechnende Kostenfaktoren zusammentreffen

und dadurch Akzeptanzverluste drohen. In Zeiten nachweislich niedriger Wohnkosten, guter Lohnentwicklungen, aber auf der anderen Seite ohnehin schon hoher Belastungen der Eigentümer und Nutzer von Nichtwohngrundstücken, kann der Differenzierungsspielraum unter Umständen auch kleiner werden. Dabei ist keine kleinteilige Perspektive anzulegen. Der Einschätzungsspielraum des Satzungsgebers ist zu achten. Es reicht daher der Blick auf die Entwicklung der Wohnkosten, des Grundstücks- und Vermietungsmarktes und des Lebenshaltungsindex im Allgemeinen und gegebenenfalls auf andere gesamtwirtschaftlich relevante Be- und Entlastungsfaktoren.

Selbst bei einer Messzahldifferenzierung von 50 Prozent ist lediglich eine grobe Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, die den Gemeinden viel Spielraum belässt. Der nicht unerheblichen unmittelbaren Mehrbelastungswirkung stehen mit dem Anliegen einer Stabilisierung bzw. Reduzierung der Wohnnebenkosten ein gegenwärtig besonders gewichtiger, landes- wie bundesverfassungsrechtlich fundierter Lenkungs Zweck (C. III. 3.), ein sachgerecht abgegrenzter Kreis der Begünstigten (insbesondere C. III. 4. d.) und eine der Grundsteuerbelastung typischerweise nachfolgende Belastungsrelativierung über die Ertragsteuern gegenüber (C. III. 4. e.).

Die Verhältnismäßigkeit einer konkreten Hebesatzdifferenzierung in Abhängigkeit von der konkreten Gewichtung des sozial- und gesellschaftspolitischen Zwecks der Wohnkostenstabilisierung bzw. -reduzierung entzieht sich einer rationalen Letztbegründungsmöglichkeit – wie der Hebesatz als solcher auch. Derzeit liegen die Zweifelsfälle wegen der besonderen Gewichtigkeit des Lenkungs Zwecks erst weit jenseits einer Hebesatzdifferenzierung von 50 Prozent. Insoweit hegt allerdings bereits § 1 Abs. 1 NWGrStHsG das Satzungs ermessen sein. Die Norm erlaubt nämlich keine Belastungsdifferenzierung, die den Typus der Grundsteuer verändert, indem sie die Grundsteuer vollständig oder weitgehend den Nichtwohngrundstücken auferlegt (C. I. 3.).

Eine Kommune kann ohne Begründung auf die Differenzierung verzichten (C. V.).

C. Rechtsgutachterliche Würdigung

I. Die Hebesatzdifferenzierung nach Maßgabe von § 1 Abs. 1 NWGrStHsG

1. Einbettung des § 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG in das Vermögens- und Grundstücksartenkonzept des Bundesgrundsteuerrechts

Das Bundesgrundsteuerrecht als die Summe aus GrStG und BewG knüpft seit jeher an den inländischen Grundbesitz an und unterteilt diesen in zwei eigenständige Steuergegenstände: (1) die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft und (2) die Grundstücke. Dies ergibt sich aus § 2 GrStG, der seinerseits auf die insoweit vom BewG vorgezeichneten beiden Vermögensarten Bezug nimmt (dort: land- und forstwirtschaftliches Vermögen einerseits, Grundvermögen andererseits, § 218 Satz 1 BewG). Der Gesetzgeber erachtet die Besteuerung der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft vornehmlich als eine Belastung von Produktionsmitteln (Boden, Wirtschaftsgebäude); sie habe daher einen „wesentlich anderen Charakter“ als die Grundsteuer auf das Grundvermögen.² Diese Zweiteilung (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft einerseits, Grundstücke andererseits) prägt das gesamte Grundsteuerrecht und ist vor allem aufgrund der Befugnis zu differenzierten Hebesätzen bekannt, die zu einer eigenständigen Grundsteuer A und Grundsteuer B geführt haben. Das ist bisher die einzige Hebesatzdifferenzierung, die vom Gesetz zugelassen worden ist.³ Ansonsten gilt der Grundsatz der Einheitlichkeit des Hebesatzes, d. h. es darf nur einen einheitlichen Hebesatz jeweils für die gesamte Vermögensart geben (§ 25 Abs. 4 GrStG).

Innerhalb der Vermögensart der Grundstücke erfolgen weitere Differenzierungen: den unbebauten Grundstücken werden die bebauten Grundstücke gegenübergestellt und letztere lassen sich in bebaute Wohn- und Nichtwohngrundstücke unterteilen. Das Gegensatzpaar von Wohn- und Nichtwohngrundstück findet sich zwar nicht explizit im Bundesrecht. Sie ergibt sich aber vor allem aus § 249 BewG und den an die dort definierten Grundstücksarten sodann anknüpfenden Normen.

² So BT-Drs. VI/3418, 92.

³ *Kasper*, Kommunale Steuern, 2006, S. 167; *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, GrStG § 25 Rn. 36.

Hiernach gehören zu den Wohngrundstücken:

- Einfamilienhäuser als die Wohngrundstücke, die eine Wohnung enthalten und kein Wohnungseigentum sind. Erfolgt eine Mitbenutzung zu anderen als Wohnzwecken, dann gilt ein Grundstück auch dann als Einfamilienhaus, wenn es zu weniger als 50 Prozent der Wohn- und Nutzfläche zu diesen anderen Zwecken mitbenutzt und dadurch die Eigenart als Einfamilienhaus nicht wesentlich beeinträchtigt wird (§ 249 Abs. 2 BewG).
- Zweifamilienhäuser als die Wohngrundstücke, die zwei Wohnungen enthalten und kein Wohnungseigentum sind. Auch insoweit gilt, dass eine Mitbenutzung zu anderen als Wohnzwecken nicht schadet, wenn es zu weniger als 50 Prozent der Wohn- und Nutzfläche zu diesen anderen Zwecken genutzt und dadurch die Eigenart als Zweifamilienhaus nicht wesentlich beeinträchtigt wird (§ 249 Abs. 3 BewG).
- Mietwohngrundstücke als die Grundstücke, bei denen mehr als 80 Prozent der Wohn- und Nutzfläche Wohnzwecken dienen und die nicht Ein- und Zweifamilienhäuser oder Wohnungseigentum sind (§ 249 Abs. 4 BewG).
- Wohnungseigentum, also das Sondereigentum an einer Wohnung in Verbindung mit dem Miteigentumsanteil an dem gemeinschaftlichen Eigentum, zu dem es gehört.

Zu den Nichtwohngrundstücken gehören demgegenüber:

- Geschäftsgrundstücke als die Grundstücke, die zu mehr als 80 Prozent der Wohn- und Nutzfläche eigenen oder fremden betrieblichen oder öffentlichen Zwecken dienen und nicht Teileigentum sind.
- Gemischt genutzte Grundstücke als die Grundstücke, die teils Wohnzwecken, teils eigenen oder fremden betrieblichen oder öffentlichen Zwecken dienen und nicht Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke, Wohnungseigentum, Teileigentum oder Geschäftsgrundstücke sind.
- Teileigentum, also das Sondereigentum an nicht zu Wohnzwecken dienenden Räumen eines Gebäudes in Verbindung mit dem Miteigentum an dem gemeinschaftlichen Eigentum, zu dem es gehört.

- Sonstige bebaute Grundstücke (alle Grundstücke, die keiner der vorgenannten Grundstücksarten zuzuordnen sind).

Die unbebauten Grundstücke dienen nicht Wohnzwecken, weshalb sie naturgemäß auch zu den Nichtwohngrundstücken zählen.

Die Abgrenzung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken erfolgt mithin vor allem anhand der Bebauung, der Anzahl der Wohnungen und der Wohnnutzungsanteile gemessen an der gesamten Wohn- und Nutzfläche; bei Ein- und Zweifamilienhäusern kommt bei Wohnnutzungsanteilen von unter 50 % die Eigenartsvoraussetzung hinzu.

Die Unterscheidung zwischen unbebauten Grundstücken, bebauten Wohngrundstücken und bebauten Nichtwohngrundstücken hat in mehrfacher Hinsicht rechtliche Relevanz: Im Bundesgrundsteuerrecht finden auf die vorgenannten Grundstücksarten jeweils unterschiedliche Bewertungsverfahren Anwendung (unbebaute Grundstücke = Vergleichswertverfahren mittels Bodenrichtwerten, bebaute Wohngrundstücke = Ertragswertverfahren, bebaute Nichtwohngrundstücke = Sachwertverfahren). Das Bewertungsziel ist allerdings gleichermaßen ein verkehrswertorientierter Grundsteuerwert.⁴ Es ist jedenfalls nicht erkennbar, dass der Bundesgesetzgeber bereits auf der Bewertungsebene eine bewusste Belastungsverschiebung umsetzen wollte. Dies geschieht vielmehr erst auf der Ebene der Messzahlen, wo der Gesetzgeber erneut an die vorgenannten Grundstücksarten differenzierend anknüpfend. § 15 Abs. 1 GrStG sieht für Wohngrundstücke eine Steuermesszahl in Höhe von 0,31 Promille vor, während die Steuermesszahl für unbebaute Grundstücke und bebaute Nichtwohngrundstücke mit 0,34 Promille (also ca. 10 Prozent höher) vorgegeben wird (§ 15 Abs. 1 GrStG).

Die vorgenannten Differenzierungen knüpfen materiell-rechtlich an die Vermögens- und Grundstücksarten des BewG an. Verfahrensrechtlich wird diese Anknüpfung durch ein Grundlagen- und Folgebescheidverhältnis umgesetzt. Der Grundsteuerwertbescheid trifft nicht nur eine Feststellung zum Grundsteuerwert, sondern auch zur Vermögens- und Grundstücksart. Diese sog. Artfeststellung ist eine eigenständige der materiellen und formellen Bestandskraft fähige Regelung und entfaltet innerhalb des Grundsteuerwertbescheides und über

⁴ *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, Grundlagen Rn. 98 ff., dort auch zur Diskussion, ob dem Gesetzgeber dies auch gleichheitsrechtlich gelungen ist.

die verschiedenen Verfahrensstufen hinweg Bindungswirkung. Die Artfeststellung ist vor allem bindend für

- die Bewertung in Bezug auf die Frage, welches Bewertungsverfahren anzuwenden ist⁵,
- den Grundsteuermessbescheid hinsichtlich der Frage, welche Grundsteuermesszahl maßgeblich ist⁶ und
- den Grundsteuerbescheid in Ansehung der Frage, ob der Hebesatz für die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) oder der Hebesatz für die Grundstücke (Grundsteuer B) anzuwenden ist.

An dieses materiell- und verfahrensrechtliche Konzept knüpft die Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG an. Die Norm modifiziert den Grundsatz der Einheitlichkeit der Hebesätze, wie er in § 25 Abs. 4 GrStG normiert ist, dahingehend, dass nicht nur zwischen den beiden Steuergegenständen i. S. v. § 2 GrStG (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft einerseits, Grundstücke andererseits) differenziert werden darf, sondern auch innerhalb des Steuergegenstandes (der Vermögensart) der Grundstücke und zwischen den Wohn- und den Nichtwohngrundstücken (unbebaute Grundstücke und bebaute Nichtwohngrundstücke). Was ein Wohn- bzw. Nichtwohngrundstück ist, ergibt sich aus dem Bundesrecht, also über die Verweisung des § 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG auf §§ 247, 250 Abs. 2, Abs. 3 BewG letztlich aus § 249 BewG. Auch insoweit ist die Artfeststellung des Grundsteuerwertbescheides bindend.

2. § 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG als ein auf die Begünstigung von Wohngrundstücken zugeschnittenes Instrument der Kommunen

§ 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG überantwortet es der Gestaltungsfreiheit der Gemeinden, ob sie in Ansehung des Hebesatzes zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken differenzieren wollen. Sie können, müssen aber nicht differenzieren. Das Gesetz enthält auch keine Regelungserwartung in eine bestimmte Richtung. Das stellt § 1 Abs. 1 Satz 3 NWGrStHsG klar und der Titel des Gesetzes spricht von einer „optionalen Festlegung differenzierender

⁵ Krumm/Paeßens, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, BewG § 219 Rn. 15.

⁶ Krumm/Paeßens, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, GrStG § 15 Rn. 4.

Hebesätze“, hätte sich aber angesichts der Dokumentation des dahingehenden gesetzgeberischen Willens auch bereits aus Satz 1 ergeben.⁷

Ungeachtet der noch zu diskutierenden Differenzierungsschranken aufgrund höherrangigen Rechts enthält § 1 Abs. 1 Satz 2 NWGrStHsG bereits eine einfach-rechtliche Einschränkung der Hebesatzdifferenzierungsbefugnis: Der einheitliche Hebesatz für die Nichtwohngrundstücke (unbebaute Grundstücke und bebaute Nichtwohngrundstücke) darf nicht niedriger sein als der einheitliche Hebesatz für die Wohngrundstücke. Der Landesgesetzgeber hat mithin ausgeschlossen, dass Nichtwohngrundstücke gegenüber Wohngrundstücken begünstigt werden; umgekehrt formuliert: die Hebesatzdifferenzierungsbefugnis kann von den Gemeinden allein zugunsten der Wohngrundstücke ausgeübt werden. Diese Regelung wird in der Gesetzesbegründung vor allem damit erklärt, dass unverhältnismäßiger Steuerwettbewerb vermieden werden soll.⁸ Der Gesetzgeber hatte wohl die Sorge, dass die Gemeinden mittels niedriger Grundsteuerhebesätze um Unternehmen werben (die Gewerbe- und Industriegrundstücke sind typische Nichtwohngrundstücke).

Zugleich beschränkt diese Regelung die Hebesatzdifferenzierungsbefugnis aber vor allem auf das Kernanliegen des Landesgesetzgebers: Den Gemeinden soll ein Instrument an die Hand gegeben werden, mit dem sie die Wohnkostenbelastung der Menschen stabilisieren bzw. reduzieren können. Denn die zwischenzeitlich vorliegenden Daten aus der Hauptfeststellung auf den 1.1.2022 zeigen in der Tendenz eine allgemeine Belastungsverschiebung zulasten der Wohngrundstücke. Eine landeseinheitliche Reduzierung der Messzahl für Wohngrundstücke wurde für nicht zielgenau befunden und deshalb wurde die Entlastungsfrage auf die Gemeindeebene verlagert.⁹ Die Gesetzesbegründung nennt die Abmilderung möglicher Grundsteuermehrbelastungen für Wohngrundstücke und die Förderung des Wohnens als hohes soziales

⁷ Der Wortlaut des § 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG erlaubt die Interpretation und die Gesetzesbegründung war insoweit eindeutig („*Die Kommunen können die Option nutzen, müssen es jedoch nicht*“, LT-Drucks. 18/9242, 2); auch der Änderungsantrag, der zur Einfügung des Satz 3 geführt hat, spricht von einer „Klarstellung“, LT-Drs. 18/9800, 2.

⁸ LT-Drucks. 18/9242, 3.

⁹ LT-Drucks. 18/9242, 2 f. und 9 f.

Gut explizit als Differenzierungsgrund.¹⁰ Der Gesetzgeber mag diesen Differenzierungszweck einer „Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -entlastung“ nicht in das Gesetz aufgenommen haben. Aufgrund des § 1 Abs. 1 Satz 2 NWGrStHsG hat der Gesetzgeber ihn aber faktisch als einzig zulässigen Zweck festgeschrieben (s. auch noch C. III. 3. 1.).

3. § 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG enthält keine Befugnis zur Veränderung des Steuertypus

Das Bundesgrundsteuerrecht baut auf dem traditionellen Typus der Grundsteuer¹¹ auf. Die finanzverfassungsrechtlichen Steuertypen¹² eröffnen dem Gesetzgeber zwar innerhalb der Typusgrenzen eine Fortentwicklung.¹³ Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber hat indes – anders als die vom Bundesmodell abweichende Grundsteuer in Baden-Württemberg, die Gebäude ausklammert¹⁴ und darum die Frage der Typuswahrung aufwirft¹⁵ – weder eine Modifikation des Typus der Grundsteuer beabsichtigt noch diese für die Gemeinden eröffnet. § 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG befugt die Gemeinden nicht dazu, die Grundsteuer für Wohngrundstücke abzuschaffen oder soweit abzusenken, das am Ende fast nur noch die Nichtwohngrundstücke das Grundsteueraufkommen tragen. Denn damit würde die Grundsteuer zu einer „Nichtwohngrundstückesondergrundsteuer“ und eine solche Typusveränderung deckt § 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG nicht. Dabei braucht nicht entschieden werden, ob eine solche Nichtwohngrundstückesondergrundsteuer überhaupt eine Grundsteuer im Sinne von Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG und noch von diesem Gesetzgebungskompetenztitel umfasst wäre.

¹⁰ LT-Drucks. 18/9262, 3, 9 und 11; zugleich nennt die Gesetzesbegründung auch die Förderung von Nichtwohngrundstücken in entsprechend strukturschwachen Gegenden, was als Lenkungsziel allerdings wegen § 1 Abs. 1 Satz 2 NWGrStHsG nicht mittels der Differenzierungsbefugnis zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken verfolgt werden kann; hier steht allenfalls die – zuvor schon von § 25 Abs. 4 Satz 1 GrStG erlaubte – Differenzierung zwischen den Vermögensarten zur Verfügung.

¹¹ Dazu *Drüen* in Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, GG Art. 106 Rn. 298 ff. (Sept. 2021).

¹² Grundlegend BVerfG v. 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, BVerfGE 145, 171.

¹³ Näher *Drüen* in Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, GG Art. 106 Rn. 102 ff. (Sept. 2021).

¹⁴ Dazu *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, Grundlagen Rn. 80 ff.

¹⁵ Dazu *Drüen* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, Föderalisierung der Grundsteuer Rn. 23 (Nov. 2022) m. w. N.

Denn es ist schon nicht erkennbar, dass der Landesgesetzgeber beabsichtigt hat, die Gemeinde zur Gestaltung einer solchen Nichtwohngrundstücksondergrundsteuer zu ermächtigen. Das folgt aus der systematischen Einbettung des § 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG, wie sie bereits unter 2. dargelegt wurde: Der Steuergestand der „Grundstücke“ (wirtschaftliche Einheiten des Grundvermögens) erfasst alle Grundstücke ungeachtet ihrer Nutzung; das Gesetz stellt in § 2 GrStG und § 218 BewG ausdrücklich klar, dass für Betriebsgrundstücke keine Besonderheiten gelten; sofern sie keinem Betrieb der Land- und Forstwirtschaft zuzuordnen sind, sind sie Teil des Grundvermögens. Diese Grundentscheidung des Bundesgesetzgebers (nur bei Betrieben der Land- und Forstwirtschaft soll die Grundsteuer den Charakter einer Steuer auf die Produktionsmittel [Boden, Wirtschaftsgebäude, s. bereits C. I. 1.] haben und im Übrigen werden alle anderen Grundstücke als ein Steuergegenstand erfasst) hat der Landesgesetzgeber nicht verändert, sondern er hat „nur“ eine Hebesatzdifferenzierung normiert.

II. Verfassungsrahmen des gemeindlichen Hebesatzrechts bei der Grundsteuer

1. Hebesatzgarantie des Grundgesetzes

Das Grundgesetz garantiert den Gemeinden für die Grundsteuer das Hebesatzrecht (Art. 106 Abs. 6 GG). Die bundesverfassungsrechtliche Gewähr der Hebesatzautonomie bei der Grundsteuer wird weder durch spezielle Regelungen der Landesverfassung noch durch sonstige Grundsätze des Landesverfassungsrechts überlagert. Das Hebesatzrecht ist das Recht, durch Anwendung eines selbstgewählten Multiplikators auf eine vorgegebene Messzahl über die konkrete Höhe der Steuerschuld der Steuerschuldner zu entscheiden.¹⁶ Das Hebesatzrecht eröffnet den Gemeinden Spielraum für in der Höhe selbstbestimmte Einnahmen und ist für die gemeindliche Finanzhoheit von ausschlaggebender Bedeutung.¹⁷ Dieses Recht nehmen die Gemeinden im Rahmen ihrer allgemeinen Satzungsautonomie¹⁸ wahr. Die Rechtsetzungshoheit gibt den Gemeinden das Recht, eigene Angelegenheiten durch Satzung zu regeln.¹⁹ Das bundesverfassungsrechtliche Recht der Gemeinden aus Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG gilt – wie

¹⁶ T. I. Schmidt in Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Aufl. 2022, Teil C Rn. 43.

¹⁷ T. I. Schmidt in Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Aufl. 2022, Teil C Rn. 43.

¹⁸ Näher Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, Kap. 12 Rn. 2.

¹⁹ Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 111.

die Garantie kommunaler Selbstverwaltung insgesamt (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) – „im Rahmen der Gesetze“.²⁰ Für Satzungen gilt der Vorrang des Gesetzes.²¹ Die Gemeinden besitzen im Rahmen der ihnen verliehenen Satzungsautonomie eine satzungsrechtliche Gestaltungsfreiheit.²² Die verfassungsgesetzliche Formulierung „im Rahmen der Gesetze“ ermächtigt den Gesetzgeber zur Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechts und gibt ihm ein beschränktes staatliches Eingriffsrecht in das Selbstverwaltungsrecht.²³ Der Gesetzgeber kann das kommunale Hebesatzrecht darum direkt oder indirekt gesetzlich ausgestalten. Eine uneingeschränkte Gestaltungsfreiheit der Gemeinden bei den Hebesätzen gab es historisch nicht und sieht auch Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG nicht vor.²⁴ Der gesetzliche Rahmen kann – wie das Bundesverfassungsgericht bereits bestätigt hat – durch gesetzlich vorgeschriebene Mindesthebesätze eingeschränkt werden.²⁵ Es hat den gewerbesteuerlichen Mindesthebesatz von 200 Prozent nach § 16 Abs. 4 Satz 2 GewStG ausdrücklich als verhältnismäßig und insgesamt verfassungsgemäß eingestuft.²⁶ Umgekehrt wäre aber ebenso die gesetzliche Vorgabe eines Höchsthebesatzes verfassungskonform²⁷, der aber – ohne nähere Begründung – bei der Grundsteuer für ungeeignet erklärt wird.²⁸ Insoweit könnte die Hebesatzautonomie bei der Grundsteuer lenkend beschnitten werden. Im Zuge der Abweichungsgesetzgebung könnte der

²⁰ Explizit zur gesetzgeberischen Regelung und Beschränkbarkeit des gemeindlichen Hebesatzrechts unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit BVerfG v. 27.1.2010 – 2 BvR 2185/04, BVerfGE 125, 141 Rn. 77, 91 ff.

²¹ *Lange*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, Kap. 12 Rn. 7 ff.

²² *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 118 m.w.N.

²³ *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 828.

²⁴ BVerfG v. 27.1.2010 – 2 BvR 2185/04, BVerfGE 125, 141 Rn. 77 ff.

²⁵ BVerfG v. 27.1.2010 – 2 BvR 2185/04, BVerfGE 125, 141 Rn. 87 ff.; zustimmend *T. I. Schmidt* in Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Aufl. 2022, Teil C Rn. 44.

²⁶ BVerfG v. 27.1.2010 – 2 BvR 2185/04, BVerfGE 125, 141 Rn. 63 ff.

²⁷ *Seiler* in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, GG Art. 106 Rn. 174 (Sept. 2017); *Drüen* in Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, GG Art. 106 Rn. 284 (Sept. 2021).

²⁸ So *T. I. Schmidt*, Verfassungswidrigkeit der Grundsteuer als Flächensteuer, DStR 2020, 249 (255).

Landesgesetzgeber sogar auf die Grundsteuer verzichten²⁹, ohne das Hebesatzrecht der Kommunen zu tangieren.

2. Kompetenz zur Abweichungsgesetzgebung bei der Grundsteuer (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG)

Die Kompetenz zur Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 GG ist Ausdruck eines „lebendigen Föderalismus“, der „einem gesunden Wettbewerb um gute Steuerregelungen“ Raum gibt.³⁰ Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG eröffnet bei der Grundsteuer einen Gestaltungsraum für den abweichenden Landesgesetzgeber. Die Abweichungsgesetzgebung verleiht den Ländern eigenständige politische Gestaltungsmacht.³¹ Bund und Länder gestalten dabei die Sachbereiche der Abweichungsgesetzgebung grundsätzlich gleichberechtigt. Nach Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG hat die spätere Regelung Anwendungsvorrang vor der früheren Regelung. Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes entfaltet somit keine Sperrwirkung. Vielmehr werden Bund und Länder mit einer „doppelten Vollkompetenz“ zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Grundsteuer ermächtigt. Aus diesem Grund wird der Landesgesetzgeber parallel zum Bund ermächtigt, Gesetze zu erlassen, obwohl bereits der Bund zu demselben Regelungsinhalt Gesetze erlassen hat.

Dabei besteht für das Land NRW die bundesverfassungsrechtlich eingeräumte Abweichungsbefugnis trotz der grundsätzlichen Übernahme des Bundesmodells der Grundsteuer fort und kann jederzeit neu ausgeübt werden. Die bisherige Nichtabweichung vom Bundesgrundsteuerrecht bindet das Land nicht dauerhaft.³² Der Landesgesetzgeber kann jederzeit von der verfassungsrechtlich eingeräumten Abweichungskompetenz Gebrauch machen und grundsätzlich oder punktuell das Bundesrecht verdrängen.

²⁹ *Drüen* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, Föderalisierung der Grundsteuer Rn. 7 (Nov. 2022).

³⁰ So *Kube* in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 2, 2. Aufl. 2022, § 54 Rn. 34.

³¹ Auch zum Folgenden *Drüen* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, Grundsteuer und Verfassungsrecht Rn. 6 ff. (Nov. 2020), Föderalisierung der Grundsteuer Rn. 6 (Nov. 2022) m. w. N.

³² *Drüen* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, Föderalisierung der Grundsteuer Rn. 18 (Nov. 2022).

Inhaltlich eröffnet dies bei der Grundsteuer auch von § 25 Abs. 4 GrStG abweichende Regelungen, wonach der Hebesatz für das gesamte Gemeindegebiet einheitlich festgelegt werden muss. Die Abweichungsgesetzgebung des Landes kann eine Öffnung des Hebesatzrechts vorsehen³³, so dass Raum für eine innerhalb des Gemeindegebiets gespaltene Hebesatzpolitik der Gemeinde eröffnet wird.³⁴

Der Landesgesetzgeber kann auch durch ein Abweichungsgesetz derart vom Bundesrecht abweichen, dass er den Gemeinden die Entscheidung über einen einheitlichen oder einen differenzierenden Hebesatz bei der Grundsteuer eröffnet. Da Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG den Ländern die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer eröffnet, steht den Gemeinden das kommunale Hebesatzrecht innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens zu. Da der Landesgesetzgeber auf der Grundlage von Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG Regelungen erlassen kann, die unmittelbar zu einer unterschiedlichen Grundsteuerbelastung bei Wohn- und Nichtwohngrundstücken führen, kann er eine entsprechende Entscheidung auch an die Gemeinden zur eigenen Rechtssetzungswahrnehmung delegieren.³⁵ Durch seine Abweichungsgesetzgebung delegiert das Land Nordrhein-Westfalen zulässig die Möglichkeit einer partiellen Abweichung vom in der Bundesgrundsteuer vorgeschriebenen Einheitshebesatz für Grundvermögen auf die Gemeinden.

Auch im Falle der Delegation der Abweichungsbefugnis auf die Gemeinden stellt sich nicht die Frage einer Vereinbarkeit bzw. Widerspruchsfreiheit ihrer Entscheidung mit Bundesgrundsteuerrecht. Für die Abweichungsgesetzgebung, auch die delegierte, ist das Bundesgesetz von dem abgewichen wird, kein verfassungsrechtlicher Maßstab. Darum ist das Bundesgrundsteuergesetz verfassungsrechtlich kein Maßstab für den abweichenden Landesgesetzgeber³⁶ oder die von ihm zur Abweichung ermächtigten Gemeinden. Abweichungen bedürfen verfassungsrechtlich keiner Rechtfertigung, sondern nur der landespolitischen Mehrheit. Die

³³ So – zu in Bayern diskutierten – „zonierte“ Hebesätzen *Drüen* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, Grundsteuer und Verfassungsrecht Rn. 15. (Nov. 2020).

³⁴ *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, Grundlagen Rn. 74.

³⁵ Zur Begrenzung der Delegation von Steuergesetzgebungskompetenzen an die Gemeinden durch die eigenen Kompetenzen der Landesgesetzgeber statt vieler *Wernsmann*, Möglichkeiten und Grenzen der gemeindlichen Steuerautonomie, DStJG 35 (2012), 95 (97).

³⁶ *Drüen* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, Föderalisierung der Grundsteuer Rn. 8 (Nov. 2022) m. w. N.

„systematische Konzeption der Abweichungsgesetzgebung schließt es aus, die abweichende landesgesetzliche Regelung an der überlagerten bundesgesetzlichen Regelung oder an systematisch damit nicht zusammenhängenden Regelungen des bundesrechtlichen Fachrechts zu messen, zu dem die überlagerte Vorschrift gehört“.³⁷ Der abweichende Landesgesetzgeber kann den Inhalt der Abweichung so ausformen, wie er dies nach seinem politischen Ermessen für sachgerecht erachtet³⁸, ohne dadurch in Widerspruch zum Bundesgesetz zu geraten.³⁹ Da die Gemeinde ihre Abweichungsbefugnis gegenüber dem Bundesrecht aus dem verfassungsrechtlich verbürgten Abweichungsrecht sowie der landesgesetzlichen Ermächtigung ableiten, ist auch für sie das Bundesgrundsteuergesetz kein vorgegebener Maßstab.

3. Optionale Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze als Erweiterung des kommunalen Gestaltungsfreiraums

Das Hebesatzrecht der Gemeinden für die Grundsteuer „im Rahmen der Gesetze“ besteht auch im Falle einer abweichenden Landesgesetzgebung.⁴⁰ Ein Eingriff des Gesetzgebers in das Selbstverwaltungsrecht ist gegeben, wenn dieses durch ein nicht auf autonomer Entschließung der betroffenen Gemeinde beruhendes Handeln verkürzt, beschnitten oder sonst eingegrenzt wird.⁴¹ Ein solcher Eingriff wird freilich durch § 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG nicht bewirkt. Der Grundbefund ist die Hebesatzautonomie der Gemeinde, die erst durch Gesetze („im Rahmen der Gesetze“) eingeschränkt wird (s. bereits C. II. 1.). So wie der Gesetzgeber die Hebesatzautonomie bei der Grundsteuer innerhalb der Verfassungsgrenzen beschneiden kann, so kann er sie umgekehrt (z.B. für Lenkungszwecke) auch erweitern. Durch die landesgesetzliche Abweichung vom Bundesgrundsteuergesetz, das den Gemeinden bislang einen einheitlichen Grundsteuerhebesatz zwingend vorschreibt (§ 25 Abs. 4 Satz 1 GrStG, s. bereits C. I. 1.), wird die ursprüngliche Weite der kommunalen Hebesatzautonomie durch die gesetzliche Rücknahme der begrenzenden bundesgesetzlichen Regelungsvorgabe wiederhergestellt. Es ist nur die Rückkehr zum verfassungsrechtlichen „Urzustand“ der Freiheit der Gemeinden. Durch

³⁷ BayVerfGH v. 29.5.2017 – Vf. 8-VII-16, VerfGHE BY 70, 106 Rn. 31.

³⁸ BVerwG v. 11.4.2016 - 3 B 29/15, NVwZ-RR 2016, 484 Rn. 5.

³⁹ *Drüen* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, Föderalisierung der Grundsteuer Rn. 8 (Nov. 2022) m. w. N.

⁴⁰ *Drüen* in Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, GG Art. 106 Rn. 280 (Sept. 2021).

⁴¹ *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 118 m. w. N.

die Kommunalisierung der Möglichkeit zur Hebesatzdifferenzierung wird der Gestaltungsspielraum der einzelnen Gemeinde erweitert: Die Differenzierungsfrage wird dezentralisiert⁴², womit den örtlichen Verhältnissen Rechnung getragen werden kann und die Betroffenenpartizipation gestärkt wird. Das Gesetz macht entsprechend seinem Titel mit der „optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze“ den Gemeinden das Angebot zur Hebesatzdifferenzierung bei der Grundsteuer. Ob sie dieses landesgesetzliche Angebot annehmen, ist ihre Entscheidung (s. bereits C. I. 2.). Angesichts dessen ist Konfliktpotential mit Art. 78 LVerf NRW oder Art. 28 Abs. 2 GG nicht erkennbar.

III. Gleichheitsrechtliche Vorgaben für die kommunale Hebesatzdifferenzierung

1. Die Hebesatzdifferenzierung als gleichheitsrechtliche Frage

a. Einordnung der Hebesatzdifferenzierung in die gleichheitsrechtliche Dogmatik des Bundesverfassungsgerichts

Die kommunale Sitzungsgewalt muss im Rahmen der höherrangigen Bundes- und Landesgesetze sowie der verfassungsrechtlichen Vorgaben ausgeübt werden. Bei den materiellen Verfassungsmaßstäben gelten für gemeindliche Satzungen die grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Anforderungen und finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben „ohne Abstriche“.⁴³ Der zentrale Maßstab für Steuernormen⁴⁴ und damit auch für Grundsteuerhebesatzsatzungen ist Art. 3 Abs. 1 GG.⁴⁵ Da hier Landesrecht zu beurteilen ist, ist insoweit nicht nur das Grundgesetz der höherrangige Maßstab, sondern auch die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen; denn nach Art. 4 Abs. 1 LVerf NRW sind die Grundrechte des Grundgesetzes

⁴² Zur Dezentralisierungswirkung von Sitzungsermächtigungen statt vieler *Mann* in Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V, 2023, § 154 Rn. 12; *Ossenbühl* in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl. 2007, § 105 Rn. 38.

⁴³ *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 15 Rn. 1; *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, § 25 Rn. 36.

⁴⁴ Zu Art. 3 Abs. 1 GG als „Magna Charta des Steuerrechts“ z. B. *Hey* in Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Aufl. 2021, Rn. 3.110 ff.; *Wollenschläger* in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, GG Art. 3 Rn. 279 m. w. N.

⁴⁵ Freiheitsrechtliche Grenzen sind bei der Grundsteuer in Ansehung der Hebesatzhöhe durchaus denkbar, werden hier aber nicht weiter behandelt, vgl. dazu z. B. OVG Münster v. 4.4.2023 – 14 A 929/19, juris; eingehend ferner *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, GrStG § 25 Rn. 23 ff.

Bestandteil der Landesverfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht. Trotz der Rezeption der Bundesgrundrechte stellen die Landesgrundrechte eigenständige Normen des Landesrechts dar⁴⁶

Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Differenzierungen sind nicht verboten, bedürfen aber der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.

Für formelle Steuergesetze und Steuersatzungen hat das Bundesverfassungsgericht die gleichheitsrechtlichen Anforderungen gleichermaßen wie folgt konkretisiert: *„Gleichheitsrechtlicher Ausgangspunkt im Steuerrecht ist der Grundsatz der Lastengleichheit. Die Steuerpflichtigen müssen dem Grundsatz nach durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belastet werden. Der Gleichheitssatz belässt dem Gesetzgeber einen weit reichenden Entscheidungsspielraum sowohl bei der Auswahl des Steuergegenstandes als auch bei der Bestimmung des Steuersatzes. Abweichungen von der mit der Wahl des Steuergegenstandes einmal getroffenen Belastungsentscheidung müssen sich indessen ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen (Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung des steuerrechtlichen Ausgangstatbestands). Demgemäß bedürfen sie eines besonderen sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit dem Ausmaß der Abweichung und ihrer Bedeutung für die Verteilung der Steuerlast insgesamt“*.⁴⁷

Bezogen auf Tarifnormen führt das Bundesverfassungsgericht dazu weiter aus: *„So muss die unterschiedlich hohe Belastung der Steuerpflichtigen bei Finanzaufschlagsteuern dem aus dem allgemeinen Gleichheitssatz abgeleiteten Gebot der Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit genügen ([...]). [...]. Der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verlangt, "jeden Bürger nach Maßgabe seiner finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit Steuern zu belasten" ([...]). In horizontaler Richtung muss im Interesse*

⁴⁶ Dietlein, Das Verhältnis von Bundes- und Landesgrundrechten, in Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen – Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen, 2002, 203 (211).

⁴⁷ BVerfG v. 22.3.2022 – 1 BvR 2868/15, BVerfGE 161, 1 Rn. 124 (Übernachtungssteuer); ferner zum Beispiel BVerfG v. 23.6.2015 – 1 BvL 13/11 u.a., BVerfGE 139, 285 Rn. 72 f. (Grunderwerbsteuerliche Ersatzbemessungsgrundlage); BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14, BVerfGE 148, 147 Rn. 96 (Grundsteuer).

verfassungsrechtlich gebotener steuerlicher Lastengleichheit darauf abgezielt werden, Steuerpflichtige bei gleicher Leistungsfähigkeit auch gleich hoch zu besteuern ([...]). In vertikaler Richtung muss die Besteuerung der wirtschaftlich Leistungsfähigeren im Vergleich mit der Steuerbelastung wirtschaftlich weniger Leistungsstarker angemessen ausgestaltet sein ([...]).“⁴⁸

Gemessen an diesen Vorgaben weist eine gemeindliche Hebesatzdifferenzierung auf der Grundlage des § 1 Abs. 1 NWGrStHsG gleichheitsrechtliche Relevanz auf:

Der bundesgesetzlich geregelten Grundsteuer liegt (weiterhin) vermittelt über den sog. Sollertragsgedanken das Leistungsfähigkeitsprinzip zugrunde.⁴⁹ Nach Auffassung des Bundesgesetzgebers vermittelt der Grundbesitz wegen der Möglichkeit einer ertragsbringenden Nutzung, die durch den Sollertrag widerspiegelt wird, eine objektive Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners.⁵⁰ Die Grundsteuer belastet also die vermuteten Erträge aus der Substanz, die als für die Steuerzahlung vorhanden vorausgesetzt werden⁵¹, und dies losgelöst von den persönlichen Verhältnissen der Eigentümer (keine subjektive Leistungsfähigkeit). Belastet wird allein das bloße Innehaben von Grundbesitz. Steuersystematisch stellt die Grundsteuer daher eine Vermögensteuer dar.⁵² Ausgehend von dieser Sollertragskonzeption werden

⁴⁸ BVerfG v. 15.1.2014 – 1 BvR 1656/09, BVerfGE 135, 126 Rn. 56 (degressiv ausgestaltete Zweitwohnungssteuer); BVerfG v. 18.7.2019 – 1 BvR 807/12, juris Rn. 38 (degressiv ausgestaltete Zweitwohnungssteuer).

⁴⁹ Herrschende Meinung s. zum Beispiel *Breinersdorfer*, Droht neues verfassungsrechtliches Unheil bei der Grundsteuer?, DStJG 44 (2022), 285 (292); *Hey*, Grundsteuerreform 2019, ZG 2019, 297 (308); *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, Grundlagen Rn. 17; *Seer* in Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Aufl. 2021, Rn. 16.1; *Winkler*, Die Verfassungsmäßigkeit der Grundsteuerreform, 2023, 174 f.; zum Teil wird allerdings auch geltend gemacht, der Belastungsgrund sei unklar, z. B. *Feldner/Stoklassa*, Verfassungsrechtliche Fragen zur sog. Länderöffnungsklausel im Rahmen der Grundsteuerreform, DStR 2019, 2505 (2508); *G. Kirchhof*, Der Belastungsgrund von Steuern, DStR 2020, 1073 (1075).

⁵⁰ BT-Drs. 19/11085, 84.

⁵¹ Vgl. *Birk*, Rechtfertigung der Besteuerung des Vermögens aus verfassungsrechtlicher Sicht, DStJG 22 (1999), 7 (10 f.), dort zur Vermögensteuer.

⁵² *Hey*, Grundsteuerreform 2019, ZG 2019, 297 (298); *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, Grundlagen Rn. 17; *Seer* in Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Aufl. 2022, Rn. 16.1; *Tipke*, Steuerrechtsordnung, Band 2, 2. Aufl. 2003, 953, 963.

(folgerichtig) die Grundstücke als ein Steuergestand erfasst und vor allem ist die Bemessungsgrundlage für alle Grundstücke verkehrswertorientiert ausgestaltet worden; die Maßgeblichkeit unterschiedlicher Bewertungsverfahren (s. C. I. 1.) darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es stets um die Ermittlung eines Grundsteuerwertes geht, der wegen seiner Verkehrswertorientierung eine realitäts- und relationsgerechte Abbildung der Sollertragsfähigkeiten der einzelnen Grundstücke widerspiegeln soll.

Wenn der Gleichheitssatz erwartet, dass Steuerpflichtige in horizontaler Richtung bei gleicher Leistungsfähigkeit auch gleich hoch besteuert werden und in vertikaler Richtung die Besteuerung der eine höhere Leistungsfähigkeit vermittelnden Grundstücke im Vergleich zu den weniger Leistungsfähigkeit vermittelnden Grundstücken angemessen ausgestaltet sein muss, dann bewirken unterschiedliche Hebesätze unterschiedlich hohe Belastungen bei gleicher Leistungsfähigkeit und damit wird dem Grundsatz der horizontalen Steuergerechtigkeit nicht genügt.

Klarzustellen ist insoweit vor allem, dass eine Hebesatzdifferenzierung auf der Grundlage von § 1 Abs. 1 NWGrStHsG keine auf der Steuergegenstandsebene angesiedelte Differenzierung ist, für die womöglich die gleichheitsrechtlichen Maßstäbe für die Steuergegenstandsauswahl und -zuschneidung gelten könnten. Die Differenzierung zwischen Wohngrundstücken einerseits und Nichtwohngrundstücken andererseits ist also nicht vergleichbar mit der Differenzierung zwischen den Betrieben der Land- und Forstwirtschaft einerseits und den Grundstücken andererseits. Der Landesgesetzgeber hat gerade keine neuen Steuergegenstände geschaffen. Er ermöglicht vielmehr bewusst eine Binnendifferenzierung innerhalb des Steuergegenstandes der Grundstücke zwecks Begünstigung der Wohngrundstücke. § 1 Abs. 1 NWGrStHsG befugt die Gemeinden mithin zur Verfolgung eines Lenkungsziels.

Daher kann die zu unterschiedlichen Hebesätzen für die Grundsteuer A und B vorliegende Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die von einem weiten, Zweckmäßigkeitserwägungen überantworteten Hebesatzermessen ausgeht⁵³, nicht auf die von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 u. Nr. 3 NWGrStHsG ermöglichte Binnendifferenzierung innerhalb der Grundsteuer B übertragen werden.⁵⁴

Es gelten vielmehr die gleichheitsrechtlichen Anforderungen für Lenkungsnormen, d. h. solche Normen, die von der Belastungsentscheidung des Gesetzes bewusst abweichen, um ein außersteuerliches Ziel zu verfolgen (nachfolgend wird auf eine weitere sprachliche Differenzierung nach Förder- bzw. Sozialzwecknormen u. Ä. verzichtet und nur der Begriff der Lenkung, der Lenkungsnorm und des Lenkungszwecks verwendet).

b. Bestimmung der gleichheitsrechtlichen Anforderungen nach Maßgabe der für Lenkungsnormen geltenden Grundsätze

aa. Kommunale Steuersatzungsgeber dürfen ebenso wie der parlamentarische Bundes- und Landessteuergesetzgeber mittels steuerlicher Regelungen Lenkungszwecke verfolgen – sei es mittels einer Steuer selbst, sei es mittels Ausnahmen und Befreiungsnormen. Das entspricht ständiger Rechtsprechung⁵⁵ und gilt hier konkret auch allein schon deshalb, weil der

⁵³ Vgl. VG Arnsberg v. 17.8.2017 – 5 K 3626/16, BeckRS 2017, 125111 Rn. 29; VG Düsseldorf v. 6.11.2019 – 5 K 2014/19, BeckRS 2019, 32709 Rn. 97 (dort zur Erhöhung der Grundsteuer B, ohne zugleich die Grundsteuer A zu erhöhen: „[...] die Entscheidung der Beklagten, ihre verschiedenen Steuerquellen zur Deckung des erhöhten Finanzbedarfs unterschiedlich zu beanspruchen, rechtfertigt sich vor dem Gleichheitssatz mit Blick auf das der Gemeinde nach dem Zweck des Hebesatzrechts zuzugestehende Recht, nach Zweckmäßigkeitserwägungen zu entscheiden, die sich etwa auf Tragkraft und Ergiebigkeit der Steuerquellen oder auf die Abwägung der mit bestimmten Steuererhöhungen verbundenen weiteren Folgen.“).

