



GSTB-NACHRICHT

0087 - Vorläufiges Satzungsmuster des GStB für eine Hebesatzsatzung differen- zierter Hebesätze

Wir kommen zurück auf unsere GStB-N. Nr. 0401/2024 vom 04.12.2024 und GStB-N. Nr. 0063/2025 vom 24.02.2025 mit denen wir über das Landesgesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Rheinland-Pfalz (Grundsteuerhebesatzgesetz Rheinland-Pfalz – GrStHsGRP) vom 25.02.2025 (GVBl. S. 25) unterrichtet haben. Auf der Grundlage dieses Gesetzes besteht für Städte und Gemeinden in RLP die Option, differenzierte Hebesätze für unbebaute Grundstücke, Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke, auch rückwirkend zum 01.01.2025, einzuführen.

- GStB-Nachricht Nr. 0401/2024
- GStB-Nachricht Nr. 0063/2025

Trotz unverändert fortbestehender rechtlicher Bedenken der Geschäftsstelle übermitteln wir ein vorläufiges Satzungsmuster für die mögliche Anwendung des Grundsteuerhebesatzgesetzes Rheinland-Pfalz. Parallel hierzu halten die kommunalen Spitzenver-

bände nach wie vor die Forderung nach einer perspektivischen Anpassung der Steuermesszahlen gegenüber dem Land aufrecht.

Prof. Wieland hat in seinem Gutachten zum rheinland-pfälzischen Gesetz folgende Aussage geprägt: *"Den weitreichenden Gestaltungsspielraum auch des Landesgesetzgebers verkennen Lampert und Hummel in ihrer Rechtsgutachterlichen Stellungnahme für den Städtetag Nordrhein-Westfalen betreffend Verfassungsrechtliche Risiken nordrhein-westfälischer Gemeinden im Falle der Festsetzung differenzierender Grundsteuer-Hebesätze vom 24. September 2024 (S. 25), wenn sie eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Möglichkeit differenzierender Hebesätze fordern."*

Für eine mögliche Hebesatzdifferenzierung bei der sog. Grundsteuer B unterscheidet § 1 Abs. 1 Satz 2 GrStHsGRP zwischen den folgenden Grundstücksarten:

1. unbebaute Grundstücke i. S. d. § 246 BewG,
2. Wohngrundstücke i. S. d. § 249 Abs. 1 Nr. 1-4 BewG
und
3. Nichtwohngrundstücke i. S. d. § 249 Abs. 1 Nr. 5-8
BewG.

Mit dieser Differenzierungsoption soll den Gemeinden ein Instrument zur „Feinsteuerung“ der grundsteuerlichen Auswirkungen in Abhängigkeit der räumlich-strukturellen Ortsverhältnisse unter Berücksichtigung kommunalpolitischer Zielsetzungen an die Hand gegeben werden (Begr. des Gesetzesentwurfs vom 12.12.2024, LT-Drs. 18/11049, Seite 3). Die Differenzierung ist damit offen formuliert. So ist nicht vorgegeben, ob die zur Hebesatzdifferenzierung optierende Gemeinde Wohngrundstücke höher oder niedriger als Nichtwohngrundstücke zu besteuern hat. Beides ist möglich und soll offenbar im steuerpolitischen Gestaltungsermessen der Gemeinde liegen (siehe Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD,

Bündnis 90/Die Grünen und FDP eines Grundsteuerhebesatzgesetzes Rheinland-Pfalz (GrStHsGRP) von Univ.-Prof. Dr. jur. Roman Seer - LT-Vorl. 18/6938).

