
Datum: 10.08.2016
Gericht: Verwaltungsgericht Aachen
Spruchkörper: 4. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 4 K 1253/15
ECLI: ECLI:DE:VGAC:2016:0810.4K1253.15.00

Schlagworte: Hebesatz; Grundsteuer; Erdrosselung; Verhältnismäßigkeit; Willkür; Grenzen des gemeindlichen Ermessens; Kompetenz
Normen: GG Art 3; GG Art 14; GRSTG § 25 Abs 3; GO § 77; GO § 75

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand:

1

Die Klägerin wendet sich gegen Berichtigungsbescheide, mit denen die Grundsteuer B für das Jahr 2015 nach einer Anhebung des Hebesatzes durch die Beklagte neu festgesetzt wurde.

2

Die Klägerin ist Eigentümerin zweier Grundstücke in I. (C. . 00 und 00). Das Finanzamt setzte mit Bescheiden vom 28. November 2012 den Grundsteuermessbetrag für das Grundstück C. . 00 auf 38,29 Euro ab dem 1. Januar 2013 fest und für das Grundstück C. . 00 auf 63,81 Euro ab dem 1. Januar 2013.

3

4

Die Beklagte verfügt seit 2012 über ein Haushaltssicherungskonzept. Grund für die Aufstellung dieses Konzepts war, dass im Jahr 2012 die Einnahmen aus der Gewerbesteuer unvorhergesehen stark abgefallen waren. Nach dem – durch die Aufsichtsbehörde genehmigten – Haushaltssicherungskonzept 2012 sollte der Haushaltsausgleich ursprünglich im Jahr 2015 wieder hergestellt sein. Bereits im Jahr 2012 war im Haushaltssicherungskonzept vorgesehen, dass der Hebesatz für die Grundsteuer B, der damals 414 % betrug, im Jahr 2015 angehoben werden sollte, wenn sich keine Besserung der Finanzsituation einstelle und diese Maßnahme zum Haushaltsausgleich zwingend erforderlich sei.

In der ersten – ebenfalls von der Aufsichtsbehörde genehmigten – Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts im Jahr 2013 war der Haushaltsausgleich nunmehr für das Jahr 2016 anvisiert. Die zweite Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts im Jahr 2014 wurde unter Auflagen genehmigt. In dieser Auflagenverfügung vom 26. Juni 2014 war in Ziffer 6 u. a. aufgegeben, dass vor dem Hintergrund der vollständigen Aufzehrung der Ausgleichsrücklage und der erforderlichen Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage Mehrerträge während der Haushaltsausführungsphase grundsätzlich zur Haushaltskonsolidierung und somit zur Reduzierung der negativen Jahresabschlussergebnisse einzusetzen seien. Die Aufsichtsbehörde stellte in der Genehmigung zusammenfassend fest, dass die deutliche negative Entwicklung der Haushaltswirtschaft der Beklagten einen restriktiven Konsolidierungskurs erfordere.

5

Die Fortschreibungen des Haushaltssicherungskonzepts in den Jahren 2015 und 2016 (mit denen u. a. die Laufzeit des Konzepts bis 2018 verlängert wurde) sind bisher nicht genehmigt worden. Daher sind die Haushaltssatzungen der Beklagten ab 2015 auch nicht bekannt gemacht, sodass sich die Beklagte seitdem in der vorläufigen Haushaltsführung befindet.

6

Am 24. März 2015 wurde dem Rat der Beklagten der Jahresabschluss 2008 vorgestellt.

7

In seiner Sitzung am 12. Mai 2015 beschloss der Rat der Beklagten die Satzung über die Festsetzung der Realsteuerhebesätze der Beklagten für das Kalenderjahr 2015 (im Folgenden: Hebesatzsatzung). Darin wurde der Hebesatz für die Grundsteuer B rückwirkend zum 1. Januar 2015 auf 510 % festgesetzt. Gleichzeitig wurde der Hebesatz für die Grundsteuer A von 260 % auf 325 % und der Hebesatz für die Gewerbesteuer von 420 % auf 485 % angehoben.