⁵⁴ Davon dürfte auch die Gesetzesbegründung ausgehen, vgl. LT-Drucks. 18/9242, 9.

⁵⁵ Wegen des (bisher) hierauf beschränkten kompetenziellen Rahmens (vgl. Art. 105 Abs. 2a GG) existiert Rechtsprechung naturgemäß nur für örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern, siehe BVerfG v. 7.5.1998 – 2 BvR 1991/95 u.a., BVerfGE 98, 106 (188) (Kasseler Verpackungsteuer); BVerfG v. 22.3.2022 – 1 BvR 2868/15, BVerfGE 161, 1 Rn. 138 (Übernachtungssteuer); BVerwG v. 19.1.2000 – 11 C 8/99, BVerwGE 110, 265 (erhöhte Besteuerung von Kampfhunden); BVerwG v. 11.3.2010 – 9 BN 2/09, juris Rn 20 (Spielgerätesteuern); BVerwG v. 24.5.2023 – 9 CN 1/22, BVerwGE 179, 1 (Tübinger Verpachtungssteuer); Christ in Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Aufl. 2022, Teil C Rn. 296 f.; Henke in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 3 Rn. 102 (Sept. 2023); Kube in Henneke/Waldhoff, Handbuch Recht der Kommunalfinanzen, 2. Aufl. 2023, § 20, dort mit vielen weiteren Beispielen.

Landesgesetzgeber dies mit § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 u. Nr. 3 NWGrStHsG normativ ausdrücklich anerkannt hat. Entscheidend ist daher vor allem die weitere Frage, welche gleichheitsrechtlichen Anforderungen an die Lenkungsnorm zu stellen sind.

bb. Das Bundesverfassungsgericht verlangt für steuerliche Lenkungsnormen – und ebenso wie für lenkende Gebührennormen –, dass der Lenkungszweck von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen wird und ebenfalls gleichheitsrechtlich ausgestaltet sein muss.⁵⁶ Der erste Teil dieser Forderung wird als „Begründungszwang für Sozialzwecknormen“ gedeutet.⁵⁷ Diese Einschätzung bedarf einer näheren Analyse der Rechtsprechung und ihrer Entwicklung:

Nachdem das Bundesverfassungsgericht zuerst noch die Anforderung formuliert hatte, dass der Lenkungszweck tatbestandlich im Gesetz vorgezeichnet sein muss⁵⁸, soll es hinsichtlich der Erkennbarkeit nunmehr ausreichen, wenn die gesetzgeberische Entscheidung anhand der üblichen Auslegungsmethoden festgestellt werden kann. Der Lenkungszweck könne sich daher auch maßgeblich erst aus den Gesetzesmaterialien ergeben. Ebenso sei es ausreichend, wenn sich der Zweck erst aus der Gesamtschau der einzelnen Vorschriften erschließen lasse.⁵⁹ In einer jüngeren Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht sogar ausgeführt, dass es gar nicht auf die konkrete Begründung, sondern (nur) auf die objektive Begründbarkeit der

⁵⁶ BVerfG v. 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (148) (Vermögenssteuer); BVerfG v. 20.4.2004 – 1 BvR 1748/99, BVerfGE 110, 274 (293) (Ökosteuern); BVerfG v. 21.6.2006 – 2 BvL 2/99, BVerfGE 116, 164 (182) (Tarifbegrenzung gewerblicher Einkünfte); BVerfG v. 8.12.2021 – 2 BvL 1/13, BVerfGE 160, 41 Rn. 65 (auf Gewinneinkünfte beschränkte Begrenzung des Tarifs); für das Gebührenrecht BVerfG v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98, BVerfGE 108, 1 (18 ff.) (Rückmeldegebühr).

⁵⁷ So Hey in Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Aufl. 2021, Rn. 3.21.

⁵⁸ BVerfG v. 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (148) (Vermögenssteuer); BVerfG v. 11.11.1998 – 2 BvL 10/95, BVerfGE 99, 280 (296 f.).

⁵⁹ Vgl. BVerfG v. 5.11.2014 – 1 BvF 3/11, BVerfGE 137, 350 Rn. 43 (Luftverkehrssteuer); zuvor auch schon auf Gesetzestext oder Materialien abstellend BVerfG v. 9.12.2008 – 2 BvL 1/07 ua., BVerfGE 122, 210 (237 f.) (Entfernungspauschale).

Rechtfertigung einer (steuerverschonenden) Ausnahmeregelung ankomme⁶⁰, aber diese Entscheidung des Ersten Senats wird man nicht so verstehen dürfen, dass sie die vorstehenden – vom Zweiten Senat formulierten – Anforderungen an die zumindest im Wege der Auslegung ermittelbare Vorzeichnung des Lenkungszwecks durch den Normgeber relativieren will.⁶¹ Vor allem hat der Zweite Senat in späteren Entscheidungen seine Linie – ohne Kommentierung der Entscheidung des Ersten Senats – fortgeführt⁶²; entsprechendes gilt für das Bundesverwaltungsgericht.⁶³ Dessen ungeachtet gilt: Ist jedenfalls eine lenkende Zielsetzung im Gesetz und/oder in der Gesetzesbegründung erkennbar, kann auf sie zurückgegriffen werden.

cc. Sodann ist der gleichheitsrechtliche Prüfungsmaßstab zu bestimmen.

(1) Wie streng die gleichheitsrechtliche Kontrolle in Ansehung einer konkreten Verschönnungsnorm vorzunehmen ist, bestimmt sich nämlich vor allem nach dem von ihr bewirkten Ausmaß der Verschönnung und damit Ungleichbehandlung, der gleichzeitigen Betroffenheit

⁶⁰ BVerfG v. 22.3.2022 – 1 BvR 2868/15, BVerfGE 161, 1 Rn. 138 (Übernachtungssteuer); das entspricht der Rechtsprechung jenseits von steuerlichen Lenkungsnormen (dazu noch später unter C. IV. 2. m. N.) und in Bezug auf steuerliche Lenkungsnormen einer auch in der Literatur vertretenen Ansicht (vgl. z. B. *Englisch* in Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 4. Aufl. 2024, GG Art. 3 Rn. 135; *Musil*, Die Sicht der Steuerrechtswissenschaft auf das Verfassungsrecht, in Schön/Röder, Zukunftsfragen des deutschen Steuerrechts II, 2014, 129 [138 f.]).

⁶¹ In der steuerrechtlichen Literatur ist die Entscheidung wegen ihrer Abweichung zur bisher gefestigten Rechtsprechung des Zweiten Senats ebenfalls kritisch bis ablehnend aufgenommen worden (vgl. nur *Meickmann*, Verfassungsrechtliche Grenzen örtlicher Übernachtungssteuern, NVwZ 2022, 1027 [1030]: bemerkenswert, weil sich der Erste Senat damit über die ausdrückliche Intention des Normgebers hinwegsetze und sich zudem in Widerspruch zur Rechtsprechung des Zweiten Senats stelle, der verlangt, dass außerfiskalische Förderungs- und Lenkungszwecke von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen seien; *Waldhoff*, Gleichartig und gleichartig müsse nicht gleichartig sein, MwStR 2022, 648: unschön, dass der Lenkungszweck lokaler Wirtschaftsförderung nicht -wie es der steuerverfassungsrechtlichen Judikatur entspreche – expliziert wurde, sondern vom Ersten Senat dem Satzungs-gesetzgeber unterschoben wurde; *Wernsmann*, Steuervergünstigungen und Steuerbefreiungen, DStR 2023, 386 [387]).

⁶² BVerfG v. 28.6.2022 – 2 BvL 9/14 ua., BVerfGE 162, 277 Rn. 78 f.; BVerfG v. 28.11.2023 – 2 BvL 8/13, DStR 2024, 155 Rn. 150 f. (Schwesterpersonengesellschaften).

⁶³ BVerwG v. 13.6.2023 – 9 CN 2/22, BVerwGE 179, 93 Rn. 81 für das Gebührenrecht („Denn auch die Verfolgung sozialer Zwecke rechtfertigt die konkrete Gebührenbemessung nur, wenn dieser Gebührenzweck von einer erkennbaren Entscheidung des Gesetzgebers getragen ist, die im Tatbestand der Gebührennorm zum Ausdruck kommt.“).

von Freiheitsrechten und der Verfügbarkeit (eigene Beeinflussbarkeit) der Differenzierungskriterien.⁶⁴ Anhand dieser Kriterien ist die Strenge der Gleichheitsprüfung zu bestimmen.

Für das eine Ende der Skala steht stellvertretend die Entscheidung zur ökologischen Steuerreform aus dem Jahr 2004; gleichheitsrechtlich zu würdigen waren die stromsteuerlichen Vergünstigungen des produzierenden Gewerbes. Hier hat das Bundesverfassungsgericht die großzügigen Maßstäbe für direkte Subventionen auf Lenkungsnormen übertragen und ausgeführt, dass der Gesetzgeber in der Entscheidung darüber, welche Personen oder Unternehmen durch finanzielle Zuwendungen des Staats gefördert werden, weitgehend frei sei und die einzige Grenze das Willkürverbot sei. Wörtlich heißt es: *„Zwar bleibt er auch hier an den Gleichheitssatz gebunden. Das bedeutet aber nur, dass er seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen darf. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihm in weitem Umfang zu Gebote, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme begünstigten sachgerecht abgegrenzt wird ([...]). Diese Erwägungen gelten auch, wenn der Gesetzgeber eine Subvention steuerrechtlich überbringt, statt sie direkt finanziell zuzuwenden ([...]).“*⁶⁵

Das andere Ende der Skala markiert die Erbschaftsteuerentscheidung aus dem Jahr 2014; hier standen die teils umfassenden Verschonungen für unternehmerisches Vermögen auf dem gleichheitsrechtlichen Prüfstand. Im Ausgangspunkt gesteht das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber zu, dass er einen großen Spielraum bei der Einschätzung verfügt, welche

⁶⁴ Siehe nur BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 126 (Erbschaftsteuer III); BVerfG v. 8.12.2021 – 2 BvL 1/13, BVerfGE 160, 41 Rn. 54 (auf Gewinneinkünfte beschränkte Begrenzung des Tarifs); BVerfG v. 22.3.2022 – 1 BvR 2868/15, BVerfGE 161, 1 Rn. 139 (Übernachtungssteuer); BVerfG v. 28.11.2023 – 2 BvL 8/13, DStR 2024, 155 Rn. 142 (Schwesterpersonengesellschaften) jew. m. w. N.

⁶⁵ BVerfG v. 20.4.2004 – 1 BvR 1748/99, BVerfGE 110, 274 (293) (Ökosteuer); dies wiederholend BVerfG v. 5.11.2014 – 1 BvF 3/11, BVerfGE 137, 350 Rn. 55 (Luftverkehrssteuer); vgl. auch BVerfG v. 8.12.2021 – 2 BvL 1/13, BVerfGE 160, 41 Rn. 65 (auf Gewinneinkünfte beschränkte Begrenzung des Tarifs), wo ebenfalls der Willkürmaßstab bemüht wird, allerdings war dieser auch ausreichend, um zur Verfassungswidrigkeit zu gelangen; hingewiesen sei an dieser Stelle allerdings darauf, dass dieser „großzügige“ Maßstab auch Kritik erfahren hat, z. B. Hey, Entwicklungslinien und Zukunftsfragen des Steuerverfassungsrechts, Festschrift für den Bundesfinanzhof – 100 Jahre Steuerrechtsprechung, 2018, 451 (484); Schön, Besteuerungsgleichheit und Subventionsgleichheit, Festschrift für Wolfgang Spindler, 2011, 189 (197 f.); Wernsmann, Steuervergünstigungen und Steuerbefreiungen, DStR 2023, 386 (387).

Ziele er für förderungswürdig hält. Er dürfte Verschonungen von der Steuer vorsehen, sofern er ansonsten unerwünschte, dem Gemeinwohl zuträgliche Effekte einer uneingeschränkten Steuererhebung befürchtet.⁶⁶ Weil die Verschonung die Regel und nicht die Ausnahme ist und diese zudem ein erhebliches Ausmaß annehmen kann (bis zu 100 %), unterzieht das Bundesverfassungsgericht sowohl den Differenzierungsgrund als auch die Ausgestaltung der Verschonungsnorm einer (strengen) Verhältnismäßigkeitsprüfung.⁶⁷ Letztlich verlangt das Bundesverfassungsgericht, dass der Lenkungszweck zielgenau angesteuert wird⁶⁸ und dass die ungleiche Besteuerung in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung des mit der Differenzierung verfolgten Ziels und zu dem Ausmaß und Grad der Zielerreichung steht.⁶⁹

Bei der Bestimmung des gleichheitsrechtlichen Prüfungsmaßstabes geht es nicht allein um die beiden – vorstehend dargestellten – Endpunkte der Skala. Die Intensivierung ist vielmehr stufenlos auf dieser Skala möglich und kann von einer bloßen Willkürprüfung über eine grobe Verhältnismäßigkeitsprüfung, die nur nach dem hinreichenden gewichtigen Sachgrund fragt, bis hin zu einer detaillierten Verhältnismäßigkeitsprüfung reichen.⁷⁰

(2) Für die Hebesatzdifferenzierung gilt insoweit Folgendes:

(a) Freiheitsrechte sind jedenfalls deshalb betroffen, weil den Steuerpflichtigen (Grundstückseigentümer und andere Zurechnungssubjekte) eine Geldzahlungspflicht auferlegt wird. Dies allein kann indes für eine Maßstabsverschärfung nicht ausreichend sein, auch wenn hier sogar Art. 14 Abs. 1 GG betroffen ist.⁷¹ Damit übereinstimmend hat das

⁶⁶ BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 125 (Erbchaftsteuer III).

⁶⁷ BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 126 ff. (Erbchaftsteuer III).

⁶⁸ BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 167 (Erbchaftsteuer III).

⁶⁹ Statt vieler BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 156 (Erbchaftsteuer III).

⁷⁰ So fast wörtlich *Eichberger*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, DStJG 39 (2016), 97 (112).

⁷¹ Zur Einschlägigkeit der Eigentumsgarantie BFH v. 19.7.2006 – II R 81/05, BStBl. II 2006, 767; *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, Grundlagen Rn. 128; zur Vermögenssteuer – und auf die Grundsteuer übertragbar – BVerfG v. 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 121 (137) (Vermögenssteuer); ohne Stellungnahme zum einschlägigen Grundrecht hingegen BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvR 639/11, BVerfGE 148, 147 (Grundsteuer).

Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsteuer-Entscheidung die Maßstabsverschärfung auch nicht aufgrund eines freiheitsrechtlichen Bezugs aktiviert.⁷²

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zeigt sich vielmehr, dass eine Maßstabsverschärfung eine über die bloße (unspezifische) Geldzahlungspflicht hinausgehende Belastungswirkung voraussetzt.⁷³ Dementsprechend knüpft das Bundesverfassungsgericht eine Maßstabsverschärfung bei einer Betroffenheit von Art. 2 Abs. 1 GG vor allem daran, dass grundrechtliche Freiheitsrechte „erheblich beeinträchtigt“ sind.⁷⁴ Deutlich wird dies ferner dort, wo der Maßstab deshalb verschärft wurde, weil zugleich ein Eingriff in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG vorlag. Lässt eine steuerliche Norm – wie hier – die Berufstätigkeit selbst (unmittelbar) unberührt, ist der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG durch eine Abgabenbelastung nämlich nur dann berührt, wenn die Steuernorm die Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändert, infolge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs steht und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennen lässt.⁷⁵ Relevant ist dies vor allem für Lenkungssteuern, die z. B. ein Produkt verteuern.⁷⁶ Zuletzt wurde eine solche objektiv berufsregelnden Tendenz ferner angenommen für eine Steuervergünstigungsnorm, welche die Vergünstigung unmittelbar an bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten anknüpfte (oder negativ gewendet: die nicht ungeachtet der jeweiligen Art der beruflichen Betätigung eingriff).⁷⁷ Zudem hat das Bundesverfassungsgericht die mit der steuerlichen

⁷² BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvR 639/11, BVerfGE 148, 147 (Grundsteuer).

⁷³ BVerfG v. 7.4.2022 – 1 BvL 3/18, BVerfGE 161, 163 Rn. 163 zur Pflegeversicherung: Der Umstand allein, dass Art. 2 Abs. 1 GG davor schützt, mit Geldleistungsverpflichtungen belastet zu werden, die nicht der verfassungsmäßigen Ordnung entsprechen, begründet für sich allein keine verschärfte gleichheitsrechtliche Prüfung.

⁷⁴ BVerfG v. 14.4.2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rn. 116 (§ 7 Satz 2 Nr. 2 GewStG); BVerfG v. 8.7.2021 – 1 BvR 2237/14, BVerfGE 158, 282 Rn. 117 (Vollverzinsung).

⁷⁵ So BVerfG v. 20.4.2004 – 1 BvR 1748/99, BVerfGE 110, 274 (288) (Ökosteuer).

⁷⁶ Vgl. BVerfG v. 7.5.1998 – 2 BvR 1991/95 u.a., BVerfGE 98, 106 (117) (Kasseler Verpackungssteuer); BVerwG v. 24.5.2023 – 9 CN 1/22, BVerwGE 179, 1 Rn. 56 (Tübinger Verpackungssteuer).

⁷⁷ Positive wie negative Wendung entsprechen dem 2. Leitsatz von BVerfG v. 7.12.2022 – 2 BvR 988/16, BVerfGE 164, 347 (Körperschaftsteuererhöhungspotential), im Einzelnen sodann Rn. 184 ff.; vgl. auch OVG Lüneburg v. 7.7.2022 – 8 LB 6/22, juris 36: die Ausklammerung gemeinnütziger GmbHs von einer Rundbeitragsbefreiung, die gemeinnützigen Stiftungen und Vereinen gewährt wird, sei „im untersten Bereich des Einflusses auf die Berufsausübung anzusiedeln“ und könne daher den Prüfungsmaßstab nicht verschärfen.

Indienstnahme verbundene Auferlegung administrativer Lasten als „eingriffsgleiche Belastung“ beurteilt.⁷⁸

Hier ist keine der vorstehend genannten Fallgruppen einschlägig. Die Eigentümer von Nichtwohngrundstücken werden nicht erheblich in ihren Freiheitsrechten beeinträchtigt und ihnen werden keine besonderen administrativen Lasten auferlegt. Zwar dürften viele Nichtwohngrundstücke deshalb dieser Gebäudeart zuzuordnen sein, weil sie von den Eigentümern oder Mietern für berufliche Zwecke genutzt werden. Der Hebesatz gilt aber für alle Nichtwohngrundstücke, d. h. – in den Anlehnung an die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts – ungeachtet der jeweiligen Art der beruflichen Nutzung und der Person des Nutzenden (Steuerpflichtiger oder Nutzungsberechtigter).

(b) In Bezug auf die Verfügbarkeit der Differenzierungskriterien wird man – anders als bei der typisierenden Abgrenzung, worauf an späterer Stelle noch einzugehen sein wird – feststellen müssen, dass diese nicht verfügbar sind. Die Wohnnutzung ist formal betrachtet zwar ein verhaltensbezogenes, vom Grundstückseigentümer anlässlich seiner Selbstnutzung oder vermittelt über Vorgaben im Mietvertrag bei Fremdnutzung beeinflussbares Kriterium. Wer ein Grundstück zu Nichtwohnzwecken nutzt – sei es als Grundstückseigentümer, sei es als Mieter –, wird hierfür allerdings einen Grund haben, nämlich seine eigene gewerbliche, freiberufliche etc. Betätigung. Die Einstellung dieser Tätigkeit und der Übergang zu einer Wohnnutzung aus Gründen der Grundsteuerersparnis ist daher keine ernsthaft in Betracht kommende Option. Diese faktische Unverfügbarkeit spricht für einen eher strengeren Maßstab.⁷⁹

(c) Für den genannten Aspekt „Umfang und Ausmaß der Ungleichbehandlung“ (der Belastungsunterschiede) ist natürlich die Hebesatzspreizung im Einzelfall von Bedeutung, zu der an dieser Stelle generell keine Aussage getroffen werden kann. Für das Ausmaß der Ungleichbehandlung ist aber auch relevant, dass die Entlastung der Wohngrundstücke durch einen niedrigeren Hebesatz die Regel und nicht die Ausnahme sein wird. Denn die Anzahl der

⁷⁸ BVerfG v. 22.3.2022 – 1 BvR 2868/15, BVerfGE 161, 1 Rn. 75 (Übernachtungssteuer).

⁷⁹ Im Ergebnis in einem vergleichbaren Fall ebenso VGH Mannheim v. 29.6.2023 – 2 S 3686/21, juris Rn. 87, dort zu einer Differenzierung des Steuersatzes der Jagdsteuer zwischen Steuerin- und Steuerausländern: Die einzige Alternative, der höheren Jagdsteuer zu entgehen, wäre ein Umzug ins Inland, sei aber „realistischerweise nicht gegeben“; deshalb sei für die Maßstabsbestimmung von Unverfügbarkeit auszugehen.

Wohngrundstücke dürfte in den meisten Gemeinden die Anzahl der Nichtwohngrundstücke deutlich übersteigen. Zieht man die bundesweiten (also die spezifische Bestandszusammensetzung der einzelnen Gemeinden naturgemäß nicht abbildenden) Angaben aus der Gesetzesbegründung zum Grundsteuerreformgesetz heran, ergibt sich immerhin eine Verteilung von grob 75 % zu 25 %.⁸⁰ Das hat deshalb Bedeutung für das Ausmaß der Ungleichbehandlung, weil für den Umfang und das Ausmaß der Ungleichbehandlung auf die nichtbegünstigten Steuerpflichtigen abzustellen ist und die Höherbelastung der Nichtwohngrundstücke nominal umso höher ausfällt, desto größer der Wohngrundstück-Anteil ist – wenn man zugleich unterstellt, dass die Gemeinden das Grundsteueraufkommen für 2025 zumindest auf dem Niveau der Vorjahre halten wollen.

Daraus folgt: Umso substanzieller die Hebesatzspreizung ausfällt, desto eher wird ihr Zusammentreffen mit dieser Breitenwirkung und der Nichtverfügbarkeit der Differenzierungskriterien zu einer jenseits der bloßen Willkürkontrolle anzusiedelnden Verhältnismäßigkeitsprüfung führen.⁸¹ Die Höhe der Belastungsunterschiede wird sodann auch darüber entscheiden, ob der hierbei anzulegende Maßstab in Ansehung der Zielgenauigkeit und Angemessenheit eher strenger oder großzügiger zu handhaben sein wird. Sofern der kommunale Satzungsgeber nicht jenseits einer Hebesatzspreizung von deutlich mehr als 50 % agiert, wird man indes nur von einer „groben Verhältnismäßigkeitsprüfung“ auszugehen haben. Ein strengerer Prüfungsmaßstab ist gleichheitsrechtlich nicht begründbar.

2. Notwendigkeit der Abschichtung der gleichheitsrechtlichen Verantwortungs- und Verknüpfungsbereiche

Würden alle normativen „Bausteine“ auf dem Weg zur steuerlichen Belastung der einzelnen Grundstückseigentümer allesamt von einem einzigen Normgeber kommen, müsste sich auch nur dieser eine Normgeber mit seinem gesamten steuerlichen Regelungswerk an den vorstehend konkretisierten gleichheitsrechtlichen Vorgaben messen lassen. Bei der Grundsteuer ist

⁸⁰ BT-Drucks. 19/11085, 107 u. 112: Insgesamt 32 Millionen wirtschaftliche Einheiten des Grundvermögens, wonach 24 Millionen wirtschaftliche Einheiten solche sind, die im Ertragswertverfahren zu bewerten sind, die also Wohngrundstücke sein müssen.

⁸¹ Das entspricht konzeptionell auch den Erwägungen aus der Gesetzesbegründung, wo einerseits der Willkürmaßstab erwähnt wird, andererseits aber auch betont wird, dass die Rechtfertigungsanforderungen mit dem Umfang der Hebesatzspreizung steigen, vgl. BT-Drucks. 18/9242, 9.

die Normverantwortung indes gestuft. Sie ist aufgrund des gemeindlichen Hebesatzrechts auf ein Zusammenwirken verschiedener Normschichten angelegt: Das Grundsteuerrecht muss durch die kommunalen Hebesatzsatzungen ergänzt werden. Nachdem das Grundsteuerrecht nicht mehr allein aus dem vom Bundesgesetzgeber erlassenen GrStG und BewG besteht, sondern auch der Landesgesetzgeber tätig geworden ist, sind mithin drei Grundrechts-Adressaten (der Bund, das Land Nordrhein-Westfalen und die jeweilige Gemeinde) zu betrachten. Das bedingt eine Abschtichung der Verantwortungsbereiche, aber auch der Verknüpfungs-/Verschränkungsgebiete.

Jedenfalls die Entscheidung über das „Ob“ und „die Höhe“ trifft die Gemeinde in eigener Verantwortung und ihre Satzung muss sich diesbezüglich am Gleichheitssatz messen lassen. Das gilt auch für den Differenzierungszweck. Der Landesgesetzgeber hat zwar die Begünstigung der Wohngrundstücke als einzig zulässige Option im Gesetz festgeschrieben und vermittelt über die Gesetzesbegründung hat er zudem unzweideutig erkennen lassen, dass er die Absenkung der Grundsteuer als Wohnnebenkostenfaktor aufgrund der mit dem Wohnen als existenziellen Gut verbundenen sozialen Frage, für einen legitimen, hochwertigen, letztlich sein eigenes Handeln bestimmenden Differenzierungsgrund erachtet (zu beiden Aspekten s. bereits I. 2.). Der Landesgesetzgeber hat den Gemeinden mithin ein Instrument an die Hand gegeben, das in Bezug auf den legitimen „Einsatzzweck“ bereits nicht unerheblich vorgeprägt ist. Gleichwohl tritt damit keine Abschirmungswirkung zugunsten der Hebesatzsatzung ein, d. h. die Hebesatzsatzung wird dadurch nicht gegenüber dem Einwand immun, dass dieser Zweck die Differenzierung grundsätzlich nicht zu tragen vermag. Denn jede Gemeinde muss sich anlässlich der Ausübung ihres Entschließungsermessens diesen Zweck zu eigen machen und ihn für ihre jeweilige Gemeinde aktualisieren. Die Verschonungsentscheidung ist „ihre“ Entscheidung und daher muss auch sie sich insoweit gleichheitsrechtlich hinsichtlich des Differenzierungszwecks rechtfertigen.

Fraglich ist schließlich, wie es sich mit der typisierenden Differenzierung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken verhält. Diese Frage ist deshalb von Bedeutung, weil – was nachfolgend noch zu erörtern sein wird – hiermit eine Typisierung einhergeht, die für die bereits angesprochene Zielgenauigkeit und Angemessenheit von Bedeutung sein kann. Insofern muss man sich Folgendes vor Augen führen: Die Wohngrundstücke im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG erfassen zwar rein sprachlich typische Wohnnutzungen: Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum. Das täuscht

allerdings. Zum einen können auch die anderen Grundstücksarten über Wohnnutzungsanteile verfügen und dies teilweise sogar in nicht unerheblichem Maße. Das liegt an der hohen Wohnnutzungsschwelle von immerhin 80 %, die überschritten sein muss, damit ein Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen noch als Mietwohngrundstück gilt (vgl. § 249 Abs. 3 BewG). Ein Gebäude, in dem „nur“ 80 % der Wohn- und Nutzfläche Wohnzwecken dienen und das über mehr als zwei Wohnungen verfügt, ist hingegen in der Regel als gemischt genutztes Grundstück i. S. v. § 249 Abs. 1 Nr. 7, Abs. 8 BewG einzuordnen. Ebenso sind Gebäude mit nur einer Wohnung oder zwei Wohnungen keine Wohngrundstücke, wenn zwar eine Wohnnutzung von mehr als 50 % vorhanden ist, die zugleich gegebene Nichtwohnnutzung aber die Eigenart als Ein- oder Zweifamilienhaus beeinträchtigt und deshalb eine Einordnung als Ein- und Zweifamilienhaus scheitert (vgl. § 249 Abs. 2, Abs. 3 BewG). Auch hier ist in der Regel dann nur die Grundstücksart gemischt-genutztes Gebäude einschlägig. Zum anderen gilt dies alles auch aus der umgekehrten Perspektive der Nichtwohnnutzung, die zum Teil als Wohnnutzung erfasst wird. Wird z. B. die 80 %-Grenze des § 249 Abs. 4 BewG überschritten oder wird die Eigenart als Ein- und Zweifamilienhaus nicht beeinträchtigt, liegt insgesamt ein Wohngrundstück vor. Denn für die Artfeststellung – und damit auch für § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 u. 3 NWGrStHsG – gilt der Grundsatz „ganz oder gar nicht“; die wirtschaftliche Einheit muss den Grundstücksarten nämlich einheitlich zugeordnet werden.⁸² Es wird also nach einem „Alles-oder-nichts-Prinzip“ mittels der Gebäudeart zwischen den Wohngrundstücken einerseits und den Nichtwohngrundstücken andererseits differenziert. Wenn nach diesen Grundsätzen Wohnnutzungen nicht am geringeren Hebesatz teilhaben, Nichtwohnnutzungen hingegen schon, dann leidet hierunter jedenfalls die Zielgenauigkeit.

Dieses „Alles-oder-nichts-Prinzip“ hat seinen Ausgangspunkt bei § 249 BewG und damit im Verantwortungsbereich des Bundesgesetzgebers; dieser muss sich jedenfalls gleichheitsrechtlich rechtfertigen können, soweit diese Differenzierung vor allem zum Anlass für die Messzahlermäßigung nach § 15 Abs. 1 GrStG genommen wird.⁸³ Im hiesigen Kontext ist allerdings entscheidend, dass sich der Landesgesetzgeber die typisierte Abgrenzung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken mit § 1 Abs. 1 NWGrStHsG zu eigen macht und damit selbst

⁸² *Krause* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, GrStG § 15 Rn. 18 f. (Juni 2023); *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, GrStG § 15 Rn. 4.

⁸³ Eingehend *Krumm*, Die allgemeine Begünstigung der Wohngrundstücke im Grundsteuerrecht, Gedächtnisschrift für Andreas Musil, 2024 (im Erscheinen).

die maßgebliche, eigene legislative Entscheidung trifft. Der Einwand, die mit der Hebesatzdifferenzierung bezweckte Entlastung der Wohnnutzung trete nicht in gleichheitskonformer Weise ein (verfehlte Typisierung der Abgrenzung von Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken), ist daher auf den ersten Blick gegen § 1 Abs. 1 NWGrStHsG zu richten. Die Gemeinden können, wenn sie von der Hebesatzdifferenzierungsbefugnis Gebrauch machen, von dieser Abgrenzungsvorgabe gar nicht abweichen; sie könnten es nicht „zielgenauer“ machen, selbst wenn sie wollten. Gleichwohl dürfte auch dies die Hebesatzsatzung nicht vor den gleichheitsrechtlichen Typisierungsfragen abschirmen. Die typisierende Abgrenzung von Wohn- und Nichtwohngrundstücken schlägt daher insoweit auf die Hebesatzsatzung der Gemeinde durch, dass sich der niedrigere Hebesatz für Wohngrundstücke „trotz“ des Alles-oder-Nichts-Korsetts“ des Bundes- und Landesrechts bezogen auf den Lenkungszweck rechtfertigen lässt.

Die Position der Gemeinde „verschlechtert“ sich hierdurch allerdings nicht. Denn die Verteilung der Entlastungsentscheidung auf mehrere Rechtsschichten, verändert die Maßstäbe nicht: Der Gesetzgeber hätte die Entlastung der Wohngrundstücke durch eine Messzahlreduzierung auch selbst herbeiführen können, wie es in Sachsen und im Saarland erfolgt ist. Wenn er dies nicht tut und stattdessen die Entscheidung hierüber dezentral bei den Gemeinden ansiedelt, dann hat er damit den ihm als Gesetzgeber zukommenden Gestaltungsspielraum zur dezentralen Wahrnehmung an die Gemeinden „weitergeleitet“. Den Gemeinden stehen mithin innerhalb des von § 1 Abs. 1 NWGrStHsG gewährten Gestaltungsrahmens alle Bewertungsspielräume zu, die auch dem Landesgesetzgeber zustehen⁸⁴ und das bedeutet vor allem: Auf die Gemeinde als Steuersatzungsgesetzgeber sind die gleichheitsrechtlichen Maßstäbe (so) anzuwenden, wie sie auch für den parlamentarischen Steuergesetzgeber gelten. Die materiellen Verfassungsmaßstäben gelten auch für gemeindliche Satzungen eben „ohne Abstriche“.⁸⁵ Das entspricht allgemeiner Ansicht zur Satzungsgesetzgebung⁸⁶ und wird von den Gerichten in

⁸⁴ Vgl. BVerwG v. 26.4.2006 – 6 C 19/05, BVerwGE 125, 384, das diese Parallelität der Gestaltungsspielräume im Zusammenhang mit einer Kammerbeitragssatzung betont.

⁸⁵ Treffend *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 15 Rn. 1.

⁸⁶ Losgelöst vom Steuerrecht – soweit ersichtlich – allgemeine Meinung in der Literatur, vgl. nur *Boden*, Gleichheit und Verwaltung, 2007, 51 f., 349; *Boysen* in von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, GG Art. 3 Rn. 44; *Kischel*, Die Begründung, 2002, 308; *Nußberger* in Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, GG Art. 3 Rn. 115; *Wollenschläger* in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, GG Art. 3 Rn. 185; für die Rechtsverordnung ausdrücklich auch BVerfG v. 26.2.1985 – 2 BvL 17/83, BVerfGE 69, 150 (160).

Ansehung „lenkender“ Steuersatzungen bzw. Steuersatzungsregelungen – auch ohne dass dies ausdrücklich in den Entscheidungen festgestellt wird – rechtspraktisch so gelebt.⁸⁷

3. Zur Legitimität des verfolgten Zwecks

a. Zulässige und unzulässige Differenzierungszwecke

Jede Ungleichbehandlung muss einem verfassungslegitimen Zweck dienen.⁸⁸ Eine Hebesatzdifferenzierung ist nur zugunsten der Wohngrundstücke möglich (s. bereits C. I. 2.). Die Gemeinden können mithin nur den Lenkungszweck verfolgen, die Wohnnebenkosten zu reduzieren.

Dieser „allgemeine Zweck“ dürfte durchaus noch gewissen Konkretisierungen und Verfeinerungen zugänglich sein: Die Gemeinde kann die Grundsteuerreduzierung für Wohngebäude allein zur Abmilderung einer mit der Grundsteuerreform verbundenen allgemeinen Belastungserhöhung nutzen und diese sodann über die Jahre abschmelzen. Sie kann aber mit Blick auf die insgesamt gestiegenen Wohnkosten auch ein von der Grundsteuerreform losgelöstes Entlastungsbedürfnis annehmen. Letzteres kommt wiederum als langfristiges Anliegen in Betracht, aber ebenso ist es möglich, dass die Gemeinde mit Blick auf die womöglich nicht als verlässlich genug empfundene Datenlage erst einmal nur „beobachten“ und die Wirkung der Hebesatzdifferenzierung nach einiger Zeit evaluieren will.

Ein Differenzierungszweck lässt sich hingegen eindeutig ausscheiden: Es entspricht zu Recht ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass allein der Zweck der Erzielung höherer Einnahmen keine ungleichen Belastungen rechtfertigen kann.⁸⁹

Unzulässige Differenzierungsziele dürften ferner solche sein, die sich bewusst als Gegenentwurf zur Belastungsgrundsatzentscheidung des Bundesgrundsteuerrechts verstehen. Wird eine Höherbelastung der Nichtwohngrundstücke z. B. damit gerechtfertigt, dass diese Grundstückseigentümer typischerweise einen größeren Nutzen aus den kommunalen Leistungen erlangen

⁸⁷ Siehe bereits die Nachweise in Fn. 55.

⁸⁸ Zuletzt *Wollenschläger* in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, GG Art. 3 Rn. 108 f.

⁸⁹ BVerfG v. 21.6.2006 – 2 BvL 2/99, BVerfGE 116, 164 (182) für den parlamentarischen Steuergesetzgeber; BVerfG v. 15.1.2014 – 1 BvR 1656/09, BVerfGE 135, 126 Rn. 77 (degressiv ausgestaltete Zweitwohnungsteuer); BVerfG v. 18.7.2019 – 1 BvR 807/12, juris Rn. 41 (degressiv ausgestaltete Zweitwohnungsteuer) für den steuerlichen Satzungsgeber.

(= Äquivalenzüberlegung), so geht es nicht mehr um Lenkung, sondern um die bewusste Korrektur des Belastungsgrundes der Grundsteuer.

b. Wohnnebenkostenstabilisierung- bzw. Reduzierung wegen allgemein gestiegener Wohnkosten als legitimer, verfassungsrechtlich fundierter sozial- und gesellschaftspolitischer Lenkungszweck

aa. Bei der Prüfung der gleichheitsrechtlichen Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns, spielt der verfolgte legitime Zweck als zentraler Bezugspunkt⁹⁰ eine wichtige Rolle.⁹¹ Er ist nicht nur präzise zu bestimmen, sondern auch zu gewichten. Denn seine Wichtigkeit (Wertigkeit) kann sich wiederum entlastend auf die Rechtfertigungsanforderungen auswirken.⁹²

Was der normative Maßstab für die Legitimität des Lenkungszwecks ist, ist nach wie vor nicht abschließend geklärt, aber es lässt sich zumindest festhalten, dass er einen Gemeinwohlbezug aufweisen muss. Allein die Förderung eines nach bestimmten Merkmalen abstrakt abgegrenzten Personenkreises und der bei diesen Personen eintretende Vorteil ist mithin nicht legitim, sondern das mittels dieser Förderung verfolgte Gemeinwohlanliegen.⁹³

Im Mittelpunkt steht der bereits genannte sozial- und gesellschaftspolitische Lenkungsgrund der Stabilisierung bzw. Reduzierung von Wohnnebenkosten. Der Lenkungszweck besteht mithin darin, die nach dem abstrakten Kriterium „Wohngrundstück“ bestimmte Personengruppe der Grundstückseigentümer und Mieter von der Grundsteuer als Wohnnebenkostenfaktor zu entlasten. Das ist der Lenkungszweck, den der Landesgesetzgeber bereits vorgeprägt hat (siehe I. 2.) und den sich die Gemeinden zu eigen machen können. Dabei geht es weder um eine – praktisch auch gar nicht mögliche – Fokussierung auf diejenigen Grundstückseigentümer und Mieter, die wegen eines (reformbedingt) höheren Grundsteuerwertes ab 2025 zu einer (deutlich) höheren Grundsteuer als bisher herangezogen werden, noch um eine Fokussierung auf diejenigen Grundstückseigentümer und Mieter, die sich anderenfalls die eigene bzw. gemietete Immobilie nicht mehr leisten könnten. Der Ansatz ist vielmehr breiter:

⁹⁰ Grzeszick in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, GG Art. 20 VII Rn. 111 (Nov. 2006) m. w. N.

⁹¹ Jarass in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, GG Art. 3 Rn. 22 u. Art. 20 Rn. 116 ff.

⁹² Desens in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, SächsGrMG Rn. 28 (Jan. 2022).

⁹³ Petersen in Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 73 Rn. 31 zur Wirtschaftsförderung aber auf die hier in Rede stehende Konstellation übertragbar.

Wohnen ist in den letzten Jahren regional verschieden, aber in der Tendenz in der Breite teurer geworden und dieser Trend soll durch die Grundsteuer nicht noch verstärkt werden:

Für die Grundstückseigentümer sind die steigenden Bau- und Instandhaltungskosten zu nennen. Zudem hat sich Zinsniveau verändert, was bei Neu- und Anschlussfinanzierungen ebenfalls zu Mehrbelastungen führt. Hinzukommen gestiegene Energiekosten. Sofern es aufgrund der Neubewertung des Grundbesitzes künftig zu einer Mehrbelastung von Wohngrundstücken kommen sollte, käme es für den die Immobilie selbstbewohnenden Grundstückseigentümer zu einer weiteren Verteuerung des Wohnens.

Für die Mieter verhält es sich ähnlich. Sie sehen sich steigenden Mieten gegenüber und sie sind ebenfalls von der Energiekostenentwicklung betroffen. Auch sie sind zudem von einer Grundsteuermehrbelastung betroffen. Sofern die Grundsteuer unmittelbar über die Betriebskosten auf sie umgelegt wird, ist dies offenkundig. Dort wo dies nicht der Fall ist, steht jedenfalls zu erwarten, dass ein kaufmännisch kalkulierender Grundstückseigentümer seine Grundsteuerbelastung zum Teil seiner Mietpreisbemessung machen wird – sei es anlässlich einer Mieterhöhung innerhalb der insoweit zu beachtenden gesetzlichen Vorgaben, sei es auch erst bei der nächsten Neuvermietung.

Eine Hebesatzsatzung, die auf der Grundlage des § 1 Abs. 1 NWGrStHsG eine über die Grundsteuerreduzierung des § 15 Abs. 1 GrStG hinausgehende Entlastung der Wohngrundstücke von der Grundsteuer bezweckt, setzt in der Breite an, d. h. (1) ungeachtet der Heterogenität der finanziellen Verhältnisse der Grundstückseigentümer und Mieter (wie dies auch schon die Landesgesetzgeber in Sachsen und im Saarland getan haben) und (2) ungeachtet der Frage, ob der jeweilige Grundstückseigentümer aufgrund der Abkehr von der gleichheitswidrigen Bewertung des alten Rechts zu den „Reformgewinnern oder -verlierern“ gehört. Dies tut das Gesetz deshalb, weil es gerade darum geht, die Wohnkosten aus sozialer und gesellschaftspolitischer Sicht in der Breite nicht noch weiter steigen zu lassen und dies vor allem nicht durch eine unmittelbar der staatlichen und – durch das Hebesatzrecht – gemeindlichen Verantwortungssphäre zuzurechnende Steuer. Der letztgenannte Aspekt ist deshalb nicht zu vernachlässigen, weil der Staat in der öffentlichen Wahrnehmung schon für andere Faktoren der Wohnkostensteigerung verantwortlich gemacht wird (Bau- und Umweltstandards, Energiepolitik).

Die Legitimität dieses Differenzierungszwecks dürfte auch in Ansehung dieses weiten, heterogenen Adressatenkreises nicht ernsthaft zweifelhaft sein. In seiner zweiten Entscheidung zur Erbschaftsteuer führt das Bundesverfassungsgericht aus:

*„Insbesondere bei der Zurverfügungstellung ausreichenden Wohnraums handelt es sich um einen überragenden Gemeinwohlbelang, ist damit doch ein existenzielles Grundbedürfnis angesprochen.“*⁹⁴

Auch in anderen Entscheidungen wurde der Erhalt von bezahlbarem Wohnraum wie selbstverständlich als legitimer Gemeinwohlgrund anerkannt.⁹⁵ Zur Mietpreisbeschränkung hat ferner der Bayerische Verfassungsgerichtshof ausgeführt, es sei unschädlich, wenn Wohnungen im oberen Preissegment von der Mietpreisbeschränkung nicht ausgenommen seien. Der Gesetzgeber verfolge das Ziel, nicht nur einkommensschwachen Haushalten, sondern auch Durchschnittsverdienern, insbesondere Familien mit Kindern, bezahlbaren Wohnraum innerhalb ihres angestammten Quartiers zu erhalten und Anreize für Verdrängungsmaßnahmen zu verringern. Würde man Wohnungen aus dem oberen Preissegment ausklammern, bestünde die Gefahr, dass wirtschaftlich leistungsfähigere Personen in den reglementierten Wohnungsmarkt ausweichen, was der gesetzlichen Zielsetzung zuwiderlaufen würde.⁹⁶ Diese Überlegung kann auf die Grundsteuer als „reglementierter Wohnnebenkostenfaktor“ übertragen werden.

⁹⁴ BVerfG v. 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (53 f.) (Erbschaftsteuer II, dort zur Erbschaftsteuerbegünstigung für Immobilien).

⁹⁵ BVerfG v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18 u.a., DVBl 2020, 266 Rn. 60 (Mietpreisbremse, § 556 Abs. 1 BGB); BFH v. 28.2.2024 – II R 27/21, DStR 2024, 1484 Rn. 46 (Erbschaftsteuerbegünstigung für zu Wohnzwecken vermietete Immobilien).