Eingeschränkt wird der Gestaltungsspielraum der Gemeinden allerdings in gewissem Umfang für unbebaute Grundstücke, da nach § 1 Abs. 2, 3 GrStHsGRP die Regelung des § 25 Abs. 5 GrStG des Bundes mit der Möglichkeit der Einführung einer Höherbelastung sog. baureifer unbebauter Grundstücke beibehalten bleiben soll. Die Gemeinde besitzt im Hinblick auf unbebaute Grundstücke damit folgende Differenzierungsoptionen:

1. Sie kann unbebaute Grundstücke generell und dabei einheitlich abweichend gegenüber Wohn- und/oder Nichtwohngrundstücken belasten. Dabei ist nicht vorgegeben, ob der insoweit einheitliche Hebesatz über oder unter den Hebesätzen für Wohn- und Nichtwohngrundstücken liegt.
2. Entscheidet sich die Gemeinde für eine Sonderbelastung sog. baureifer unbebauter Grundstücke nach § 25 Abs. 5 GrStG des Bundes, muss sie für diese Untergruppe unbebauter Grundstücke einheitlich einen gesonderten Hebesatz beschließen, der höher als die Hebesätze aller anderen Grundstücke (andere unbebaute Grundstücke, Wohn- und Nichtwohngrundstücke) ist, so § 1 Abs. 4 GrStHsGRP.

Die Differenzierung ist darüber hinaus nur für die Grundsteuer-B-Hebesätze zulässig. Zwar wurde auch dem Gesetzestext das Erfordernis der Begründung der Entscheidung herausgenommen, dennoch empfehlen wir sich bei einer möglichen Umsetzung eng an den Kriterien des seitens des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze zu orientieren, welches wir in der Anlage bekanntgeben. Dieses Gutachten der Universitätsprofessoren Dr. Drüen und Dr. Krumm setzt sich insbesondere

mit den Fragen der **Gleichheitsgerechtigkeit einer grundstücksartenbezogenen Hebesatzdifferenzierung**, den gemeindlichen **Begründungserfordernissen im Satzungsgebungsprozess** sowie den Rechtsfolgen einer (hypothetischen) Gleichheitswidrigkeit der Satzung auseinander. Eine enge Orientierung an dem Gutachten schafft nach Auffassung der Geschäftsstelle zwar keine Rechtssicherheit, allerdings werden die bestehenden Risiken zumindest reduziert.

Folgende Kernaussagen der Gutachter stehen hierbei im Fokus:

- Empfohlene Differenzierung

Eine Privilegierung des Wohnens dürfte bei einem Belastungsunterschied von 50 Prozent bzw. 1 zu 2 keine Verfassungsmäßigkeitszweifel aufwerfen (Beispiel: Hebesatz Wohngrundstücke: 450 %, Hebesatz Geschäftsgrundstücke bis zu 900 %).

Hinweis: Es handelt sich dabei um eine empfohlene Obergrenze und nicht um einen Zielwert. Der Höhe nach sei eine Orientierung an der vor der Grundsteuerreform geltenden Belastungsverteilung zulässig. Allerdings könne die Höhe der sich daraus ergebenden Hebesatzdifferenzierung losgelöst hiervon an Rechtfertigungsgrenzen stoßen. Dies könne z. B. (zum Beispiel) bei einer Hebesatzdifferenzierung, die deutlich jenseits von 1 zu 2 (Wohnen zu Nichtwohnen) liegt, der Fall sein.

- Beobachtungspflicht

Für künftige Veranlagungszeiträume (nach 2025) weisen die Gutachter des NRW-Landesgutachtens auf eine Beobachtungspflicht hin. Gemäß dem Gutachten ist der zulässige Grad der Differenzierung nicht fix, sondern zeit- und kontextabhängig (vgl. Seiten 8 f. und 50 f.): *„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.“

Für eine Erfüllung der Beobachtungspflicht stellen die Gutachter jedoch keine allzu hohen Maßstäbe auf (vgl. S. 9 des Gutachtens):

„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.“

- Dokumentationspflicht

Die Kommune muss innerhalb der Hebesatzsatzung keine besondere Begründung im Falle einer Hebesatzdifferenzierung formulieren. Das gelte auch, wenn eine Kommune auf eine Differenzierung der Hebesätze verzichtet.