8

Unter demselben Datum unterzeichnete der Bürgermeister die Erklärung nach § 2 Abs. 3 BekanntmVO, die ausgefertigte Satzung und die Bekanntmachungs-anordnung. Die Hebesatzsatzung wurde im Amtlichen Mitteilungsblatt der Beklagten (Amtsblatt) vom 21. Mai 2015 bekannt gemacht.

9

Die Beklagte setzte gegenüber der Klägerin für das Grundstück C. . 00 die Grundsteuer B mit streitgegenständlichem Bescheid vom 10. Juni 2015 rückwirkend für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2015 auf 195,28 Euro neu fest, sodass sich der von ihr zu zahlende Betrag für dieses Grundstück um 36,76 Euro erhöhte. Mit einem weiteren streitgegenständlichem Bescheid vom 10. Juni 2015 setzte sie die Grundsteuer B für das Grundstück C. . 00 rückwirkend für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2015 auf 325,43 Euro neu fest, sodass sich der von der Klägerin für dieses Grundstück zu zahlende Betrag um 61,26 Euro erhöhte.

10

Die Klägerin hat gegen die beiden Bescheide vom 10. Juni 2015 am 10. Juli 2015 Klage erhoben.

11

Sie trägt vor, sie beklage vor allem die Höhe der Erhöhung von 23 % und die Rückwirkung der Maßnahme auf den 1. Januar 2015. Es sei zweifelhaft, ob die Bürger durch die Grundsteuer die steigenden Ausgaben im Sozial- und Jugendbereich und bei der Städteregions-Umlage ausgleichen müssten. Außerdem benachteilige die Maßnahme besonders die sozial Schwächeren, die Arbeitslosen und die Rentner. Eine detaillierte Prüfung des Haushaltssicherungskonzepts durch die Bürger der Stadt sei kaum möglich, zumal zum Zeitpunkt der Beschlussfassung die Abschlüsse der Vorjahre bis einschließlich 2011 nicht vorgelegen hätten. Schließlich habe die Vergangenheit gezeigt, dass vorübergehende Mehreinnahmen nicht automatisch zur Verbesserung der Situation führten. Es seien zudem keine großen Anstrengungen auf der Ausgabenseite zu erkennen, die zu nachhaltigen Einsparungen führen. So seien anscheinend alle Bemühungen aufgegeben worden, Personalausgaben einzusparen. Bislang sei nicht die Schließung von Schulen ins Auge gefasst worden. Außerdem werde ein marodes Hallenbad durch einen Neubau ersetzt, obwohl es weitere Bäder gebe. Die Beklagte habe ferner Millionen ausgegeben, um Grundstücke zu erwerben zum Zwecke der Neuordnung der Verkehrsverhältnisse, und um eine neue Straße und einen Ersatzsportplatz zu bauen. Sofern die Steuern weiter erhöht würden, bestehe die Gefahr, dass Gewerbebetriebe abwandern bzw. dass junge Familien kein Grundstück mehr erwerben. Letztlich könne die Vergnügungssteuer angepasst werden, um mehr Einnahmen zu erzielen.	12
Die Klägerin beantragt,	13
die Berichtigungsbescheide der Beklagten vom 10. Juni 2015 betreffend die Grundstücke C. . 00 und C. . 00 aufzuheben.	14
Die Beklagte beantragt,	15
die Klage abzuweisen.	16
Sie trägt vor, die Festsetzung des Hebesatzes könne gemäß § 25 Abs. 3 Grundsteuergesetz (GrStG) bis zum 30. Juni eines Kalenderjahres mit Wirkung vom Beginn des Kalenderjahres erfolgen, sodass der Ratsbeschluss vom 12. Mai 2015 fristgemäß erfolgt sei. Wegen der verfassungsrechtlich garantierten Steuerhoheit der Gemeinden hätten diese bei der Festsetzung der Hebesätze einen weiten Entschließungsspielraum, der seine Grenzen lediglich in den allgemeinen Grundsätzen des Haushalts- und Steuerrechts finde. Mit der Aufstellung des seit 2012 fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzepts habe sie sich intensiv mit den Möglichkeiten der Haushaltsverbesserung auseinandergesetzt. Da erkennbar gewesen sei, dass der Ausgleich des städtischen Haushalts alleine über die Senkung von Ausgaben nicht erreichbar sei, sei die Erhöhung der Realsteuerhebesätze unvermeidbar gewesen. Eine besondere Benachteiligung von sozial Schwächeren, Arbeitslosen und Rentnern könne nicht nachvollzogen werden, weil die Grundsteuer B alle Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen direkt oder indirekt (über die Mieten) gleichermaßen treffe. Die zu tragenden Lasten würden so auf möglichst viele Schultern verteilt. Eine erdrosselnde Wirkung sei nicht zu erkennen, zumal verschiedene Gerichte dies auch bei deutlich höheren Hebesätzen bestätigten.	17
Der Jahresabschluss 2009 wurde dem Rat der Beklagten am 25. August 2015 zur Kenntnis gegeben, der Jahresabschluss 2010 am 27. Oktober 2015. Der Jahresabschluss 2011 wurde vom Rat der Beklagten in seiner Sitzung am 5. Juli 2016 festgestellt und (unter Beifügung der Jahresabschlüsse 2008 bis 2010) am 7. Juli 2016 der Kommunalaufsicht angezeigt.	18