⁹⁶ BayVerfGH v. 4.4.2017 – Vf 3-VII-16, juris Rn. 26.

Nach alledem verwundert es nicht, dass es bisher unbestrittener Ansicht entspricht, dass die Messzahldifferenzierungen, die das Grundsteuerrecht des Bundes (§ 15 Abs. 1 GrStG) sowie die Landesgesetze in Sachen und im Saarland bereits vorsehen und die ebenfalls von diesem Differenzierungszweck getragen sind, einen legitimen Zweck verfolgen.⁹⁷

bb. Dabei ist dieser Zweck nicht nur legitim. Er ist sogar auch verfassungsrechtlich fundiert. Die Verfassung fordert gewiss keine Wohnkostenreduzierung durch eine Absenkung der Grundsteuer. Mit einer solchen trägt der Gesetzgeber aber einem verfassungsrechtlichen Anliegen Rechnung. Dies ergibt sich sowohl aus dem Landes- wie auch Bundesverfassungsrecht:

Landesverfassungsrechtlich gilt die Staatszielbestimmung des Art. 29 LVerf NRW⁹⁸: Das Land hat die Aufgabe, die Verbindung weiter Volksschichten mit dem Grund und Boden anzustreben (Art. 29 Abs. 1 LVerf NRW) und nach Maßgabe der Gesetze neue Wohn- und Wirtschaftsheimstätten zu schaffen (Art. 29 Abs. 2 LVerf NRW). Solche Staatszielbestimmungen sind objektiv-rechtliche, d. h. keine subjektiven Rechte des Bürgers begründenden, Verfassungsrechtsätze, die den Adressaten (zuvorderst den Landesgesetzgeber) auf die Verfolgung eines bestimmten Ziels verpflichten.⁹⁹ Dieses Ziel besteht in Ansehung des Art. 29 Abs. 2 LVerf NRW darin, die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu sichern. Wie der Gesetzgeber dieses (zeitlose, angesichts der angespannten Wohnsituation in Ballungsräumen

⁹⁷ Für § 15 Abs. 1 GrStG z. B. *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, Grundlagen Rn. 115; *Winkler*, Die Verfassungsmäßigkeit der Grundsteuerreform, 2023, 239; für die Messzahlermäßigung nach § 15 Abs. 2 bis Abs. 4 GrStG ebenso *Bock* in Grootens, Grundsteuergesetz, Bewertungsgesetz, 2. Aufl. 2022, GrStG § 15 Rn. 58; für die Messzahldifferenzierung nach dem SächsGrStMG FG Sachsen v. 24.10.2023 – 2 K 574/23, EFG 2024, 233; *Desens* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, Sächs-GrMG Rn. 34 ff. (Jan. 2022); *Wackerbeck*, Anmerkung zu FG Sachsen v. 24.10.2023 – 2 K 574/23, EFG 2024, 238 (239).

⁹⁸ Zur Einordnung des Art. 29 LVerfG NRW als Staatszielbestimmung statt vieler *Günther* in Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2019, LVerf NRW Art. 29 Vor Rn. 1; *Müller-Terpitz* in Löwer/Tettinger, Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, LVerf NRW Art. 29 Rn. 5; *Ogorek* in BeckOK Verfassung Nordrhein-Westfalen, LVerf NRW Art. 19 Rn. 1 (4. Edition 1.7.2024).

⁹⁹ Für Art. 29 Abs. 2 LVerfG im Besonderen *Müller-Terpitz* in Löwer/Tettinger, Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, LVerf NRW Art. 29 Rn. 5; *Ogorek* in BeckOK Verfassung Nordrhein-Westfalen, LVerf NRW Art. 19 Rn. 2 (4. Edition 1.7.2024).

sogar nach wie vor sehr aktuelle¹⁰⁰) Staatsziel erreichen will, bleibt dabei seinem legislativen Ermessen überlassen.¹⁰¹ Er kann sich klassischer Förderinstrumente bedienen (in NRW z. B. mittels des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen v. 8.12.2009) und durch das Baurecht steuernd tätig werden; für Gemeinden ist Art. 29 LVerf NRW zudem ein abwägungsrelevanter Belang im Rahmen der Bauleitplanung.¹⁰² Der Auftrag des Art. 29 Abs. 2 LVerf NRW deckt aber erst recht auch Instrumente zur Stabilisierung bzw. Absenkung von Wohnnebenkosten, vor allem zur Erhaltung der Bezahlbarkeit des vorhandenen Wohnraums.

Im Zuge kommunaler Satzungsberatungen könnte freilich von interessierter Seite den Gemeinden mit Blick auf Steuerbelastungsverlagerungen zwischen den Grundstücksarten Art. 28 LVerf NRW entgegengehalten werden. Danach sind die Klein- und Mittelbetriebe in Landwirtschaft, Handwerk, Handel und Gewerbe und die freien Berufe zu fördern. Die Relevanz dieses Fördergebotes könnte mit der Begründung behauptet werden, dass die Begünstigung der Wohngrundstücke eine Mehrbelastung der „Mittelstandsgrundstücke“ zur Folge hat. Ungeachtet der Tatsache, dass die Staatszielbestimmung des Art. 28 LVerf NRW ebenfalls einen weiten Gestaltungsspielraum und keine subjektiven Rechts vermittelt¹⁰³, kann ihr für die Frage der Hebesatzdifferenzierung oder ihre Unterlassung schon nicht dieselbe verfassungsrechtliche Direktivkraft zugemessen werden kann wie Art. 29 LVerf NRW. Dieses

¹⁰⁰ So *Müller-Terpitz* in Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, LVerf NRW Art. 29 Rn. 6; *Ogorek* in BeckOK Verfassung Nordrhein-Westfalen, LVerf NRW Art. 19 Rn. 11 (4. Edition 1.7.2024).

¹⁰¹ *Müller-Terpitz* in Löwer/Tettinger, Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, LVerf NRW Art. 29 Rn. 5; *Ogorek* in BeckOK Verfassung Nordrhein-Westfalen, LVerf NRW Art. 19 Rn. 1 (4. Edition 1.7.2024).

¹⁰² *Ogorek* in BeckOK Verfassung Nordrhein-Westfalen, LVerf NRW Art. 19 Rn. 3.1 (4. Edition 1.7.2024).

¹⁰³ *Tettinger* in Löwer/Tettinger, Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, LVerf NRW Art. 28 Rn. 7 f.; für eine rein objektiv rechtliche Verpflichtung und Staatszielbestimmung auch *Günther* in Heusch/Schönbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, LVerfG NRW Art. 28 Rn. 1 f.; *Juric* in BeckOK Verfassung Nordrhein-Westfalen, LVerf NRW Art. 28 Rn. 1 (4. Edition 1.7.2024); für einen bloßen „Programmsatz“ als „ein freundliches Wort an die Klein- und Mittelbetriebe“ dagegen *Fleck* in Geller/Kleinrahm/Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1963, LVerf NRW Art. 28 Anm. 2 m. w. N.

„unspezifische“¹⁰⁴ Förderziel bestimmter Form des Wirtschaftens umfasst zwar auch steuerliche Erleichterungen¹⁰⁵, trägt aber keine allgemeine Begünstigung betrieblicher Grundstücke. Ungeachtet der Frage, ob man den Begriff des Mittelstandes qualitativ oder quantitativ bestimmt¹⁰⁶, unterfallen nämlich Großunternehmen nicht dem landesverfassungsrechtlichen Fördergebot des Art. 28 LVerf NRW.¹⁰⁷ Der Landesgesetzgeber hat weder im Gesetz noch in der Gesetzesbegründung die Mittelstandsförderung aktiviert, weil die Hebesatzdifferenzierungsbefugnis den Gemeinden allein zugunsten der Wohngrundstücke zusteht (s. bereits C. I. 2.). Wenn er in Ausfüllung von Art. 28 LVerf NRW den Mittelstand hätte fördern wollen, so hätte das Gesetz dazu auch einen gespaltenen Hebesatz für Gewerbeimmobilien zur Ausnahme von nicht begünstigten „Nicht-Mittelstandsgrundstücken“ vorsehen müssen. Dies ist aber nicht erfolgt. Da der Landesgesetzgeber bei der Frage der Hebesatzdifferenzierung Art. 28 LVerf NRW entsprechend seiner „breit dimensionierten Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung“¹⁰⁸ nicht aufgegriffen und diese abstrakte Staatszielbestimmung nicht aktiviert hat, scheidet sie als Kriterium bei der Ausfüllung oder Begrenzung gesetzlicher Spielräume durch die Gemeinde aus, weil sich ihre Satzungsautonomie „im Rahmen der Gesetze“ bewegen muss (s. bereits C. II. 1.). Eine Förderungskonkurrenz zwischen Art. 29 LVerf NRW und Art. 28 LVerf NRW besteht bei der kommunalen Ausfüllung der gesetzlichen Option zur Hebesatzdifferenzierung nicht. Insgesamt ist darum Art. 28 LVerf NRW kein verfassungskräftiges Gegengewicht zu Art. 29 LVerf NRW, das einer Gemeinde bei der Hebesatzberatung entgegengehalten werden könnte. Insoweit besteht für die Gemeinde wegen der gesetzlich vorgeschriebenen (optionalen) Hebesatzdichotomie kein Raum für eine Mittelstandsförderung durch Hebesatzfestsetzung. Darum kann das Fördergebot des Art. 28 LVerf NRW weder die verfassungsrechtliche Fundierung noch die Hochwertigkeit des sozial- und

¹⁰⁴ So *Wittreck* in Schlacke/Wittreck, Landesrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, § 1 Rn. 62: „ebenso unspezifisch wie unschädlich“; positiv *Dietlein* in Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 7. Aufl. 2019, § 1 Rn. 67: „moderne Zielvorgabe“.

¹⁰⁵ *Fleck* in Geller/Kleinrahm/Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1963, LVerf NRW Art. 28 Anm. 3.

¹⁰⁶ Vgl. *Juric* in BeckOK Verfassung Nordrhein-Westfalen, LVerf NRW Art. 28 Rn. 3.1 (4. Edition 1.7.2024).

¹⁰⁷ Näher zur Größenorientierung und ihrer Rechtfertigung *Günther* in Heusch/Schönbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, LVerf NRW Art. 28 Rn. 5 m. w. N.

¹⁰⁸ *Tettinger* in Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, LVerf NRW Art. 28 Rn. 7 f.

gesellschaftspolitischen Zwecks der Stabilisierung bzw. Reduzierung der Wohnnebenkosten schmälern. Erst recht kann Art. 28 LVerfG NRW nicht die Freiheit der Gemeinde in Ansehung der „Lenkungs zweckauswahl“ (also der Entscheidung über das „Ob“ der Wohnkostenstabilisierung bzw. -reduzierung) beschneiden.

Das Grundgesetz wiederum enthält keinen so konkret formulierten „Auftrag“ wie Art. 29 LVerf NRW, bekennt sich aber in Art. 20 Abs. 1 GG zum Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung.¹⁰⁹ Als solche leitet es den Gesetzgeber verfassungsrechtlich an. Das betrifft auch den Steuergesetzgeber wie – in anderem Kontext – die Rede des Bundesverfassungsgerichts vom „Gebot sozialer Steuerpolitik“¹¹⁰ belegt. Allerdings gilt auch insoweit, dass der Sozialstaatsgrundsatz einen an den Gesetzgeber adressierten von einem weiteren Spielraum geprägten Gestaltungsauftrag normiert, der aber keine subjektiven Rechte vermittelt.¹¹¹ Hauptanliegen des Sozialstaatsgrundsatzes ist die staatliche Verantwortung für eine gerechte Sozialordnung¹¹², wobei es aber nicht zwingend um den Ausgleich sozialer Gegensätze oder wirtschaftlicher Unterschiede gehen muss, sondern diese staatliche Verantwortung auch hiervon losgelöst einen fürsorgenden Blick auf die finanzielle Belastung der Bevölkerung umfasst.¹¹³ Da das Wohnen zu den existenziellen Bedürfnissen der Menschen gehört, lässt sich daher die Legitimität der entlastend wirkenden Einflussnahme des Staates auf Wohnnebenkosten unseres Erachtens auch diesem Anliegen zuordnen.

Beide Staatszielbestimmungen sind natürlich umso mehr berührt, desto drängender und existenzieller die Wohnkostenbelastung für die einzelnen Haushalte ist. Denn sie haben

¹⁰⁹ Statt vieler zur Einordnung als Staatszielbestimmung *Sommermann* in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, GG Art. 20 Rn. 103; *Wittreck* in Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, GG Art. 20 (Sozialstaat) Rn. 24.

¹¹⁰ BVerfG v. 24.1.1962 – 1 BvR 845/58, BVerfGE 13, 331; BVerfG v. 7.10.1969 – 2 BvL 3/66, BVerfGE 27, 111; BVerfG v. 23.11.1976 – 1 BvR 150/75, BVerfGE 43, 108; BVerfG v. 15.1.2014 – 1 BvR 1656/09, BVerfG 135, 126 Rn. 57.

¹¹¹ BVerfG v. 29.5.1990 – 1 BvL 20/84 u.a., BVerfGE 82, 60 (79 f.); BVerfG v. 8.6.2004 – 2 BvL 5/00, BVerfGE 110, 412 (446).

¹¹² BVerfG v. 8.6.2004 – 2 BvL 5/00, BVerfGE 110, 412 (446).

¹¹³ Vgl. BVerfG v. 15.12.1970 – 1 BvR 559/70, BVerfGE 29, 402 (für die gleichheitsrechtliche Rechtfertigung der Ausnahmen vom Konjunkturzuschlag).

vornehmlich die Belange der wirtschaftlich Schwächeren im Blick.¹¹⁴ Wo die Grundsteuer-mehrbelastung angesichts der Wirtschaftskraft eines Haushaltes zu keinen nennenswerten Einschränkungen führt oder wo ein verminderter Hebesatz die Wohnkosten nicht stabilisiert, sondern mit einer niedrigeren Bewertung zusammentrifft und deren Entlastung sogar noch verstärkt, sind sie hingegen weniger berührt. Letzteres nimmt dem Anliegen aber nicht seine verfassungsrechtliche Fundierung und schmälert vor allem nicht seine Hochwertigkeit.

4. Wahrung der Verhältnismäßigkeit

a. Zweckabhängigkeit der Zweck-Mittel-Rationalität

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass staatliche Maßnahmen ihre Rechtfertigung in einem benennbaren Zweck haben müssen und an diesem Zweck in ihrem Umfang und Ausmaß auch gemessen werden müssen.¹¹⁵ Für die nachfolgende Darlegung zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit wird der besonders hoch zu gewichtende sozial- und gesellschafts-politische Differenzierungszweck der Stabilisierung bzw. Reduzierung der Wohnnebenkosten zugrunde gelegt.

b. Geeignetheit

Die Geeignetheit eines niedrigeren Hebesatzes zur Erreichung des sozial- und gesellschafts-politischen Differenzierungszwecks der Stabilisierung bzw. Reduzierung der Wohnnebenkosten ist nicht zweifelhaft.¹¹⁶ Der Satzungsgeber kann hier den gleichen prognostischen Einschätzungsspielraum für sich beanspruchen, der auch für den Parlamentsgesetzgeber gilt. Die Prognose muss daher nur vertretbar sein.¹¹⁷

¹¹⁴ Für das Sozialstaatsprinzip BVerfG v. 15.1.2014 – 1 BvR 1656/09, BVerfGE 135, 126 Rn. 55; vgl. auch *Sommermann* in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, GG Art. 20 Rn. 105.

¹¹⁵ Statt vieler zur Verhältnismäßigkeit anlässlich der gleichheitsrechtlichen Rechtfertigung *Eichberger*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, DStJG 39 (2016), 97 (112 ff.); zur Verhältnismäßigkeit im Allgemeinen ferner *Petersen* in Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 73 Rn. 30 ff.

¹¹⁶ Ebenso zum SächsGrStMG *Desens* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, SächsGrMG Rn. 38 (Jan. 2022).

¹¹⁷ *Englisch* in Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 4. Aufl. 2024, GG Art. 3 Rn. 137.

c. Erforderlichkeit

Der Satzungsgeber genießt (auch) bei der Erforderlichkeit einen weiten prognostischen Einschätzungsspielraum und er darf hier daher davon ausgehen, dass es keine alternativen „Mittel“ gibt, die ebenso breitenwirksam die Wohnnebenkosten stabilisieren bzw. reduzieren können wie eine grundsteuerliche Verschonung durch einen niedrigeren Hebesatz. Es blieben allenfalls direkte Subventionen, die allerdings einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand sowie Deklarationslasten der Bürger auslösen und das Gleichheitsproblem nur verschieben.

d. Zielgenauigkeit

Erörterungsbedürftig ist die Zielgenauigkeit der Entlastung, vor allem die Sachgerechtigkeit der Abgrenzung des Kreises der Begünstigten vom Kreis der Nichtbegünstigten gemessen am Lenkungsziel. Denn die Anknüpfung an die Gebäudeart bedingt, dass einige Wohnnutzungen von dem niedrigeren Hebesatz ausgeschlossen bleiben, während einige Nichtwohnnutzungen wegen der Einheitlichkeit der Gebäudeartfeststellung an der Wohngrundstückeinklassifizierung teilhaben (s. bereits C. III. 2.). Die Gemeinden haben dieses „Ganz-oder-gar-nicht-Prinzip“ zwar nicht zu verantworten, aber sie machen es sich im Falle der Wahl eines differenzierten Hebesatzes zu eigen. Deshalb müssen sie sich – selbst wenn sie „im Rahmen der Gesetze“ gar nicht anders machen können, außer auf einen differenzierten Hebesatz zu verzichten – auch dem Einwand der mangelnden Zielgenauigkeit stellen.

Allerdings sind die Zielgenauigkeit beeinträchtigende Vergröberungen im Interesse des Steuervollzugs durchaus zulässig. Das Bundesverfassungsgericht erkennt an, dass das Steuerrecht in der Regel Massenvorgänge des Wirtschaftslebens erfassen muss und dass Steuergesetze, um praktikabel zu sein, in weitem Umfang die Besonderheiten des einzelnen Falles vernachlässigen dürfen. Der legitime Zweck für die Vergröberung ist typischerweise die Vereinfachung des Steuervollzugs. Die damit verbundene Ungleichbehandlung darf allerdings ein gewisses Maß nicht übersteigen. Vielmehr müssen, so das Bundesverfassungsgericht, die steuerlichen Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit der Typisierung notwendig verbundenen Ungleichheit der steuerlichen Belastung stehen.¹¹⁸ Dafür ist vor allem von Bedeutung, wie nah oder fern die Typisierung am „typischen Fall“ liegt; umso mehr Fälle, die nach dem Verschonungsanliegen eigentlich verschonungswürdig sind, herausfallen, desto

¹¹⁸ BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 250 (Erbsteuer III).

größer wird der Rechtfertigungsbedarf; für die Verschonung nicht verschonungswürdiger Fälle gilt dies entsprechend. Schließlich ist auch hier das Ausmaß der Ungleichbehandlung in den Blick zu nehmen.¹¹⁹

Diese Vereinfachungs-Rechtfertigung weist auch hier den Weg.¹²⁰ Der Bundesgesetzgeber typisiert letztlich der Einfachheit wegen. Es kann nämlich auf die vorhandene Artfeststellung zurückgegriffen werden. Hieran knüpft der Landesgesetzgeber an und kann zudem noch einen weiteren Vereinfachungsaspekt für sich in Anspruch nehmen, der gerade mit der Hebesatzdifferenzierung zusammenhängt: Ein einheitlicher Hebesatz kann auf diesem Weg auf eine wirtschaftliche Einheit angewendet werden.

Als eine zielgenauere, nicht weniger einfache Alternative kommt regelungstechnisch indes auch die Anknüpfung an die tatsächliche Wohnfläche im Verhältnis zur gesamten Wohn- und Nutzfläche eines Gebäudes in Betracht. Der Steuerpflichtige muss immerhin über die Wohn- und Nutzfläche verfügen; ansonsten könnte die Gebäudeartbestimmung nicht erfolgen. Zum Teil wird die Wohn- und die Nutzfläche im Grundsteuererklärungsformular auch abgefragt, allerdings nicht für alle wirtschaftlichen Einheiten, bei denen eine „Mischnutzung“ besteht. Entscheidend soll aber erst einmal sein, dass diese Daten bei den Steuerpflichtigen existieren und abgefragt werden könnten (wobei hier ausgeblendet wird, dass dies für das Jahr 2025 praktisch wohl nicht mehr umsetzbar sein dürfte). Würde man hieran anknüpfend die Wohn- und Nutzfläche zum Gegenstand einer gesonderten Feststellung machen, ließe sich ebenso (verfahrensmäßig) einfach eine Verbindung von bereits bekannten Daten mit der Hebesatzanwendung herstellen.

Allerdings hat diese Alternative bei genauer Betrachtung ihrerseits Nachteile, weshalb die Anknüpfung an die Artfeststellung von der weiten Einschätzungsprärogative des Landesgesetzgebers¹²¹ umfasst wird, was sodann auch zugunsten der von § 1 Abs. 1 NWGrStHsG Gebrauch machenden Gemeinde Geltung beansprucht:

¹¹⁹ Vgl. zu den Typisierungsgrenzen im Allgemeinen BVerfG v. 7.12.2022 – 2 BvR 988/16, BVerfGE 164, 347 Rn. 136 f. (Körperschaftsteuererhöhungspotenzial) m. umf. N.

¹²⁰ Parallel zur selben Typisierung im SächsGrStMG *Desens* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, SächsGrMG Rn. 40 (Jan. 2022).

¹²¹ Vgl. BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 142 (Erbchaftsteuer III).

(1) Es müsste nicht nur die Wohnflächenfeststellung verfahrensrechtlich etabliert werden, sondern als Folgenotwendigkeit auch die „Aufspaltung“ der wirtschaftlichen Einheit für Zwecke der Anwendung unterschiedlicher Hebesätze.

(2) Der Wohnflächenmaßstab gibt nicht immer den prozentualen Anteil der Wohnfläche am Grundsteuerwert wieder. So können bei Mietwohngrundstücken, die im Ertragswertverfahren zu bewerten sind, die Wohn- und Nichtwohnnutzung mit unterschiedlichem Gewicht in den Gesamtertragswert eingegangen sein. Denn für Nichtwohnnutzungen gilt typischerweise immer der höchste Mietwert¹²², während für die Wohnnutzungen niedrigere Mieten pro qm zur Anwendung kommen können.¹²³ Beim Sachwertverfahren ist ein vergleichbares Problem dort denkbar, wo kein einheitlicher Sachwert mit identischen bewertungsrelevanten Daten zu ermitteln ist, sondern wegen der baulichen Selbständigkeit einzelner Gebäude oder auch nur Gebäudeteile letztlich mehrere Teilsachwerte mit unterschiedlichen bewertungsrelevanten Daten zusammengefügt werden müssen.¹²⁴

(3) Schließlich muss gesehen werden, dass die meisten gemischt-genutzten Grundstücke Vermietungsobjekte sein dürften und die Frage nach der Zielgenauigkeit daher untrennbar mit dem Umlagemaßstab der (grundsätzlich umlagefähigen) Grundsteuer verknüpft ist. Bisher geht der Bundesgerichtshof in Zivilsachen davon aus, dass die Grundsteuer nach dem Flächenmaßstab auf alle Mieter umgelegt werden darf, d. h. es muss kein Vorwegabzug für die Gewerbeeinheiten erfolgen.¹²⁵ Würde es auch für das neue Grundsteuerrecht und unter Geltung unterschiedlicher Hebesätze bei diesem Grundsatz bleiben, würde ein niedriger Hebesatz den Wohnnutzungen nicht vollständig zugutekommen; genauer: umso geringer der Wohnnutzungsanteil ist, desto geringer fällt auch die Entlastung für eben jenen aus. Mit Blick darauf,

¹²² Vgl. *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, BewG § 254 Rn. 9.

¹²³ Beachte die Anlage 39 zu § 254 BewG: In Nordrhein-Westfalen sind die Mietwerte für Wohnungen ab 60 qm in Zweifamilienhäusern und in Mietwohngrundstücken immer und bei Einfamilienhäusern in der Regel niedriger als für Wohnungen unter 60 qm.

¹²⁴ Dazu *Grootens* in Grootens, Grundsteuergesetz und Bewertungsgesetz, 2. Aufl. 2022, BewG § 259 Rn. 59; *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, BewG § 259 Rn. 9; AEBewGGrSt A 259.6.

¹²⁵ BGH v. 10.5.2017 – VIII ZR 79/16, MDR 2017, 1117; *Drager* in BeckOGK Bürgerliches Gesetzbuch, BGB § 556a Rn. 14.2. (Stand 1.7.2024); sehr streitig, a. A. zum Beispiel *Artz* in Staudinger, Bürgerliches Gesetzbuch, 2021, BGB § 556a Rn. 34a; *Langenberg/Zehlelein*, Betriebskosten- und Heizkostenrecht, 10. Aufl. 2002, Teil F Rn. 202 m. w. N.

dass andere Umlagegrundsätze gelten können, wenn die gewerbliche Nutzung erhebliche Mehrkosten pro Quadratmeter auslöst (das wurde vom Bundesgerichtshof für die Grundsteuer eben verneint), ist freilich auch denkbar, dass bei Geltung unterschiedlicher Hebesätze die Vermieter angehalten werden, zu ermitteln, welcher Teil der Grundsteuer auf die gewerbliche Nutzung einerseits und auf die Wohnnutzung andererseits entfällt. Ab welcher Hebesatzspreizung dieser Fall eintreten kann, lässt sich vorab nicht sagen. Das Alles-oder-Nichts-Prinzip vermeidet insoweit Rechtsunsicherheit bei den Nebenkostenabrechnungen und zudem auch administrativen Aufwand bei den Vermietern.

Zu beachten ist schließlich, dass jeder Grundstückseigentümer bei gemischt-genutzten Immobilien eine zielgenaue Anwendung des für Wohngebäude geltenden niedrigeren Hebesatzes dadurch bewirken kann, dass er Wohnungs-/Teileigentum bildet. Dann entsteht je Wohnungs-/Teileigentum eine gesonderte wirtschaftliche Einheit¹²⁶, die ein eigenständiger Steuergegenstand ist. Damit gehen freilich Transaktionskosten einher, die ins Verhältnis zur Grundsteuerersparnis bei den Wohngrundstücken (Wohneigentumseinheiten) gesetzt werden müssen. Ob sich ein solcher Schritt „lohnt“, hängt davon ab, wie groß die Grundsteuerbelastungsdifferenz ist. Es lässt sich aber jedenfalls nicht sagen, dass der „Alles-oder-Nichts-Gebäudeart-Ansatz“ für eine wirtschaftliche Einheit, die als gemischt-genutztes Grundstück oder als Geschäftsgrundstück qualifiziert wurde, praktisch unvermeidbar ist. Auch dieser Aspekt nimmt Rechtfertigungsdruck von der Typisierung.

Die typisierende Anknüpfung an die Artfeststellung ist daher auch bezogen auf den sozial- und gesellschaftspolitischen Zweck der Wohnkostenstabilisierung bzw. -reduzierung grundsätzlich ausreichend zielgenau.¹²⁷

Allenfalls in extremen Ausnahmefällen mag man bezogen auf die konkreten gemeindlichen Verhältnisse zu einem anderen Ergebnis kommen. Man denke an eine Gemeinde, in der es nur wenige Wohngrundstücke, aber viele gemischt-genutzte Gebäude (= Nichtwohn-

¹²⁶ *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, BewG § 244 Rn. 26.

¹²⁷ Ebenso zu § 15 Abs. 1 GrStG *Winkler*, Die Verfassungsmäßigkeit der Grundsteuerreform, 2023, 240 f.; zum SächsGrStMG ferner *Desens* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, Sächs-GrMG Rn. 40 (Jan. 2022).

grundstücke) mit erheblichen Wohnnutzungsanteilen gibt. Hier kommt der niedrige Hebesatz nur einem kleinen Teil der eigentlich begünstigungsfähigen Gruppe zugute.

e. Angemessenheit vor allem der Höhe der Hebesatzdifferenzierung

Die Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die Mehrbelastung der Nichtwohngrundstücke im Verhältnis zur Belastung der Wohngrundstücke angemessen sein muss. Dafür ist weder die individuelle Belastung eines Nichtwohngrundstücks relevant, noch kommt es auf ein konkretes Stabilisierungs- bzw. Reduzierungsbedürfnis in Bezug auf individuelle Nutzer von Wohngrundstücken an. Entscheidend ist, ob sich insgesamt ein nicht mehr tragbares Ergebnis einstellt.

Insoweit sind zuvorderst (erneut) Umfang und Ausmaß der Ungleichbehandlung (aus der Perspektive der Nichtbegünstigten) von Bedeutung. Es wurde diesbezüglich bereits festgestellt, dass die Anzahl der Wohngrundstücke in den meisten Gemeinden die Anzahl der Nichtwohngrundstücke deutlich übersteigen dürfte und deshalb die Entlastung der Wohngrundstücke durch einen niedrigeren Hebesatz die Regel und nicht die Ausnahme sein wird (s. bereits C. III. 1. b. cc. [2] [c]). Die Verteilung von Wohn- und Nichtwohngrundstücken in einer Gemeinde ist deshalb auch für die Verhältnismäßigkeit selbst – und nicht nur für die Maßstabsbestimmung – von Bedeutung, weil häufig wohl eine geringere Zahl von Nichtwohngrundstücken die Entlastung der größeren Zahl der Nichtwohngrundstücke „auffangen“ muss (wenn man – wie bereits erwähnt – unterstellt, dass die Gemeinden das Grundsteueraufkommen für 2025 zumindest auf dem Niveau der Vorjahre halten wollen). Die Entlastung des einzelnen Wohngrundstücks entspricht dann nicht der zusätzlichen Belastung des einzelnen Nichtwohngrundstücks; letztere ist höher.

Für die Belastungswirkung ist eine steuerliche Gesamtbetrachtung vorzunehmen. Denn um die Intensität einer Ungleichbehandlung zu ermitteln, ist ein Gesamtvergleich aller mit der fraglichen Regelung einhergehenden Vor- und Nachteile anzustellen.¹²⁸ Insoweit ist von Bedeutung, dass diejenigen, die von dem niedrigeren Hebesatz ausgenommen sind, in vielen Fällen Grundstückseigentümer sein dürften, die das Grundstück zur Einkünfteerzielung nutzen. Die Grundsteuer stellt hier typischerweise einen die Einkommen- oder Körperschaftsteuerbelastung mindernden Erwerbsaufwand dar. Gesamthaft betrachtet, geht eine höhere Grundsteuerbelastung bei solchen Einkommen- und Körperschaftsteuersubjekten in Höhe des jeweiligen (Grenz-) Steuersatzes zu Lasten des Einkommen- bzw. Körperschaftsteueraufkommens. Zudem mindern 0,11 Prozent des Grundsteuerwertes die – ohnehin schon durch die Grundsteuer als Betriebsausgabe reduzierte – gewerbsteuerliche Bemessungsgrundlage (§ 9 Nr. 1 Satz 1 GewStG i. d. ab dem 1.1.2025 geltenden Fassung), was bei Körperschaftsteuersubjekten immer relevant ist und bei Einkommensteuersubjekten dort, wo trotz der Anrechnung nach § 35 GewStG eine Mehrbelastung durch die Gewerbesteuer verbleibt.

Bringt man die vorstehende Erkenntnis mit den übrigen Erkenntnissen zusammen, ist zuallererst festzuhalten, dass sich die Angemessenheit der konkreten Höhe der Hebesatzdifferenzierung einer rationalen Letztbegründungsmöglichkeit entzieht – wie der Hebesatz als solcher auch. Entscheidend ist, dass die Gewichtigkeit des sozial- und gesellschaftspolitischen Anliegens zeit- und kontextabhängig die Differenzierung erklären kann. Dafür kann neben der durchschnittlichen Messbetragsveränderung im Gemeindegebiet auch (nur) die statistische Entwicklung der Wohnkosten und des Lebenshaltungsindex im Allgemeinen herangezogen werden. In Zeiten, in denen Wohnkosten steigen, ist der Differenzierungsspielraum größer; dies umso mehr, desto weniger die allgemeine Lohnentwicklung diese Steigerung auffängt. Entsprechendes gilt, wenn mehrere dem Staat zuzurechnende Kostenfaktoren zusammentreffen und dadurch Akzeptanzverluste drohen. In Zeiten nachweislich niedriger Wohnkosten,

¹²⁸ *Wollenschläger* in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, GG Art. 3 Rn. 155, u. a. mit Verweis auf BVerfG v. 18.6.1975 – 1 BvR 528/72, BVerfGE 40, 109 (118 f.) (gewerbsteuerliche Benachteiligung dürfe nicht isoliert betrachtet werden, sondern vielmehr müsse die gesamte steuerliche Belastung herangezogen werden, die auch von Vorteilen gekennzeichnet sei). Ein solcher Gesamtbetrachtungsgedanke in Ansehung des Ausmaßes der Ungleichbehandlung findet sich ferner in BVerfG v. 14.4.2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rn. 118 (§ 7 Satz 2 Nr. 2 GewStG) (Das Ausmaß der Benachteiligung der an einer Mitunternehmensgesellschaft beteiligten Personengesellschaft im Verhältnis zu einer unmittelbar beteiligten natürlichen Person werde in gewissem Umfang durch die Anrechnungsmöglichkeit des § 35 GewStG reduziert).

guter Lohnentwicklungen, aber auf der anderen Seite ohnehin schon hoher Belastungen der Eigentümer und Nutzer von Nichtwohngrundstücken, kann der Differenzierungsspielraum unter Umständen auch kleiner werden. Das alles sind Fragen der Angemessenheit der Differenzierung und es geht nur darum, die nicht mehr tragbare, unvertretbare Abwägung zu identifizieren.

f. Gesamtbetrachtung

Führt man die vorstehenden Gesichtspunkte zusammen, zeigt sich, dass der Gleichheitssatz keine unerfüllbaren Anforderungen an die Gemeinden stellt. Eine vollständige oder weitgehende Verschiebung der Grundsteuerbelastung auf die Nichtwohngrundstücke ist schon einfach-rechtlich nicht von § 1 Abs. 1 NWGrStHsG gedeckt (s. C. I. 3.). Jenseits dieser „Typusveränderungssperre“ kann es daher ohnehin nur noch um andere Differenzierungen gehen. Wo die Grenze genau verläuft, lässt sich nicht beziffern. Jedenfalls ein Belastungsunterschied von 50 Prozent, wie er in Sachsen aufgrund der unterschiedlichen Messzahlen nach Maßgabe des SächsGrStMG gilt (ähnlich auch im Saarland nach § 1 GrStG-Saar, dort ca. 47 Prozent Belastungsunterschied) und vom FG Sachsen nicht beanstandet wurde¹²⁹, würde den Typus nicht verändern und dürfte auch keine Verhältnismäßigkeitszweifel aufwerfen, wenn die Gemeinde mit der Hebesatzdifferenzierung den sozial- und gesellschaftspolitischen Zweck einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung verfolgt (und nach Maßgabe von C. IV. die Verantwortung hierfür übernimmt).¹³⁰ Es ist nur eine grobe Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen, die den Gemeinden viel Spielraum belässt, und selbst einer nicht unerheblichen unmittelbaren Mehrbelastungswirkung stehen ein angesichts der Wohnkostenentwicklung derzeit äußerst gewichtiger, landes- wie bundesverfassungsrechtlich fundierter Sachgrund, ein sachgerecht abgegrenzter Kreis der Begünstigten und eine typischerweise folgende Belastungsrelativierung über die Ertragsteuern gegenüber.

¹²⁹ FG Sachsen v. 24.10.2023 – 2 K 574/23, EFG 2024, 233; ebenso *Desens* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, SächsGrMG Rn. 34 ff. (Jan. 2022); *Krumm* in Gedächtnisschrift für Andreas Musil, 2024 (im Erscheinen); *Wackerbeck*, Anmerkung zu FG Sachsen v. 24.10.2023 – 2 K 574/23, EFG 2024, 238 (239).

¹³⁰ Wer eine Belastungsdifferenzierung von 50 Prozent anstrebt, muss bedenken, dass § 15 Abs. 1 GrStG bereits eine Belastungsdifferenzierung auf Messzahlebene vorsieht; eine Hebesatzdifferenzierung von 50 Prozent führt daher nicht zu einer Belastungsdifferenzierung in gleicher Höhe, sondern von ca. 54 Prozent.

IV. Begründungsanforderungen bei der kommunalen Hebesatzdifferenzierung

1. Keine allgemeine Begründungspflicht für kommunale Satzungen

Inwieweit eine Satzung, die gestützt auf das Landesgesetz eine kommunale Hebesatzdifferenzierung festsetzt, Begründungsanforderungen erfüllen muss, ist zunächst nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu beurteilen. Begründungen staatlicher oder kommunale Maßnahmen erfüllen verschiedene Funktionen.¹³¹ Von der Sinnhaftigkeit einer Begründung ist aber die Frage einer Begründungspflicht für staatliche oder kommunale Maßnahmen zu unterscheiden.¹³²

Die rechtswissenschaftliche Diskussion um eine allgemeine Begründungspflicht für Normen betrifft primär den Parlamentsgesetzgeber.¹³³ Ein Teil der Literatur ist der Ansicht der Gesetzgeber schulde „nur das Gesetz“¹³⁴ und in Übereinstimmung hiermit verneint auch das Bundesverfassungsgericht eine allgemeine legislative Begründungspflicht.¹³⁵ Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht auch Ausnahmen von diesem Grundsatz formuliert. Allen

¹³¹ Kischel, Die Begründung, 2003, 39 ff.

¹³² Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Begründung Kischel, Die Begründung, 2003, 63 ff.

¹³³ Dazu Kischel, Die Begründung, 2003, 260 ff.

¹³⁴ Schlaich, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, VVDStRL 39 (1991), 99 (109) unter Bezugnahme auf Geiger, Gegenwartsprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit aus deutscher Sicht, in Berberich/Holl/Maaß, Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, 1979, 131 (141); unter Ablehnung einer verfassungsrechtlichen Begründungspflicht des Gesetzgebers auch Waldhoff, „Der Gesetzgeber schuldet nichts als das Gesetz“, in Festschrift für Josef Isensee, 2007, 325.

¹³⁵ Begründungspflichten des Parlamentsgesetzgebers im Allgemeinen ablehnend zuletzt z. B. BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 241.

Konstellationen (namentlich: Parteienfinanzierung¹³⁶, Richter- und Beamtenbesoldung¹³⁷, Bestimmung eines menschenwürdigen Existenzminimums¹³⁸) war – mal mehr, mal weniger, aber doch im Grunde als gemeinsame Herausforderung – die Zurückbehaltung des Grundgesetzes in Bezug auf normative Maßstäbe und damit die fehlende Möglichkeit einer verfassungsrechtlichen (rationalen) Ergebniskontrolle gemeinsam, was sodann durch eine Verfahrens- und konkret eine Begründungskontrolle kompensiert werden sollte.

Diese Grundsätze gelten auch für untergesetzliche Normen und vor allem kommunale Satzungen. Letztere sind ein zentrales und typisches Instrument der Selbstverwaltung und Gesetze im materiellen Sinn.¹³⁹ Der Satzung im kommunalen Bereich wird zwar ein „ambivalenter Charakter von Rechtsnorm einerseits und Verwaltungsmaßnahme andererseits“¹⁴⁰ zugeschrieben. Der Erlass kommunaler Satzungen ist aber nicht dem Bereich der Gesetzgebung zuzuordnen, sondern dem Bereich der vollziehenden Gewalt.¹⁴¹ Der insoweit häufig anzutreffende Begriff der „administrativen Rechtssetzung“ bringt dies zutreffend zum Ausdruck. Allerdings stehen Satzungen den Gesetzen deutlich näher als den Einzelfallentscheidungen.¹⁴² Sie sind delegierte Rechtssetzung, aber keine abgeleitete Rechtssetzung, weil sie Ausübung der

¹³⁶ BVerfG v. 24.1.2023 – 2 BvF 2/18, BVerfGE 165, 206 Rn. 128 f.: das Fehlen quantifizierbarer Vorgaben in der Verfassung bedürfe einer prozeduralen Sicherung, um der verfassungsrechtlichen Gestaltungsdirektive des Art. 21 Abs. 1 GG Rechnung zu tragen. Diese bestehe in erster Linie in einer Begründungspflicht. Sie diene der Einhegung des Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers durch die Verpflichtung, sich der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 21 Abs. 1 GG selbst zu vergewissern.

¹³⁷ BVerfG v. 14.2.2012 – 2 BvL 4/10, BVerfGE 130, 263 (301): da das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefere, bedürfe es der Absicherung durch eine Begründungspflicht; sodann ferner unter anderem BVerfG v. 16.10.2018 – 2 BvL 2/17, BVerfGE 149, 382 Rn. 20 f.; BVerfG v. 4.5.2020 – 2 BvL 4/18, BVerfGE 155, 1 Rn. 96 f.

¹³⁸ BVerfG v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175 (226).

¹³⁹ *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 15 Rn. 1; *Saurer* in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 2, 2. Aufl. 2022, § 44 Rn. 59c, 63, 66.

¹⁴⁰ *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 13 Rn. 2.

¹⁴¹ BVerfG v. 22.11.1983 – 2 BvL 25/81, BVerfGE 65, 283 (289).

¹⁴² *Kischel*, Die Begründung, 2003, 305.

Satzungsautonomie der juristischen Person als Teil ihrer Selbstverwaltung sind.¹⁴³ Der Satzungsgeber vollzieht mit seiner administrativen Rechtssetzung innerhalb des von der Satzungsermächtigung gesteckten Rahmens und unter Beachtung des höherrangigen Rechts (insoweit gilt uneingeschränkt der Vorbehalt des Gesetzes) nicht nur gesetzliche Vorgaben, sondern erfüllt einen eigenen Gestaltungsauftrag zur autonomen Regelung nach eigenen Vorstellungen. Ein solcher Rechtssetzungsvorgang zielt vor allem auf kommunaler Ebene auf die schöpferisch normative Ordnung komplexer Interessenlagen ab.¹⁴⁴ Weil diese schöpferischen Entscheidungen nach Zusammensetzung und unmittelbarer Legitimation des handelnden Organs sowie dem Entscheidungsverfahren gesetzgeberischen Entscheidungen stark angenähert sind, erfordern und rechtfertigen sie auch besondere Gestaltungsfreiheiten.¹⁴⁵

Der für diese Gestaltungsfreiheit häufig verwendete Begriff des Satzungsermessens (ebenso anzutreffen: Gestaltungsermessen, Regelungsermessen, Normsetzungsermessen, normatives Ermessen) ist insoweit freilich missverständlich. Er suggeriert durch die Bezugnahme auf den Terminus des „Ermessens“, dass eine bloße Unterkategorie des Verwaltungsermessens vorliegt, für das die einzelfallorientierte Auswahl aus mehreren rechtmäßigen Rechtsfolgen prägend ist und für die sich die Kontrollmaßstäbe aus § 40 VwVfG und § 114 VwGO ergeben. Das ist aber gerade nicht der Fall; das VwVfG ist auf Satzungen schon unmittelbar keine Anwendung¹⁴⁶ und auch eine Übertragung der Maßstäbe verbietet sich. Verwaltungs- und

¹⁴³ *Kischel*, Die Begründung, 2003, 306 f.; *Martini* in Voßkuhle/Eifert/Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 3. Aufl. 2022, § 33 Rn. 54; *Saurer* in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 2, 2. Aufl. 2022, § 44 Rn. 59c.

¹⁴⁴ Vgl. *Kischel*, Die Begründung, 2003, 307; *Martini* in Voßkuhle/Eifert/Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 3. Aufl. 2022, § 33 Rn. 74; *Ossenbühl* in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl. 2007, § 105 Rn. 48; *Saurer* in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 2, 2. Aufl. 2022, § 44 Rn. 82.

¹⁴⁵ *Oebbecke*, Kommunale Satzungsgebung und verwaltungsgerichtliche Kontrolle, NVwZ 2003, 1313 (1316).

¹⁴⁶ *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 896; *Saurer* in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 2, 2. Aufl. 2022, § 44 Rn. 74.