Gemäß dem Gutachten, welches die Gesetzeslage in NRW untersucht, trifft die Städte und Gemeinden weder im Falle einer Differenzierung (vgl. S. 8 f., 57) noch im Falle eines einheitlichen Grundsteuer-B-Hebesatzes (vgl. S. 9, 78 f.) eine Begründungspflicht bzgl. des Zustandekommens der Hebesatzentscheidung. Die Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 1 NWGrStHsG betone zwar an verschiedenen Stellen Begründungsnotwendigkeiten, meine damit aber kein einfachgesetzliches, sich eigenständig aus § 1 Abs. 1 NWGrStHsG ergebendes Begründungs- oder Abwägungserfordernis (wie etwa im baurechtlichen Be-

reich), sondern rekurre auf die objektiv verfassungsrechtlich notwendige Rechtfertigung der Ungleichbehandlung (vgl. S. 57 f.).

Die Gemeinde müsse lediglich die **Verantwortung für den mit einer Differenzierung verfolgten Lenkungszweck** (den „Sachgrund der Differenzierung“) übernehmen. Dort, wo der Differenzierungsgrund in Bezug auf das „ob“ erkennbar ist (z. B. (zum Beispiel) aus der Begründung zu einer Beschlussvorlage), wird der entscheidenden gleichheitsrechtlichen Voraussetzung genügt – „weiter reicht die verfassungsrechtliche Pflicht zur Verantwortungsübernahme in Ansehung des Lenkungszwecks nicht“ (vgl. S. 8, 58 f.).

Inhaltlich kommt nur der Lenkungszweck in Frage, die Wohnnebenkosten zu reduzieren (vgl. S. 36). Nicht zulässig wäre hingegen der Zweck der Erzielung höherer Einnahmen oder Ziele, die sich bewusst als Gegenentwurf zur Belastungsgrundentscheidung des Bundesgrundsteuerrechts verstehen (vgl. S. 36 f.).

Hinweis: Hiervon weicht die Gesetzeslage Rheinland-Pfalz leider ab, da das rheinland-pfälzische Hebesatzgesetz den Kommunen keine Begünstigung von Wohnraum vorschreibt, d. h. die Kommunen könnten ggf. auch unbebaute Grundstücke und / oder Geschäftsgrundstücke (noch weiter) begünstigen.

Die Verantwortungsübernahme für die gewünschte Wohnnebenkostenreduzierung sollte in einer nachvollziehbaren Form zum Ausdruck kommen (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 (...) 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.“

Demnach wären keine hohen Anforderungen an die Dokumentationsobliegenheit zu stellen. Darüber hinaus ist es jedenfalls ausreichend, wenn politisch aufgrund der Wohnkostenentwicklung im Allgemeinen und/oder der Vermeidung von Belastungssprüngen aufgrund der Grundsteuerreform im Besonderen das Bedürfnis nach einer Wohnnebenkostenstabilisierung und -reduzierung gesehen und dokumentiert wird (vgl. S. 61). Konkret(er) kann eine Gemeinde für ihr Gebiet Wohnkostenstabilisierungs- bzw. -reduzierungsbedürfnisse ohnehin nicht ermitteln (vgl. S. 60 f.).

Mit Blick auf reformbedingte Belastungssprünge kann dabei eine Orientierung an der vor der Grundsteuerreform geltenden Belastungsverteilung erfolgen.

„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.“ (vgl. S. 36)

Dass eine solche zeitliche Perspektive vor Ort dokumentiert werden muss, geht aus dem Gutachten nicht eindeutig hervor. Da über die Hebesätze in der Regel jährlich neu entschieden wird, erscheint die Festlegung einer Langfristperspektive nicht geboten.