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte.

<u>Entscheidungsgründe:</u>	20
Die zulässige Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ist unbegründet.	21
Die angegriffenen Berichtigungsbescheide vom 10. Juni 2015, die rückwirkend die Grundsteuer B für das Jahr 2015 in Höhe von 36,76 Euro bzw. 61,26 Euro erhöhten, sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).	22
Rechtsgrundlage für die streitgegenständliche Festsetzung der Grundsteuer B sind die §§ 1 Abs. 1, 2 Nr. 2 Satz 1, 10 Abs. 1, 13 ff, 25 und 27 GrStG in Verbindung mit der vom Rat der Beklagten in seiner Sitzung vom 12. Mai 2015 beschlossenen Satzung über die Festsetzung der Realsteuerhebesätze für das Kalenderjahr 2015.	23
Nach § 2 Nr. 2 GrStG in Verbindung mit den §§ 68, 70 Bewertungsgesetz (BewG) sind die im Eigentum der Klägerin stehenden Grundstücke zur Grundsteuer zu veranlagen.	24
Die Beklagte hat der Berechnung der Grundsteuer zu Recht die für die Grundstücke der Klägerin vom Finanzamt erlassenen Grundsteuermessbescheide vom 28. November 2012 zugrunde gelegt. Diese sind für die den Grundsteuerbescheid erlassende Kommune bindend. Die Bindungswirkung eines Grundsteuermess-bescheids, bei dem es sich um einen Grundlagenbescheid im Sinne des § 171 Abs. 10 Abgabenordnung (AO) handelt, ist in § 184 Abs. 1 Satz 3 AO in Verbindung mit § 182 Abs. 1 AO geregelt. Nach der letztgenannten Norm sind Feststellungsbescheide, auch wenn sie noch nicht unanfechtbar sind, für andere Feststellungsbescheide, für Steuermessbescheide, für Steuerbescheide und für Steueranmeldungen (Folgebescheide) bindend, soweit die in den Feststellungsbescheiden getroffenen Feststellungen für diese Folgebescheide von Bedeutung sind. Wegen des Verweises in § 184 Abs. 1 Satz 3 AO gilt Entsprechendes im Verhältnis Grundsteuermess- und Steuerbescheid.	25
Die Messbeträge wurden auch korrekt übernommen und die neu festgesetzten Steuern rechnerisch korrekt ermittelt.	26
Die Beklagte konnte die streitgegenständlichen Bescheide auch auf die Hebesatzsatzung stützen, da keine Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dieser Satzung bestehen.	27
Formell-rechtliche Bedenken gegen die Wirksamkeit der Satzung sind weder vorgetragen noch sonst erkennbar. Der Bürgermeister hat sie gemäß § 7 Abs. 4 und 5 Gemeindeordnung (GO) NRW in Verbindung mit der Bekanntmachungsverordnung (BekanntmVO) ordnungsgemäß im gemeindlichen Amtsblatt bekannt gemacht. Der Beklagten steht es offen, den Hebesatz für die Grundsteuer B in einer isolierten Hebesatzsatzung festzusetzen.	28
Vgl. VG Köln, Urteil vom 2. Februar 2016 – 17 K 868/15 – juris – Rn. 13 f. m. w. N.; VG Arnsberg, Urteil vom 17. Februar 2014 – 5 K 1087/13 – juris – Rn. 29 f. m. w. N.	29
Materiell-rechtlich hält sich die Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B von 414 % auf 510 % im Rahmen des gerichtlich ohnehin nur eingeschränkt überprüfbaren Entscheidungsspielraums der Beklagten.	30