Satzungsermessen weisen nämlich strukturelle und funktionelle Unterschiede auf¹⁴⁷, weshalb die auf die Rechtsanwendung im Einzelfall zugeschnittenen Begründungsanforderungen nicht gelten. Daher entspricht es zu Recht herrschender Ansicht, dass für kommunale Satzungen keine weitergehenden Begründungsanforderungen gelten als für Parlamentsgesetze; es bestehen mithin keine (ungeschriebene, zu den formell-verfahrensmäßigen Anforderungen zu rechnenden) Begründungspflichten für kommunale Satzungen.¹⁴⁸

Allerdings ist der Parlamentsgesetzgeber befugt, sich dieser Frage anzunehmen; er kann Begründungspflichten gesetzlich anordnen, muss es aber nicht. Das Referenzgebiet hierfür ist vor allem das Städtebaurecht. Hier finden sich nicht nur normativ angeordnete formelle Begründungspflichten, sondern es wird auch erkennbar, dass sie untrennbar mit dem normativen Programm im Übrigen verbunden sind. Das wird besonders deutlich bei Bebauungsplänen. § 1 Abs. 7 BauGB verlangt, dass die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind und § 2 Abs. 3 BauGB ordnet an, dass das relevante Abwägungsmaterial zu ermitteln und zu bewerten ist. Eine Begründungsnotwendigkeit folgt hier

¹⁴⁷ *Martini* in Voßkuhle/Eifert/Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 3. Aufl. 2022, § 33 Rn. 74 (sind „wesensverschieden“); *von Danwitz*, Die Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers, 1988, 177 f. (zur Verordnung, aber auf die Satzung übertragbar); in der Tendenz auch *Bickenbach* in Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V, 2023, § 132 Rn. 9 f.

¹⁴⁸ BVerwG v. 26.4.2006 – 6 C 19/05, BVerwGE 125, 384 (Satzung einer Handwerkskammer); *Herdegen*, Gestaltungsspielräume bei administrativer Normgebung – Ein Beitrag zu rechtsformabhängigen Standards für die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungshandeln, AöR 114 (1989), 607 (639); *Kischel*, Die Begründung, 2003, 304 ff.; *Möstl* in Ehlers/Pünders, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 19 Rn. 24; *Ramsauer* in Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 25. Aufl. 2024, VwVfG § 39 Rn. 10; *Sachs*, Normsetzung (Rechtsverordnung, Satzung) in Festschrift für Ulrich Battis, 2014, 161 (169); *Saurer* in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 2, 2. Aufl. 2022, § 44 Rn. 85; *Stelkens*, Rechtssetzungen der europäischen und nationalen Verwaltungen, VVDStRL 71 (2012), 369 (390 f.); implizit auch *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 15 Rn. 21 ff.; *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 896; *Lange*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, Kap. 12 Rn. 33 ff. Dies entspricht auch der Rechtsprechung zu anderen untergesetzlichen Normen, z. B. BVerwG v. 26.6.2014 – 4 C 3/13, BVerwGE 150, 114 Rn. 25 (Rechtsverordnung); a. A. *Ellerbrock*, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, 305 f. (es bestehe eine generelle Informationsbeschaffungs- und Begründungspflicht für den Satzungsgeber, arg.: Rechtsstaatsprinzip und Vorwirkung des Grundrechtsschutzes); *Ossenbühl*, Eine Fehlerlehre für untergesetzliche Normen, NJW 1986, 2805 (2809) (Rechtsstaatsprinzip); wohl auch *Schmidt-Aßmann*, Die kommunale Rechtssetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen, 1981, 11 f.

schon allein daraus, dass der Gesetzgeber den Satzungsgeber an Abwägungsdirektiven bindet und deshalb auch der Abwägungsvorgang (gerichtlich) kontrollierbar sein muss. Hier zeigt sich der enge Zusammenhang zwischen der (wenn auch nur eingeschränkten) Abwägungskontrolle und der Begründung der Abwägung: Wo der Gesetzgeber den Satzungsgeber nicht an Abwägungsdirektiven bindet, findet nur eine objektive Ergebniskontrolle statt¹⁴⁹ und es bedarf auch keiner Begründung.

Daher ist festzuhalten, dass Begründungspflichten für eine gemeindliche Satzung speziell normiert werden müssen – sei es explizit als Begründungspflicht, sei es zumindest indirekt im Zuge der Bindung des Satzungsgebers an Abwägungsdirektiven. Soweit dies nicht vorgesehen ist, steht es der Gemeinde grundsätzlich frei, die Satzung zu begründen oder aber davon abzusehen.

2. Keine allgemeine Begründungspflicht für kommunale Steuersatzungen im Besonderen

Das vorstehende Ergebnis gilt auch für Steuersatzungen. Dies ist insbesondere vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen schon mehrfach betont worden:

„Es gibt keine einfachgesetzliche oder verfassungsrechtliche Bestimmung, die es gebietet, Datenmaterial dazu zu sammeln und in einem Abwägungsprozess zu gewichten. Soweit sich aus besonderen gesetzlichen Vorschriften (vgl. etwa für die Bauleitplanung §§ 1 Abs. 7, 2 Abs. 3 BauGB oder im Rahmen einer Gebührenkalkulation § 6 Abs. 2 KAG NRW) Verpflichtungen zur Sammlung von Abwägungsmaterial und zur Abwägung ergeben, können diese besonderen gesetzlich normierten Anforderungen nicht allgemein auf den Erlass anderer Gemeindesatzungen und speziell der hier in Rede stehenden Steuersatzung übertragen werden. Dem steht gerade entgegen, dass der Gesetzgeber für einzelne durch Satzung zu regelnde Rechtsbereiche besondere Sammlungs- und Abwägungsanforderungen stellt und für andere nicht. Die Kontrolle satzungsrechtlicher Abgabenregelungen beschränkt sich mit Blick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG auf die Vereinbarkeit der Festsetzungen mit höherrangigem Recht, umfasst aber nicht die Überprüfung nach der Art von ermessensgeleiteten Verwaltungsakten (vgl. § 114 VwGO) mit der Folge, dass jeder – vermeintliche –

¹⁴⁹ Herdegen, Gestaltungsspielräume bei administrativer Normgebung – Ein Beitrag zu rechtsformabhängigen Standards für die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungshandeln, AöR 114 (1989), 607 (641 f.).

*Kalkulationsirrtum als "Ermessensfehler" (vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b KAG NRW i. V. m. § 5 AO) angesehen werden kann.*¹⁵⁰

Das entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aus seiner auf die Verletzung von Bundesrecht beschränkten Revisionsperspektive; auch das Bundesverwaltungsgericht betont insoweit, dass die Entscheidung des Satzungsgebers nicht daraufhin zu überprüfen ist, ob hinreichende Tatsachenermittlungen angestellt worden sind, die die Entscheidung tragen können.¹⁵¹ Die Gültigkeit einer untergesetzlichen Norm kann, so das Bundesverwaltungsgericht, nicht aus Mängeln im Abwägungsvorgang hergeleitet werden, sofern sich aus dem Gesetz nicht ausnahmsweise etwas anderes ergibt.

Festzuhalten ist damit, dass es für Steuersatzungen und damit auch für Hebesatzsatzungen keine allgemeine Begründungspflicht gibt.

Damit muss der Blick auf die (unter C. IV. 1. bereits genannten) Fälle einer ausnahmsweise erforderlichen Begründung gerichtet werden, die hier allerdings beide nicht einschlägig sind:

Zum einen enthält das nordrhein-westfälische Landesrecht keine besonderen Vorschriften, die einfach-gesetzlich eine Abweichung von diesem Grundsatz vorsehen. Weder § 3 KAG noch § 1 Abs. 1 NWGrStHsG geben den Gemeinden dies vor. Keine der beiden Normen enthält unmittelbar Vorgaben zur Begründung und Dokumentation. Ferner sieht keine der beiden Normen einen normativ strukturierten, gewisse Maßstäbe oder Direktiven formulierenden oder zumindest voraussetzenden Abwägungsvorgang vor, der zumindest indirekt zur Begründung und Dokumentation zwingen würde. Die Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 1 NWGrStHsG betont zwar an verschiedenen Stellen Begründungsnotwendigkeiten, meint damit aber kein einfach-gesetzliches, sich eigenständig aus § 1 Abs. 1 NWGrStHsG ergebendes Begründungs- oder Abwägungserfordernis im vorstehenden Sinne, sondern rekuriert damit lediglich auf die objektiv verfassungsrechtlich notwendige Rechtfertigung der

¹⁵⁰ OVG NRW v. 23.6.2010 – 14 A 597/09, juris Rn. 49; OVG Münster v. 16.7.2013 – 14 A 464/13, juris Rn. 6; OVG Münster v. 28.7.2010 – 14a A 540/09, juris Rn. 4; OVG NRW v. 27.8.2020 – 14 A 2275/19, juris Rn. 98.

¹⁵¹ BVerwG v. 19.8.2013 – 9 BN 1/13, juris Rn. 3; BVerwG v. 14.10.2015 – 9 C 22/14, BVerwGE 153, 116 Rn. 13 (Spielgerätesteuern); weitgehend auch schon BVerwG v. 10.12.2009 – 9 C 13/08, juris Rn. 40.

Ungleichbehandlung¹⁵² (wie sie nachfolgend unter C. IV. 3. a. erörtert wird). Vielmehr wird mit der Ermächtigung zur Hebesatzdifferenzierung in Bezug auf das „Ob“ und die „Höhe“ gerade das Element selbständiger politischer Entscheidungsfähigkeit angesprochen, welches der Rechtssetzung eigen ist.

Zum anderen ist auch die Ausnahme-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, mit der dem ansonsten „begründungsfreien“ Parlamentsgesetzgeber ausnahmsweise eine Begründungspflicht auferlegt wird, nicht relevant. In dieser Fallgruppe diente die Begründungspflicht der Kompensation fehlender Maßstäbe für die Ergebniskontrolle. Den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts lagen damit besondere Sachlagen zugrunde, die mit steuerrechtlichen Differenzierungen, die gleichheitsrechtlichen Anforderungen genügen müssen, nicht vergleichbar sind. Das Bundesverfassungsgericht ist in der Lage, eine Ungleichbehandlung durch ein Steuergesetz anhand rechtlicher Maßstäbe (stufenlos vom Willkürverbot bis zu einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung, s. oben C. III. 1. b. cc.) zu überprüfen. Es besteht in keiner Weise ein vergleichbarer Kompensationsbedarf, der eine besondere Begründungspflicht trägt. Dementsprechend wurde der Gedanke einer dem Gesetzgebungsverfahren zuzuordnenden Begründungspflicht bei Steuergesetzen – soweit ersichtlich – vom Bundesverfassungsgericht auch nie in Erwägung gezogen. Dies gleichermaßen gilt für die Kontrolle der Steuersatzung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Nach alledem gilt daher: Für eine Steuersatzung im Allgemeinen und eine Hebesatzdifferenzierung im Besonderen gilt keine allgemeine Begründungspflicht.

3. Verfassungsrechtliche Begründungsanforderungen in Ansehung der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

a. (Nur) Verantwortungsübernahme für den Differenzierungsgrund verfassungsrechtlich zwingend

Von einer – hier weder verfassungs- noch einfach-rechtlich bestehenden – Begründungspflicht zu unterscheiden sind die gleichheitsrechtlichen Anforderungen, wonach die Gemeinde die Verantwortung für den Lenkungszweck (den Sachgrund für die Differenzierung) übernehmen muss. Letzteres entspricht der Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungs-

¹⁵² LT-Drs. 18/9242, 3 („[...] obliegt es den Kommunen, bei einer Differenzierung der Hebesätze verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe darzulegen“).

gerichts sowohl zu den Steuerparlamentsgesetzen als auch zu den Steuersatzungen der Gemeinden (s. zur Diskussion um eine bisher vereinzelt gebliebene anderslautende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts C. III. 1. a.) und beansprucht daher auch für die Festlegung unterschiedlicher Hebesätze für Wohngrundstücke einerseits und Nichtwohngrundstücke andererseits Geltung. Die Übernahme einer entsprechenden Verantwortung setzt zuvorderst voraus, dass der Gemeinde ein bestimmter Lenkungszweck zugeschrieben werden kann.

Dort, wo der Differenzierungsgrund in Bezug auf das „ob“ erkennbar ist (z. B. aus der Begründung zu einer Beschlussvorlage), wird der entscheidenden gleichheitsrechtlichen Voraussetzung genügt. Bezogen auf das hier vor allem in den Mittelpunkt gerückte sozial- und gesellschaftspolitische Anliegen der Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung wird man dessen ungeachtet allerdings auch festhalten dürfen, dass keine allzu hohen Anforderungen an diese Zuschreibung zu stellen sind. Denn der Landesgesetzgeber hat eine von dieser Motivation geleitete Differenzierung insoweit bereits vorweggedacht, dass er die Hebesatzdifferenzierungsbefugnis unter anderem gerade deshalb geschaffen hat. Wenn die Gemeinde von der Hebesatzdifferenzierungsbefugnis Gebrauch macht, wird man für den Regelfall annehmen dürfen, dass sie sich das Anliegen des Gesetzgebers zu eigen gemacht hat.

Weiter reicht die verfassungsrechtliche Pflicht zur Verantwortungsübernahme in Ansehung des Lenkungszwecks nicht. Auch Art. 3 Abs. 1 GG verlangt nicht, dass die Gemeinde das Verschonungsbedürfnis mit Tatsachen zur Wohnkostenbelastungssituation der Haushalte fundiert (belegt) und vor allem die konkrete Hebesatzspreizung begründet. Art. 3 Abs. 1 GG ist nur der Maßstab für die Kontrolle der Hebesatzsatzung, statuiert aber keine solchen, dem Satzungsbeschluss vorgelagerten Verfahrenspflichten, die vergleichbar den – unter C. IV. 1. u. 2. bereits für nicht anwendbar erklärten – Grundsätzen zur Ermessens- und Abwägungsfehlerlehre auf eine verfahrensmäßige Absicherung des Ermessens- und Abwägungsvorgangs ausgerichtet sind. Es findet – wie bei Parlamentsgesetzen im Übrigen auch – eine objektive Kontrolle der Satzungsregelung selbst und nicht ihres Entstehungsvorgangs statt¹⁵³ und dabei sind – was bereits unter C. III. 2. betont und nachgewiesen wurde – auf den

¹⁵³ BVerwG v. 26.4.2006 – 6 C 19/05, BVerwGE 125, 384; BVerwG v. 19.8.2013 – 9 BN 1/13, juris Rn. 3; BVerwG v. 26.6.2014 – 4 C 3/13, BVerwGE 150, 114 Rn. 25; BVerwG v. 14.10.2015 – 9 C 22/14, BVerwGE 153, 116 Rn. 13 (Spielgerätesteuern); *Kischel*, Die Begründung, 2003, 304 ff.; *Sachs*, Normsetzung (Rechtsverordnung, Satzung) in Festschrift für Ulrich Battis, 2014, 161 (169).

Steuersatzungsgesetzgeber die gleichheitsrechtlichen Maßstäbe so anzuwenden, wie sie auch für den parlamentarischen Steuergesetzgeber gelten.

Die Hebesatzdifferenzierung muss sich daher nur im Nachgang zum Satzungsbeschluss erst im Gerichtsverfahren objektiv rechtfertigen lassen (oder im aufsichtsrechtlichen Verfahren, falls ein solcher Fall relevant werden sollte). Dementsprechend hat sich die Rechtsprechung bisher zu Recht – soweit ersichtlich – nur unmittelbar mit den für eine Ungleichbehandlung relevanten tatsächlichen Umständen auseinandergesetzt und nicht vermittelt über Begründungs-, Ermittlungs- oder Dokumentationspflichten in Ansehung des vorgelagerten Normentstehungsvorgang.¹⁵⁴ Es geht nicht um die Begründung (Rechtfertigung), sondern um die – gemessen am erkennbaren Lenkungszweck auszurichtende – Begründbarkeit (Rechtfertigbarkeit) der Ungleichbehandlung.

b. Gerichtliche Prüfung des Lenkungszwecks

Aus den vorstehenden Rechtsgründen besteht keine Begründungspflicht. Im Hinblick auf die gerichtliche Kontrolle der Rechtfertigung der mit der Hebesatzdifferenzierung einhergehenden Ungleichbehandlung existiert lediglich eine gewisse Dokumentationsobliegenheit. Denn die Verwaltungsgerichtsbarkeit muss nachvollziehen können, dass ein legitimer Differenzierungszweck verfolgt wird und dass nicht verdeckt unzulässige, nämlich rein fiskalische und/oder belastungsgrundfremde Zwecke (dazu C. III. 3. a.) 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.

Das „Planvolle“ richtet sich dabei nach der (unter C. III. 4. e.) bereits herausgestellten globalen Perspektive (Belastungsverschiebung, allgemeine Wohnkosten- und Verbraucherpreisentwicklung etc.). Hinzu kommt die Zeitperspektive, d. h. die Frage, ob Handlungsbedarf nur für eine Übergangszeit (zwecks behutsamer Angleichung) gesehen wird oder auch darüber hinaus. Um mehr kann auch es auch aus rechtstatsächlichen Gründen gar nicht gehen. Selbst eine

¹⁵⁴ Vgl. z. B. BVerwG v. 25.1.1995 – 8 N 2/93, juris Rn. 12 (dort: der von der Gemeinde im gerichtlichen Verfahren erhobene Einwand zur Vergleichbarkeit der Aufstellung von Spielgeräten in Gaststätten einerseits und Spielhallen andererseits sei mit Blick auf die Gefahren der Spielsucht durch keinerlei Fakten belegt).

Gemeinde, die Kenntnis von der Gebäudeart aller im Gemeindegebiet belegenen Grundstücke hat, kann anhand dieser Daten überhaupt keine konkreten Wohnkostenstabilisierungs- bzw. Wohnkostenreduzierungsbedürfnisse ermitteln. Sie kennt weder die konkrete Nutzung innerhalb der wirtschaftlichen Einheiten, noch die Wirtschaftskraft der einzelnen Haushalte. Sie kann anhand der Messbeträge lediglich einen „Vorher-/Nachher-Vergleich“ anstellen (wobei die Gebäudeart vorher und nachher nicht identisch sein müssen) und so die Belastungsverschiebung aufgrund der Neubewertung des Grundbesitzes (und unter Berücksichtigung der bereits in den Messzahlen verarbeiteten [bundesgesetzlichen] Messzahldifferenzierung nach § 15 Abs. 1 GrStG und Ermäßigungstatbestände der § 15 Abs. 2 bis Abs. 5 GrStG) (nur) in der Tendenz erkennen. Wer eine Begründung verlangt, die über eine globale Betrachtung der Belastung der Eigentümer und vor allem Nutzer von Wohn- und Nichtwohngrundstücken hinausgeht, verlangt Unmögliches und zwar nicht nur von der Gemeinde, sondern auch vom Bundesgesetzgeber in Bezug auf § 15 Abs. 1 GrStG und fast allen Landesgesetzgebern, die über § 15 Abs. 1 GrStG hinausgehende Differenzierungen vorgesehen haben. Es ist daher sowohl bei der satzungsmäßigen Hebesatzungsdifferenzierung wie auch bei einer formalgesetzlichen Messzahldifferenzierung ausreichend, wenn politisch aufgrund der Wohnkostenentwicklung im Allgemeinen oder der Vermeidung von Belastungssprüngen aufgrund der Grundsteuerreform im Besonderen das Bedürfnis nach einer Wohnnebenkostenstabilisierung und -reduzierung gesehen wird. Insoweit ist an das zu erinnern, was bereits (unter C. III. 2.) herausgearbeitet wurde: Die Gemeinde muss sich innerhalb des von § 1 Abs. 1 NWGrStHsG gezogenen Ermächtigungsrahmens halten, aber ansonsten ist ihr gleichheitsrechtlicher Gestaltungsspielraum qualitativ der gleiche Gestaltungsspielraum, der auch dem Bundes- und Landessteuergesetzgeber bei dieser Frage zukommt; ihr Gestaltungsspielraum ist nicht von geringerer Qualität (kein Gestaltungsspielraum zweiter Klasse).

Die Dokumentation einer auf dieser „Flughöhe“ stattfindenden Reflektion über die Gesamtbelastungssituation der Wohnhaushalte auf der einen und die damit verbundene Mehrbelastung der Nichtwohngrundstücke und deren Bedeutung für die Eigentümer und Nutzer eben jener Grundstücke auf der anderen Seite dürfte auch die Gesetzesbegründung im Sinn haben, wenn es dort heißt: *„Die Kommunen müssen bei abweichenden Hebesätzen jedoch künftig darlegen, aus welchen Gründen sie für Wohngrundstücke andere Hebesätze festlegen als für Nichtwohngrundstücke, um die verfassungsrechtlichen Grenzen einer unterschiedlichen Behandlung nachvollziehbar zu begründen (Willkürverbot). [...] Die Rechtfertigungsgründe*

*müssen umso deutlicher dargelegt werden, je größer die Abweichung der Hebesätze voneinander ist.*¹⁵⁵

Das „umso deutlicher“ meint nicht, dass die konkrete Höhe der Hebesatzdifferenzierung begründet werden muss. Das ist rational nicht möglich. Entscheidend ist vielmehr – wie bereits unter C. III. 4. e. ausgeführt – dass die Gewichtigkeit des sozial- und gesellschaftspolitischen Anliegens zeit- und kontextabhängig die Differenzierung erklären kann.

V. Folgen einer etwaigen Gleichheitswidrigkeit der Hebesatzsatzung

1. Prozessuale Ausgangssituationen

Im Hinblick auf den Fragenkatalog der kommunalen Spitzenverbände soll nachfolgend auch der (unseres Erachtens weitgehend hypothetischen) Frage nachgegangen werden, welche Rechtsfolgen eine gleichheitswidrige Hebesatzdifferenzierung zeitigt.

Grundsätzlich gilt, dass eine rechtswidrige Satzung unabhängig von der Art des Rechtsfehlers nichtig ist. Prozessual sind dabei zwei Konstellationen von Interesse:

- Die Rechtmäßigkeit der Hebesatzsatzung kann jedes Verwaltungsgericht anlässlich eines vom Grundstückseigentümer¹⁵⁶ gegen den Grundsteuerbescheid angestrebten Anfechtungsverfahrens inzident prüfen; gelangt das Gericht zur Annahme der Rechtswidrigkeit und damit zur Nichtigkeit der Satzung, ist der Grundsteuerbescheid mangels wirksamer Hebesatzbestimmung rechtswidrig.¹⁵⁷
- Jenseits solcher Anfechtungsklageverfahren besteht zudem die Möglichkeit, die Hebesatzsatzung zum Gegenstand eines Normenkontrollantrages zu machen (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO i. V. m. § 109a JustG NRW). Hält das Oberverwaltungsgericht die Satzung für rechtswidrig und damit nichtig, dann hat es die Satzungsregelung für unwirksam zu erklären (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

¹⁵⁵ LT-Drs. 18/9242, 9.

¹⁵⁶ Mieter und andere Nutzungsberechtigte dürften hingegen nicht klagebefugt sein (vgl. *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, Grundlagen Rn. 67).

¹⁵⁷ Vgl. nur BVerwG v. 27.11.2019 – 9 C 4/19, BVerwGE 167, 137; *Panzer/Schoch* in *Schoch/Schneider*, Verwaltungsrecht, VwGO § 47 Rn. 7 f. (Febr. 2016).

2. Bestimmung der gleichheitswidrigen (grundsätzlich unwirksamen) Regelung

Unterstellt die Hebesatzdifferenzierung wäre gleichheitswidrig, so stellt sich die Frage, welche Regelung der Hebesatzsatzung konkret unter dem Rechtswidrigkeitsmangel leidet und damit – vorbehaltlich der Ausführungen zu C. V. 5. – für unwirksam zu erklären ist. Die Frage ist deshalb nicht einfach zu beantworten, weil der Gleichheitssatz relativ wirkt. Weder der niedrigere noch der höhere Hebesatz verstoßen jeweils für sich betrachtet gegen den Gleichheitssatz. Die Ungleichbehandlung ergibt sich vielmehr aus der Unterschiedlichkeit beider Hebesätze. Dieses gleichheitsrechtlich relevante Zusammenspiel spricht bei unvoreingenommener Betrachtung für eine Gesamtgleichheitswidrigkeit und damit Gesamtnunwirksamkeit.¹⁵⁸ Der Satzungsgeber ist dann in der Verantwortung, einen gleichheitskonformen Zustand durch eine Gesamtneuregelung zu schaffen. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein solcher „Gesamtausspruch“ bisher indes kaum eindeutig zu Tage getreten. Das hat seinen Grund vor allem darin, dass viele steuerliche Begünstigungen als punktuelle (wenn auch teils umfangreich wirkende) Abweichungen von einem Grundsatz konzipiert sind und sich deshalb anlässlich der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung nur eine Aussage zu der Begünstigungsnorm aufgedrängt hat – selbst wenn zugleich anerkannt wurde, dass der Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten hat, einen Gleichheitsverstoß zu beseitigen. Hier steht mit der Hebesatzdifferenzierung allerdings eine Ungleichbehandlung im Raum, die nicht derart punktuell konzipiert ist; sie ist vielmehr breitenwirksam. Zu solchen Konstellationen existieren nur wenige bundesverfassungsgerichtliche Urteile. Auch wenn es vorliegend um eine den Verwaltungsgerichten zugewiesene Aufgabe geht und hier die Rechtsfolgenüberlegungen andere als beim Bundesverfassungsgericht sein können, sollen diese bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen zum „breiten“ gleichheitswidrigen Begünstigungsausschluss nachfolgend den Ausgangspunkt bilden:

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Begrenzung des Einkommensteuertarifs die begünstigende Tarifnorm des Einkommensteuergesetzes für gleichheitswidrig und sodann unvereinbar mit dem Grundgesetz befunden.¹⁵⁹ Der Fall war der

¹⁵⁸ Mit dieser Argumentation z. B. *Wernsmann*, Das gleichheitswidrige Steuergesetz, 1999, 90; *Maurer*, Zur Verfassungswidrigerklärung von Gesetzen, in Festschrift für Werner Weber, 1974, 345 (354 f.).

¹⁵⁹ BVerfG v. 8.12.2021 – 2 BvL 1/13, BVerfGE 160, 41 (auf Gewinneinkünfte beschränkte Begrenzung des Tarifs), siehe dort den Tenor.

grundsteuerlichen Hebesatzdifferenzierung nicht unähnlich: Ab dem Veranlagungszeitraum 2007 galt ein sog. Reichensteuersatz von 45 %; für sog. Gewinneinkünfte sah § 32c EStG (im Ergebnis, nämlich in Gestalt einer Entlastung von 3 %) nur für das Jahr 2007 vor, dass diese nur mit 42 % zu besteuern sind. Im Jahr 2007 galten damit (ab einem zu versteuernden Einkommen von 250.000 EUR) zwei unterschiedliche Einkommensteuerspitzensätze. Ab dem Veranlagungszeitraum 2008 galt für alle Einkünfte gleichermaßen der Reichensteuersatz in Höhe von 45 %. Prozessual wiederum war der Fall dadurch gekennzeichnet, dass ein Steuerpflichtiger mit Überschusseinkünften, die deutlich über 250.000 EUR lagen, anlässlich der Anfechtung seines Einkommensteuerbescheides die Gleichheitswidrigkeit der niedrigeren Steuerbelastung der Bezieher von Gewinneinkünften geltend machte. Das Bundesverfassungsgericht gab dem Gesetzgeber auf, den festgestellten Verfassungsverstoß rückwirkend zu beseitigen.¹⁶⁰ Angesichts der Vergleichbarkeit der Konstellationen (Belastungsunterschiede bei gleicher Leistungsfähigkeit wegen differenzierender Tarif-/Steuersatznormen) spricht die Entscheidung dafür, dass die Gleichheitswidrigkeit der Differenzierung jedenfalls den niedrigeren Hebesatz für die Wohngrundstücke erfasst.

Betrachtet man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum gleichheitswidrigen Begünstigungsausschluss bei der Erbschaftsteuer spricht diese auf den ersten Blick sogar für Gesamtnichtigkeit, d. h. die Nichtigkeit beider Hebesätze. Das Bundesverfassungsgericht befand in dieser Entscheidung die Begünstigungsnormen der §§ 13a f. ErbStG für gleichheitswidrig, verklammerte diese aber mit der Tarifnorm des § 19 ErbStG dergestalt, dass an der gleichheitskonformen Ausgestaltung der Begünstigungsnormen letztlich das Schicksal des gesamten Erbschaftsteuergesetzes hing.¹⁶¹ Zu überlegen ist, ob dieser Entscheidung der verallgemeinerungsfähige Grundsatz entnommen werden kann, dass stets von Gesamtnichtigkeit auszugehen ist, wenn eine Begünstigung ob ihres Umfang (im Entscheidungsfall: weil sie einen Bereicherungsgegenstand, nämlich unternehmerisches Vermögen, weitgehend von der Besteuerung ausnimmt) die Frage nach der Gleichheit bezogen auf die gesamte Steuer aufwirft. Ein solcher Grundsatz wäre jedenfalls auch für eine Hebesatzdifferenzierung von Bedeutung. Bei genauem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass das Bundesverfassungsgericht damit Rücksicht auf das Gesamtregelungskonzept des Gesetzgebers nehmen wollte. Denn der

¹⁶⁰ BVerfG v. 8.12.2021 – 2 BvL 1/13, BVerfGE 160, 41 Rn. 91 (auf Gewinneinkünfte beschränkte Begrenzung des Tarifs).

¹⁶¹ BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 283 f. (Erbschaftsteuer III).

isolierte Wegfall der §§ 13a f. ErbStG stand im erkennbaren Widerspruch zu seinem (grundsätzlich auch vom Bundesverfassungsgericht für legitim befundenen) Verschonungsanliegen.¹⁶²

Die Entscheidung weist mit der Maßgeblichkeit des gesetzgeberischen Konzepts vielmehr den Weg in die Richtung, wie er auch in der Verwaltungsrechtsprechung zur Gesamtnichtigkeit von Satzungen beschritten worden ist: Es wird nach der Teilbarkeit einer Satzung gefragt und Voraussetzung hierfür ist, dass die ohne den nichtigen Teil bestehende Restregelung sinnvoll bleibt und darüber hinaus mit Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne den zur Unwirksamkeit führenden Teil erlassen worden wäre.¹⁶³ Bei Anlegung dieses Maßstabes spricht freilich erst einmal Einiges gegen eine Gesamtnichtigkeit. Der Hebesatz für die Nichtwohngrundstücke kann nämlich aus Sicht der Gemeinde sinnvoller Weise bestehen bleiben. Der Fortbestand der Hebesatzregelung für die Nichtwohngrundstücke schützt – neben den noch zu erörternden Regelungen über die Bestandskraft (dazu C. IV. 4.) – gerade ihr Grundsteueraufkommen. Ob der Satzungsgeber womöglich mit Blick auf eine kalkulierte Grundsteueraufkommenserwartung für Nichtwohngrundstücke einen niedrigeren Hebesatz vorgesehen hätte, wenn er von Anfang an gewusst hätte, dass er Wohngrundstücke nicht bzw. nicht in dem Umfang entlasten darf, wie er es getan hat, ist daher ohne Bedeutung. Auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts haben solche das Aufkommen gesamthaft betrachtenden Überlegungen für den Willen des Gesetzgebers bisher keine Rolle gespielt, vor allem nicht in der bereits erwähnten Entscheidung zu § 32c EStG.

Allein anhand der vorstehenden Überlegungen lässt sich die Unwirksamkeitsreichweite allerdings nicht bestimmen. Vor allem die bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen waren auch davon geprägt, dass das Bundesverfassungsgericht vielfach nur auf die Unvereinbarkeit des gleichheitswidrigen Zustandes erkennt und dies verbunden mit der Aufforderung zur künftigen oder rückwirkenden Neuregelung. Aber gerade insoweit tun sich entscheidende Unterschiede zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und dessen Handhabung des Verwaltungsprozessrechts auf, denen ebenfalls Rechnung getragen werden muss. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich nämlich die Ansicht durchgesetzt, dass eine gleichheits-

¹⁶² Vgl. *Driën*, Wegfall oder Fortgeltung des verfassungswidrigen Erbschaftsteuergesetzes nach dem 30.6.2016, DStR 2016, 643 (646), dort auch m. N. zur Diskussion.

¹⁶³ BVerwG v. 11.7.2012 – 9 CN 1/11, BVerwGE 143, 301 Rn. 30; OVG Schleswig v. 24.4.2024 – 6 KN 2/24, juris Rn. 112 (gleichheitswidrige Steuermaßstabsregelung).

widrige Steuersatzungsnorm nichtig ist und eine bloße Unvereinbarkeitserklärung – wie sie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade bei Steuergesetzen anzutreffen ist – nicht in Betracht kommt. Das wird sowohl für Normenkontrollverfahren wie auch den Anfechtungsrechtsstreit mit seiner inzidenten Normenkontrolle angenommen (eingehend nachfolgend C. IV. 5.). Legt man dies zugrunde, würde sich bei Reduzierung der Nichtigkeitsfolge auf die begünstigende Norm (niedrigerer Hebesatz für Wohngrundstücke) ein eklatantes Rechtsschutzdefizit für die Steuerpflichtigen, denen Nichtwohngrundstücke zuzurechnen sind, einstellen. Besonders deutlich wird dies in der Konstellation des Anfechtungsrechtsstreites: Wäre nur die Hebesatzregelung für die Nichtwohngrundstücke wirksam (also nur der Hebesatz für die Wohngrundstück unwirksam), würde seine Klage gegen den Grundsteuerbescheid trotz der Gleichheitswidrigkeit ohne Erfolg bleiben. Ein wie auch immer vom Gericht an den Satzungsgeber adressierter Auftrag, rückwirkend eine gleichheitskonforme Neuregelung zu bewirken, würde für ihn ohne jegliche rechtliche Relevanz bleiben. Sollte der Satzungsgeber den Hebesatz nämlich im Nachgang zu seinem Klageverfahren auf ein gleichheitskonformes Maß absenken (z. B. auf das Niveau des Hebesatzes für die Wohngrundstücke), könnte dies in seinem konkreten Fall nicht mehr umgesetzt werden. Mit der (rechtskräftigen) Abweisung seiner Anfechtungsklage ist der Grundsteuerbescheid formell bestandskräftig geworden und die Abgabenordnung (anwendbar über § 1 Abs. 2 AO) kennt keine Vorschrift, die eine Änderung eines Steuerbescheides allein aufgrund seiner (mit der rückwirkenden Hebesatzabsenkung nachträglich eingetretenen) Rechtswidrigkeit erlaubt. Anders als der Parlamentsgesetzgeber kann die Gemeinde auch keine Norm schaffen, die für diesen Fall die Bestandskraft durchbricht; hierfür fehlt ihr die Kompetenz. Insoweit bliebe allenfalls die Möglichkeit eines Billigkeitserlasses nach § 227 AO. Für die Nichtigkeit auch des (höheren) Hebesatzes für die Nichtwohngrundstücke spricht daher die Effektivität des Rechtsschutzes gegen eine gleichheitswidrige Satzungsbestimmung. Damit der Grundstückseigentümer eines Nichtwohngrundstücks, der bereits ein Klageverfahren angestrengt hat, sein aus dem Gleichheitssatz folgendes subjektives Recht auch tatsächlich verwirklichen kann, muss auch der höhere Hebesatz für die Nichtwohngrundstücke von der Unwirksamkeit erfasst werden.

3. Bedeutung einer Unwirksamkeitserklärung der Hebesatzsatzung für das Verfahrensrecht

Kommt es zum Unwirksamkeitsausspruch nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO wirkt dieser inter omnes.¹⁶⁴ Dies berührt aber die bereits bestandskräftigen Grundsteuerbescheide in ihrem Bestand nicht. Denn das wegen § 1 Abs. 2 AO maßgebliche Verfahrensrecht kennt keine Ermächtigungsgrundlage, die tatbestandlich allein an die Rechtswidrigkeit eines Steuerbescheides anknüpft. Damit stellen sich – anders als bei § 48 VwVfG – noch nicht einmal Fragen zu einem subjektiven Recht der Steuerpflichtigen auf fehlerfreie Ausübung eines Aufhebungsermessens. Allerdings besteht in der Konstellation formell bestandskräftig festgesetzter, aber noch nicht erhobener Grundsteuern die Vollstreckungssperre des § 183 Satz 2 VwGO.¹⁶⁵

4. Rückwirkende „Heilung“ von gleichheitswidrigen Steuersatzungen

Ob ein Steuergesetz rückwirkend in Kraft gesetzt werden darf, ist eine Frage der Abwägung der widerstreitenden Belange, vor allem der Bewertung des schutzwürdigen Vertrauens des Steuerpflichtigen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Abwägung durch eine Zweiteilung vorstrukturiert: Es unterscheidet eine sog. unechte Rückwirkung (tatbestandliche Rückanknüpfung) von einer sog. echten Rückwirkung (Rückbewirkung von Rechtsfolgen). Während die Rechtsprechung zur unechten Rückwirkung in den letzten Jahren eine gewisse Neujustierung erfahren hat¹⁶⁶, gilt für die echte Rückwirkung nach wie vor der Grundsatz, dass diese grundsätzlich unzulässig ist, sofern nicht ausnahmsweise die Betroffenen schon im Zeitpunkt, auf den die Rückwirkung bezogen wird, nicht auf den Fortbestand einer gesetzlichen Regelung vertrauen durften, sondern mit deren Änderung rechnen mussten. Für diese

¹⁶⁴ Panzer/Schoch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwGO § 47 Rn. 119 (Febr. 2016).

¹⁶⁵ Nach überwiegender Ansicht ist § 183 VwGO auch auf unanfechtbare Verwaltungsakte anzuwenden (so Giesberts in BeckOK-VwGO, VwGO § 47 Rn. 86 [70. Edition, Stand 1.7.2024]; Redeker/Kothe/von Nicolai in Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 17. Aufl. 2022, VwGO § 47 Rn. 45; Ziekow in Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl. 2018, VwGO § 47 Rn. 380); zum Teil werden kompetenzrechtliche Bedenken geäußert (die hier konkret wegen der Bundesgesetzgebungskompetenz für die Bestandskraft von Steuerbescheiden gar nicht verfangen würden), sodann wird aber gleichwohl ein gleichlautender allgemeiner Rechtsgedanke angenommen (Pietzner in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwGO § 183 Rn. 51 ff.).

¹⁶⁶ Eingehend Stalbold, Liegen die neuere Rechtsprechung des Ersten und Zweiten Senats des BVerfG zur unechten Rückwirkung im Steuerrecht auf einer Linie?, in Festschrift 75 Jahre Finanzgericht Münster, 2024, 145.

Ausnahme verweist das Bundesverfassungsgericht regelmäßig auf eine Rechtslage, die so unklar und verworren war, dass eine Klärung erwartet werden musste, oder den Fall, dass das bisherige Recht in einem Maße systemwidrig und unbillig war, dass ernsthafte Zweifel an seiner Verfassungsmäßigkeit bestanden. Dessen ungeachtet müsse der Vertrauensschutz des Betroffenen ferner dann zurücktreten, wenn überragende Belange des Gemeinwohls, die dem Prinzip der Rechtssicherheit vorgehen, eine rückwirkende Beseitigung erfordern oder wenn durch die sachlich begründete rückwirkende Gesetzesänderung kein oder nur ganz unerheblicher Schaden verursacht wird.¹⁶⁷

Das Inkraftsetzen einer Hebesatzsatzung für (längst) abgeschlossene Zeiträume ist eine solche (nach dem Vorstehenden nur ausnahmsweise zulässige) echte Rückwirkung (Rückbewirkung von Rechtsfolgen). Das gilt auch für den Fall, dass der Hebesatz rückwirkend erhöht wird. Vertrauensschutz ist zwar vor allem Dispositionsschutz und mit Blick auf die rückwirkende Änderung des Hebesatzes kann insoweit wohl allein auf die Disposition in Gestalt der anderweitigen Verwendung des Geldes angeführt werden; das würde freilich zu dem merkwürdigen Ergebnis führen, dass derjenige, der „gespart“ hat, mangels Disposition weniger schutzwürdig wäre. Das Bundesverfassungsgericht hat aber zu Recht nicht solche differenzierenden Überlegungen angestellt, sondern generell das Vertrauen in die Beständigkeit eines Steuersatzes für abgeschlossene Zeiträume als schutzwürdig angesehen.¹⁶⁸

Die vom Bundesverfassungsgericht zugelassenen Ausnahmen von der grundsätzlich unzulässigen echten Rückwirkung sind gerade bei unwirksamen Steuersatzungen von Bedeutung. Insoweit ist vor allem auf zwei Ansatzpunkte hinzuweisen, die in der Rechtsprechung bereits klar zu Tage getreten sind:

Die Rechtsprechung erachtet, erstens, das Vertrauen des Steuerpflichtigen nämlich dann nicht als schutzwürdig und erlaubt damit eine solche echte Rückwirkung, soweit die Rechtsposition des Steuerpflichtigen durch die neue, rückwirkend in Kraft gesetzte Satzung nicht schlechter wird als sie mit der beanstandeten Satzung war. Umgekehrt formuliert: Schutzwürdiges

¹⁶⁷ So die Zusammenfassung in BVerfG v. 17.12.2013 – 1 BvL 5/08, BVerfGE 135, 1 Rn. 65 m. umf. N.

¹⁶⁸ BVerfG v. 19.12.1961 – 2 BvL 6/59, BVerfGE 13, 261 (rückwirkende Erhöhung der Körperschaftsteuer für den Veranlagungszeitraum 1951 von 50 Prozent auf 60 Prozent durch Gesetz vom 20.5.1952).

Vertrauen kann nur gegenüber einer Höherbelastung bestehen.¹⁶⁹ Das Bundesverwaltungsgericht selbst gibt für die Umsetzung dessen eine Handlungsempfehlung: Die neue, gleichheitskonforme Satzung könne vorsehen, dass die nach der alten, gleichheitswidrigen Satzung vorgesehenen Steuerbeträge als Höchstbeträge vorgesehen werden.¹⁷⁰

Zweitens, hat die Verfassungs- und Verwaltungsrechtsprechung auch eine Rückwirkung mit Verschlechterung gegenüber demjenigen zugelassen, der die Bescheide mit der Begründung der Unwirksamkeit der Satzungsregelung angefochten hatte. Wer einen Bescheid anfechte, müsse – dies jedenfalls unter dem Blickwinkel des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes – grundsätzlich auch die Verschlechterung seiner Position in Kauf nehmen und könne deshalb ein entgegenstehendes schutzwürdiges Vertrauen aufgrund dieses Bescheids nicht bilden.¹⁷¹

Beide Fallgruppen betreffen den Steuerpflichtigen, der gleichheitswidrig benachteiligt wurde. Die Frage ist allerdings, wie es sich mit den Steuerpflichtigen verhält, die bisher begünstigt wurden. Für den Satzungsgeber, der erfahren hat, dass seine Differenzierung gleichheitsrechtlich nicht bzw. so nicht hält, drängt sich jedenfalls die Frage auf, ob er auch diese Gruppe der Steuerpflichtigen rückwirkend höher belasten kann.

Das Bundesverfassungsgericht bejaht dies grundsätzlich, sendet aber in Bezug auf die Voraussetzungen unterschiedliche Signale aus:

Auf der einen Seite ist die Entscheidung zur Grunderwerbsteuerlichen Ersatzbemessungsgrundlage zu nennen, in der das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber in Bezug auf den für gleichheitswidrig befundenen § 8 Abs. 2 GrEStG aufgegeben hat, rückwirkend eine Neuregelung zu treffen. Dabei wurde in „Kauf genommen“, dass es aufgrund der rückwirkenden Neugestaltung der Bemessungsgrundlage zu einer höheren Grunderwerbsteuerbelastung kommen kann. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner zweiten Erbschaftsteuerentscheidung bereits neun Jahre zuvor, die Bewertung des Grundbesitzes nach Maßgabe der §§ 138 ff. BewG für gleichheitswidrig erachtet. Gleichwohl nahm § 8 Abs. 2 GrEStG danach immer

¹⁶⁹ BVerfG v. 3.9.2009 – 1 BvR 2384/08, BVerfGK 16, 162; BVerwG v. 9.6.2010 – 9 CN 1/09, BVerwGE 137, 123 Rn. 27.

¹⁷⁰ BVerwG v. 9.6.2010 – 9 CN 1/09, BVerwGE 137, 123 Rn. 27.