In Bezug auf die Begründungs- und Dokumentationspflicht ist ein erforderlicher verfassungsrechtlicher Begründungszwang zwar im Gesetz nicht mit aufgenommen worden, allerdings müsste sich die Kommune (nach unserer Einschätzung) eindeutig und erkennbar zum Lenkungszweck „Wohnraumbegünstigung“ bekennen, da der sozial- und gesellschaftspolitische Zweck einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung im Gegensatz zu den anderen Ländern nicht durch das Land RLP vorgezeichnet ist.

- Ausnahmefälle (gemischt genutzte Grundstücke)

Die Anknüpfung der Differenzierung an die Grundstücksart bedingt, dass einige Wohnnutzungen von dem niedrigeren Hebesatz ausgeschlossen bleiben, während einige Nichtwohnutzungen wegen der Einheitlichkeit der Grundstücksartfeststellung an der Wohngrundstückeinordnung teilhaben (vgl. S. 45). Dies gilt vor allem mit Blick auf die Gruppe der gemischt-genutzten Grundstücke.

Das Gutachten hält die typisierende Anknüpfung an die Artfeststellung auch bezogen auf den sozial- und gesellschaftspolitischen Zweck der Wohnkostenstabilisierung bzw. -reduzierung im Rahmen der angestellten Verhältnismäßigkeitsprüfung für ausreichend zielgenau. Es heißt jedoch einschränkend:

„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 (= Nichtwohngrundstücke) mit erheblichen Wohnnutzungsanteilen gibt. Hier kommt der niedrige Hebesatz nur einem kleinen Teil der eigentlich begünstigungsfähigen Gruppe zugute.“ (vgl. S. 48 f.)

(Nur) wenn vor Ort Anzeichen für eine solche Extremkonstellation bestehen, sollte dem vor Ort vertieft nachgegangen werden, weil die für eine verhältnismäßige Rege-

lung notwendige Zielgenauigkeit ggf. nicht mehr ausreicht.

- Folgen im Falle unwirksamer Satzungen

Im Falle einer (hypothetischen) Gleichheitswidrigkeit einer differenzierenden Satzung wäre das Steuerausfallrisiko der Kommunen zumindest aus Sicht der Gutachter auf das Niveau einer Anwendung des niedrigeren Hebesatzes für alle Grundstücksarten begrenzt (vgl. S. 62 ff.).

- Sonstige Hinweise

Die vorstehenden Ausführungen sind Schlussfolgerungen, welche aus dem seitens des Landes NRW in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten abgeleitet wurden. Dabei gilt es zu beachten, dass das Gutachten die Rechtslage in NRW zugrunde legt und bewertet. Das Grundsteuerhebesatzgesetz in RLP weicht jedoch in folgenden drei Punkten von den Hebesatzgesetzen in NRW, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ab, womit eine analoge Anwendung der vorgenannten Kriterien zweifelhaft bzw. nicht vollständig gegeben ist.

1. Es darf nicht nur zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken differenziert werden, sondern als eigenständige Hebesatzgruppe kommen auch die unbebauten Grundstücke in Betracht.
2. Differenzierungen zulasten der Wohngrundstücke sind nicht ausgeschlossen worden.
3. Die Kommune muss sich zum Lenkungszweck „Wohnraumbegünstigung“ bekennen, da der sozial- und gesellschaftspolitische Zweck einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung im Gegensatz zu den anderen Ländern nicht durch das Land RLP vorgezeichnet ist.

Im Übrigen werden die Aussagen des NRW-Landesgutachtens nicht zuletzt durch das Gutachten der Universitätsprofessoren Dr. Hummel, LL.M. und Dr. Lampert, wel-

ches seitens des Städtetages NRW in Auftrag gegeben wurde, in Frage gestellt.

Es gilt weiterhin zu beachten, dass das mit einer Differenzierung zusammenhängende Prozessrisiko auf die Kommunen verlagert bleibt. Dies gilt sowohl mit Blick auf das materielle (Rest-)Risiko - also die Frage, ob die Verwaltungsgerichtsbarkeit die Rechtslage möglicherweise anders einschätzt als die Gutachter - als auch mit Blick auf das Risiko, dass die Differenzierung als solche zusätzliche Rechtsbehelfsverfahren auslösen könnte.