¹⁷¹ BVerwG v. 15.4.1983 – 8 C 170/81, BVerwGE 67, 129; dem folgend BVerfG v. 3.9.2009 – 1 BvR 2384/08, BVerfGK 16, 162; ferner VGH München v. 23.2.2023 – 20 B 21/1676, juris Rn. 55 f.

noch auf diese Vorschriften Bezug. Die Möglichkeit einer rückwirkenden Höherbelastung begründet das Bundesverfassungsgericht sodann damit, dass auch den Steuerpflichtigen aufgrund einer anderen (gut neun Jahre zuvor ergangenen) bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung „klar sein [musste], dass die Bewertungsregeln der §§ 138 ff. BewG zu erheblichen Ungleichheiten führen, die mit großer Wahrscheinlichkeit auch die Grunderwerbsteuerbemessung betreffen würden“.¹⁷² Die Zulässigkeit einer rückwirkenden Höherbelastung gründet also darin, dass aufgrund der bereits bekannten gleichheitsrechtlichen Mängel der einschlägigen Bewertungsregeln kein schutzwürdiges Vertrauen bei den Steuerpflichtigen entstehen konnte. Das Gericht ist sich dabei allerdings auch der verfahrensrechtlichen Grenze einer solchen Höherbelastung bewusst, sofern das Verfahrensrecht nicht geändert wird: Umsetzen lässt sich eine solche auf der Grundlage des rückwirkend in Kraft getretenen Rechts nach der Abgabenordnung nur, wenn eine Grunderwerbsteuerveranlagung noch „offen“ ist – es also an einem Steuerbescheid fehlt oder ein solcher angefochten ist¹⁷³; allein die Änderbarkeit eines Steuerbescheides – vor allem eine solche nach § 164 Abs. 2 AO – reicht hingegen nicht aus, weil § 176 AO hier eine Änderung zu Lasten des Steuerpflichtigen ausschließt.¹⁷⁴

Auf der anderen Seite ist auf die bereits unter C. IV. 2. dargestellte Entscheidung zur Tariffifferenzierung zwischen Überschuss- und Gewinneinkünften im Veranlagungszeitraum 2007 hinzuweisen. In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber auch den Weg aufgezeigt, durch die rückwirkende Aufhebung der begünstigenden Norm einen gleichheitskonformen Zustand herzustellen¹⁷⁵, was nichts anderes als eine rückwirkende

¹⁷² BVerfG v. 23.6.2015 – 1 BvL 13/11, BVerfGE 139, 285 Rn. 92 (Grunderwerbsteuerliche Ersatzbemessungsgrundlage).

¹⁷³ Jedenfalls im Einspruchsverfahren nach der Abgabenordnung gibt es kraft ausdrücklicher Anordnung kein Verböserungsverbot (vgl. § 367 Abs. 2 Satz 2 AO). Allerdings ist der Steuerpflichtige nach dem Hinweis auf die anstehende Verböserung nicht gehindert, den Einspruch zurückzunehmen und so der Verböserung zu entgehen. Im Anfechtungsklageverfahren ist hingegen ein Verböserungsverbot zu berücksichtigen.

¹⁷⁴ Von der Anwendbarkeit des § 176 AO auf Unvereinbarkeitserklärungen und rückwirkende Neuregelungen, die zu einer höheren Belastung führen, geht jedenfalls BVerfG v. 23.6.2015 – 1 BvL 13/11, BVerfGE 139, 285 Rn. 91 (Grunderwerbsteuerliche Ersatzbemessungsgrundlage) aus; ebenso von Wedelstädt in Gosch, Abgabenordnung/Finanzgerichtsordnung, AO § 176 Rn. 20 (Mai 2018); von Groll in Hübschmann/Hepp/Spitaler, Abgabenordnung/Finanzgerichtsordnung, AO § 176 Rn. 143 (Mai 2015).

¹⁷⁵ BVerfG v. 8.12.2021 – 2 BvL 1/13, BVerfGE 160, 41 Rn. 91 (auf Gewinneinkünfte beschränkte Begrenzung des Tarifs).

Höherbelastung der bisher niedriger besteuerten Steuerpflichtigen mit Gewinneinkünften bedeutet. Weitergehende Ausführungen, mit denen aufgezeigt wird, wie sich dies in die Ausnahmefallgruppen der echten Rückwirkung fügen soll, fehlen allerdings. Stattdessen weist das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf diese Handlungsalternative daraufhin, dass nicht mehr anfechtbare Entscheidungen, die auf der verfassungswidrigen Norm beruhen, hiervon wegen § 79 Abs. 2 BVerfGG nicht berührt werden und daher die Neuregelung ohnehin nur die noch nicht bestandskräftigen Entscheidungen erfasst.¹⁷⁶ Es gilt insoweit mithin das zuvor Gesagte: Eine rückwirkende Höherbelastung kann nur diejenigen erfassen, denen gegenüber noch gar kein Steuerbescheid ergangen ist oder die ihren Steuerbescheid angefochten haben. Der Gesetzgeber hat diese verfahrensrechtliche Ausgangslage im Anschluss an die Entscheidung zu § 32c EStG auch „genutzt“: Er hat die Norm aufgehoben, aber zugleich darauf hingewiesen, dass von den bisher Begünstigten wegen der eingetretenen Bestandskraft praktisch niemand höher belastet werde. Der Bundesgesetzgeber hätte freilich die Möglichkeit gehabt, zugleich eine Norm zu schaffen, die eine Änderung der bestandskräftigen Steuerbescheide zu Umsetzung der Aufhebung des § 32c EStG erlaubt. Da der Gesetzgeber dies nicht getan, musste im Nachgang nicht geklärt werden, wie ernst es das Bundesverfassungsgericht mit der – auf den ersten Blick an keine weiteren Voraussetzungen geknüpften – rückwirkenden Höherbelastung der bisher Begünstigten wirklich gemeint hat. Unseres Erachtens darf man diese Entscheidung jedenfalls nicht überinterpretieren. Dass das Bundesverfassungsgericht die von ihm selbst formulierten Grenzen einer (immerhin: echten) rückwirkenden Steuergesetzgebung nicht erwähnt, bedeutet nicht, dass sie nicht gelten sollen.¹⁷⁷ Vor allem wird man der Entscheidung nicht die unausgesprochene Aussage entnehmen können, dass sich bei einer Steuersatzdifferenzierung nie schutzwürdiges Vertrauen bilden kann.

Aus Sicht des kommunalen Satzungsgebers ist die Flankierung einer rückwirkenden Erhöhung des Hebesatzes für die Wohngrundstücke durch die Schaffung einer eigenständigen Korrektornorm für bestandskräftige Grundsteuerbescheide schon aus kompetenziellen Gründen keine Option. Sie können nur den Hebesatz rückwirkend erhöhen und müssen sich in Bezug auf die Umsetzung dieser Entscheidung in das bereits dargestellte Korsett der wegen

¹⁷⁶ BVerfG v. 8.12.2021 – 2 BvL 1/13, BVerfGE 160, 41 Rn. 91, 93 (auf Gewinneinkünfte beschränkte Begrenzung des Tarifs).

¹⁷⁷ Davon geht auch *Wernsmann*, Rückwirkende Beseitigung von verfassungsrechtlich festgestellten Verstößen gegen den Gleichheitssatz durch den (Steuer-) Gesetzgeber, DStR 2023, 2745 (2748 f.) aus.

§ 1 Abs. 2 AO maßgeblichen Abgabenordnung fügen (C. V. 2.). Für sie gilt daher das Vorstehende ohne die Möglichkeit, sich hiervon einfach-rechtlich „befreien zu können“: Eine Änderung eines bestandskräftigen Grundsteuerbescheides allein wegen einer rückwirkend in Kraft gesetzten Hebesatzänderung ist von der Abgabenordnung nicht vorgesehen. Da bei realitätsnaher Betrachtung die Gleichheitswidrigkeit der Hebesatzdifferenzierung erst Jahre nach der Grundsteuerveranlagung durch ein Gericht erkannt werden wird und es für die Zurechnungssubjekte von Wohngrundstücken kaum einen Grund gibt, ihren Grundsteuerbescheid anzufechten¹⁷⁸, dürften im Zeitpunkt des rückwirkenden Satzungserlasses (allenfalls) wenige Grundsteuerfälle betreffend Wohngrundstücke offen sein.¹⁷⁹ Nur für diese Fälle ist sodann relevant, wie streng oder großzügig man den Maßstab einer rückwirkenden Steuererhöhung formuliert (dazu erst nachfolgend). Zugleich ergibt sich in Bezug auf diese Fälle sodann auch ein eigenständiges Ungleichbehandlungsthema: Es wird zum Teil mit guten Gründen geltend gemacht, dass die Höherbelastung nicht allein von der verfahrensrechtlichen Ausgangssituation abhängig sein sollte; diese sei ein eher zufälliger Anknüpfungspunkt.¹⁸⁰ Gleichheitswidrig wäre diese Differenzierung wohl nicht, aber den Betroffenen dürfte dies nur schwer zu vermitteln sein.

Fügt man dies zu einem Gesamtbild zusammen, zeigt sich Folgendes:

- Eine rückwirkende Hebesatzregelung ist möglich und zur Beseitigung eines hebesatzlosen Zustandes sowohl für die offenen Fälle (bescheidloser Zustand, anhängiges Rechtsbehelfsverfahren) als auch für die Fälle, in denen das Vollstreckungsverbot des § 183 Satz 2 VwGO gilt (dazu C. IV. 3.), notwendig. In allen anderen Fällen gilt und bleibt es bei

¹⁷⁸ Es kann wegen der Bindungswirkung des Grundsteuermessbescheids allenfalls vorgetragen werden, dass der Hebesatz falsch angewendet wurde, dass die Hebesatzsatzung unwirksam ist oder dass Festsetzungsverjährung eingetreten ist (*Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, GrStG § 25 Rn. 21).

¹⁷⁹ Sofern sie wegen eines Widerspruchsverfahren offen sein sollten, gilt auch für nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung zu führende Widerspruchsverfahren, dass eine Verböserung grundsätzlich möglich ist (zur Diskussion m. umf. N. nur *Porsch* in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwGO § 68 Rn. 47 ff. [März 2023]), aber auch hier eine Zurücknahme des Widerspruchs eine Verböserung hindern kann.

¹⁸⁰ So *Wernsmann*, Rückwirkende Beseitigung von verfassungsrechtlich festgestellten Verstößen gegen den Gleichheitssatz durch den (Steuer-) Gesetzgeber, DStR 2023, 2745 (2748 f.).

der bereits eingetretenen Bestandskraft (dazu die Ausführungen unter diesem Gliederungspunkt).

- Die Eigentümer von Nichtwohngrundstücken, welche die an sie gerichteten Grundsteuerbescheide angefochten haben, genießen keinen Vertrauensschutz in Bezug auf die Belastung mit der Grundsteuer als solche. Die Gemeinde kann mithin die entstandene „Lücke“ durch die rückwirkende Festsetzung eines neuen Hebesatzes für die Nichtwohngrundstücke schließen. Die zulässige Höhe dieses Hebesatzes beurteilt sich nach der konkreten gleichheitsrechtlichen Beanstandung. Wurde die gleichheitskonforme Möglichkeit einer Hebesatzdifferenzierung ganz grundsätzlich in Abrede gestellt, verbleibt nur die Möglichkeit, den Hebesatz für die Wohngrundstücke zu übernehmen. Wurde nur die Hebesatzspreizung ob ihrer Quantität beanstandet, kann eine geringere Hebesatzdifferenz aber die Anforderungen des Gleichheitssatzes erfüllen, dann kann auch weiterhin ein gegenüber den Wohngrundstücken höherer – nunmehr allerdings niedriger als zuvor zu bemessener – Hebesatz für die Nichtwohngrundstücke festgesetzt werden.
- Die Eigentümer von Wohngrundstücken wird man hingegen rückwirkend nicht höher belasten können. Das Bundesverfassungsgericht mag in der Entscheidung zur Steuersatzdifferenzierung zwischen Überschuss- und Gewinneinkünften (ohne weitere Begründung) eine solche Höherbelastung des bisher niedriger belasteten Steuerpflichtigen womöglich für zulässig erachtet haben; eine tragende Aussage fehlt allerdings. Wenn man die bisher formulierten Ausnahmefallgruppen zur echten Rückwirkung aber ernst nimmt – und dies hat das Bundesverfassungsgericht in der ebenfalls oben dargestellten Entscheidung zur Grunderwerbsteuerlichen Ersatzbemessungsgrundlage richtigerweise getan –, dann erscheint es uns jedenfalls kaum begründbar, warum die Zurechnungssubjekte von Wohngrundstücken keinen Vertrauensschutz genießen sollten. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsteuer hindert schutzwürdiges Vertrauen jedenfalls nicht. Entsprechendes gilt für die seit der Grundsteuerreform im Fachschrifttum geführte und vor allem auch in der Tagespresse fast dauerhaft präsente Verfassungswidrigkeitsdiskussion in Bezug auf das neue Recht. Denn sowohl die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts als auch die „Folgediskussion“ betreffen vornehmlich die grundsteuerrechtliche Bemessungsgrundlage und allenfalls am Rande noch vorgelagerte Fragen (Steuertypus, Belastungsgrund). Die (vergleichbare) Frage der Gleichheitswidrigkeit einer Messbetragsdifferenzierung (die sich bei § 15 Abs. 1 GrStG und den landesrechtlichen

Regelungen in Sachsen und im Saarland stellt) ist im Fachschrifttum bisher nur positiv beantwortet worden.¹⁸¹ Die hier konkret betroffene Hebesatzdifferenzierung als gemeindliche Entscheidung ist im Fachschrifttum gleichheitsrechtlich bisher noch gar nicht diskutiert worden.¹⁸² Selbst wenn sich dies aufgrund der ersten kommunalpolitischen Debatten mit Blick auf § 1 Abs. 1 NWGrStHsG ändern sollte und gleichheitsrechtliche Einwände in der Fach- oder gar Tagespresse erhoben werden sollten, kann man von den Grundstückseigentümern nicht ernsthaft erwarten, dass sie diese typischerweise kennen und in ihrer jenseits des Politischen liegenden Relevanz einordnen können müssen. Es ist daher kein Grund erkennbar, warum sie nicht auf die einmal festgesetzte Grundsteuer vertrauen können sollen.

5. Keine bloße Unvereinbarkeitserklärung mit Fortgeltungsanordnung bei gleichheitswidrigen Steuersatzungen

Das Bundesverfassungsgericht berücksichtigt das Interesse an einer verlässlichen Finanz- und Haushaltsplanung sowie einem gleichmäßigen Verwaltungsvollzug für Zeiträume weitgehend schon abgeschlossener Veranlagungszeiträume häufig dadurch, dass es in Ansehung gleichheitswidriger Steuerrechtsnorm nur die Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz ausspricht, die Geltung der Norm für die Vergangenheit und einen bestimmten Übergangszeitraum nicht antastet und dem Gesetzgeber aufgibt, bis zum Ablauf des Übergangszeitraums eine gleichheitskonforme Regelung zu erlassen („Unvereinbarkeitserklärung mit befristeter Fortgeltungs-

¹⁸¹ Vgl. für § 15 Abs. 1 GrStG z. B. *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, Grundlagen Rn. 115; *Winkler*, Die Verfassungsmäßigkeit der Grundsteuerreform, 2023, 240 f.; soweit *Desens* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, SächsGrMG Rn. 8 (Jan. 2022) verfassungsrechtliche Zweifel gegenüber § 15 Abs. 1 GrStG geltend macht, gründen diese allein darin, dass der Gesetzgeber einen unzulässigen Differenzierungszweck verfolgen soll (intertemporäre Aufkommensneutralität statt Wohnraumförderung); für die Messzahldifferenzierung nach dem SächsGrStMG FG Sachsen v. 24.10.2023 – 2 K 574/23, EFG 2024, 233; *Desens* in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, SächsGrMG Rn. 34 ff. (Jan. 2022); *Wackerbeck*, Anmerkung zu FG Sachsen v. 24.10.2023 – 2 K 574/23, EFG 2024, 238 (239).

¹⁸² Vgl. lediglich *Stahlschmidt*, Die Grundsteuer in NRW - ein Problemfall, Die erste Seite in Heft 29-30 des Betriebsberaters v. 15.7.2024, der nur darauf hinweist, dass „gegen die Einführung der gesplitteten Hebesätze verfassungsrechtliche Bedenken ins Feld geführt“ [werden] ohne diese zu spezifizieren.

anordnung“)¹⁸³. Diesen Rechtsfolgenausspruch hat das Bundesverfassungsgericht auch in der Entscheidung zur Grundsteuer wegen der gleichheitswidrigen Einheitswerte getroffen.¹⁸⁴

Das Bundesverwaltungsgericht hat eine „Übertragung“ dieser Rechtsprechungsgrundsätze auf Steuersatzungen abgelehnt und dies ungeachtet der prozessualen Konstellation. Begründet wird dies damit, dass, erstens, die Verwaltungsgerichtsordnung keine Vorschrift enthalte, die einen bloßen Unvereinbarkeitsausspruch trage, und zweitens, sich der Gesetzgeber mit dem Verweis in § 47 Abs. 5 Satz 3 VwGO auf § 183 VwGO den Folgen einer Unwirksamkeitswirkung für die Vergangenheit angenommen habe, was wegen des Fehlens weiterer Sondervorschriften gegen eine planwidrige Regelungslücke spreche. Das Bundesverwaltungsgericht hat zwar angedeutet, dass in besonderen Ausnahmefällen auch bei Satzungen eine bloße Unvereinbarkeitsfeststellung und eine Weitergeltung der Satzung in Betracht kommen könnte, umschreibt die dafür notwendige Situation allerdings mit „Notstand“, was eine sehr hohe Hürde bedeutet.¹⁸⁵ Ein solcher Fall sei im Streitfall – dort: Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG durch die Verwendung des Stückzahlmaßstabes in einer Spielgerätesteuersatzung – nicht gegeben, weil der Gleichheitsverstoß (nach Maßgabe der unter C. IV. 4. bereits dargestellten Grundsätze, d. h. unter Vermeidung einer Schlechterstellung) rückwirkend geheilt werden könne¹⁸⁶.

¹⁸³ Statt vieler nur BVerfG v. 13.2.2008 – 2 BvL 1/06, BVerfGE 120, 125; BVerfG v. 7.5.2013 – 2 BvR 909/06 u. a., BVerfGE 133, 377; BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 287 (Erbsteuer III); Nachweise zur Diskussion u. a. bei *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Aufl. 2021, Rn. 394 ff.; *Werth*, Rechtsschutzgewähr und Rechtsfolgenaussprüche in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, Entwicklungslinien und Zukunftsfragen des Steuerverfassungsrechts, Festschrift für den Bundesfinanzhof – 100 Jahre Steuerrechtsprechung, 2018, 535 (540 ff.).

¹⁸⁴ BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14, BVerfGE 148, 147 Rn. 177 ff. (Grundsteuer).

¹⁸⁵ Ein solcher wurde z. B. bei einer gleichheitswidrigen Corona-Schutzverordnung angenommen (BayVGh v. 27.4.2020 – 20 NE 20/793, juris Rn. 28 im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO).

¹⁸⁶ Grundlegend BVerwG v. 9.6.2010 – 9 CN 1/09, BVerwGE 137, 123 Rn. 29 (Spielgerätesteuern); zuvor im Ergebnis auch bereits BVerwG v. 26.1.1995 – 8 B 193/94, NVwZ-RR 1996, 54 (55) für eine Gebührensatzung; sodann gefestigte Rechtsprechung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, vgl. für die Verfahren nach § 47 VwGO nur BVerwG v. 28.6.2022 – 8 CN 4/21, juris Rn. 36 (Versorgungswerksatzung); OVG Münster v. 22.6.2012 – 14 A 670/12, juris Rn. 5 ff.; VG Mannheim v. 17.12.2012 – 9 S 1352/11, juris Rn. 75 (Beitragssatzung); OVG Lüneburg v. 25.1.2021 – 9 KN 48/19, juris Rn. 88 (Versorgungswerksatzung).

Diese Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht später anlässlich eines Verfahrens, in dem es auf die Gleichheitswidrigkeit der Zweitwohnungssteuerbemessungsgrundlage anhand der Einheitswerte erkannt hat, bekräftigt und zudem auf die Bestandskraft der nicht angefochtenen Steuerbescheide hingewiesen:

*„Unzumutbare Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt durch die Aufhebung von Steuerbescheiden infolge der Nichtigkeit der Satzungsgrundlage sind regelmäßig und auch hier nicht zu befürchten. Denn für die Vergangenheit sind nur die noch nicht bestandskräftigen Bescheide betroffen. Es besteht keine Verpflichtung, unanfechtbare Bescheide zu überprüfen und anzupassen. Darüber hinaus sind die Kommunen berechtigt, eine ungültige Satzung rückwirkend durch eine neue Satzung zu ersetzen und auf dieser Grundlage Steuern auch für einen zurückliegenden Zeitraum neu zu erheben.“*¹⁸⁷

Diese Rechtsprechung wirkt auf den ersten Blick „gefestigt“, hatte allerdings bisher auch noch keine Steuersatzung zum Gegenstand, die durch eine mit der Hebesatzdifferenzierung vergleichbare gleichheitsrechtliche Situation gekennzeichnet war. Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts betrafen jeweils die Gleichheitswidrigkeit des Maßstabes (der Bemessungsgrundlage). Die Hebesatzdifferenzierung unterscheidet sich von diesen Konstellationen indes dadurch, dass die Achtung der Gewaltenteilung noch einmal in einer ganz anderen Qualität betroffen ist. Sie ist letztlich das Schulbeispiel für die im Gewaltenteilungsprinzips wurzelnde Zurückhaltung auf der Rechtsfolgenseite: Es obliegt dem Normgeber darüber zu befinden, ob nun für alle Grundstücke der höhere, der niedrigere oder anderer Hebesatz gelten soll bzw. – je nach Beanstandungsgrund – ob und inwieweit die Hebesatzspreizung nur auf das gleichheitsrechtlich zulässige Maß verringert wird. In der Literatur wird jedenfalls durchaus geltend gemacht, dass dann abweichend von § 47 Abs. 5 VwGO tenoriert werden darf, wenn ein Begünstigungsausschluss für gleichheitswidrig befunden wurde.¹⁸⁸

In der Begründungslogik des Bundesverwaltungsgerichts dürfte dieses im Gewaltenteilungsgrundsatz wurzelnde Argument indes ohne Bedeutung sein. Es verweist auf die normative Ausgangslage in der Verwaltungsgerichtsordnung und erwägt Ausnahmen von dem

¹⁸⁷ BVerwG v. 27.11.2019 – 9 C 4/19, BVerwGE 167, 137 Rn. 25.

¹⁸⁸ Schmidt/Lange, Die Sachentscheidung im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren, in Festschrift für Otto Mühl, 1981, 595 (605 ff.); Ziekow in Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl. 2018, VwGO § 47 Rn. 357.

Grundsatz allenfalls für ansonsten untragbare Situationen („Notstand“). Das Verhältnis zwischen Gericht und Normgeber hat hier bisher keine Erwähnung gefunden. Stattdessen dürfte das Bundesverwaltungsgericht seiner Achtung vor der Gestaltungsfreiheit des Satzungsgebers mit dem Verweis auf die Möglichkeit rückwirkender Satzungsgesetzgebung abschließend Ausdruck verliehen haben. Wenn das Bundesverwaltungsgericht in der Entscheidung zur Spielgerätesteuer den Rückwirkungsweg über eine Höchstbetragsregelung aufzeigt, dürfte es auch in Kauf genommen haben, dass das Gerätesteueraufkommen durch das Zusammenspiel von neuer Bemessungsgrundlage und Höchstbetragsregelung auch hinter dem Steueraufkommen, wie es sich nach der alten Satzung ergeben hätte, zurückbleibt. Der Spielraum zur Beseitigung eines Gleichheitsverstößes bewegt sich damit nur innerhalb der Grenzen zulässiger Rückwirkung.

VI. Kein subjektives Recht der Steuerpflichtigen auf eine Hebesatzdifferenzierung und erst recht nicht auf eine Begründung eines identischen Hebesatzes

Staatszielbestimmungen sollen das staatliche Handeln leiten, vermitteln aber keine Rechtsansprüche Einzelner (s. bereits C. III. 3. b. mit Nachweisen). Vor allem dort, wo dem Normgeber mehrere Handlungsmöglichkeiten offenstehen, um dem mittels der Staatszielbestimmung vorgegebenen „Auftrag“ Rechnung zu tragen, können weder Landes- noch Bundesverfassungsrecht ihn auf einen konkreten Verwirklichungsweg festlegen. Die jeweiligen Verfassungen achten insoweit den politischen Gestaltungsspielraum des Normgebers. Das gilt auch für den kommunalen Steuersatzungsgeber. Davon geht zu Recht auch die Gesetzesbegründung aus.¹⁸⁹

Nur der Vollständigkeit halber ist noch auf die Selbstverständlichkeit hinzuweisen, dass die kommunalpolitische Gestaltungsfreiheit der Gemeinde in keiner Weise durch das Verhalten anderer nordrhein-westfälischen Gemeinden gleichheitsrechtlich beeinflusst wird. Ungeachtet der Frage, ob der Gleichheitssatz überhaupt positiv eine Differenzierungspflicht zu begründen vermag, entfaltet er sein Anforderungsprogramm nur bezogen auf den jeweiligen Grundrechtsverpflichteten, hier also die konkrete Gemeinde. Der Anspruch auf Gleichbehandlung besteht nur gegenüber dem nach der Kompetenzverteilung konkret zuständigen Träger

¹⁸⁹ LT-Drucks. 18/9800, 2 („Im Falle der Festlegung eines identischen Hebesatzes beim Grundvermögen bedarf es keiner näheren Begründung, weil die Kommune der durch den Bundesgesetzgeber getroffenen Belastungsentscheidung folgt.“).

öffentlicher Gewalt.¹⁹⁰ Die Gemeinde als Satzungsgeber ist daher nur verpflichtet, in ihrem Bereich den Gleichheitssatz zu wahren.¹⁹¹ Was die eine Kommune tut oder lässt, ist darum kein gleichheitsrechtlicher Maßstab für andere Kommunen. Der Gleichheitssatz wendet sich nur an den jeweiligen Hoheitsträger und hat keine „keine unitarisierende Kraft“. ¹⁹² Aus der Entscheidung einer Kommune für oder gegen eine Hebesatzdifferenzierung, folgt gleichheitsrechtlich nichts für andere Kommunen.

Da sich schon aus grundsätzlichen Erwägungen kein subjektives Recht auf eine Hebesatzdifferenzierung herleiten lässt, existiert schließlich auch keine Rechtfertigungslast gegenüber denjenigen, die von einem niedrigeren Grundsteuerhebesatz für Wohngrundstücke profitieren würden. Die Gemeinde ist also von Rechts wegen nicht verpflichtet, zu begründen, warum sie von der Befugnis des § 1 Abs. 1 NWGrStHsG kein Gebrauch macht.

¹⁹⁰ BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 Rn. 100 (Grundsteuer).

¹⁹¹ Dementsprechend muss sich eine Gemeinde generell nicht an der Grundsteuerhebesatzpolitik anderer Gemeinden messen lassen, allgemeine Meinung, siehe VGH München v. 21.2.2006 – 4 ZB 05/1169, juris; VG Düsseldorf v. 6.11.2019 – 5 K 2014/19, juris; *Grootens* in Grootens, Grundsteuergesetz, Bewertungsgesetz, 2. Aufl. 2022, GrStG § 25 Rn. 51; *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, GrStG § 25 Rn. 26; *Troll/Eisele*, Grundsteuergesetz, 12. Aufl. 2022, GrStG § 25 Rn. 4; für die Gewerbesteuer auch BVerfG v. 21.12.1966 – 1 BvR 33/64, BVerfGE 21, 54.

¹⁹² *P. Kirchhof*, in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, GG Art. 3 Abs. 1 Rn. 159 (Sept. 2015).

D. Beantwortung der konkreten Fragen der Kommunen zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze

Fragenkatalog der Kommunalen Spitzenverbände:

- Ist eine Begründung auch dann rechtlich notwendig, wenn eine Gemeinde die Möglichkeit der Differenzierung nicht wahrnimmt?

Die Frage ist zu verneinen (siehe C. IV.). Neben bereits dargestellten Rechtsargumenten spricht zudem das grundgesetzliche Instrument der Abweichungsgesetzgebung bei der Grundsteuer (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG) deutlich gegen eine Begründungspflicht der Gemeinde im Falle einer Nichtabweichung von der Bundesgrundsteuer. Denn in diesem Fall bleibt es bei der gesetzlichen „Normallage“ der Belastung, die allein vom Bundesgesetzgeber zu verantworten ist. Weder den nur abweichungseröffnenden Landesgesetzgeber noch die zur optionalen Abweichung ermächtigte Gemeinde treffen aber Begründungspflichten für die durch das Bundesgesetz getroffene Belastungsentscheidung.

- Wie kann im Differenzierungsfall eine verfassungsfeste Begründung für eine Privilegierung des Wohnens aussehen (im Sinne einer Hebesatzgestaltung, die für Wohngrundstücke niedrigere Hebesätze als für Nicht-Wohngrundstücke vorsieht)?

Die Gemeinde muss die Verantwortung für den Lenkungszweck, der mit der Differenzierung verfolgt wird, übernehmen. Eine weitergehende Begründung ist von Rechts wegen nicht erforderlich (s. C. IV. 3.).

- Wäre die Wiederherstellung des Status quo (Orientierung der Differenzierung an der aktuellen Belastungsrelation von Wohnen und Nicht-Wohnen nach altem Recht in der jeweiligen Gemeinde) verfassungsfest umsetzbar und wie wäre sie zu begründen? Hinweis: Die zur Aufkommensneutralität führenden Hebesätze, die für den Fall einer Differenzierung veröffentlicht wurden, orientieren sich an der bisherigen Aufkommensverteilung.

Eine Orientierung an der vormaligen Belastungsverteilung ist unseres Erachtens zulässig. Allerdings kann die Höhe der sich daraus ergebenden Hebesatzdifferenzierung losgelöst hiervon an Rechtfertigungsgrenzen stoßen (z. B. bei einer Hebesatzdifferenzierung die deutlich jenseits von 50 % liegt und damit die Gefahr in sich trägt, den Charakter der Grundsteuer zu verändern) (s. C. III. 4. f.).

- Wäre eine über die Wiederherstellung des Status quo hinausgehende Privilegierung des Wohnens verfassungsfest umsetzbar und wie wäre sie zu begründen?

Grundsätzlich ja, aber es gilt die Einschränkung wie zuvor.

- Inwieweit setzt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einer Privilegierung des Wohnens verfassungsrechtliche Grenzen?

Wo die Grenze genau verläuft, lässt sich nicht beziffern. Jedenfalls ein Belastungsunterschied von 50 Prozent, wie er in Sachsen aufgrund der unterschiedlichen Messzahlen nach Maßgabe des SächsGrStMG gilt, dürfte auch im Falle einer kommunalen Hebesatzdifferenzierung keine Verhältnismäßigkeitszweifel aufwerfen, wenn die Gemeinde mit der Hebesatzdifferenzierung den sozial- und gesellschaftspolitischen Zweck einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung verfolgt. Es ist nur eine grobe Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen, die den Gemeinden viel Spielraum belässt, und selbst einer nicht unerheblichen Mehrbelastungswirkung stehen ein äußerst gewichtiger Sachgrund, ein sachgerecht abgegrenzter Kreis der Begünstigten und eine typischerweise folgende Belastungsrelativierung über die Ertragsteuern gegenüber (C. III. 4. f.).

- Ergeben sich im Differenzierungsfall verfassungsrechtliche Risiken mit Blick auf gemischt genutzte Grundstücke?

Die Anknüpfung an die Artfeststellung schließt in der Tat einige Wohnnutzungen von dem reduzierten Hebesatz aus; zugleich findet dieser Hebesatz deshalb auf Nutzungen, die keine Wohnnutzung sind, Anwendung. Diese Typisierungsfolgen sind im Rahmen der Verhältnismäßigkeit der Hebesatzdifferenzierung relevant. Die vom Bundesgesetzgeber insoweit vorgenommene Typisierung ist unseres Erachtens allerdings zulässig (was auf Ebene des Grundsteuergesetzes u. a. die der Hebesatzdifferenzierung vorgelagerte Messzahldifferenzierung des § 15 Abs. 1 GrStG betrifft) und dies gilt auch für die Hebesatzdifferenzierung (s. C. III. 4. d.).

- Welche Rechtsfolgen würden Gemeinden im Falle einer (verfassungs-)rechtlich unzulässigen Differenzierung treffen (insbesondere mit Blick auf bestehende Grundsteuerbescheide und Haushalts- bzw. Hebesatzsatzungen)?

Zu den Folgen einer etwaigen Gleichheitswidrigkeit der Hebesatzsatzung eingehend C. V.

Prof. Dr. Steffen Lampert

Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
am Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht
am Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück

Prof. Dr. Lars Hummel, LL.M.

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg

Rechtsgutachterliche Stellungnahme

für den Städtetag Nordrhein-Westfalen

betreffend

**Verfassungsrechtliche Risiken nordrhein-westfälischer Gemeinden
im Falle der Festsetzung differenzierender Grundsteuer-Hebesätze**

vom 24. September 2024

Gliederung

I. Fragestellungen	4
II. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse und Beantwortung der Fragestellungen	4
1. Zur Einordnung von Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz	4
2. Beantwortung der Fragestellungen	5
a) Frage 1 – Identifikation verfassungsrechtlicher Risiken	5
b) Frage 2 – Mögliche Rechtsfolgen einer verfassungswidrigen Hebesatzdifferenzierung	7
c) Frage 3 – Hebesatzstrategie zur Minimierung verfassungsrechtlicher Risiken	7
d) Frage 4 – Formulierungshilfe für einen Beschluss über eine risikominimierende Hebesatzsatzung	8
e) Ergänzung – Begründungserfordernis für den Fall des Absehens von einer Hebesatzdifferenzierung ...	8
III. Spezifischer Rechtsrahmen	8
1. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Vorschriften über die Einheitsbewertung für Zwecke der Bemessung der Grundsteuer	8
2. Reaktionen des Bundesgesetzgebers	11
a) Grundsteuer-Reformgesetz	11
aa) Regelungsgehalt	11
bb) Topos der Aufkommensneutralität	11
cc) Belastungsgrund	12
dd) Bewertungsziel	13
b) Fondsstandortgesetz	13
c) Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz	14
d) Jahressteuergesetz 2022	14
3. Durchführung der Besteuerung	14
a) Gemeindliches Heberecht	14
b) Steuergegenstand	14
c) Steuerbefreiungen	15
d) Ermittlung der Grundsteuer	15
aa) Ermittlung des Grundsteuerwerts (§§ 218 ff. BewG)	15
α) Unbebaute Grundstücke	15
β) Bebaute Grundstücke	15
bb) Steuermesszahl (§ 15 GrStG)	16
α) Funktion	16
β) Beträge	16
γ) Ermäßigungen	17
cc) Hebesätze (§ 25 GrStG)	17
4. Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz	18
a) Motive der Urheber des Gesetzentwurfs	18
b) Inhalt des verkündeten Gesetzes	21
IV. Einzelfragen betreffend Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz	23
1. Zur Einordnung des § 1 (Festsetzung des Hebesatzes)	23

2. Zur Einordnung des § 2 (Nachweis des niedrigeren gemeinen Werts)	25
3. Zum Argument der Aufkommensneutralität	27
4. Zu einzelnen Motiven der Urheber des Gesetzentwurfs	27
a) Belastungsverschiebung	27
b) Belastungsgleichheit statt Bewertungsgleichheit	28
5. Zu sonstigen Aspekten	30
a) Gesetzgebungskompetenz	30
b) Erstmalige Anwendung	31
V. Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz vor dem Hintergrund des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG	32
1. Grundlagen	32
a) Differenzierende Besteuerung von Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken	32
b) Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes an Steuerverschonungen	33
c) Gleichmäßigkeit der Belastung von Grundstücken nach dem Grundsteuer-Reformgesetz	33
2. Verfassungsrechtliche Würdigung einer Hebesatzdifferenzierung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG	35
a) Förder- und Lenkungsziele	35
aa) Textbefund	35
bb) Begründung des Gesetzentwurfs	35
α) „Gemeindeschärfe“ Verwirklichung von Aufkommensneutralität durch Entlastung von Wohngrundstücken	35
β) Verfolgung allgemeiner Förder- und Lenkungsziele	36
cc) Konsequenzen für Gemeinden	36
b) Verfassungsrechtliche Implikationen der Verwirklichung verfolgter Förder- und Lenkungsziele durch Hebesatzdifferenzierung	37
aa) Zulässigkeit der Förderung des Wohnens	37
bb) Vergleichender Blick auf die Förderung des Wohnens nach dem Grundsteuer-Reformgesetz	38
cc) Entlastung von Wohngrundstücken zum Zwecke der Abmilderung von Mehrbelastungen	38
dd) Förderung des Wohnens im Allgemeinen	40
ee) Steigerung der Attraktivität der Gemeinden als Wirtschaftsstandort	42
VI. Aspekte der Normenkontrolle	42
VII. (Kein) Begründungserfordernis für den Fall des Absehens von einer Hebesatzdifferenzierung	45
VIII. Weitere Folgen	46

I. Fragestellungen

Anlässlich des Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz – NWGrStHsG) vom 5. Juli 2024¹ bittet der Städtetag Nordrhein-Westfalen darum, folgende Fragen rechtsgutachterlich zu beantworten:

1. Welche verfassungsrechtlichen Risiken lassen sich für Kommunen im Fall der Festlegung von differenzierenden Hebesätzen im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen identifizieren?
2. Welche Rechtsfolgen ergeben sich für die Kommunen, wenn die unter Nummer 1 identifizierten Risiken eintreten?
3. Mit welcher Hebesatzstrategie lassen sich die rechtlichen Risiken minimieren?
4. Wie kann die risikominimierende Hebesatzstrategie im Rahmen einer Ratsvorlage für den Beschluss über eine Hebesatzsatzung umgesetzt werden (Formulierungshilfe)?

Ergänzend soll dazu Stellung dazu genommen werden, ob Gemeinden, die *nicht* von der in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG eröffneten Möglichkeit zur Hebesatzdifferenzierung Gebrauch machen, diese Entscheidung in der die Hebesätze festsetzenden Satzung begründen müssen.

II. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse und Beantwortung der Fragestellungen

1. Zur Einordnung von Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz

Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz soll nach den Überzeugungen der Urheber des Gesetzentwurfs den logischen Abschluss der Grundsteuerreform des Bundesmodells bilden, bedürfe diese doch einer Erweiterung, mit welcher den Kommunen ein optionales gesondertes Hebesatzrecht für Wohn- und Nichtwohngrundstücke einzuräumen sei.

Diesem Anspruch wird Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz indes nicht gerecht. Es greift nämlich mit seinen Regelungen in die vorgenommene Bewertung für die Grundsteuer und in die darauf landesweit einheitlich vorgenommene Differenzierung mittels der Steuermesszahlen ein. So modifiziert Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz, gemessen an seinen faktischen Wirkungen, die Grundsteuer nach bisherigem Verständnis und vor allem auch nach Maßgabe des Grundsteuergesetzes. In Abkehr von der einheitlichen Grundlage für die Grundsteuer soll vielmehr ein individueller gemeindebezogener, mit einem Sachgestaltungsanspruch verbundener Belastungserfolg herbeige-

¹ GV. NRW. 2024, Nr. 23, S. 490.

führt werden. Ziel ist es dabei, das vormalige Grundsteuer-Belastungsniveau für die Wohngrundstücke zulasten der Nichtwohngrundstücke zu sichern. Die Eigentümer der Nichtwohngrundstücke als Gruppe in einer Gemeinde – in der Summe ihrer Grundsteuermessbeträge – soll so letztlich nicht von der Neubewertung ihrer Grundstücke in vollem Umfang profitieren und korrespondierend die Eigentümer der Wohngrundstücke als Gruppe in einer Gemeinde – in der Summe ihrer Grundsteuermessbeträge – von den nachteiligen Folgen der Neubewertung ihrer Grundstücke verschont werden. Die normativen Resultate der Neubewertung und die nachfolgende Steuerbemessung können damit im Nachhinein in Abhängigkeit der Struktur der jeweiligen Gemeinde im Wege des Zugriffs auf das Belastungsergebnis mittels der Bestimmung der Hebesätze egalisiert werden.

Letztlich geht es dem Landesgesetzgeber damit (nur) darum, die Folgen bundesgesetzlicher Typisierungen und Pauschalierungen auf Ebene des Bewertungsverfahrens mit Blick auf bebaute Grundstücke im Sinne des § 248 BewG zu relativieren, obgleich diese unter denselben Steuergegenstand im Sinne des § 2 GrStG fallen wie unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 BewG. Weil der nach Maßgabe der Bundesregelung sich einstellende Belastungserfolg aus Landesperspektive (politisch) nicht gewollt ist, werden punktuelle Eingriffe vorgenommen, die als solche den Zweckzusammenhang der Bundesregelung einerseits – nämlich der äußeren Form nach – bestätigen und andererseits – nämlich der inneren Absicht nach – modifizieren.

Der Landesgesetzgeber berücksichtigt ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfs auch nicht, dass die Bestimmung der Höhe der Grundsteuer zugleich Ausdruck des Finanzbedarfs der jeweiligen Gemeinde ist. Schon deshalb kann es bei bau- und wertidentischen Grundstücken in verschiedenen Gemeinden zu einer unterschiedlichen Belastung mit der Grundsteuer nach dem Grundsteuergesetz kommen.

Überdies geht der Landesgesetzgeber im Hinblick auf die (politisch) erstrebte Aufkommensneutralität von einem anderen Ziel aus als der Bundesgesetzgeber: Der Bundesgesetzgeber will das Gesamtaufkommen in einer Gemeinde ausgeglichen wissen, um ein konstantes Grundsteueraufkommen zu sichern. Hingegen will der Landesgesetzgeber bei bau- und wertidentischen Grundstücken in verschiedenen Gemeinden der gleichen Steuerbelastung den Weg ebnen.

Ferner ist die Kompetenz des Landesgesetzgebers zur abweichenden Gesetzgebung zwar nicht auf einzelne Regelungsgegenstände oder -aspekte beschränkt, ob er aber die zweite Stufe der Ermittlung der Grundsteuer, mithin die zumindest landeseinheitlich wirkenden Steuermesszahlen, de facto überschreiben darf, erscheint zweifelhaft.

2. Beantwortung der Fragestellungen

a) Frage 1 – Identifikation verfassungsrechtlicher Risiken

Als Ergebnis der näheren Prüfung etwaiger verfassungsrechtlicher Risiken lässt sich das Folgende festhalten:

- Das reformierte Grundsteuergesetz sieht eine gleichmäßige Belastung von sogenannten Wohn- und Nichtwohngrundstücken vor, indem auf den in der Bemessungsgrundlage (Steuermessbetrag, § 13 GrStG) quantifizierten Steuergegenstand derselbe Hebesatz angewendet wird (§ 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG).
- Von dieser Grundentscheidung weichen Gemeinden, die auf der Grundlage des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG eine Hebesatzdifferenzierung vornehmen, ab. Dies führt zu einer rechtfertigungsbedürftigen Ungleichbehandlung von Wohn- und Nichtwohngrundstücken.
- Nach der Begründung des Gesetzentwurfs bezweckt diese Ungleichbehandlung die Abmilderung von Mehrbelastungen von Wohngrundstücken sowie allgemein die Förderung des Wohnens sowie der wirtschaftlichen Attraktivität der Gemeinde.
- Unabhängig von der Legitimität und dem Gewicht dieser Zwecksetzungen gilt:
 - Die pauschale Privilegierung ausschließlich von Wohngrundstücken kann dazu führen, dass erhebliche Teile des Steuergegenstandes „Grundstücke“ begünstigt werden, so dass die volle Grundsteuerbelastung unter Umständen nur ein kleiner Teil der Steuerpflichtigen tragen muss. Dies erhöht die Rechtfertigungsanforderungen erheblich.
 - Erst recht gilt dies, wenn Gemeinden korrespondierend zur Entlastung von Wohngrundstücken die Nichtwohngrundstücke höher besteuern, um Aufkommensneutralität zu erreichen. Dies birgt zudem erhebliches Konfliktpotential.
 - Die Hebesatzdifferenzierung zugunsten von Wohngrundstücken kann in Kombination mit grundsteuerrechtlichen Begünstigungen von Wohnnutzungen nach § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG Kumulationswirkungen entfalten, die zu einer unzulässigen Überprivilegierung führen
- Ob die Abmilderung oder Beseitigung von Mehrbelastungen durch die Grundsteuerreform ein hinreichend tragfähiger Grund zur Rechtfertigung der mit der Hebesatzdifferenzierung verbundenen Ungleichbehandlungen ist, erscheint zweifelhaft. Indem § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG lediglich eine pauschale Begünstigung aller Wohngrundstücke erlaubt, droht nicht nur eine ungerechtfertigte Gleichbehandlung von Wohngrundstücken, die in unterschiedlicher Weise Mehrbelastungen ausgesetzt sind, sondern auch eine ungerechtfertigte Schlechterstellung von Nichtwohngrundstücken, die wie bestimmte Wohngrundstücke erheblichen Mehrbelastungen ausgesetzt sind. Von den Gemeinden ist daher jedenfalls zu ermitteln, ob derartige verfassungsrechtlich problematische Gleich- und Ungleichbehandlungen vorliegen und ob sich die Privilegierung der Wohngrundstücke noch im Rahmen zulässiger Typisierung bewegen.
- Ähnliches gilt für die Förderung von Wohnnutzungen, denn § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG erfasst gemischt genutzte Grundstücke nicht und schließt dadurch – gemeindeabhängig – in erheblichem Maße Wohnnutzungen von der Begünstigung aus. Dieser Ungleichbehandlung können sich Eigentümer und Bewohner nicht in zumutbarer Weise entziehen. Ob die Grenzen zulässiger Typisierung dennoch gewahrt sind,

erscheint auch hier zweifelhaft und muss im Einzelfall geklärt werden. Zudem bedarf eine unter Umständen bestehende Privilegierung weiter Teile des Steuergegenstandes einer spezifischen Rechtfertigung. Allein der Zweck, Wohnnutzungen insgesamt zu fördern, dürfte hierzu nicht ausreichen.

- Die Gemeinden müssen somit in beiden Fällen prüfen, ob und in welchem Maße die Begünstigung sämtlicher Wohngrundstücke gerade auch gegenüber Nichtwohngrundstücken sachgerecht ist. Die Identifizierung förderungswürdiger Sachverhalte ist daher von den Gemeinden gleichsam vom Ende, nämlich von der Rechtsfolge, her zu denken.
- Da eine Begünstigung von Nichtwohngrundstücken – und damit auch von Gewerbebetrieben – ausgeschlossen ist, kann die Steigerung der Attraktivität der Gemeinden als Wirtschaftsstandort nur reflexartig durch unmittelbare Förderung anderer Zwecke erfolgen. Das Ziel der Wirtschaftsförderung wird durch § 1 Abs. 1 NWGrStHsG daher nicht zielgenau erreicht und rechtfertigt eine derart gravierende Ungleichbehandlung nicht – schon gar nicht, wenn es zur Verschiebung der absoluten Steuerbelastung auf Nichtwohngrundstücke kommt.
- Anzumerken ist ferner: Da Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz zudem in Abkehr von den Regelungen des Grundsteuergesetzes und des Bewertungsgesetzes für die Grundsteuer als Maßstab den gemeinen Wert wieder einführt, stellt sich schließlich die Frage der hinreichenden und folgerichtigen Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen für die Grundsteuer in Nordrhein-Westfalen.

b) Frage 2 – Mögliche Rechtsfolgen einer verfassungswidrigen Hebesatzdifferenzierung

Eine (Grundsteuer-)Hebesatzsatzung, die eine gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßende Hebesatzdifferenzierung vorsieht, ist vom Oberverwaltungsgericht in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO für unwirksam zu erklären. Sie entfaltet dann keine Rechtswirkungen, bestandskräftige Grundsteuerbescheide bleiben hiervon aber unberührt. Die Anordnung einer Fortgeltung der Satzung in Anlehnung an die sogenannte „Unvereinbarkeits-Rechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts dürfte allenfalls im absoluten Ausnahmefall gelten. Ob eine rückwirkende Änderung der Satzung in Betracht kommt, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Denkbar ist, dass etwaige Minderungen des Steueraufkommens im Zuge des kommunalen Finanzausgleichs – letztlich zulasten anderer Gemeinden – partiell ausgeglichen werden.

c) Frage 3 – Hebesatzstrategie zur Minimierung verfassungsrechtlicher Risiken

Eine rechtssichere Anwendung der Regelungen von Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz durch die Gemeinden scheidet danach aus. Selbst wenn in einer Gemeinde eine weitestgehend homogene Bebauung von Wohngrundstücken existierte und Wohnnutzungen auf Nichtwohngrundstücken praktisch nicht stattfänden, so bestünden gleichwohl erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Hebesatzdifferenzierung. Denn eine zahlenmäßig möglicherweise kleine Gruppe – die Eigentümer von Nichtwohngrundstücken (insbesondere Gewerbetreibende) – würde in besonderem Maße zur

Sicherung des Grundsteueraufkommens herangezogen, ohne dass sie eine besondere „Finanzierungsverantwortung“ träge.

Für die in einer Gemeinde liegenden Grundstücke sollte in Anbetracht der bestehenden verfassungsrechtlichen Risiken schon dem Grunde nach stets nur ein einheitlicher Hebesatz bestimmt werden, was in Ansehung des § 25 Abs. 4 GrStG keiner gesonderten Rechtfertigung und in der Folge auch keiner (gesonderten) Begründung bedarf. Dieser weiteren alleinigen Berücksichtigung des § 25 Abs. 4 GrStG sollten zudem alle Gemeinden des Landes folgen. Den identifizierten Risiken kann angesichts der verfassungsrechtlichen strukturellen Bedenken gegen die Hebesatzdifferenzierung insoweit auch nicht durch eine sorgfältige Begründung der Festsetzung von unterschiedlichen Hebesätzen gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG rechtssicher begegnet werden.

d) Frage 4 – Formulierungshilfe für einen Beschluss über eine risikominimierende Hebesatzsatzung

Es sollte damit in den Satzungen der Gemeinden letztlich – ohne Grundsteuer C – nur Folgendes bestimmt werden:

„[...]“

Die Hebesätze für die Grundsteuer werden wie folgt festgesetzt:

a) für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A): XXX vom Hundert,

b) für die Grundstücke (Grundsteuer B): XXX vom Hundert.

[...]“

e) Ergänzung – Begründungserfordernis für den Fall des Absehens von einer Hebesatzdifferenzierung

Gemeinden, die von der in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG eröffneten Möglichkeit zu einer Hebesatzdifferenzierung keinen Gebrauch machen, müssen diese Entscheidung nicht (gesondert) begründen.

III. Spezifischer Rechtsrahmen

1. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Vorschriften über die Einheitsbewertung für Zwecke der Bemessung der Grundsteuer

Mit seinem Urteil vom 10. April 2018 erklärte das Bundesverfassungsgericht § 19, § 20, § 21, § 22, § 23, § 27, § 76, § 79 Abs. 5, § 93 Abs. 1 Satz 2 BewG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Satz 1 und 3 des Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes in der Fassung des Art. 2 des Gesetzes vom 22. Juli 1970², soweit sie bebaute Grundstücke außerhalb

² BGBl. I 1970, 1118.

des Bereichs der Land- und Forstwirtschaft und außerhalb des in Art. 3 des Einigungsvertrags genannten Gebiets betreffen, mithin die Vorschriften über die Einheitsbewertung für Zwecke der Bemessung der Grundsteuer, jedenfalls seit dem 1. Januar 2002 mit Art. 3 Abs. 1 GG für unvereinbar³.

Nach Auffassung des Gerichts habe der Gesetzgeber für die Wahl der Bemessungsgrundlage und die Ausgestaltung der Regeln ihrer Ermittlung einen großen Spielraum, solange sie nur *prinzipiell* geeignet seien, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen⁴. Namentlich müsse die Bemessungsgrundlage, um die gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen zu gewährleisten, so gewählt und ihre Erfassung so ausgestaltet sein, dass sie den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abbilde⁵. Dies gelte besonders, wenn die Steuer mit einem einheitlichen Steuersatz erhoben werde, da aus der Bemessung resultierende Ungleichheiten dann nicht mehr auf einer späteren Ebene der Steuererhebung korrigiert oder kompensiert werden könnten. Um beurteilen zu können, ob die gesetzlichen Bemessungsregeln eine in der Relation realitätsgerechte Bewertung der erfassten Güter und damit die Vergleichbarkeit der Bewertungsergebnisse im Einzelfall sicherstellten, müsse das Gesetz das für den steuerlichen Belastungsgrund als maßgeblich erachtete Bemessungsziel erkennen lassen. Der Gesetzgeber sei von Verfassungs wegen auch nicht verpflichtet, sich auf die Wahl nur eines Maßstabs zur Bemessung der Besteuerungsgrundlage festzulegen⁶. Je nach Art und Vielfalt der von der Steuer erfassten Wirtschaftsgüter werde eine gleichheitsgerechte Bemessung der Erhebungsgrundlage ohnehin oft nur durch die Verwendung mehrerer Maßstäbe möglich sein. Bei der Wahl des geeigneten Maßstabs dürfe sich der Gesetzgeber auch von Praktikabilitätsabwägungen leiten lassen, die je nach Zahl der zu erfassenden Bewertungsvorgänge an Bedeutung gewinnen und so auch in größerem Umfang Typisierungen und Pauschalierungen rechtfertigen könnten, dabei aber deren verfassungsrechtliche Grenzen wahren müssten. Jedenfalls müsse das so gewählte und ausgestaltete Bemessungssystem, um eine lastengleiche Besteuerung zu gewährleisten, in der Gesamtsicht eine in der Relation realitäts- und damit gleichheitsgerechte Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes sicherstellen. Die aus Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Anforderungen an eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung der Einheitsbewertung gälten bundesweit⁷. Die Bindung an Art. 3 Abs. 1 GG erfasse den jeweiligen Hoheitsträger allerdings nur innerhalb seines Kompetenzbereichs⁸. Steuerpflichtige könnten daher grundsätzlich nicht dadurch in ihrem Anspruch auf Gleichbehandlung verletzt sein, dass die Besteuerung

³ BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147.

⁴ Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 98; Hervorhebung nicht im Original.

⁵ Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 97.

⁶ Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 98.

⁷ BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 99.

⁸ Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 100.

für sie ungünstiger als in dem Gebiet eines anderen Hoheitsträgers ausgestaltet sei, der seinerseits die Gesetzgebungskompetenz für diese Steuer habe.

Bei der Ausgestaltung von Regelungen zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage einer Steuer dürfe sich der Gesetzgeber in erheblichem Umfang auch von Praktikabilitätsabwägungen mit dem Ziel der Einfachheit der Steuerfestsetzung und ihrer Erhebung leiten lassen⁹. Dies gelte in besonderem Maße bei steuerlichen Massenverfahren. Bei der Ausgestaltung des Systems zur Erfassung der Bemessungsgrundlage könne der Gesetzgeber Praktikabilitätsabwägungen Vorrang vor Gesichtspunkten der Ermittlungsgenauigkeit einräumen und dabei auch beträchtliche Bewertungs- und Ermittlungsunschärfen in Kauf nehmen, um die Festsetzung und Erhebung der Steuer handhabbar zu halten. Begrenzt werde sein Spielraum dadurch, dass die von ihm geschaffenen Bemessungsregeln grundsätzlich in der Lage sein müssen, den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation realitätsgerecht abzubilden. Der Steuergesetzgeber dürfe zudem aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung typisieren und dabei die Besonderheiten des einzelnen Falles vernachlässigen, wenn die daraus erwachsenden Vorteile im rechten Verhältnis zu der mit der Typisierung notwendig verbundenen Ungleichheit der steuerlichen Belastung stünden, er sich realitätsgerecht am typischen Fall orientiere und ein vernünftiger, einleuchtender Grund vorhanden sei¹⁰.

Erweise sich eine gesetzliche Regelung jedoch als in *substanziellem* Umfang grundsätzlich gleichheitswidrig, könnten weder ein Höchstmaß an Verwaltungsvereinfachung noch die durch eine solche Vereinfachung weitaus bessere Kosten-/Nutzenrelation zwischen Erhebungsaufwand und Steueraufkommen dies auf Dauer rechtfertigen¹¹. Die Erkenntnis, eine in einem Steuergesetz strukturell angelegte Ungleichbehandlung könne nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand beseitigt werden, dürfe nicht zur Tolerierung des verfassungswidrigen Zustands führen. Außerdem verlange das steuerliche Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG im Grundsatz auch bei geringen Steuerbelastungen Beachtung¹². Unabhängig von der Frage, inwieweit Geringfügigkeitsargumente überhaupt verfassungsrechtlich tragfähig seien, könnten Geringfügigkeitserwägungen eine substanzielle und weitgreifende Ungleichbehandlung im Kernbereich einer Steuererhebung jedenfalls nicht rechtfertigen.

Mit Blick auf die damaligen Bewertungsregeln für die Grundsteuer konstatierte das Bundesverfassungsgericht, dass es deren Ziel sei, Einheitswerte zu ermitteln, die dem Verkehrswert der Grundstücke zumindest nahekämen¹³. Das stehe im Einklang mit dem in

⁹ Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 131.

¹⁰ BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 136.

¹¹ Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 133; Hervorhebung nicht im Original.

¹² Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 141; Hervorhebung nicht im Original.

¹³ Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 104 mit weiteren Nachweisen.

§ 9 Abs. 1 BewG beschriebenen allgemeinen Ziel des Bewertungsgesetzes, bei Bewertungen den gemeinen Wert des Wirtschaftsguts zugrunde zu legen. Dass das Bewertungsgesetz auch für die Einheitsbewertung unbebauter und bebauter Grundstücke den jeweiligen Verkehrswerten möglichst nahekommende Ergebnisse anstrebe, sei weitgehend unbestritten. Der Verkehrswert sei danach in diesem System die Bezugsgröße, an der sich die Ergebnisse der Einheitsbewertung im Hinblick auf Art und Umfang etwaiger Abweichungen zur Beurteilung einer gleichheitsgerechten Besteuerung messen lassen müssten.

2. Reaktionen des Bundesgesetzgebers

a) Grundsteuer-Reformgesetz

Der zur Neuregelung angehaltene Bundesgesetzgeber erließ daraufhin das Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG) vom 26. November 2019¹⁴. Zudem normierte er kurz zuvor durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b) vom 15. November 2019¹⁵ eine Abweichungsklausel zugunsten der Länder in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG, welche es den Ländern erlaubt, von den bundesgesetzlichen Regelungen über die Grundsteuer abweichende Regelungen durch Gesetz zu treffen.

aa) Regelungsgehalt

Mit dem Grundsteuer-Reformgesetz wurde das sogenannte *Bundesmodell* etabliert, dem zunächst auch Nordrhein-Westfalen – nämlich bis zu dem Erlass des „Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz[es]“ vom 5. Juli 2024 (dazu sogleich sub III 3) – folgte. Das Bundesmodell knüpft grundsätzlich an das bestehende Bewertungs- und Grundsteuersystem an. Es ersetzt die als verfassungswidrig erkannte Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer – das sind die Einheitswerte nach den Wertverhältnissen zum 1. Januar 1964 – durch den Grundsteuerwert gemäß §§ 218 ff. BewG.

bb) Topos der Aufkommensneutralität

Eine Veränderung des Grundsteueraufkommens war seitens der Urheber des Entwurfs des Grundsteuer-Reformgesetzes ausdrücklich nicht beabsichtigt, weshalb sie an die Gemeinden appellierten, die aus der Neubewertung des Grundbesitzes resultierenden Belastungsverschiebungen durch eine gegebenenfalls erforderliche Anpassung des Hebesatzes auszugleichen, um ein konstantes Grundsteueraufkommen zu sichern¹⁶. Dabei gehe die Bundesregierung¹⁷ davon aus, dass auch Kommunen in einem Haushaltssicherungsverfahren landesrechtlich nicht die Möglichkeit verwehrt werde, ihre Hebesätze zur

¹⁴ BGBl. I 2019, 1794.

¹⁵ BGBl. I 2019, 1546.

¹⁶ BT-Drs. 19/11085, S. 1, 83.

¹⁷ Der Gesetzentwurf stammte indes von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD.

Wahrung der Aufkommensneutralität entsprechend anzupassen¹⁸. Die Höhe der Grundsteuer sei Teil der durch Art. 28 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG grundgesetzlich garantierten Steuerautonomie der Gemeinden. Sie richte sich nach dem örtlichen Bedarf und der zur Verfügung stehenden Bemessungsgrundlage. Gesetzliche Möglichkeiten auf das Hebesatzniveau einzuwirken, ergäben sich darüber hinaus nur aus den Kopplungsvorschriften zu den Hebesätzen der Gewerbesteuer und den Regelungen zu den Höchsthebesätzen im Grundsteuergesetz. Die zuvor genannten Maßnahmen könnten eine Aufkommensneutralität der Grundsteuer auf gesamtgemeindlicher Ebene gewährleisten, nicht jedoch Belastungsverschiebungen zwischen den einzelnen Steuerobjekten ausschließen. Im Rahmen einer aktuellen Wertermittlung zu Tage tretende Wertverzerrungen, die auf der Ebene der Grundsteuer als Belastungsverschiebungen wahrgenommen würden, seien das Ergebnis einer jahrzehntelangen Aussetzung der Hauptfeststellung.

cc) Belastungsgrund

Ausweislich der Begründung der Urheber des Gesetzentwurfs hält das Grundsteuer-Reformgesetz an der Grundsteuer als Sollertragsteuer fest¹⁹. Sie knüpfe an das Innehaben von Grundbesitz an, ohne die persönlichen Verhältnisse und die subjektive Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners zu berücksichtigen. Auf diesem Wege solle der Steuerschuldner zu einer ertragsbringenden Nutzung angehalten werden. Die Grundsteuer folge jedoch als Sollertragsteuer in anderer Hinsicht dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Denn die mit dem Grundbesitz einhergehende Möglichkeit einer ertragsbringenden Nutzung, die durch den Sollertrag widerspiegelt werde, vermittele eine objektive Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners. Auch wenn die Grundsteuer nicht an die tatsächliche (gemeint ist wohl: subjektive) Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen anknüpfe, sondern diese durch eine Sollertragsbesteuerung typisiert werde, habe der Verfassungsgeber die Grundsteuer zwar nicht in allen Einzelheiten, jedoch in ihrer üblichen Ausgestaltung und ihrer historisch gewachsenen Bedeutung gebilligt und als zulässige Form des Steuerzugriffs anerkannt²⁰.

Bei einer Sollertragsteuer dürfen keine Substanzbesteuerungseffekte eintreten, weshalb die Belastung mit der Grundsteuer nicht zu einer aus den üblicherweise zu erwartenden, möglichen Erträgen, also dem Sollertrag des Grundbesitzes, nicht gedeckten Besteuerung führen darf²¹. Auf die individuellen Verhältnisse der konkreten Eigentümerin bzw. Steuerschuldnerin oder des konkreten Eigentümers des Grundbesitzes bzw. Steuerschuldners kommt es dabei konsequenterweise nicht an²².

¹⁸ Hierzu und zum Folgenden BT-Drs. 19/11085, S. 83.

¹⁹ Hierzu und zum Folgenden BT-Drs. 19/11085, S. 84. Zur Kritik am Belastungsgrund siehe *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, Grundlagen Rz. 18 ff. mit weiteren Nachweisen.

²⁰ Bezugnahme auf BFH v. 30.6.2010 – II R 12/09, BFHE 230, 93 = BStBl. II 2011, 48. Verfassungstextlich erwähnt findet sich die Grundsteuer in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7, Art. 105 Abs. 2 Satz 1, Art. 106 Abs. 6 und Art. 125b Abs. 3 GG.

²¹ Vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 25 GrStG Rz. 25; vor dem Hintergrund der Vermögensteuer BVerfG v. 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (137).

²² Vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 25 GrStG Rz. 25.

dd) Bewertungsziel

Das Bewertungsziel besteht nicht mehr in der Ermittlung des Verkehrswerts (gemeinen Werts) der wirtschaftlichen Einheit, sondern deren Grundsteuerwerts²³. Bei diesem Grundsteuerwert handelt es sich auf Grund der Pauschalierungen und Typisierungen „nur“ um einen verkehrswertorientierten Näherungswert²⁴. Die Methoden zur Erreichung des Bewertungsziels, also zur Ermittlung des Grundsteuerwerts, sind fortwährend Ertrags- und Sachwertverfahren, welche der „Ermittlung eines objektiviert-realen Werts innerhalb eines Wertekorridors des gemeinen Werts im Sinne von § 9 Abs. 1 BewG“ dienen²⁵. So findet sich denn weder im Grundsteuergesetz selbst noch in den §§ 218 ff. BewG eine Anknüpfung an den gemeinen Wert.

Hingegen meint der Bundesfinanzhof in seinen Beschlüssen vom 27. Mai 2024²⁶, dass eine das Übermaßverbot beachtende Besteuerung wegen der Belastungsgrundentscheidung des Gesetzgebers – Grundsteuer als Sollertragsteuer, die dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgt, da die mit dem Grundbesitz vermittelte Möglichkeit einer ertragsbringenden Nutzung eine objektive Leistungsfähigkeit vermittelt – grundsätzlich nur dann gewährleistet sei, wenn sich das Gesetz auf der Bewertungsebene am gemeinen Wert als dem maßgeblichen Bewertungsziel orientiere und den Sollertrag mittels einer verkehrswertorientierten Bemessungsgrundlage bestimme. Soweit sich im Einzelfall ein Unterschied zwischen dem gemäß §§ 218 ff. BewG ermittelten Wert und dem gemeinen Wert ergebe, sei dies aufgrund der typisierenden und pauschalierenden Wertermittlung des Bewertungsgesetzes, die notwendigerweise mit Ungenauigkeiten verbunden sei, grundsätzlich hinzunehmen. Verfassungsgemäß sei solch eine typisierende Regelung aber nur so lange, wie ein Verstoß gegen das Übermaßverbot im Einzelfall entweder durch verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift oder durch eine Billigkeitsmaßnahme abgewendet werden könne.

b) Fondsstandortgesetz

Mit dem Gesetz zur Stärkung des Fondsstandorts Deutschland und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1160 zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG und 2011/61/EU im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Vertrieb von Organismen für gemeinsame Anlagen (Fondsstandortgesetz – FoStoG) vom 3. Juni 2021²⁷ wurde § 247 Abs. 1 Satz 2 BewG angefügt, wonach grundsätzlich Abweichungen zwischen den Grundstücksmerkmalen des Bodenrichtwertgrundstücks und des zu bewertenden Grundstücks mit Ausnahme unterschiedlicher Entwicklungszustände und Arten der Nutzung bei überlagernden Bodenrichtwertzonen nicht berücksichtigt werden.

²³ Zutreffend *Breinersdorfer*, DStjG 44 (2022), 285 (303) und 321 (Diskussionsbeitrag); anderer Ansicht *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), Grundlagen Rz. 16.

²⁴ *Breinersdorfer*, DStjG 44 (2022), 285 (303) und 321 (Diskussionsbeitrag).

²⁵ BT-Drs. 19/11085, S. 90.

²⁶ BFH v. 27.5.2024 – II B 78/23, BStBl. II 2024, 543; v. 27.5.2024 – II B 79/23, BStBl. II 2024, 546. Zum Folgenden siehe jeweils dort Rz. 31.

²⁷ BGBl. I 2021, 1498.

c) Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz

Mit dem Gesetz zur erleichterten Umsetzung der Reform der Grundsteuer und Änderung weiterer steuerrechtlicher Vorschriften (Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz – GrStRe-fUG) vom 16. Juli 2021²⁸ wurde insbesondere die Steuermesszahl in § 15 Abs. 1 Nr. 2 lit. a GrStG für Wohngebäude von 0,34 Promille auf 0,31 Promille abgesenkt und so an die an den nunmehr verfügbaren Mikrozensus 2018 angepassten Nettokaltmieten der Anlage 39 zu § 254 BewG angeglichen.

d) Jahressteuergesetz 2022

Eine Anpassung der Vorschriften der Grundbesitzbewertung nach dem Sechsten Abschnitt des Zweiten Teils des Bewertungsgesetzes (§§ 157 ff. BewG) an die Immobilienwertermittlungsverordnung vom 14. Juli 2021²⁹ sowie Ergänzungen, Klarstellungen und redaktionelle Anpassungen betreffend die Regelungen des Grundsteuergesetzes, insbesondere auch § 15 GrStG³⁰, erfolgte durch das Jahressteuergesetz 2022 (JStG 2022) vom 16. Dezember 2022³¹.

3. Durchführung der Besteuerung

a) Gemeindliches Heberecht

Nach § 1 Abs. 1 GrStG bestimmt allein die Gemeinde, ob von dem in ihrem Gebiet liegenden Grundbesitz Grundsteuer zu erheben ist. In Bezug auf dieses „Ob“ bedarf es somit einer ergänzenden Rechtsetzung seitens der Gemeinden im Rahmen ihrer auf Art. 28 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG sich gründenden Befugnisse³².

b) Steuergegenstand

Steuergegenstand der Grundsteuer ist gemäß § 2 GrStG der inländische Grundbesitz im Sinne des Bewertungsgesetzes, namentlich die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (§§ 232 bis 234, 240 BewG) und die Grundstücke (§§ 243, 244 BewG). Dabei stehen einem Betrieb der Land- und Forstwirtschaft dasjenige Betriebsgrundstück – das ist der zu einem Gewerbebetrieb gehörige Grundbesitz – gleich, soweit es, losgelöst von seiner Zugehörigkeit zu dem Gewerbebetrieb, einen Betrieb der Land- und Forstwirtschaft bilden würde (vgl. § 2 Nr. 1 Satzteil 2 GrStG i.V.m. § 218 Satz 2 i.V.m. § 99 Abs. 1 Nr. 2 BewG). Und einem Grundstück steht dasjenige Betriebsgrundstück gleich, soweit es, losgelöst von seiner Zugehörigkeit zu dem Gewerbebetrieb, zum Grundvermögen gehören würde (vgl. § 2 Nr. 2 Satzteil 2 GrStG i.V.m. § 218 Satz 3 i.V.m. § 99 Abs. 1 Nr. 1 BewG).

²⁸ BGBl. I 2021, 2931.

²⁹ BGBl. I 2021, 2805.

³⁰ Siehe dazu BT-Drs. 20/3879, S. 128 f.

³¹ BGBl. I 2022, 2294.

³² Vgl. BT-Drs. VI/3418, S. 77.

c) Steuerbefreiungen

§ 3 GrStG ordnet Steuerbefreiungen für den Grundbesitz bestimmter Rechtsträger an. Die Regelung lässt erkennen, dass der Grundbesitz einer juristischen Person des öffentlichen Rechts grundsätzlich der Grundsteuer unterfällt, also steuerbar ist, und es auf diesem Wege bei gemeindlichem Grundbesitz im eigenen Gemeindegebiet zu einer Selbstbesteuerung der Gemeinden kommt³³. Subsidiär zu § 3 GrStG („[s]oweit sich nicht bereits eine Befreiung nach § 3 ergibt“)³⁴ ordnet § 4 GrStG sonstige Steuerbefreiungen an. § 5 GrStG wiederum bestimmt eine sachliche Ausnahme von den Steuerbefreiungen nach den §§ 3 und 4 GrStG bei zu Wohnzwecken dienendem Grundbesitz. Zudem konkretisiert § 7 GrStG die Steuerbefreiungen nach den §§ 3 und 4 GrStG dahingehend, dass der Steuergegenstand für den betreffenden steuerbegünstigten Zweck unmittelbar benutzt werden muss. Schließlich konkretisiert auch § 8 GrStG die Steuerbefreiungen nach den §§ 3 und 4 GrStG, indem er sich der nur teilweisen Benutzung des Steuergegenstandes für den betreffenden steuerbegünstigten Zweck annimmt.

d) Ermittlung der Grundsteuer

Die Ermittlung der Grundsteuer geschieht in drei Stufen, und zwar wie folgt: Grundsteuerwert (i.e. Stufe 1, auf welcher der Wert des Grundbesitzes bestimmt wird) x Steuermesszahl (i.e. Stufe 2) x Hebesatz (i.e. Stufe 3) = Grundsteuer.

aa) Ermittlung des Grundsteuerwerts (§§ 218 ff. BewG)

α) Unbebaute Grundstücke

Der Grundsteuerwert unbebauter Grundstücke (zum Begriff siehe § 246 BewG) ermittelt sich regelmäßig durch Multiplikation ihrer Fläche mit dem jeweiligen Bodenrichtwert, der seinerseits grundsätzlich von den Gutachterausschüssen im Sinne der §§ 192 ff. BauGB zu ermitteln ist (vgl. § 247 BewG).

β) Bebaute Grundstücke

Für die Ermittlung des Grundsteuerwerts bebauter Grundstücke (zum Begriff siehe § 248 BewG) kommt zum einen, nämlich für überwiegend zu Wohnzwecken genutzte Grundstücke (Wohngrundstücke) – das sind: Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke sowie Wohnungseigentum –, ein typisiertes vereinfachtes Ertragswertverfahren³⁵ zur Anwendung (vgl. § 250 Abs. 1 und 2 i.V.m. §§ 252 ff. BewG). Dieses Verfahren orientiert sich an den mit einem Grundstück wirtschaftlich erzielbaren Erträgen; die tatsächlich erzielten Mieten werden dabei zulässigerweise „ausgeblendet“³⁶. Wesentlich für besagtes Verfahren sind der jeweilige Bodenwert, der wiederum vom Bodenrichtwert ausgeht, und die Höhe der statistisch ermittelten Nettokaltmiete, die unter anderem von der

³³ Krumm/Paeßens (oben Fußn. 19), § 3 GrStG Rz. 2.

³⁴ Krumm/Paeßens (oben Fußn. 19), § 4 GrStG Rz. 1.

³⁵ Breinersdorfer, DStjG 44 (2022), 285 (302).

³⁶ Siehe dazu Breinersdorfer, DStjG 44 (2022), 285 (302 ff.).

sogenannten Mietniveaustufe der jeweiligen Gemeinde³⁷ abhängt. Weitere relevante Faktoren sind die Grundstücksfläche, die Grundstücksart und das Alter des Gebäudes. Die Einordnung der Gemeinden in Mietniveaustufen erfolgte auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamts über die Durchschnittsmieten in allen 16 Bundesländern (siehe Mietniveau-Einstufungsverordnung vom 18. August 2021³⁸).

Für die Ermittlung des Grundsteuerwerts bebauter Grundstücke kommt zum anderen, nämlich für überwiegend zu anderen als Wohnzwecken genutzte Grundstücke (Nichtwohngrundstücke) – das sind: Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum (vgl. § 1 Abs. 3 WEG) sowie sonstige bebaute Grundstücke –, das Sachwertverfahren zur Anwendung (vgl. § 250 Abs. 1 und 3 i.V.m. §§ 258 ff. BewG). Das Sachwertverfahren wird demnach für solche Grundstücke vorgesehen, bei denen die Erzielung eines Ertrags unmittelbar aus dem Grundstück selbst nicht im Vordergrund steht oder bei denen sich ein möglicher Ertrag nur schwer ermitteln lässt. Abgestellt wird insoweit auf den Bodenwert und den Gebäudesachwert.

bb) Steuermesszahl (§ 15 GrStG)

α) Funktion

Nach der Feststellung des Grundsteuerwerts erfolgt die Bestimmung des Steuermessbetrags, der sich aus der Anwendung der Steuermesszahl, also eines Promillesatzes, auf den Grundsteuerwert oder seinen steuerpflichtigen Teil ergibt (vgl. § 13 GrStG). Diese Stufe der Ermittlung der Grundsteuer gibt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, durch die Festlegung unterschiedlicher Steuermesszahlen (einheitliche) Differenzierungen der Grundsteuerbelastung vorzusehen, ohne dass die Gemeinden diese Differenzierungen beeinflussen könnten³⁹.

β) Beträge

Für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft beträgt die Steuermesszahl gemäß § 14 GrStG 0,55 Promille.

Für unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 BewG, also Grundstücke, auf denen sich keine benutzbaren (das heißt im Grundsatz: bezugsfertigen) Gebäude befinden, beträgt die Steuermesszahl gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 1 GrStG 0,34 Promille.

Für bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BewG, also Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum, beträgt die Steuermesszahl gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 2 lit. a GrStG 0,31 Promille.

³⁷ Die Höhe der Mietniveaustufe korreliert grundsätzlich mit der Höhe der Miete in einer Gemeinde.

³⁸ BGBl. I 2021, 3738.

³⁹ Krumm/Paeßens (oben Fußn. 19), Grundlagen Rz. 40.

Für bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 5 bis 8 BewG, also Teileigentum (vgl. § 1 Abs. 3 WEG), Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke und sonstige bebaute Grundstücke, beträgt die Steuermesszahl gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 2 lit. b GrStG 0,34 Promille.

γ) Ermäßigungen

Gemäß § 15 Abs. 2 GrStG wird die Steuermesszahl für Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum um 25 Prozent ermäßigt, wenn für das Grundstück nach § 13 Abs. 3 des Wohnraumförderungsgesetzes vom 13. September 2001⁴⁰ eine Förderzusage erteilt wurde und die sich aus der Förderzusage im Sinne des § 3 Abs. 2 des Wohnraumförderungsgesetzes ergebenden Bindungen für jeden Erhebungszeitraum innerhalb des Hauptveranlagungszeitraums noch bestehen. Diese Ermäßigung gilt gemäß § 15 Abs. 3 GrStG entsprechend auch für Grundstücke, für die nach dem Ersten Wohnungsbaugesetz vom 24. April 1950⁴¹ in der bis zum 31. Dezember 1987 geltenden Fassung, nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz vom 27. Juni 1956⁴² in der bis zum 31. Dezember 2001 geltenden Fassung oder nach den Wohnraumförderungsgesetzen der Länder eine Förderzusage erteilt wurde.

Liegen für ein Grundstück weder die Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 GrStG noch diejenigen des § 15 Abs. 3 GrStG vor, wird gemäß § 15 Abs. 4 GrStG die Steuermesszahl für Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum um 25 Prozent ermäßigt, wenn das jeweilige Grundstück einer Wohnungsbaugesellschaft zugerechnet wird, deren Anteile mehrheitlich von einer oder mehreren Gebietskörperschaften gehalten werden und zwischen der Wohnungsbaugesellschaft und der Gebietskörperschaft oder den Gebietskörperschaften ein Gewinnabführungsvertrag besteht, oder einer Wohnungsbaugesellschaft zugerechnet wird, die als gemeinnützig im Sinne des § 52 AO anerkannt ist, oder einer Genossenschaft oder einem Verein zugerechnet wird, für deren oder dessen Tätigkeit eine Steuerbefreiung nach § 5 Abs. 1 Nr. 10 KStG besteht und soweit der Grundbesitz der begünstigten Tätigkeit zuzuordnen ist.

Die Steuermesszahl nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 GrStG wird schließlich für bebaute Grundstücke gemäß § 15 Abs. 5 Satz 1 GrStG um 10 Prozent ermäßigt, wenn sich auf dem Grundstück Gebäude befinden, die Baudenkmäler im Sinne des jeweiligen Landesdenkmalschutzgesetzes sind.

cc) Hebesätze (§ 25 GrStG)

Nach der Bestimmung des – gegebenenfalls zu zerlegenden (vgl. § 22 GrStG) – Steuermessbetrags (als Produkt aus dem Grundsteuerwert und der Steuermesszahl) ist schließlich die Grundsteuer zu berechnen. Sie ergibt sich aus der Anwendung des Hebesatzes, also eines Hundertsatzes, auf den Steuermessbetrag oder den Zerlegungsanteil (vgl. § 25

⁴⁰ BGBl. I 2001, 2376.

⁴¹ BGBl. I 1950, 83.

⁴² BGBl. I 1956, 523.

Abs. 1 GrStG). Die Festsetzung des Hebesatzes geschieht durch Satzung⁴³. Deren formelle Anforderungen ergeben sich zunächst aus dem nordrhein-westfälischen Landesrecht. Alsdann normiert § 25 GrStG materielle und weitere formelle Voraussetzungen.

Gemäß § 25 Abs. 4 Satz 1 GrStG muss der Hebesatz in einer Gemeinde jeweils einheitlich sein – erstens – für die in der Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft und – zweitens – für die in der Gemeinde liegenden Grundstücke. Die Regelung folgt der Unterscheidung zweier maßgeblicher Steuergegenstände in § 2 GrStG, eben der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft auf der einen (vgl. § 2 Nr. 1 GrStG) und der Grundstücke auf der anderen Seite (vgl. § 2 Nr. 2 GrStG)⁴⁴; mit Blick auf diese Unterscheidung ist von der Grundsteuer A und der Grundsteuer B die Rede⁴⁵.

§ 25 Abs. 4 GrStG etabliert den Einheitlichkeitsgrundsatz, welcher von dem Gedanken eines einheitlichen Hebesatzes bezogen auf den jeweiligen Steuergegenstand ausgeht⁴⁶. Hebesatzdifferenzierungen für den betreffenden Steuergegenstand – seien sie nun persönlicher, sachlicher oder örtlicher Art – sind daher grundsätzlich unzulässig. Dementsprechend *dient das Hebesatzrecht nicht dazu, sozial-, boden- oder verteilungspolitische Ziele zu verfolgen*.

Mit Wirkung ab dem 1. Januar 2025 sieht § 25 Abs. 5 GrStG eine Ausnahme vor, indem er die Möglichkeit gewährt, baureife Grundstücke als besondere Grundstücksgruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke im Sinne des § 246 BewG zu bestimmen und abweichend von § 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG für diese Grundstücksgruppe einen gesonderten Hebesatz festsetzen. Dieser gesonderte Hebesatz muss wiederum einheitlich sein⁴⁷. Mit Blick hierauf ist alsdann von der Grundsteuer C die Rede.

4. Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz

a) Motive der Urheber des Gesetzentwurfs

Das für die hier zu beantwortenden Fragestellungen zentrale „Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz“ beruht auf einem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 14. Mai 2024, dessen Begründung sich das Folgende entnehmen lässt⁴⁸.

Der Bundesgesetzgeber habe auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018⁴⁹ mit dem Grundsteuer-Reformgesetz vom 26. November 2019⁵⁰ das sogenannte

⁴³ Hierzu und zum Folgenden vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 25 GrStG Rz. 1.

⁴⁴ Vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 2 GrStG Rz. 1.

⁴⁵ Vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 25 GrStG Rz. 1.

⁴⁶ Hierzu und zum Folgenden vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 25 GrStG Rz. 1, 36.

⁴⁷ Hierzu und zum Folgenden vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 25 GrStG Rz. 1.

⁴⁸ LT-Drs. 18/9242, S. 1 ff.

⁴⁹ Siehe hierzu oben sub III 1.

⁵⁰ Siehe hierzu oben sub III 2 a.

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 werde. Das Bundesmodell ziele 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“⁵¹. Mit dem Grundsteuer-Reformgesetz sei „nicht beabsichtigt [gewesen], eine strukturelle Erhöhung des Grundsteueraufkommens“ zu generieren. Ferner habe die Begründung des Grundsteuer-Reformgesetzes einen Appell an die Gemeinden gerichtet, die aus der Neubewertung des Grundbesitzes resultierenden Belastungsverschiebungen durch eine gegebenenfalls erforderliche Anpassung des Hebesatzes auszugleichen, um ein konstantes Grundsteueraufkommen zu sichern. Von den Ländern habe der Bundesgesetzgeber erwartet, dass den Kommunen durch eine gesetzliche Anpassung der Länder nicht die Möglichkeit verwehrt werde, ihre Hebesätze zur Wahrung der Aufkommensneutralität entsprechend anzupassen.

Die Ergebnisse der Grundsteuermessbetragsfestsetzungen auf den 1. Januar 2025 hätten gezeigt, dass die auf die verschiedenen Grundstücksarten entfallenden Messbetragsvolumina unter Berücksichtigung der im Bundesmodell grundsätzlich angestrebten Aufkommensneutralität der Grundsteuer von Kommune zu Kommune in unterschiedlichem Umfang zum gesamten Grundsteuermessbetragsvolumen beitragen. Ein Grund hierfür sei insbesondere die unterschiedliche räumliche Struktur des vorhandenen Bestands der wirtschaftlichen Einheiten in den Kommunen. Sofern das Grundsteuermessbetragsvolumen in einer Kommune beispielsweise überwiegend aus neuen Wohngebäuden und wenigen alten Gewerbeimmobilien resultiere, ergebe sich für die Eigentümer von zwei bau- und wertidentischen Immobilien in der einen Kommune eine andere Steuerbelastung als in einer anderen Kommune, in der ausschließlich neue Gewerbebauten und nur wenige alte Wohngebäude anzutreffen seien. Damit wäre die vom Bundesgesetzgeber angestrebte Aufkommensneutralität zwar rechnerisch erreichbar. Aber das Bundesmodell trage den räumlich strukturellen Gegebenheiten in den Kommunen nicht hinreichend Rechnung. Deshalb sei eine Änderung der landeseinheitlich wirkenden Grundsteuermesszahl nicht zielführend. Die Grundsteuerreform des Bundesmodells bedürfe daher einer Erweiterung, mit der den Kommunen – optional – ein gesondertes Hebesatzrecht für Wohn- und Nichtwohngrundstücke eingeräumt werde, mit der die regionalen Abweichungen erforderlichenfalls abgedeckt werden könnten, ohne dass hierbei die Gleichmäßigkeit der Besteuerung aufgegeben werde. Vielmehr werde die Gleichmäßigkeit der Besteuerung durch das optionale Hebesatzrecht in der Region erst ermöglicht. Deshalb sei die mit diesem Gesetz vorgenommene Ergänzung der logische Abschluss der Grundsteuerreform des Bundesmodells.

Mit dem Gesetzentwurf zur Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen

⁵¹ Diesbezüglich und hinsichtlich des Folgenden Bezugnahme auf BT-Drs. 19/13453, sub A; Passagen in Anführungszeichen im Original.

werde den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, den räumlich strukturellen Besonderheiten zwischen den Kommunen Rechnung zu tragen. Damit werde der Gedanke des Bundesgesetzgebers zur Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform vollendet. Das derzeitige Bundesmodell ermögliche zwar, dass das Aufkommen einer Kommune im Allgemeinen aufkommensneutral gestaltet werden könne. Jedoch könnten mögliche Mehrbelastungen einer Grundstücksart in den einzelnen Regionen durch das Bundesmodell nicht ausgeglichen werden, weshalb einige Eigentümer stärker belastet würden als andere. Indem von der Länderöffnungsklausel in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG Gebrauch gemacht werde, könnten diese Mehrbelastungen bei Bedarf abgemildert werden. Mehrbelastungen in Einzelfällen seien dadurch selbstverständlich weiterhin nicht vollständig auszuschließen, sondern Folge der durch das Bundesverfassungsgericht geforderten Beseitigung der verfassungswidrigen Einheitsbewertung.

Künftig werde den Kommunen – optional – ein wesentlich stärker differenziertes Hebesatzrecht eingeräumt. Die Kommunen könnten unterschiedliche Hebesätze für Wohngrundstücke einerseits und Nichtwohngrundstücke andererseits festlegen. Zu den Wohngrundstücken gehörten die Grundstücke, die im Ertragswertverfahren zu bewerten seien. Nichtwohngrundstücke umfassten in der für Nordrhein-Westfalen geltenden Regelung die unbebauten Grundstücke und die Grundstücke, die im Sachwertverfahren bewertet worden seien. Die Kommunen könnten diese Option nutzen, müssten es jedoch nicht. Sie könnten auch weiterhin einen einheitlichen Hebesatz für Grundstücke des Grundvermögens festlegen. Nach Bundesrecht dürfe der Hebesatz für die zum Grundvermögen gehörenden Grundstücke grundsätzlich nur einheitlich sein.

Damit werde die Ausgestaltung der Grundsteuerreform in ihrem dreistufigen System vervollständigt. Denn dadurch würden nicht nur neue Bemessungsgrundlagen in Gestalt von Grundsteuerwerten (1. Stufe) und Grundsteuermesszahlen (2. Stufe), sondern auch flexible Hebesatzgestaltungen (3. Stufe) realisiert. Das ermögliche den Kommunen, und zwar zusätzlich zur bisher zulässigen Unterscheidung zwischen Grundsteuer A (land- und fortwirtschaftliches Vermögen), Grundsteuer B (Grundvermögen) und Grundsteuer C (Hebesatz für unbebaute baureife Grundstücke zur Baulandmobilisierung), auch die Belastung zwischen Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken regionalverantwortlich zu steuern. Damit biete sich den Kommunen die Möglichkeit, im Rahmen der Grundsteuer eigene politische Lenkungsziele festzulegen, die auf der 1. Stufe (Bewertungsebene) rechtlich nicht zulässig wären, beispielsweise die Förderung des Wohnens als hohes soziales Gut oder die Steigerung der Attraktivität der Kommune als Wirtschaftsstandort. Zur Vermeidung von unverhältnismäßigem Steuerwettbewerb enthalte das Gesetz eine Grenze für die Festlegung des jeweiligen Hebesatzes für Nichtwohngrundstücke.