Wir geben Ihnen das **vorläufiges Satzungsmuster (ausdrücklich ohne Gewähr)** als Anregung bekannt. Wir empfehlen ausdrücklich, die beabsichtigte Begünstigung von Wohnraum in jedem Fall in der Beratungsvorlage oder einer zusätzlichen Begründung zu dokumentieren.

Downloads:

(GStB-Nachricht Nr. 0087 vom 13.03.2025; Az.: 963-10 HM/nm)



GStB

Gemeinde- und Städtebund
Rheinland-Pfalz

Vorläufiges Satzungsmuster des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz e. V.

Satzung

der Gemeinde/Stadt _____ über die Festsetzung der differenzierten Hebesätze
der Grundsteuer sowie des Hebesatzes für die Gewerbesteuer

im (*ab dem*) Jahr 2025 (Hebesatzsatzung) vom __.__.202__

Gemäß § 24 Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz (GemO) vom 31.01.1994 (GVBl. S. 153) i. V. m. § 1 und § 5 Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 20.06.1995 (GVBl. S. 175), § 25 Grundsteuergesetz (GrStG) vom 07.08.1973 (BGBl. I S. 965) i. V. m. § 1 Abs. 1 Landesgesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Rheinland-Pfalz (Grundsteuerhebesatzgesetz Rheinland-Pfalz – GrStHsGRP) vom 25.02.2025 (GVBl. S. 25) und § 16 Gewerbesteuergesetz (GewStG) in der Fassung vom 15.10.2002 (BGBl. I S. 4167), in den jeweils geltenden Fassungen, hat der Gemeinderat/Stadtrat _____ in seiner Sitzung am __.__.2024 folgende Satzung beschlossen:

§ 1

Erhebungsgrundsatz

Die Gemeinde/Stadt _____ erhebt von dem in ihrem Gebiet liegenden Grundbesitz eine Grundsteuer nach den Vorschriften des Grundsteuergesetzes und eine Gewerbesteuer nach den Vorschriften des Gewerbesteuergesetzes.

§ 2

**Unterschiedliche Grundsteuerhebesätze für unbebaute,
Wohn- und Nichtwohngrundstücke**

Auf der Grundlage des § 3 setzt die Gemeinde/Stadt _____ unterschiedliche Grundsteuerhebesätze für unbebaute, Wohn- und Nichtwohngrundstücke fest.

§ 3

Hebesätze für das (*ab dem*) Jahr 2025

Die Gemeinde/Stadt _____ setzt die folgenden Hebesätze für das (*ab dem*) Jahr 2025 fest:

1. für die Grundsteuer
 - a. für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (Grundsteuer A) auf ### v. H.
 - b. für unbebaute Grundstücke gemäß § 246 Bewertungsgesetz (BewG) auf ### v. H.

- c. für bebaute Grundstücke gemäß § 249 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BewG (Wohngrundstücke) auf ### v. H.
 - d. für bebauten Grundstücke gemäß § 249 Abs. 1 Nr. 5 bis 8 BewG (Nichtwohngrundstücke) auf ### v. H.
2. für die Gewerbesteuer auf ### v. H.
der Steuermessbeträge.

§ 4 Inkrafttreten

Diese Satzung tritt zum 01.01.2025 in Kraft.

(Alternativ bei einjähriger Festsetzung vor dem Beschluss des Haushaltes: Die Satzung gilt bis zur öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung für das Kalenderjahr 2025.)

(Alternativ bei Änderung einer bestehenden Hebesatzsatzung: Gleichzeitig tritt die über die der Gemeinde/Stadt _____ über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern _____ vom außer Kraft.)

_____, den _____

Gemeindeverwaltung
Stadtverwaltung
Verbandsgemeindeverwaltung

(Siegel)