Die Kommunen könnten die neu zugestandene Flexibilität nutzen, um den vielfältigen und unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Regionen Rechnung zu tragen. Bei einer Nutzung der neuen Flexibilität obliege es den Kommunen, bei einer Differenzierung der Hebesätze hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe darzulegen. Im Zuge der Ausgestaltung des differenzierenden Hebesatzrechts müssten sich die Kommunen innerhalb verfassungsrechtlicher Grenzen bewegen und dürften die Eigentümer einer Grundstücksart nicht unverhältnismäßig stark belasten (Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes). Nutze eine Kommune die Option, müsse sie die Gründe für die von ihr

gewählte Differenzierung darlegen, um verfassungsrechtlich abzusichern, dass die Grenzen des Gleichbehandlungsgebots (Art. 3 GG) trotz der differenziert getroffenen Belastungsentscheidung oder der Lenkungsmaßnahmen nicht überschritten würden.

Die mit dem Bundesmodell angestrebte grundsätzliche Aufkommensneutralität auf gebietskörperschaftlicher Ebene (Kommune) habe konzeptionell durch die Bestimmung von Steuermesszahlen erreicht werden sollen, mit denen unter der Annahme von konstanten Hebesätzen ein annähernd gleiches Grundsteueraufkommen rechnerisch erreicht werden könne. Damit sei klar gewesen, dass das Aufkommen der Grundsteuer entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 28 GG letztlich auf gemeindlicher Ebene durch die Festsetzung der Hebesätze bestimmt werde. An diesem rechnerischen Zusammenhang habe sich nichts geändert. Die grundsätzlich angestrebte Aufkommensneutralität auf kommunaler Ebene könne auch bei der Freigabe der Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke unverändert erreicht werden. Vielmehr biete eine Öffnung der Hebesätze den Kommunen eine erweiterte Möglichkeit, die Grundsteuerreform für alle Eigentümer gleichermaßen aufkommensneutral zu gestalten und mögliche Mehrbelastungen zu vermeiden.

Auf diesem Wege könnten die Kommunen – optional – auf regionale Unterschiedlichkeiten reagieren. Die für die Entscheidung erforderlichen Daten seien den Kommunen in der Form der Grundsteuermessbetragsveranlagungen durch die Finanzverwaltung zugeleitet worden. Soweit die Kommunen die Option ausüben wollten, würden sie ihre grundsätzlich vorhandene Automation anpassen müssen.

b) Inhalt des verkündeten Gesetzes

Am 9. August 2024 wurde Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz mit dem folgenden Inhalt verkündet⁵²:

§ 1

Festsetzung des Hebesatzes

(1)¹ Abweichend von § 25 Absatz 4 des Grundsteuergesetzes vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 21 des Jahressteuergesetzes 2022 vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2294) geändert worden ist, muss der Hebesatz vorbehaltlich des § 25 Absatz 5 des Grundsteuergesetzes jeweils einheitlich sein

1. für die in einer Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft,
2. für die in einer Gemeinde liegenden unbebauten Grundstücke (§ 247 des Bewertungsgesetzes) und bebauten Grundstücke, die gemäß § 250 Absatz 3 des Bewertungsgesetzes im Sachwertverfahren zu bewerten sind (Nichtwohngrundstücke) und

⁵² GV. NRW. 2024, Nr. 23, S. 490.

3. für die in einer Gemeinde liegenden bebauten Grundstücke, die gemäß § 250 Absatz 2 des Bewertungsgesetzes im Ertragswertverfahren zu bewerten sind (Wohngrundstücke).

²Der einheitliche Hebesatz für die unter Satz 1 Nummer 2 fallenden Grundstücke darf nicht niedriger sein als der einheitliche Hebesatz für die unter Satz 1 Nummer 3 fallenden Grundstücke. ³Die Gemeinde kann für die in Satz 1 Nummer 2 und 3 genannten Grundstücke einen zusammengefassten Hebesatz in identischer Höhe festlegen. ⁴Werden Gemeindegebiete geändert, so kann die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle für die von der Änderung betroffenen Gebietsteile für eine bestimmte Zeit verschiedene Hebesätze zulassen.

(2) Abweichend vom Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 21 des Jahressteuergesetzes 2022 vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2294) geändert worden ist, wird der § 25 Absatz 5 Satz 9 des Grundsteuergesetzes für Nordrhein-Westfalen wie folgt geändert:

Hat eine Gemeinde die Grundstücksgruppe baureifer Grundstücke bestimmt und für die Grundstücksgruppe der baureifen Grundstücke einen gesonderten Hebesatz festgesetzt, muss dieser Hebesatz für alle in der Gemeinde oder dem Gemeindeteil liegenden baureifen Grundstücke einheitlich und höher als die Hebesätze für die in einer Gemeinde liegenden Nichtwohn- und Wohngrundstücke sein.

§ 2

Nachweis des niedrigeren gemeinen Werts

¹In Ergänzung zu § 220 des Bewertungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), das zuletzt durch Artikel 31 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411) geändert worden ist, ist der niedrigere gemeine Wert anzusetzen, wenn die steuerpflichtige Person oder Personenvereinigung nachweist, dass der nach den Vorschriften des Siebenten Abschnitts des Zweiten Teils des Bewertungsgesetzes ermittelte Grundsteuerwert erheblich von dem gemeinen Wert der wirtschaftlichen Einheit im Feststellungszeitpunkt abweicht. ²Davon ist auszugehen, wenn der Grundsteuerwert den nachgewiesenen gemeinen Wert um mindestens 40 Prozent übersteigt. ³§ 198 Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 und 3 des Bewertungsgesetzes gilt entsprechend. ⁴§ 227 des Bewertungsgesetzes bleibt unberührt.

§ 3

Erstmalige Anwendung

Dieses Gesetz ist für die in Nordrhein-Westfalen belegenen wirtschaftlichen Einheiten erstmals auf den 1. Januar 2025 anzuwenden.

§ 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

IV. Einzelfragen betreffend Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz

1. Zur Einordnung des § 1 (Festsetzung des Hebesatzes)

Spätestens dann, wenn eine Gemeinde auf Grund des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG in Abweichung von § 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG unterschiedliche Hebesätze für Grundstücke festsetzt, wird in die zuvor auf der ersten Stufe vorgenommene Bewertung und in die auf der zweiten Stufe landesweit einheitlich vorgenommene Differenzierung mittels der Steuermesszahlen eingegriffen. Gemessen an seinen faktischen Wirkungen, modifiziert ein solcher Eingriff die Grundsteuer nach bisherigem Verständnis und vor allem auch nach Maßgabe des Grundsteuergesetzes. Auf diesem Wege findet sich die Unterscheidung zweier maßgeblicher Steuergegenstände in § 2 GrStG, also der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft auf der einen (vgl. § 2 Nr. 1 GrStG) und der Grundstücke auf der anderen Seite (vgl. § 2 Nr. 2 GrStG), in Frage gestellt.

Während das Grundsteuergesetz mit dem Grundsteuerwert als eigenständige Bemessungsgrundlage den Belastungsgrund der Grundsteuer aufzunehmen und dabei die Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abzubilden sucht, damit auf dieser einheitlichen Grundlage die Gemeinden in Anbetracht ihres jeweiligen Finanzbedarfs die Bemessung der Grundsteuer individuell über die Festsetzung des Hebesatzes vornehmen können, besteht das Anliegen, das mit Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz (im Folgenden: Grundsteuerhebesatzgesetz)⁵³ verfolgt wird, letztlich darin, in Abkehr von jener einheitlichen Grundlage einen individuellen gemeindebezogenen, mit einem Sachgestaltungsanspruch verbundenen Belastungserfolg herbeizuführen bzw. zu ermöglichen. So soll eine effektive Belastungsverschiebung von Nichtwohngrundstücken auf Wohngrundstücke verhindert werden (können), auch wenn diese Belastungsverschiebung ihre Basis in ordnungsgemäß durchgeführten Bewertungen und der zutreffenden Berücksichtigung der Steuermesszahlen hat⁵⁴. Ziel ist es demnach, das vormalige Grundsteuer-Belastungsniveau für die Wohngrundstücke zulasten der Nichtwohngrundstücke zu sichern. Die Aufkommensneutralität soll damit nicht nur für die Gemeinde in toto, sondern auch für

⁵³ Dem üblichen Duktus hätte es entsprochen, wenn das Regelungswerk den Namen „Nordrhein-Westfälisches Grundsteuerhebesatzgesetz“ erhalten hätte.

⁵⁴ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass bei einer Gesamtbetrachtung die Belastung mit den beiden hergebrachten Realsteuern (vgl. § 3 Abs. 2 AO), also neben der Grundsteuer auch mit der Gewerbesteuer, in den Blick zu nehmen wäre, zumal gemäß § 9 Nr. 1 Satz 1 GewStG (ab 1.1.2025) 0,11 Prozent des Grundsteuerwerts des zum Betriebsvermögen des Unternehmers gehörenden und nicht von der Grundsteuer befreiten Grundbesitzes gekürzt werden, um – freilich in typisierter Form – die doppelte Belastung mit den beiden Realsteuern zu vermeiden (siehe nur *Hummel*, in: Henneke/Waldhoff, Handbuch Recht der Kommunalfinanzen, 2. Aufl. 2023, § 8 Rz. 86).

die Gruppe der Wohngrundstücke und der Nichtwohngrundstücke in jeder Gemeinde erreicht werden. Anders gewendet, sollen die Eigentümer der Nichtwohngrundstücke als Gruppe in einer Gemeinde – in der Summe ihrer Grundsteuermessbeträge – letztlich nicht von der Neubewertung ihrer Grundstücke in vollem Umfang profitieren und korrespondierend die Eigentümer der Wohngrundstücke als Gruppe in einer Gemeinde – in der Summe ihrer Grundsteuermessbeträge – von den nachteiligen Folgen der Neubewertung ihrer Grundstücke verschont werden.

Dieser bezweckte individuelle gemeindebezogene Belastungserfolg bewirkt allerdings, dass sich damit auf Grundlage der gemeindlichen Verhältnisse – konkret des Verhältnisses von Nichtwohngrundstücken im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NWGrStHSg und Wohngrundstücken im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHSg – die Belastung in Abkehr von den normativen Resultaten der Neubewertung der Grundstücke verschiebt. Der besagte Effekt wird noch dadurch intensiviert, dass sich das Aufkommen der Grundsteuer für die betreffende Gemeinde nicht wesentlich ändern soll. Die normativen Resultate der Neubewertung und die nachfolgende Steuerbemessung werden damit im Nachhinein in Abhängigkeit der Struktur der jeweiligen Gemeinde im Wege des Zugriffs auf das Belastungsergebnis egalisiert. Auf diese Weise meint der Landesgesetzgeber, der von ihm – irrig unter Bezugnahme auf die Motive des Bundesgesetzgebers, der die Aufkommensneutralität auf die Gemeinde in toto bezog – erkannten Belastungsverschiebung von Nichtwohngrundstücken auf Wohngrundstücken entgegenwirken zu müssen.

Hiernach ist in Nordrhein-Westfalen auf Grund des Grundsteuerhebesatzgesetzes der Weg dafür geebnet, Gruppendifferenzierungen nicht in erster Linie landesbezogen, sondern gemeindebezogen stattfinden zu lassen, und zwar durch die Hand der Gemeinden selbst, ohne dass deren Kompetenz im Sinne des § 25 GrStG zugleich eine prinzipielle sachliche Erweiterung erfahren hätte. Letztlich geht es dem Landesgesetzgeber darum, die Folgen bundesgesetzlicher Typisierungen und Pauschalierungen auf Ebene des Bewertungsverfahrens mit Blick auf bebaute Grundstücke zu relativieren, obgleich diese unter denselben Steuergegenstand im Sinne des § 2 GrStG fallen wie unbebaute Grundstücke. Weil der nach Maßgabe der Bundesregelung sich einstellende Belastungserfolg aus Landesperspektive (politisch) nicht gewollt ist, werden *punktueller* Eingriffe vorgenommen, die als solche den Zweckzusammenhang der Bundesregelung einerseits – nämlich der äußeren Form nach – bestätigen und andererseits – nämlich der inneren Absicht nach – modifizieren.

Übrigens vermag sich der Landesgesetzgeber für sein Vorgehen auch nicht auf das Bundesverfassungsgericht zu berufen, wenn es – etwas ungenau – formuliert, dass „[d]ies“ – nämlich die Vorgabe, dass „[d]ie Bemessungsgrundlage [...] so gewählt und ihre Erfassung so ausgestaltet sein [muss], dass sie den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abbildet“ – „besonders [gilt], wenn die Steuer mit einem einheitlichen Steuersatz erhoben wird, da aus der Bemessung resultierende Ungleichheiten dann nicht mehr auf einer späteren Ebene der Steuererhebung korrigiert oder kompensiert werden können“⁵⁵. Denn der Blick auf den

⁵⁵ BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 97.

Kontext, bestehend nicht zuletzt in einem Verweis auf das verfassungsgerichtliche Vermögensteuer-Judikat, lässt erkennen, dass damit die Erwartung einer strengen Handhabung des seitens des Gerichts zuvor genannten Maßstabs artikuliert wird. Verlangt ist demnach, dass im Falle der Erhebung der Steuer mit einem einheitlichen Steuersatz „dem Gebot der Gleichheit im steuerlichen Belastungserfolg [...] bereits in der Bemessungsgrundlage Rechnung getragen und dort jede wirtschaftliche Einheit in gleichmäßiger Weise mit den Werten erfaßt wird, die den steuerlichen Belastungsgrund ausdrücken“⁵⁶; *nicht* gesagt findet sich hingegen, dass vermittels der Steuersatzgestaltung auf Bemessungsergebnisse eingewirkt werden dürfe. Vielmehr gilt: Hat der Gesetzgeber den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abgebildet, so muss grundsätzlich ein *einheitlicher Steuer- bzw. Hebesatz* Anwendung finden. Ausnahmen hiervon bedürfen daher verfassungsrechtlicher Rechtfertigung.

2. Zur Einordnung des § 2 (Nachweis des niedrigeren gemeinen Werts)

Mit § 2 NWGrStHsG kommt es zu einer grundlegenden Änderung, nach welcher der Grundsteuerwert keinen sich selbst genügenden, lediglich verkehrswertorientierten Näherungswert mehr bildet⁵⁷, vielmehr – wieder – unmittelbar an den gemeinen Wert angebunden wird. Insoweit folgt der Landesgesetzgeber freilich den Beschlüssen des Bundesfinanzhofs vom 27. Mai 2024⁵⁸, mit welchen das Gericht seinerseits die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung überschritten hat, weil sich die fehlende Möglichkeit des Nachweises des niedrigeren gemeinen Werts keineswegs als planwidrig erweist⁵⁹.

In der Sache stellt der Bundesfinanzhof den unmittelbaren Rückgriff auf den gemeinen Wert fälschlich als zwingend dar, wonach eine das Übermaßverbot beachtende Besteuerung wegen der Belastungsgrundentscheidung des Gesetzgebers – Grundsteuer als Sollertragsteuer, die dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgt, da die mit dem Grundbesitz vermittelte Möglichkeit einer ertragsbringenden Nutzung eine objektive Leistungsfähigkeit vermittelt – grundsätzlich nur dann gewährleistet sei, wenn sich das Gesetz auf der Bewertungsebene am gemeinen Wert als dem maßgeblichen Bewertungsziel orientiere und den Sollertrag mittels einer verkehrswertorientierten Bemessungsgrundlage bestimme⁶⁰. Eine solche zwingende Beziehung zwischen objektiver Leistungsfähigkeit und gemeinem Wert ist indes nicht zu verzeichnen. Das Bundesverfassungsgericht hielt in seinem Urteil vom 10. April 2018⁶¹ denn auch ausdrücklich fest, dass der Gesetzgeber „für die Wahl der Bemessungsgrundlage und die Ausgestaltung der Regeln ihrer Ermittlung einen großen Spielraum [hat], solange sie nur prinzipiell geeignet sind, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen“; „[j]edenfalls muss das so gewählte und ausgestaltete Bemessungssystem,

⁵⁶ BVerfG v. 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (142 f.).

⁵⁷ Oben Fußn. 24.

⁵⁸ Oben Fußn. 26.

⁵⁹ In diesem Sinne auch *Krumm*, DStR 2024, 1897 (1900 f.). Eine entsprechende – der Rechtsfortbildung vorangehende – Auslegung scheitert schon daran, dass es an belastbaren Anhaltspunkten im Wortlaut der einschlägigen Regelungen des Bewertungsgesetzes fehlt.

⁶⁰ Oben bei Fußn. 26.

⁶¹ Oben Fußn. 3.

um eine lastengleiche Besteuerung zu gewährleisten, in der Gesamtsicht eine in der Relation realitäts- und damit gleichheitsgerechte Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes sicherstellen“⁶². Diesen Anforderungen genügt das nunmehrige Bewertungskonzept des Bundesgesetzgebers mit seinem Ziel der Ermittlung eines Grundsteuerwerts durchaus. Mit anderen Worten ist im Sinne der oben referierten, im Vermögensteuer-Judikat getroffenen Aussage des Bundesverfassungsgerichts⁶³ bereits mit der Ermittlung des Grundsteuerwerts dafür Sorge getragen, dass jede wirtschaftliche Einheit in gleichmäßiger Weise mit den Werten erfasst wird, die den steuerlichen Belastungsgrund ausdrücken. Und dass – wie gesagt – der nach Maßgabe der Bundesregelung sich einstellende Belastungserfolg aus Landesperspektive (politisch) nicht gewollt ist, ist kein verfassungsrechtlicher Mangel des Bewertungskonzepts als solchem.

Unbeschadet dessen ließe sich die vermeintliche Lücke, also die fehlende Möglichkeit des Nachweises des niedrigeren gemeinen Werts, weder im Wege einer Gesamtanalogie zu vorhandenen Öffnungsklauseln (siehe nur § 198 BewG) noch im Wege einer teleologischen Reduktion schließen, weil ein greifbar vorrangiges Interesse an einer Wirtschaftlichkeitsaspekte (vgl. Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG) beobachtenden Massenfall-Vollziehbarkeit⁶⁴ und an der dafür vorauszusetzenden Rechtssicherheit (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) die unbedingte Beachtung der durchaus eindeutigen Regelungen (nämlich: §§ 250 ff. BewG) verlangte⁶⁵.

Der Bundesfinanzhof stellt das nunmehrige Bewertungskonzept des Bundesgesetzgebers, vor allem die dieses prägenden Pauschalierungen und Typisierungen, unter einen Vorbehalt, der sich aus dem Blickwinkel der gesetzgeberischen Linie, nämlich der planvollen Entindividualisierung der Bewertung⁶⁶, als nicht konsequent erweist. Wird die Nachweisgrenze des Bundesfinanzhofs von 40 Prozent erreicht, soll der gemeine Wert als Grundsteuerwert Berücksichtigung finden (können). Auf diesem Wege werden verschiedene Maßstäbe zur Anwendung gebracht, was regelmäßig zu einer Belastungsverschiebung zwischen den von dem einen und den von dem anderen Maßstab betroffenen Grundstückseigentümern und damit zu einer gleichheitswidrigen Entlastung auf der einen und Belastung auf der anderen Seite führt⁶⁷. Aus besagtem Blickwinkel hat der Bundesfinanzhof das Bemessungssystem für die Grundsteuer nicht etwa im gegebenen Rahmen nachgebessert, sondern den Rahmen selbst abgeändert.

In der Konsequenz dieser Einordnung hätte sich der Landesgesetzgeber der Idee des Bundesfinanzhofs nicht dadurch bedienen dürfen, dass er sie in entsprechenden Worten in Gesetzesform gießt. Der Austausch des Bewertungsziels zugunsten eines Durchschla-

⁶² BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 98.

⁶³ Oben bei und in Fußn. 56.

⁶⁴ Siehe dazu *Krumm*, DStR 2024, 1897 (1900).

⁶⁵ Siehe dazu *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. 1991, S. 392.

⁶⁶ *Krumm*, DStR 2024, 1897 (1900).

⁶⁷ Nach (nicht näher begründeter) Auffassung von *Krumm*, DStR 2024, 1897 (1902) indes seien „[d]ie Typisierungsgewinner [...] jedenfalls nicht relevant“.

gens des gemeinen Werts hätte aus kompetenziellen Gründen einer entsprechenden *prinzipiellen* Ersetzung der Regelungen der §§ 218 ff. BewG bedurft, weil *punktueller* Eingriffe, wie sie hier in Rede stehen, zunächst eben als Bestätigung des Zweckzusammenhangs der Bundesregelung begriffen werden müssen⁶⁸. Letzterem entspräche eine Regelung des Landesgesetzgebers, welche den Nachweis des niedrigeren gemeinen Wertes ausdrücklich ausschliesse. Darauf könnte der Bundesfinanzhof nur noch mit einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG reagieren⁶⁹.

3. Zum Argument der Aufkommensneutralität

Die von den Urhebern des Entwurfs des Grundsteuer-Reformgesetzes eigens betonte Aufkommensneutralität stellt, insbesondere in Anbetracht des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 und des Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG, keine – wie auch immer geartete – Schranke für die Gemeinden bei der Festsetzung der Hebesätze der Grundsteuer dar. In der Sache handelt es sich um einen politischen Appell, der aus Sorge um die Akzeptanz der Reform auf Seiten der Steuerpflichtigen an die Gemeinden gerichtet wird, die gleichsam die letzte Bedingung auf dem Weg zur Belastung mit Grundsteuer setzen.

4. Zu einzelnen Motiven der Urheber des Gesetzentwurfs

a) Belastungsverschiebung

Zu konstatieren ist im ersten Schritt, dass dann, wenn bei den Urhebern des Entwurfs des Grundsteuer-Reformgesetzes von einer Belastungsverschiebung die Rede ist, ihnen die sich aus der Neubewertung ergebende Summe der Grundsteuerwerte in einer Gemeinde vor Augen steht. Demgegenüber verwenden die Urheber des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes den Begriff der Belastungsverschiebung mit Blick auf diejenigen Folgen, die sich Neubewertungsbedingt *im Verhältnis der in der betreffenden Gemeinde belegenen Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke* ergeben. Auf diesem Wege wird Missverständnissen geradezu der Boden bereitet.

Nicht recht erklärlich erscheinen die Ausführungen in der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes, welche dahingehen, dass eine (aus Sicht des Landesgesetzgebers: abhilfswürdige) Belastungsverschiebung vorliege, „[s]ofern das Grundsteuermessbetragsvolumen in einer Kommune beispielsweise überwiegend aus neuen Wohngebäuden und wenigen alten Gewerbeimmobilien resultiert“, weil „sich für die Eigentümerinnen und Eigentümer von zwei bau- und wertidentischen Immobilien in der einen Kommune eine andere Steuerbelastung als in einer anderen Kommune, in der ausschließlich neue Gewerbebauten und nur wenige alte Wohngebäude anzutreffen sind“, ergebe⁷⁰. Die Entwurfsbegründung sucht damit offenbar zum Ausdruck zu bringen, dass bau- und wertidentische Immobilien in (strukturell) verschiedenen Gemeinden die gleiche Steuerbelastung erfahren sollten, es idealerweise also zu einem gemeindeunabhängigen Belastungserfolg kommen solle. Die vom Bundesgesetzgeber angestrebte Aufkommensneutralität

⁶⁸ Siehe dazu grundsätzlich sub IV 5 a.

⁶⁹ Krumm, DStR 2024, 1897 (1902).

⁷⁰ LT-Drs. 18/9242, S. 2.

könne damit zwar rechnerisch erreicht werden, doch trage das Bundesmodell den räumlich strukturellen Gegebenheiten in den Kommunen nicht hinreichend Rechnung, weshalb eine Änderung der landeseinheitlich wirkenden Grundsteuermesszahl nicht zielführend sei⁷¹.

Zuzugeben ist zunächst, dass eine Änderung der landeseinheitlich wirkenden Grundsteuermesszahlen das in der Entwurfsbegründung aufgeworfene Problem nicht zu lösen vermag, weil die von deren Urhebern beobachtete Belastungsverschiebung kein übergreifendes und auch nicht in jeder betroffenen Gemeinde gleich stark wirkendes Phänomen darstellt. Die landeseinheitliche Wirkung der Steuermesszahlen ist Resultat des § 15 GrStG, der auch für Nordrhein-Westfalen Geltung beansprucht, weicht das Land doch insoweit nicht vom Bundesmodell ab⁷².

Eine Abweichung von den landeseinheitlich wirkenden Steuermesszahlen im Sinne des § 15 GrStG erweist sich steuersystematisch jedoch nur dann als tragfähig, wenn die Belastungsverschiebung eben ein übergreifendes, das heißt: landesweit gleichförmig zu verzeichnendes, Phänomen darstellt. Dies berücksichtigend, hätten in Abkehr von der dem § 15 GrStG zugrunde liegenden Konzeption gemeindescharfe Steuermesszahlen zum einen für Wohngrundstücke – als die in einer Gemeinde liegenden bebauten Grundstücke, die gemäß § 250 Abs. 2 BewG im Ertragswertverfahren zu bewerten sind (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NWGrStHsG) – und zum anderen für Nichtwohngrundstücke – als die in einer Gemeinde liegenden unbebauten Grundstücke (§ 247 BewG) und bebauten Grundstücke, die gemäß § 250 Abs. 3 BewG im Sachwertverfahren zu bewerten sind (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG) – bestimmt werden können. Ein solcher Ansatz läuft allerdings Gefahr, daran zu scheitern, dass die gemeindescharfe Bestimmung der Steuermesszahlen das in Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden tangiert, ohne dass hinreichende Sachgründe für die Rechtfertigung aufgeboten werden könnten. Wiederum dies berücksichtigend, hätte § 15 GrStG alternativ vermittels abweichenden Landesgesetzes dahingehend geöffnet werden können, dass die Gemeinden selbst die Steuermesszahlen jeweils für ihr Gemeindegebiet bestimmen dürfen. Aber auch dieser alternative Ansatz erweist sich nicht als bedenkenfrei, widerspräche er doch Sinn und Zweck der Steuermesszahlen und zeitigte zugleich das Problem der lokalen Ermittlung und Rechtfertigung der Steuermesszahlen in der jeweiligen Gemeinde.

b) Belastungsgleichheit statt Bewertungsgleichheit

Die Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes meint, dass – zumindest für das Land Nordrhein-Westfalen – nicht nur die Bemessungs- bzw. Bewertungsregeln eine in der Relation realitätsgerechte Bewertung der erfassten Wirtschaftsgüter ermöglichen müssten, sondern sich diese Bewertung bei zwei bau- und wertidentischen

⁷¹ Oben Fuß. 70.

⁷² Bevor die Abweichungsklausel zugunsten der Länder in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG durchgreift – siehe diesbezüglich Art. 125b Abs. 3 GG –, bezieht sich der Maßstab des § 15 GrStG auf die Gesamtheit der Länder, danach nur auf diejenigen Länder, die von ihm – als Teil des Bundesmodells – nicht abweichen. Letzteres ist auch in Nordrhein-Westfalen der Fall, und zwar in Anbetracht des Grundsteuerhebesatzgesetzes.

Grundstücken in verschiedenen Gemeinden auch in der konkreten Belastung widerzuspiegeln habe⁷³. Folgte man diesem Ansatz, müsste es bei Grundstücken gleicher Bebauung und gleichen Werts unabhängig von der Gemeinde, in welcher diese Grundstücke belegen sind, stets zu der gleichen Belastung mit Grundsteuer kommen. Mit anderen Worten käme es in Nordrhein-Westfalen auf die örtlichen Verhältnisse der betreffenden Gemeinden gar nicht mehr an. Diese Zielstellung der Urheber des Gesetzentwurfs überrascht, wendet sie sich doch von dem hergebrachten Verständnis der dreistufigen Ermittlung der Grundsteuer ab, ohne allerdings entsprechende ausdrückliche und folgerichtige ausgestaltete Regelungen zu schaffen.

Im Hinblick auf die Höhe der Grundsteuer führt die Begründung des Entwurfs des Grundsteuer-Reformgesetzes unter Hinweis auf Art. 28 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG – zutreffend – aus, dass sie Teil der grundgesetzlich garantierten Steuerautonomie der Gemeinden ist und sich (nur) nach dem örtlichen Bedarf und der zur Verfügung stehenden Bemessungsgrundlage richtet⁷⁴. Die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten der Einwirkung auf das Hebesatzniveau, also die Regelungen betreffend die Festsetzung des Hebesatzes durch die Gemeinde (vgl. § 25 GrStG) und die Regelungen betreffend die Kopplung an die Hebesätze der Gewerbesteuer sowie die Bestimmung von Höchsthebesätzen (vgl. § 26 GrStG⁷⁵), vermögen eine Aufkommensneutralität der Grundsteuer auf gesamtstaatlicher Ebene zu gewährleisten, nicht jedoch Neubewertungsbedingte Belastungsverschiebungen zwischen den einzelnen Steuerobjekten auszuschließen. Infolge der Neubewertung zu verzeichnende Wertsprünge bzw. – negativ gewendet – „Wertverzerrungen“, die als Belastungsverschiebungen wahrgenommen werden, *erweisen sich vor allem als konsequente Folge einer jahrzehntelangen Aussetzung der Hauptfeststellung*. Demgemäß appellierte die Entwurfsbegründung denn auch an die Gemeinden, die durch die Neubewertung des Grundbesitzes resultierenden Belastungsverschiebungen durch eine gegebenenfalls erforderliche Anpassung des Hebesatzes auszugleichen, um auf diesem Wege ein konstantes Grundsteueraufkommen zu sichern⁷⁶.

Insoweit berücksichtigt der Landesgesetzgeber auch nicht, dass die Bestimmung der Höhe der Grundsteuer zugleich Ausdruck des Finanzbedarfs der jeweiligen Gemeinde ist. Allein schon aus diesem Grund kann es bei bau- und wertidentischen Grundstücken in verschiedenen Gemeinden zu einer unterschiedlichen Belastung mit der Grundsteuer nach dem Grundsteuergesetz kommen. Damit geht der Landesgesetzgeber im Hinblick auf die Aufkommensneutralität bereits von einem anderen Ziel als der Bundesgesetzgeber

⁷³ LT-Drs. 18/9242, S. 2.

⁷⁴ Hierzu und zum Folgenden vgl. BT-Drs. 19/11085, S. 83.

⁷⁵ Nach § 26 GrStG bleibt einer landesrechtlichen Regelung vorbehalten, in welchem Verhältnis die Hebesätze für die Grundsteuer der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, für die Grundsteuer der Grundstücke und für die Gewerbesteuer zueinander stehen müssen, welche Höchstsätze nicht überschritten werden dürfen und inwieweit mit Genehmigung der Gemeindeaufsichtsbehörde Ausnahmen zugelassen werden können. Von dieser Möglichkeit hat, soweit ersichtlich, gegenwärtig kein Land Gebrauch gemacht (*Krumm/Paeßens* [oben Fußn. 19], § 26 GrStG Rz. 4).

⁷⁶ BT-Drs. 19/11085, S. 1, 83.

aus: Der Bundesgesetzgeber will – insofern: nur – das *Gesamtaufkommen in einer Gemeinde ausgeglichen* wissen, um ein konstantes Grundsteueraufkommen zu sichern. Hingegen will der Landesgesetzgeber ausweislich der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes bei bau- und wertidentischen Grundstücken in verschiedenen Gemeinden dieselbe Steuerbelastung durchgesetzt wissen⁷⁷. Wenn Letzteres aber das Ziel des Landesgesetzgebers ist, wäre es folgerichtig gewesen, landeseinheitliche bau- und wertbezogene Steuertarife einzuführen, so dass bau- und wertidentische Grundstücke unabhängig von ihrer Belegenheit die gleiche Besteuerung mit Grundsteuer erfahren hätten.

5. Zu sonstigen Aspekten

a) Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer ist gemäß Art. 105 Abs. 2 Satz 1 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Sie erstreckt sich auch auf die Bewertung der von der Grundsteuer erfassten Steuergegenstände, weil die Bemessungsgrundlage konstitutives Element einer Steuer ist⁷⁸. Von dieser konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz hat der Bund mit dem Grundsteuergesetz und dem Bewertungsgesetz Gebrauch gemacht, weswegen die Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG von einer entsprechenden Gesetzgebung eigentlich ausgeschlossen wären. Jedoch erlaubt Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG den Ländern eigens, abweichende Regelungen über die Grundsteuer zu treffen⁷⁹. In zeitlicher Hinsicht konkretisiert Art. 125b Abs. 3 GG diese Befugnis dahingehend, dass abweichendes Landesrecht der Erhebung der Grundsteuer frühestens für Zeiträume ab dem 1. Januar 2025 zugrunde gelegt werden darf.

Die Kompetenz der Länder zur abweichenden Gesetzgebung ist nicht auf einzelne Regelungsgegenstände oder -aspekte beschränkt⁸⁰. Auch insoweit gilt daher, dass jedenfalls die konstitutiven Elemente einer Steuer, zu welcher eben die Bemessungsgrundlage zählt, dem Zugriff der Länder offenstehen, weshalb sich auch Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG denn auch auf die Bewertung der von der Grundsteuer erfassten Steuergegenstände erstreckt. Doch kann es gerade bei der Abweichungsgesetzgebungskompetenz um der rechtsstaatlichen Normenklarheit und -wahrheit⁸¹ willen nicht ausreichen, nur implizite von einer bundesgesetzlich geregelten Materie abzuweichen; vielmehr bedarf es einer *aus-*

⁷⁷ Oben Fußn. 73.

⁷⁸ Vgl. BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 83.

⁷⁹ Dass die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG in Bezug auf die Gesetzgebung über die Grundsteuer vorlägen, lässt sich kaum annehmen – schon gar nicht, wenn den Ländern in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG eine Abweichungsgesetzgebungskompetenz zugestanden wird, die implizite zum Ausdruck bringt, dass es einer einheitlichen Regelung seitens des Bundes nicht bedarf. Um den Bund sicher eine Regelung zu ermöglichen, muss die Gesetzgebung über die Grundsteuer daher von den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen werden, was durch Satz 1 des Art. 105 Abs. 2 GG (in Abgrenzung zu dessen Satz 2) geschieht.

⁸⁰ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 72 (90. Lfg. März 2020) Rz. 234a.

⁸¹ Vgl. nur BVerfG v. 19.3.2003 – 2 BvL 9-12/98, BVerfGE 108, 1 (20).

drücklichen, die betreffende Materie unmittelbar adressierenden landesgesetzlichen Regelung. Dabei ist auch – wie bereits erwähnt⁸² – zu bedenken, dass lediglich punktuelle Eingriffe in eine bundesgesetzlich geregelte Materie zunächst als eine Bestätigung ihres Zweckzusammenhangs begriffen werden müssen⁸³.

Auf diesem Fundament ist es dem Landesgesetzgeber möglich, ein vollständiges eigenes Landesmodell der Grundsteuer zu etablieren⁸⁴; ebenso ist es ihm möglich, nur einzelne Änderungen am Bundesmodell der Grundsteuer vorzunehmen und dieses im Übrigen im Land gelten zu lassen. Im Ausgangspunkt ist daher auch die Handhabe gegeben, die Bemessungsgrundlage auf die Gemeinden hin zu zentrieren. Nach dem Hebesatz-Konzept, dem § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG folgt, wird dieses Ziel indes lediglich mittelbar und nur bei derjenigen Gemeinde erreicht, welche von der Möglichkeit, die nämliche Norm bietet, Gebrauch macht. Auf diesem Wege wird zudem – und hierin liegt nicht zuletzt eine kompetenzielle Problematik – die zweite Stufe der Ermittlung der Grundsteuer, mithin die zumindest landeseinheitlich wirkenden Steuermesszahlen, de facto überschrieben.

b) Erstmalige Anwendung

Gemäß § 3 NWGrStHsG ist das (abweichende) Gesetz für die in Nordrhein-Westfalen belegenen wirtschaftlichen Einheiten erstmals auf den 1. Januar 2025 anzuwenden. Diese Anordnung limitiert den zeitlichen Anwendungsbereich der Regelungen des Grundsteuerhebesatzgesetzes, obgleich doch insbesondere die Feststellungen der Grundsteuerwerte auf den 1. Januar 2022 erfolgen. Hiernach werden die entsprechenden Messbetragsfestsetzungen von den Regelungen des Grundsteuerhebesatzgesetzes nicht erfasst. Dieser Lesart wird freilich entgegengehalten, dass die parlamentarischen Unterlagen erkennen ließen, dass es sich lediglich um ein Redaktionsversehen handle und namentlich (nur?) § 2 NWGrStHsG aktuell bereits gelte⁸⁵.

⁸² Siehe sub IV 1 und 2.

⁸³ Hier geht es – wie gesagt – um den Blickwinkel rechtsstaatlicher Normenklarheit und -wahrheit, nicht um die davon abzuschichtende Frage, ob der Landesgesetzgeber die Grundkonzeption oder die Grundsätze des von der Abweichung betroffenen Bundesgesetzes zu wahren habe; siehe dazu etwa *Uhle* (oben Fußn. 80), Art. 72 Rz. 270 mit weiteren Nachweisen. Auch geht es hier nicht um eine ausdrückliche Deklaration der Abweichung (vgl. – vor dem Hintergrund des Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG – BVerfG v. 19.12.2017 – 1 BvL 3, 4/14, BVerfGE 147, 253 [355 f.]), sondern lediglich um eine ausdrückliche Adressierung der Materie, von welcher abgewichen werden soll, als solcher.

⁸⁴ Vgl. *Uhle* (oben Fußn. 80), Art. 72 Rz. 234a.

⁸⁵ *Krumm*, DStR 2024, 1897 (1902).

V. Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz vor dem Hintergrund des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG

1. Grundlagen

a) Differenzierende Besteuerung von Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken

§ 25 Abs. 4 Satz 1 GrStG verpflichtet die Gemeinden⁸⁶ dazu, jeweils einen einheitlichen Hebesatz für die in einer Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Nr. 1) und die in einer Gemeinde liegenden Grundstücke (Nr. 2) festzulegen. Hiervon abweichend ermächtigt § 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG die Gemeinden dazu, auch unterschiedliche Hebesätze festzulegen, und zwar einerseits für unbebaute Grundstücke (§ 247 BewG) sowie bebaute Grundstücke, die gemäß § 250 Abs. 3 BewG im Sachwertverfahren zu bewerten sind, und für bebaute Grundstücke, die gemäß § 250 Abs. 2 BewG im Ertragswertverfahren zu bewerten sind⁸⁷. In § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG werden im Sachwertverfahren zu bewertende Grundstücke als Nichtwohngrundstücke und im Ertragswertverfahren zu bewertende Grundstücke als Wohngrundstücke bezeichnet.

In diesem Sinne wird auch im Folgenden das Begriffspaar „Wohngrundstück“ und „Nichtwohngrundstück“ verwendet. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese begriffliche Differenzierung weder im Grundsteuer-Reformgesetz noch im Bewertungsgesetz vorgenommen wird. Die Bezeichnung „Nichtwohngrundstück“ ist dabei insofern missverständlich, als auch die nach § 250 Abs. 3 BewG im Sachwertverfahren zu bewertenden Grundstücke – namentlich gemischt genutzte Grundstücke im Sinne des § 250 Abs. 3 Nr. 2 BewG – in erheblichem Maße⁸⁸ dem Wohnen dienen können.

Differenziert nun eine Gemeinde dadurch, dass sie von der durch § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG gebotenen Differenzierungsmöglichkeit Gebrauch macht, zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken, so löst dies zwangsläufig eine Ungleichbehandlung der entsprechenden Steuerschuldner aus. Daran knüpft sich die Frage, ob diese Ungleichbehandlung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist.

⁸⁶ Der Gesetzentwurf – BT-Drs. 19/11085 – spricht häufig von „Kommunen“, was freilich ungenau ist (siehe nur Art. 106 Abs. 6 GG).

⁸⁷ So sind – siehe bereits oben sub III 3 d aa β – gemäß § 250 Abs. 3 BewG im Sachwertverfahren nach den §§ 258 bis 260 BewG zu bewerten: Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum sowie sonstige bebaute Grundstücke; gemäß § 250 Abs. 2 BewG sind im Ertragswertverfahren nach den §§ 252 bis 257 BewG zu bewerten: Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke sowie Wohnungseigentum.

⁸⁸ Vgl. GrStH 2022/2025, A 249.8, Satz 2: „Gemischt genutzte Grundstücke dienen gemessen an der Wohn- und Nutzfläche zu mindestens 20 Prozent (andernfalls Wohngrundstück oder sonstiges bebautes Grundstück) und zu höchstens 80 Prozent (andernfalls Geschäftsgrundstück) eigenen oder fremden betrieblichen oder öffentlichen Zwecken.“

b) Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes an Steuerverschonungen

Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet es, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln⁸⁹. Er gilt im Steuerrecht für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Differenzierungen sind gleichwohl zulässig, bedürfen jedoch der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Nach dem Grundsatz der Lastengleichheit müssen die Steuerpflichtigen durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belastet werden⁹⁰. Der Gleichheitssatz belässt dem Gesetzgeber dabei einen weit reichenden Entscheidungsspielraum sowohl bei der Auswahl des Steuergegenstandes als auch bei der Bestimmung des Steuersatzes⁹¹. Abweichungen von der mit der Wahl des Steuergegenstandes einmal getroffenen Belastungsentscheidung müssen sich ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen (Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung des steuerrechtlichen Ausgangstatbestands). Demgemäß bedürfen sie eines besonderen sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit dem Ausmaß der Abweichung und ihrer Bedeutung für die Verteilung der Steuerlast insgesamt.

Der Gesetzgeber ist bei der Grundsteuer ebenso wenig wie bei anderen Steuern gehindert, mithilfe des Steuerrechts außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele zu verfolgen⁹². Zudem verfügt er gerade in Massenvorfahren der vorliegenden Art über einen großen Typisierungs- und Pauschalierungsspielraum. Verfolgt der Gesetzgeber Förder- und Lenkungsziele, so müssen diese aber von erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidungen getragen werden, der Kreis der Begünstigten sachgerecht abgegrenzt und die Förder- und Lenkungszwecke ihrerseits gleichheitsgerecht ausgestaltet sein⁹³. Die Begünstigungswirkung muss den Begünstigungsadressaten daher möglichst gleichmäßig zugute kommen und sich direkt von der Entlastungsentscheidung des Gesetzgebers ableiten lassen. Schließlich bedarf es eines Mindestmaßes an zweckgerichteter Ausgestaltung des Begünstigungstatbestands.

c) Gleichmäßigkeit der Belastung von Grundstücken nach dem Grundsteuer-Reformgesetz

Steuergegenstand der Grundsteuer ist gemäß § 2 GrStG der inländische Grundbesitz im Sinne des Bewertungsgesetzes, namentlich die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (§§ 232 bis 234, 240 BewG) und die Grundstücke (§§ 243, 244 BewG). In jedem Fall –

⁸⁹ Hierzu und zum Folgenden vgl. BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rz. 121; v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 94.

⁹⁰ Hierzu und zum Folgenden vgl. BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rz. 123; v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 96.

⁹¹ Letzteres wird hier durch den Landesgesetzgeber dem gemeindlichen Satzungsgeber überlassen.

⁹² Hierzu und zum Folgenden vgl. BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 168.

⁹³ Hierzu und zum Folgenden vgl. BVerfG v. 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (32).

das heißt: selbst wenn man in Anbetracht des § 2 GrStG nicht von zwei Steuergegenständen (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft einerseits und Grundstücke andererseits)⁹⁴, sondern von einem Steuergegenstand (inländischer Grundbesitz) ausginge – lassen sich Wohn- und Nichtwohngrundstücke (nur) einem einheitlichen Steuergegenstand zuordnen⁹⁵.

Dem steht nicht entgegen, dass § 250 Abs. 2 und 3 BewG unterschiedliche Bewertungsverfahren für Wohn- und Nichtwohngrundstücke vorsieht, da diese darauf abzielen, typisiert eine relationsgerechte Abbildung aller Wirtschaftsgüter innerhalb des Grundvermögens und einen realitätsgerechten Grundstückswert als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer zu gewährleisten⁹⁶. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in § 15 Abs. 1 Nr. 2 GrStG unterschiedliche Steuermesszahlen für Wohngrundstücke einerseits und Nichtwohngrundstücke andererseits normiert wurden⁹⁷. Die Reduzierung der Steuermesszahl für im Ertragswertverfahren zu bewertende Grundstücke (Wohngrundstücke) auf 0,31 Promille gegenüber 0,34 Promille für im Sachwertverfahren zu bewertende Grundstücke (Nichtwohngrundstücke) in § 15 Abs. 1 Nr. 2 lit. a GrStG beruhte darauf, dass die an den Mikrozensus 2018 angepassten (höheren) Nettokaltmieten nach Anlage 39 zu § 254 BewG⁹⁸ bei einer Steuermesszahl von 0,34 Promille nicht zu einer auf Messbetragsebene aufkommensneutralen Reform geführt hätten⁹⁹. Mit anderen Worten hätte das Beibehalten der ursprünglich vorgesehenen Steuermesszahl zu einem, insgesamt betrachtet, höheren Steuermessbetragsvolumen geführt. Ohne die Reduzierung der Steuermesszahl wären Wohngrundstücke gegenüber Nichtwohngrundstücken im rechnerischen Ergebnis höher belastet worden. Eine Privilegierung kann hierin nicht gesehen werden und war auch nicht beabsichtigt. Eine gleichmäßige Belastung des Steuergegenstandes „Grundstücke“ (§ 2 Nr. 2 GrStG), das heißt hier: der Wohn- und Nichtwohngrundstücke, setzt daher grundsätzlich voraus, dass auf die in der Bemessungsgrundlage, das heißt hier: im Steuermessbetrag (vgl. § 13 GrStG), quantifizierten Wirtschaftseinheiten derselbe Steuersatz angewendet wird (vgl. § 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG).

Von dieser im Grundsteuer-Reformgesetz niedergelegten Systematik weichen diejenigen Gemeinden ab, die auf der Grundlage des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG eine

⁹⁴ Siehe oben sub III 3 d cc.

⁹⁵ Dafür spricht auch, dass für Wohn- und Nichtwohngrundstücke nach § 25 GrStG ein einheitlicher Steuersatz gilt.

⁹⁶ So heißt es wörtlich in BT-Drs. 19/11085, S. 87: „Die Bewertung des Grundvermögens mittels eines typisierenden Ertragswert- und Sachwertverfahrens trägt der Belastungsentscheidung durch Anknüpfung an den Sollertrag des Grundbesitzes Rechnung. [...] Die Differenzierung der einzelnen Grundstücksarten, die darauf beruhende Zuordnung zu einem sachgerechten Bewertungsverfahren und die typisierende Anwendung spezifischer Bewertungsfaktoren gewährleisten eine relationsgerechte Abbildung aller Wirtschaftsgüter innerhalb des Grundvermögens und einen realitätsgerechten Grundstückswert als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer.“

⁹⁷ Siehe oben sub III 3 d bb.

⁹⁸ Die Berücksichtigung des Mietniveaus bei der Ermittlung des Rohertrags des Grundstücks gemäß § 254 BewG adressiert im Übrigen auch schon die Belastungsverteilung zwischen den „Wohngrundstücken“ und „Nichtwohngrundstücken“; vgl. *Krumm/Paeßens* [oben Fußn. 19], § 254 BewG Rz. 11.

⁹⁹ Siehe BT-Drs. 19/30489, S. 21; ferner BR-Drs. 273/21, S. 1.

Hebesatzdifferenzierung vornehmen. Dabei ist zu beachten, dass die hierdurch geschaffene Option, von § 25 Abs. 4 GrStG abzuweichen, ergänzend zum Grundsteuer-Reformgesetz wirkt und dessen Regelungssystematik unberührt lässt. So heißt es etwa in der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes, durch die in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG normierte Option „wird die Ausgestaltung der Grundsteuerreform in ihrem dreistufigen System *vervollständigt*“¹⁰⁰. Übereinstimmend damit ist an späterer Stelle die Rede davon, dass „[d]ie Grundsteuerreform des Bundesmodells [...] einer *Erweiterung* [bedarf], mit der den Kommunen – optional – ein gesondertes Hebesatzrecht für Wohn- und Nichtwohngrundstücke eingeräumt wird“¹⁰¹.

2. Verfassungsrechtliche Würdigung einer Hebesatzdifferenzierung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG

a) Förder- und Lenkungsziele

Wie bereits erwähnt¹⁰², ist es auch bei der Grundsteuer zulässig, außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele zu verfolgen.

aa) Textbefund

Indes trifft § 1 Abs. 1 NWGrStHsG selbst zu derartigen Zielstellungen keine explizite Aussage. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG lässt sich entnehmen, dass die dort genannten Wirtschaftsgüter, nämlich die gemäß § 250 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 BewG im Ertragswertverfahren zu bewertenden bebauten Grundstücke, begünstigungsfähig sind. Der Katalog des § 250 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 BewG lässt wiederum erkennen, dass zu diesen begünstigungsfähigen Grundstücken nur „reine“ Wohngrundstücke zählen.

bb) Begründung des Gesetzentwurfs

Etwas aufschlussreicher erweist sich demgegenüber die Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes. Dieser lassen sich hinsichtlich des Zwecks, den die durch § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG ausgesprochene Ermächtigung zur Festsetzung des Hebesatzes für Wohngrundstücke verfolgt, mehrere, zum Teil miteinander verwobene Erwägungen entnehmen.

α) „Gemeindescharfe“ Verwirklichung von Aufkommensneutralität durch Entlastung von Wohngrundstücken

Die Entwurfsbegründung weist darauf hin, dass die auf die verschiedenen Grundstücksarten entfallenden Messbetragsvolumina unter Berücksichtigung der im Bundesmodell grundsätzlich angestrebten Aufkommensneutralität der Grundsteuer in den nordrhein-

¹⁰⁰ LT-Drs. 18/9242, S. 3; Hervorhebung nicht im Original.

¹⁰¹ LT-Drs. 18/9242, S. 3; Hervorhebung nicht im Original.

¹⁰² Oben bei Fußn. 92. Allerdings dient konkret das Hebesatzrecht nicht dazu, sozial-, boden- oder verteilungspolitische Ziele zu verfolgen – siehe oben unter sub III 3 d cc.

westfälischen Gemeinden in unterschiedlichem Umfang zum gesamten Grundsteuermessbetragsvolumen beitrügen¹⁰³. Gemeint ist damit offenbar, dass abhängig von der jeweiligen Zusammensetzung der Bebauung in einigen Gemeinden Wohngrundstücke höher belastet werden, als dies vor der Grundsteuerreform der Fall war, oder höher belastet werden, als dies bei ähnlichen Wohngrundstücken in anderen Gemeinden des Landes der Fall ist. Die Entwurfsbegründung vergleicht hier beispielhaft Gemeinden mit überwiegend neuen Wohngebäuden und wenigen alten Gewerbeimmobilien mit Gemeinden mit wenigen alten Wohngebäuden und ausschließlich neuem Bestand an Gewerbeimmobilien. Mit dem Recht zur Festlegung eines gesonderten Hebesatzes für Wohn- und Nichtwohngrundstücke sollen derartige „regional[e] Abweichungen erforderlichenfalls abgedeckt werden können“¹⁰⁴. Das Hebesatzrecht eigens für Wohngrundstücke soll letztlich also dazu führen, relative Mehrbelastungen dieser Grundstücke, die sich aus der spezifischen Zusammensetzung der Bebauung in einer Gemeinde ergeben, zu beseitigen oder zu reduzieren. Damit zielt die in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG eröffnete Option also darauf ab, Gemeinden ein Instrument in die Hand zu legen, das es erlaubt, politisch unerwünschten Belastungssteigerungen der Eigentümer von Wohngrundstücken entgegenzuwirken.

β) Verfolgung allgemeiner Förder- und Lenkungsziele

Daneben ist der Entwurfsbegründung aber auch zu entnehmen, dass den Kommunen die Möglichkeit eröffnet werde, „im Rahmen der Grundsteuer eigene politische Lenkungsziele festzulegen, die auf der 1. Stufe (Bewertungsebene) rechtlich nicht zulässig wären, beispielsweise die Förderung des Wohnens als hohes soziales Gut oder die Steigerung der Attraktivität der Kommune als Wirtschaftsstandort“¹⁰⁵. Dies kann einerseits als Konkretisierung des angenommenen Bedürfnisses nach einer Korrektur unerwünschter „Belastungsverschiebungen“ verstanden werden, da die Hebesatzdifferenzierung zwangsläufig das Wohnen verbilligt und damit fördert. Näher liegt es indes, die Aussage (davon losgelöst) dahingehend zu verstehen, dass die Möglichkeit zur Festlegung eines differenzierenden Hebesatzes unabhängig von der Abmilderung der Auswirkungen der Grundsteuerreform den Gemeinden grundsätzlich größeren Spielraum bei der Verfolgung eigener Förder- und Lenkungsziele einräumen solle.

cc) Konsequenzen für Gemeinden

Dass § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG selbst keine Aussage zum Förder- bzw. Lenkungszweck trifft und somit auch nicht auf eine der oben genannten Ziele beschränkt ist, 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

¹⁰³ LT-Drs. 18/9242, S. 2.

¹⁰⁴ Oben Fußn. 103.

¹⁰⁵ LT-Drs. 18/9242, S. 3.

lediglich eine pauschale Begünstigung von Wohngrundstücken ermöglicht wird. Demnach erhalten die Gemeinden nicht die Möglichkeit, Förder- bzw. Entlastungsbedarf zu identifizieren und sodann mittels einer Hebesatzreduzierung punktuell und effektiv zu bedienen. Vielmehr müssen Gemeinden – umgekehrt – prüfen, ob und in welchem Maße die Begünstigung sämtlicher Wohngrundstücke gegenüber Nichtwohngrundstücken sachgerecht ist. Die Identifizierung förderungswürdiger Sachverhalte ist daher von den Gemeinden gleichsam vom Ende, nämlich von der Rechtsfolge, her zu denken.

b) Verfassungsrechtliche Implikationen der Verwirklichung verfolgter Förder- und Lenkungsziele durch Hebesatzdifferenzierung

aa) Zulässigkeit der Förderung des Wohnens

Es steht außer Frage, dass das Wohnen als einer existenziellen Voraussetzung menschlichen Daseins in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung als besonders wichtiges und daher förderungsfähiges Gut anerkannt ist¹⁰⁶. Die Förderung des Wohnens vermag daher grundsätzlich steuerliche Verschonungen zu rechtfertigen. Eine Absenkung des Grundsteuerhebesatzes für Wohngrundstücke wäre hierzu auch nicht von vornherein ungeeignet. Denn sie führte zum einen dazu, dass Eigentümer von selbst genutzten Wohngrundstücken steuerlich entlastet würden. Auch bei Mietwohngrundstücken ist davon auszugehen, dass durch Reduzierung der auf die Mieter umgelegten Grundsteuer (vgl. nur § 557 BGB, § 2 Nr. 1 BetrKV) eine Entlastung einträte. Was das möglicherweise zugleich verfolgte Ziel der Förderung von Investitionen in den Wohnungsbau anbelangt, ist zu erwägen, dass durch die Absenkung des Hebesatzes und die dadurch bewirkte Reduzierung der Nebenkosten höhere Veräußerungs- oder Mieterlöse erzielt werden könnten, was zur Steigerung der Investitionsbereitschaft beitragen könnte.

Hinsichtlich des Ziels der generellen Entlastung von Wohngrundstücken zur Abmilderung der Folgen der Grundsteuerreform ist allerdings zu bedenken, dass grundsteuerrechtliche Mehrbelastungen bebauter Wohngrundstücke – etwa der in der Entwurfsbegründung erwähnten neuen Wohngebäude – auch eine Folge dessen sein dürften, dass sie nach alter Rechtslage in Relation zu den dort ebenfalls erwähnten Gewerbeimmobilien zu niedrig bewertet und damit auch niedriger belastet wurden¹⁰⁷. Ob die über Härtefälle hinausgehende partielle „Rückgängigmachung“ dieser vom Bundesgesetzgeber angestrebten – und unter dem Gesichtspunkt der Sollertragsbesteuerung verfassungsrechtlich auch gebotenen – Belastungsangleichung ein legitimes Ziel darstellen kann, ist zweifelhaft. In jedem Fall ist zu konstatieren, dass eine Regelung, die in die austarierte Systematik des Grundsteuer-Reformgesetzes „ergänzend“ eingreift und somit Ungleichbehandlungen, die der Bundesgesetzgeber zu beseitigen suchte, wieder herbeiführt, strengen Rechtfertigungsanforderungen unterliegt – insbesondere, was die Zielgenauigkeit der Verschonung

¹⁰⁶ Siehe etwa BVerfG v. 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (53 f.), wo das Gericht insbesondere in „der Zurverfügungstellung ausreichenden Wohnraums [...] einen überragenden Gemeinwohlbelang“ erkennt, da „damit doch ein existenzielles Grundbedürfnis angesprochen“ sei. Vgl. auch Art. 29 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

¹⁰⁷ Siehe oben sub IV 4 b.

anbelangt. Die seitens der Urheber des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes getroffene Aussage, wonach „die Gleichmäßigkeit der Besteuerung durch das optionale Hebesatzrecht in der Region erst ermöglicht“ werde¹⁰⁸, erweist sich danach als unzutreffend.

bb) Vergleichender Blick auf die Förderung des Wohnens nach dem Grundsteuer-Reformgesetz

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass das Grundsteuer-Reformgesetz bereits vielfältige Maßnahmen zur Förderung des Wohnens enthält. Auffällig ist hierbei aber, dass sich die Nutzung zu Wohnzwecken *nicht generell* begünstigt findet. Deutlich wird dies etwa in § 5 und in § 15 GrStG. So regelt § 5 Abs. 1 GrStG, dass Grundbesitz, der für steuerbegünstigte Zwecke (im Sinne der §§ 3 und 4 GrStG) benutzt wird und zugleich Wohnzwecken dient, hinsichtlich der Wohnnutzungen nicht vollumfänglich befreit wird, sondern nur im Hinblick auf spezifische Wohnnutzungen. Und § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG sieht 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 dienen¹⁰⁹. Die in § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG getroffenen Regelungen knüpfen damit entweder an eine im außersteuerrechtlichen Bereich konkretisierte individuelle Wohnraumförderungswürdigkeit, eine gemeinnützige oder genossenschaftliche Bewirtschaftung durch Private oder die Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen der öffentlich-rechtlichen Bindungen unterliegenden Gemeinden an. Der Gesetzgeber suchte durch die spezifischen Regelungen den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Zielgenauigkeit und Normenklarheit steuerlicher Verschonungsregelungen zu genügen¹¹⁰.

cc) Entlastung von Wohngrundstücken zum Zwecke der Abmilderung von Mehrbelastungen

Ausweislich der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes soll es die Möglichkeit einer Hebesatzdifferenzierung gestatten, Mehrbelastungen einer „Grundstücksart“ auszugleichen. Gemeint sein dürften damit aber nur die „Grundstücksarten“ im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BewG, denn nur diese werden von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG erfasst. Selbst wenn man das Ziel, Mehrbelastungen von in bestimmter Weise bebauten Grundstücksarten nicht nur in Härtefällen abzumildern, als legitim erachtet (gegebenenfalls beschränkt auf eine Übergangsphase), so erweist sich die Zielgenauigkeit einer Verschonung durch Hebesatzsenkung als problematisch. Da § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG undifferenziert alle „Wohngrundstücke“ erfasst, besteht die Möglichkeit, dass von einer Hebesatzsenkung für „Wohngrundstücke“ – je nach der Bebauung in der Gemeinde – in erheblichem Maße auch solche Wohngrundstücke profitieren, die durch die Grundsteuerreform kaum belastet oder sogar entlastet würden. Selbst innerhalb einer einzelnen Grundstücksart – etwa bei Einfamilienhäusern im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 1

¹⁰⁸ LT-Drs. 18/9242, S. 2.

¹⁰⁹ Siehe oben sub III 3 d bb γ.

¹¹⁰ Vgl. BT-Drs. 19/11085, S. 123 f.

BewG – ist aufgrund der unterschiedlichen zu berücksichtigenden grundsteuerwertbildenden Faktoren gemäß §§ 252 ff. BewG keineswegs gewiss, dass diese in ähnlicher Weise (mehr)belastet werden. Eine Differenzierung nach Maßgabe der individuellen Betroffenheit von Grundstücken, die dem in der Entwurfsbegründung angesprochenen Regelungsanliegen entsprechen würde, lässt § 1 NWGrStHsG indes – wie gesehen – nicht zu.

Nicht minder problematisch als die Gleichbehandlung aller Wohngrundstücke ist eine mögliche Ungleichbehandlung gegenüber Nichtwohngrundstücken, da Mehrbelastungen infolge der Grundsteuerreform insbesondere bei gemischt genutzten Grundstücken im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 7 BewG auftreten können. Eine Begünstigung dieser Grundstücke scheidet nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG aber von vornherein aus.

Verfassungsrechtlich ist damit insbesondere die Frage aufgeworfen, ob Gemeinden im Rahmen einer typisierenden Betrachtung gleichermaßen alle Wohngrundstücke – aber auch nur diese – begünstigen dürfen. Eine zulässige Typisierung, das heißt: die normative Zusammenfassung bestimmter, in wesentlichen Elementen gleich gearteter Lebenssachverhalte (hier also die Zusammenfassung von Grundstücken im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BewG), setzt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts voraus, dass die durch sie eintretenden Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und das Ausmaß der Ungleichbehandlung gering ist¹¹¹. Der Gesetzgeber darf sich dabei grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen¹¹².

Hiervon ausgehend, wäre jedenfalls vorauszusetzen, dass zum einen weit überwiegend Wohngrundstücke (und nicht: Nichtwohngrundstücke) von einer Höherbelastung betroffen sind *und* zum anderen unter diesen Wohngrundstücken lediglich eine verhältnismäßig geringe Zahl von Wohngrundstücken *nicht* von einer Höherbelastung betroffen ist. Das Vorliegen der Voraussetzungen ist von der jeweiligen Gemeinde zu prüfen. Dabei deuten die Aussagen in der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes darauf hin, dass auch die Landtagsfraktionen, die den Gesetzentwurf einbrachten, das Vorliegen dieser Voraussetzungen nur in ganz spezifischen Konstellationen annehmen. Ungeachtet dessen wird man aus verfassungsrechtlicher Sicht aber die Frage aufwerfen müssen, ob es dem Gesetzgeber nicht möglich gewesen wäre, trennschärfer zu differenzieren, als er es durch die Differenzierung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken unternahm, zumal diese Differenzierung aus der Sicht der Gemeinden den Gesetzesvollzug auch noch erschweren dürfte.

¹¹¹ Vgl. BVerfG v. 8.2.1983 – 1 BvL 28/79, BVerfGE 63, 119 (128); v. 8.10.1991 – 1 BvL 50/86, BVerfGE 84, 348 (360); v. 6.7.2004 – 1 BvR 2515/95, BVerfGE 111, 176 (188); v. 6.7.2010 – 1 BvL 9/06, 2/08, BVerfGE 126, 233 (263 f.); v. 7.5.2013 – 2 BvR 909, 1981/06, 288/07, BVerfGE 133, 377 Rz. 88; v. 29.3.2017 – 2 BvL 6/11, BVerfGE 145, 106 Rz. 108; v. 19.11.2019 – 2 BvL 22-27/14, BVerfGE 152, 274 Rz. 103.

¹¹² Vgl. BVerfG v. 31.5.1990 – 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87, BVerfGE 82, 159 (185 f.); v. 9.12.2008 – 2 BvL 1, 2/07, 1, 2/08, BVerfGE 122, 210 (232); v. 6.7.2010 – 2 BvL 13/09, BVerfGE 126, 268 (279); v. 7.5.2013 – 2 BvR 909, 1981/06, 288/07, BVerfGE 133, 377 Rz. 87; v. 29.3.2017 – 2 BvL 6/11, BVerfGE 145, 106 Rz. 107; v. 19.11.2019 – 2 BvL 22-27/14 BVerfGE 152, 274 Rz. 102.

Selbst wenn es gelänge, die Begünstigung von Wohngrundstücken grundsätzlich aus Gründen der Beseitigung von Mehrbelastungen zu rechtfertigen, so sind aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Reihe weiterer Aspekte zu berücksichtigen, die im Folgenden im Zusammenhang mit der (allgemeinen) Förderung des Wohnens noch erläutert werden.

dd) Förderung des Wohnens im Allgemeinen

Stellt man auf die Förderung des Wohnens als solches und nicht auf die Beseitigung von Mehrbelastungen einzelner Grundstücke bzw. Grundstücksarten durch die Grundsteuerreform ab, so löst sich der mit der Ungleichbehandlung verfolgte Zweck von spezifischen Belastungen durch die Grundsteuerreform und könnte dem Satzungsgeber auf diesem Wege größeren Spielraum eröffnen. In diesem Fall kommt zwar der Begründung einer spezifischen Mehrbelastung nicht mehr entscheidendes Gewicht zu, weil eine Gemeinde die Förderung der „Wohnnutzung“ als solche anstrebt. Indes ändert dies nichts an den hohen Rechtfertigungsanforderungen, denen eine pauschal wirkende Steuerverschonung begegnet. Folgende Aspekte sind insoweit aus verfassungsrechtlicher Sicht besonders hervorzuheben:

1. Verfolgt eine Gemeinde das Ziel, die Wohn(neben)kosten mittels Hebesatzdifferenzierung für Wohngrundstücke zu senken, so profitierten namentlich gemischt genutzte Grundstücke, die zum Teil in erheblichem Umfang für Wohnzwecke genutzt werden, *nicht* von der Verschonung. Auch hier ließe sich die Ungleichbehandlung – wenn überhaupt – nur durch eine typisierende Betrachtung rechtfertigen, was voraussetzt, dass gemischt genutzte Grundstücke in einer Gemeinde im Vergleich zu Wohngrundstücken nicht im nennenswerten Umfang bestehen. Die denkbare Erwägung, betroffene Eigentümer von gemischt genutzten Grundstücken könnten sich dieser Ungleichbehandlung entziehen, indem sie eigentumsrechtliche Maßnahmen ergreifen, die darauf gerichtet sind, zu Wohnzwecken genutzte Grundstücksteile Wohngrundstücken zuzuordnen, greift nicht durch. Zum einen sind derartige Maßnahmen wie die Aufteilung von Gebäuden (Schaffung von Wohn- und Teileigentum) mit erheblichen Kosten verbunden, zum anderen dürften Eigentümer von gemischt genutzten Grundstücken, die auch zur Wohnraumvermietung genutzt werden, kein Interesse an solchen Maßnahmen haben, da die eingesparte Grundsteuer umlagebedingt ohnehin den Mietern zugutekäme. Zudem geriete dies mit den Regelungen des § 244 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 BewG zur wirtschaftlichen Einheit des Grundvermögens in Konflikt. Insoweit erscheint es mehr als nur zweifelhaft, dass eine Hebesatzdifferenzierung auf Grundlage des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG den Anforderungen an das verfassungsrechtliche Mindestmaß an zweckgerechter Ausgestaltung des Begünstigungstatbestands gerecht würde¹¹³.
2. Dessen ungeachtet führt eine Hebesatzdifferenzierung mindestens zu einer relativen Mehrbelastung von Nichtwohngrundstücken (siehe auch sogleich unter Nr. 4), welche

¹¹³ 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).

im Widerspruch zum Ziel der Herstellung von Belastungsgleichheit von Nichtwohngrundstücken und Wohngrundstücken steht. Ob dieser gravierende Eingriff in die Belastungsgleichheit überhaupt gerechtfertigt werden kann, erscheint zweifelhaft. Dies setzt jedenfalls voraus, dass in einer Gemeinde die Belastung mit Wohn(neben)kosten erwiesenermaßen in weiten Teilen des Gemeindegebiets in gravierender Höhe zu verzeichnen wäre. Die pauschale Förderung aller Wohngrundstücke könnte zudem dazu führen, dass große Teile der Grundstücke auf dem Gemeindegebiet in den Genuss einer Steuerverschonung kämen und nur eine Minderheit die reguläre Steuerbelastung trüge. Dies erhöhte die Anforderung an die Rechtfertigung, denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit dem Ausmaß der Abweichung und ihrer Bedeutung für die Verteilung der Steuerlast insgesamt¹¹⁴.

3. Anzumerken gilt alsdann, dass es durch die Bestimmung differenzierter Hebesätze ferner zu ungerechtfertigten kumulativen Begünstigungen kommen kann. Dies betrifft insbesondere die in § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG normierte Herabsetzung der Grundsteuerermesszahl. Wie dargelegt, erachtet der Bundesgesetzgeber diese Begünstigungen als zielgenau wirkende Verschonungen, wobei er eine Reduzierung der Grundsteuerermesszahl um ein Viertel in Ansehung der Bedeutung der Belastungsgleichheit als verhältnismäßig ansieht. Da auf diese Weise die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer in Höhe von einem Viertel reduziert wird, handelt es sich um eine erhebliche Verschonung. Eine weitere – allgemeine – Förderung derartiger bereits begünstigter Grundstücke könnte, selbst wenn sie, für sich betrachtet, gerechtfertigt werden könnte, zu einer Überprivilegierung der entsprechenden, dann mehrfach begünstigten Grundstücke führen.
4. Hinsichtlich der Auswirkung einer Reduzierung des Hebesatzes für Wohngrundstücke auf die Steuerschuldner von Nichtwohngrundstücken ist grundsätzlich noch auf Folgendes hinzuweisen: Wie bereits an anderer Stelle dargelegt, soll – jedenfalls nach der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes – grundsätzlich an der Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform nach dem Verständnis der Urheber des Gesetzentwurfs festgehalten werden. Soll aber das Steueraufkommen einer Gemeinde, das bei einem einheitlichen Hebesatz erzielt würde, in derselben Höhe auch bei Festsetzung niedrigerer Hebesätze für Wohngrundstücke erzielt werden, so kann dies nur bedeuten, dass die so erlittenen Steuermindereinnahmen durch Erhöhung des Hebesatzes für Nichtwohngrundstücke (oder durch Erhöhung der Hebesätze der sogenannten Grundsteuer A) kompensiert werden, was die Ungleichbehandlung beider Gruppen noch verstärkte.
5. Hinsichtlich des Bedürfnisses nach einer Förderung des Wohnens durch die Bestimmung unterschiedlicher Hebesätze für Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke ist schließlich auch anzumerken, dass den Gemeinden eine Vielzahl von Instrumenten

¹¹⁴ Vgl. BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 96; fernerhin BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rz. 123; v. 23.6.2015 – 1 BvL 13, 14/11, BVerfGE 139, 285 Rz. 72; v. 10.4.2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 105.

zur zielgerichteten Förderung des Wohnens zur Verfügung steht, wie etwa bauplanungsrechtliche Maßnahmen, der Erlass städtebaulicher Satzungen (z.B. Erhaltungssatzungen), Maßnahmen nach dem Gesetz zur Stärkung des Wohnungswesens in Nordrhein-Westfalen (Wohnraumstärkungsgesetz), direkte Subventionen und die vergünstigte Überlassung von Grundstücken bzw. die Einräumung von Erbbaurechten. Zwar haben Gemeinden einen erheblichen Spielraum hinsichtlich der Wahl der Förderungsinstrumente, die zudem unterschiedlich wirken, es ist aber mitnichten so, dass den Gemeinden ohne die Bestimmung unterschiedlicher Hebesätze für Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke eine Förderung von Wohnnutzungen unmöglich oder erheblich erschwert wäre. Zu berücksichtigen ist überdies, dass der mit der Grundsteuer verbundene Fördereffekt nur ein sehr geringer wäre, welcher für die so Geförderten kaum merkbar wäre.

ee) Steigerung der Attraktivität der Gemeinden als Wirtschaftsstandort

§ 1 Abs. 1 Satz 2 NWGrStHsG sieht vor, dass der einheitliche Hebesatz für die unter § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NWGrStHsG fallenden Grundstücke, das heißt: für Nichtwohngrundstücke, nicht niedriger sein darf als der einheitliche Hebesatz für die unter § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG fallenden Grundstücke, das heißt: für Wohngrundstücke. Eine Privilegierung von Nichtwohngrundstücken gegenüber Wohngrundstücken scheidet damit aus.

Was die in der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes angesprochene Steigerung der Attraktivität der Kommune als Wirtschaftsstandort anbelangt, so bleibt vage, welches Ziel sich dahinter verbirgt. Da eine Reduzierung der Hebesätze nur einheitlich für Wohn- und Nichtwohngrundstücke erfolgen kann, erweitert § 1 Abs. 1 NWGrStHsG die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden insoweit nicht. Eine Förderung der Ansiedlung von Gewerbebetrieben durch niedrigere Grundsteuerhebesätze scheidet mithin aus. Eine Förderung von Gewerbebetrieben könnte daher nur mittelbar durch die Förderung von Wohngrundstücken erfolgen, wenn man annähme, dass sich hierdurch die Nachfrage nach Gütern in der Gemeinde und das Angebot an Arbeitskräften erhöhte. Insoweit bestehen aber erhebliche Zweifel daran, ob die bloße mittelbare Förderung von Gewerbebetrieben durch unmittelbare Förderung anderer Zwecke hinreichend zielgenau ist, da positive Effekte für Gewerbebetriebe nur reflexartig sind. Mithin ist das Ziel der Wirtschaftsförderung, für sich betrachtet, zwar ein legitimer Zweck, das durch § 1 Abs. 1 NWGrStHsG aber nicht zielgenau erreicht werden kann.

VI. Aspekte der Normenkontrolle

Die Rechtmäßigkeit einer kommunalen Hebesatzsatzung könnte durch Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO überprüft werden. Danach entscheidet das Oberverwaltungsgericht im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit von anderen als den in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO genannten, im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt. Die entsprechende landesrechtliche Regelung für Nordrhein-Westfalen enthält § 109a JustG NRW. Dieser sieht vor, dass das Oberverwaltungsgericht in den Verfahren nach § 47 VwGO über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften entscheidet,

auch soweit diese nicht in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO genannt sind. Demnach unterliegt eine kommunale Hebesatzsatzung der Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht.

Soweit der Antrag begründet ist, die Rechtsvorschrift also nach der Überzeugung des Oberverwaltungsgerichts ungültig ist, weil sie gegen höheres Recht – hier Verfassungsrecht – verstößt, wird sie „für unwirksam“ (§ 47 Abs. 5 Satz 2 Satzteil 1 VwGO) und damit für nichtig erklärt. Angesichts der eindeutigen Differenzierung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG ist insoweit auch nicht erkennbar, dass eine verfassungskonforme Auslegung der seitens einer Gemeinde vorgenommenen Hebesatzdifferenzierung möglich wäre.

Der Urteilsspruch hat dabei feststellende Wirkung. Soweit abgrenzbare Teile der Satzung rechtmäßig sind, bleiben diese erhalten¹¹⁵. Bei einer Hebesatzsatzung, welche die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer normiert, könnten daher nur die Hebesätze der Grundsteuer für unwirksam erklärt werden. Nach § 47 Abs. 5 Satz 2 Satzteil 2 VwGO ist die Entscheidung über die Unwirksamkeit allgemein verbindlich und die Entscheidungsformel vom Antragsgegner – dies wäre hier die Gemeinde – ebenso zu veröffentlichen wie die Rechtsvorschrift (Satzung) bekanntzumachen wäre. Die Unwirksamkeitserklärung entfaltet damit Wirkung nicht nur im Verhältnis der Beteiligten des Normenkontrollverfahrens, sondern erga omnes.

Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 3 VwGO gilt für die Wirkung der Entscheidung § 183 VwGO entsprechend. § 183 VwGO normiert für den Fall, dass das Verfassungsgericht eines Landes die Nichtigkeit von Landesrecht festgestellt oder Vorschriften des Landesrechts für nichtig erklärt, dass vorbehaltlich besonderer Regelung die nicht mehr anfechtbaren Entscheidungen der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die auf der für nichtig erklärten Norm beruhen, unberührt bleiben und die Vollstreckung aus einer solchen Entscheidung unzulässig ist.

Im verwaltungsrechtlichen Schrifttum wird die entsprechende Anwendung des § 183 VwGO für Fälle der Erklärung der Unwirksamkeit von Rechtsvorschriften nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO dahingehend verstanden, dass bestandskräftige Verwaltungsakte, die auf der für unwirksam erklärten Norm beruhen, unberührt bleiben, aus ihnen aber nicht mehr vollstreckt werden darf¹¹⁶. Die Unwirksamkeitserklärung führt also dazu, dass neue Bescheide nicht mehr erlassen werden dürfen und offene Bescheide erfolgreich angefochten werden können. Zudem darf selbst aus bestandskräftigen Bescheiden nicht mehr vollstreckt werden. Ein allgemeiner Anspruch der Steuerpflichtigen auf Änderung bestandskräftiger Bescheide besteht aber nicht.

Ob nach dem Vorbild der auf § 31 Abs. 2 und § 79 Abs. 1 BVerfGG beruhenden Praxis des Bundesverfassungsgerichts, die vorübergehende Anwendbarkeit verfassungswidriger Gesetze dadurch zu sichern, dass insoweit von der Unwirksamkeitserklärung abgesehen

¹¹⁵ Siehe zu den Voraussetzungen näher *Panzer/Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 47 VwGO (30. Lfg. Februar 2016) Rz. 110.

¹¹⁶ Siehe *Giesberts*, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, 70. Edition, § 47 Rz. 86 mit weiteren Nachweisen.

und stattdessen nur die Unvereinbarkeit festgestellt wird, verfahren werden kann, ist sehr fraglich. So wird in der Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts darauf hingewiesen, dass § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO bei Ungültigkeit einer Rechtsvorschrift nur die Unwirksamkeitserklärung vorsieht und der Gesetzgeber mit dem Verweis in § 47 Abs. 5 Satz 3 VwGO auf die Vorschrift des § 183 VwGO gerade eine Regelung zur Bewältigung der Folgen der Unwirksamkeit von Rechtsvorschriften für zurückliegende Zeiträume getroffen hat¹¹⁷. Das Gericht hält es aber für nicht ausgeschlossen, dass in besonderen Ausnahmefällen, in denen die Unwirksamkeitserklärung einen „Notstand“ zur Folge hätte, etwas anderes gelten kann¹¹⁸. Zu berücksichtigen ist allerdings auch die Erkennbarkeit der möglichen Rechtswidrigkeit einer Rechtsvorschrift; entscheidet sich eine Gemeinde für eine Hebesatzdifferenzierung in Kenntnis der verfassungsrechtlichen Risiken und realisieren sich diese, so ist zu erwägen, dass sie sich auf die eigene Finanz- und Haushaltsplanung nicht verlassen durfte und ihr Interesse am Fortbestand der Satzung daher nicht schutzwürdig wäre¹¹⁹.

Die Erklärung der Unwirksamkeit wirft allerdings die Frage auf, ob die Gemeinde rückwirkend eine Satzung erlassen darf, in der die Grundsteuerhebesätze für Grundstücke einheitlich festgesetzt werden.

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass nach § 25 Abs. 3 GrStG der Beschluss über die Festsetzung oder Änderung des Hebesatzes bis zum 30. Juni eines Kalenderjahres mit Wirkung vom Beginn dieses Kalenderjahres zu fassen ist. Nach diesem Zeitpunkt kann der Beschluss über die Festsetzung des Hebesatzes auch noch gefasst werden, wenn der Hebesatz die Höhe der letzten Festsetzung nicht überschreitet. Rückwirkende Erhöhungen des Hebesatzes sind damit grundsätzlich ausgeschlossen; allerdings ist zu erwägen, dass § 25 Abs. 3 Satz 2 GrStG eine nachträgliche Erhöhung des erstmalig unter dem Regime des Grundsteuer-Reformgesetzes (rechtswidrig) festgesetzten Hebesatzes nicht ausschließt.

Soweit eine rückwirkende erhöhende Neu-Festsetzung des Hebesatzes für Wohngrundstücke einfach-gesetzlich zulässig ist, hängt die verfassungsrechtliche Zulässigkeit im Allgemeinen maßgeblich davon ab, wie hoch das öffentliche Interesse – hier der Gemeinde – an einer rückwirkenden Festsetzung der Hebesätze ist und wie schutzwürdig das Vertrauen der Steuerpflichtigen in den Bestand der Rechtslage ist. Dabei unterscheidet das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung zwischen einer sogenannten echten Rückwirkung und einer sogenannten unechten Rückwirkung. Erstere liegt vor, wenn eine Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon für vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“) und ist grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig¹²⁰. Soweit belastende Rechtsfolgen

¹¹⁷ BVerwG v. 9.6.2010 – 9 CN 1.09, BVerwGE 137, 123 Rz. 29.

¹¹⁸ BVerwG v. 9.6.2010 – 9 CN 1.09, BVerwGE 137, 123 Rz. 29.

¹¹⁹ Vgl. BVerfG v. 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, BVerfGE 145, 171 Rz. 162 zum Kernbrennstoffsteuergesetz.

¹²⁰ BVerfG v. 25.3.2021 – 2 BvL 1/11, BVerfGE 157, 177 Rz. 52; vgl. fernerhin BVerfG v. 7.7.2010 – 2 BvL 14/02, 2/04, 13/05, BVerfGE 127, 1 (16 f.); v. 10.4.2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 135; jeweils mit weiteren Nachweisen.

einer Norm erst nach ihrer Verkündung eintreten, tatbestandlich aber von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst werden („tatbestandliche Rückanknüpfung“), liegt eine unechte Rückwirkung vor; eine solche unechte Rückwirkung ist nicht grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig¹²¹. Maßgebliche Bedeutung kommt dabei dem Zeitpunkt der Entstehung der Steuerschuld zu. Im Sachbereich des Steuerrechts liegt eine echte Rückwirkung (Rückbewirkung von Rechtsfolgen) nur vor, wenn der Gesetzgeber eine bereits entstandene Steuerschuld nachträglich abändert¹²².

Unterwirft die Gemeinde Wohngrundstücke einem höheren, auch für Nichtwohngrundstücke geltenden Hebesatz, so kann hierin – je nach Fallgestaltung – gegenüber denjenigen Steuerpflichtigen, die durch die rechtswidrige Satzung begünstigt waren, eine echte Rückwirkung liegen, deren Rechtfertigung zweifelhaft wäre.

Wird rückwirkend der begünstigte Hebesatz für Wohngrundstücke auf das Niveau des für Nichtwohngrundstücke geltenden Hebesatzes angehoben, kommt es für Steuerpflichtige, denen ein Nichtwohngrundstück zuzurechnen ist, zu keiner Schlechterstellung. Dies dürfte sich in Ansehung der Kammerbeschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 3. September 2009 nicht als Verletzung schützenswerten Vertrauens darstellen¹²³.

Es ist überdies darauf hinzuweisen, dass eine inzidente Überprüfung der Satzung auch im Rahmen einer Anfechtungsklage erfolgen könnte, die erkannte Rechtswidrigkeit führte aber nur zur Nichtanwendung im konkreten Fall (Inter-partes-Wirkung).

Insgesamt betrachtet, bleibt zu konstatieren, dass eine verfassungswidrige Hebesatzdifferenzierung zur Unwirksamkeit und damit Nichtigkeit der Grundsteuerhebesatzsatzung führte. 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 abhängt. Hierzu zählt die Anzahl der bestandskräftigen und der offenen bzw. noch nicht erlassenen Grundsteuerbescheide, das Bestehen einer früheren verfassungsmäßigen Hebesatzsatzung, die bei Unwirksamkeit der nachfolgend erlassenen Satzung gegebenenfalls „wiederaufleben“ könnte¹²⁴, die Zulässigkeit einer rückwirkenden Änderung nach § 25 Abs. 3 GrStG sowie Kompensationszahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.

VII. (Kein) Begründungserfordernis für den Fall des Absehens von einer Hebesatzdifferenzierung

Seitens des Auftraggebers wurde ferner – ergänzend – um eine Stellungnahme dazu gebeten, ob Gemeinden, die *nicht* von der in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG eröffneten

¹²¹ BVerfG v. 25.3.2021 – 2 BvL 1/11, BVerfGE 157, 177 Rz. 53; vgl. fernerhin BVerfG v. 7.7.2010 – 2 BvL 14/02, 2/04, 13/05, BVerfGE 127, 1 (17); v. 10.4.2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 136; jeweils mit weiteren Nachweisen.

¹²² BVerfG v. 25.3.2021 – 2 BvL 1/11, BVerfGE 157, 177 Rz. 55.

¹²³ BVerfG (K) v. 3.9.2009 – 1 BvR 2384/08, BVerfGK 16, 162 (169) = NVwZ 2010, 313 (315).

¹²⁴ Siehe etwa Hessischer VGH v. 17.12.2013 – 5 A 1343/11, juris Rz. 41 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen v. 4.11.2022 – 13 D 51/20.NE, juris Rz. 62, 136.

Möglichkeit zur Hebesatzdifferenzierung Gebrauch machen, diese Entscheidung (gesondert) begründen müssen.

Eine allgemeine Begründungspflicht für Gesetze existiert nicht; der Gesetzgeber schuldet von Verfassungen wegen grundsätzlich nur ein wirksames Gesetz¹²⁵. Das muss prinzipiell auch für die Rechtsetzung durch den Gemeinderat als unmittelbar legitimiertes Selbstverwaltungsorgan gelten. Dem entspricht es, dass weder das Grundgesetz noch die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen eine allgemeine Pflicht zur Begründung von Verordnungen und Satzungen vorsehen.¹²⁶ Auch in der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen ist eine allgemeine Pflicht zur Begründung von Satzungen nicht normiert. Begründungspflichten für Satzungen können sich zwar im Einzelfall aus fachrechtlichen Bestimmungen ergeben¹²⁷, doch ist eine solche Begründungspflicht in Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz nicht normiert.

Anzumerken ist zudem, dass die Begründung einer Satzung dazu dienen kann, als Auslegungshilfe die Motive der Entstehung der Satzung insgesamt oder einzelner Bestimmungen zu erläutern. Vor diesem Hintergrund ist an die Aufnahme einer Begründung in eine Satzung vornehmlich in Fällen zu denken, in denen von einer Belastungsentscheidung eines Gesetzes – hier § 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG – abgewichen werden soll. Zwingend ist eine Begründung aber selbst bei der Normierung derart rechtfertigungsbedürftiger Ungleichbehandlungen nicht¹²⁸. Nimmt aber der Satzungsgeber eine Hebesatzdifferenzierung gar nicht erst vor, so kann eine Begründungspflicht erst recht nicht angenommen werden.

VIII. Weitere Folgen

Damit ergeben sich – wie zuvor aufgezeigt – eine Vielzahl von Möglichkeiten, so dass die jeweiligen Wirkungen auf die Gemeinden hier nur schwer antizipiert werden können. Auswirkungen dürften sich insbesondere auf Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (GFG) in den kommenden Haushaltsjahren ergeben. Mit § 23 Abs. 8 GFG 2024 ist die Referenzperiode für die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl nach § 9 GFG 2024 auf den Zeitraum vom 1. Juli 2022 bis zum 30. Juni 2023 festgesetzt. Damit dürften die Auswirkungen des Grundsteuerhebesatzgesetzes und möglicher Ausgleichs insbesondere Gegenstand des GFG 2026 und folgender Jahre werden. Diese könnten sich gegebenenfalls als weitreichend erweisen, da § 9 Abs. 2 Nr. 2 und 3 GFG 2024 für die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl für die Gemeinden das Ist-Aufkommen der Grundsteuer A und das der Grundsteuer B berücksichtigt wissen will.

¹²⁵ BVerfG v. 14.2.2012 – 2 BvL 4/10, BVerfGE 130, 263 (301).

¹²⁶ Vgl. *Sachs*, in: Bultmann/Grigoleit/Gusy/Kersten/Otto/Preschel, Allgemeines Verwaltungsrecht – Institute, Kontexte, System, Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag, 2014, S. 161 (169).

¹²⁷ Siehe etwa § 2a BauGB; die Begründungspflicht ergibt sich allerdings nicht aus allgemeinen satzungsrechtlichen Erwägungen, sondern aus unionsrechtlichen Vorgaben zum Planaufstellungsrecht.

¹²⁸ Vgl. *Sachs* (oben Fußn. 126) S. 169; ferner *Kischel*, Die Begründung, 2002, S. 307, 326.