Nach Art. 106 Abs. 6 Satz 1 Grundgesetz (GG) steht den Gemeinden u. a. das Aufkommen der Grundsteuer zu. Nach Satz 2 dieser Vorschrift i. V. m. § 25 Abs. 1 GrStG haben sie das Recht, die Hebesätze der Grundsteuer festzusetzen. Das Hebesatzrecht dient der Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden. Es ermöglicht ihnen, ihre Einnahmen durch Anhebung der Grundsteuer (und/oder der ebenfalls ihrem Hebesatzrecht unterliegenden Gewerbesteuer) an den Finanzbedarf anzupassen und damit angesichts wachsender Haushaltslasten handlungsfähig zu bleiben.	
Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 – 8 C 43.09 – juris – Rn. 16.	32
Aufgrund dieser verfassungsrechtlich garantierten Steuerhoheit als Bestandteil ihrer Finanzhoheit, die eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft gewährleistet, haben die Gemeinden bei der Festsetzung der Hebesätze einen weiten Entschließungsspielraum. Die gerichtliche Kontrolle des vom Rat zu beschließenden Hebesatzes beschränkt sich auf die Überprüfung seiner Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht. Sie umfasst demgegenüber keine Überprüfung des Hebesatzbeschlusses nach Art ermessensgeleiteter Verwaltungsakte.	33
Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 16. Juli 2013 – 14 A 464/13 und 14 A 2761/12 – juris – jeweils Rn. 4 ff.	34
Daraus folgt, dass die Wirksamkeit gemeindlicher satzungsrechtlicher Abgabenregelungen, soweit es – wie hier – an entsprechenden gesetzlichen Anordnungen fehlt, weder von einer im Rahmen des Satzungserlasses vorgenommenen Zusammenstellung von Abwägungsmaterial noch von der Fehlerfreiheit des Abwägungsvorgangs abhängt. Steuersätze müssen sich hinsichtlich ihrer Höhe nicht daran messen lassen, wie die kommunale Willensbildung abgelaufen ist. Auf die Erwägungen und Beweggründe, also die Motivation des Satzungsgebers, kommt es bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit nicht an.	35
Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 16. Juli 2013 – 14 A 464/13 und 14 A 2761/12 – juris – jeweils Rn. 6.	36
Weder das Gericht noch der jeweilige Steuerpflichtige sind daher befugt, ihre eigenen für richtig oder sachgerecht gehaltenen Bewertungen an die Stelle des hierzu nach der Rechtsordnung berufenen – und entsprechend legitimierten – Satzungsgebers zu setzen.	37
Vgl. VG Münster, Urteil vom 1. Dezember 2010 – 9 K 1493/10 – juris – Rn. 35; VG Köln, Urteil vom 2. Februar 2016 – 17 K 868/15 – juris – Rn. 22.	38
Dies zugrundegelegt, ist der vom Rat der Beklagten für das Haushaltsjahr 2015 beschlossene Hebesatz für die Grundsteuer B von 510 % nicht zu beanstanden. Die Hebesatzregelung verstößt weder gegen Vorschriften des (Grund-)Steuerrechts (1.) noch gegen Vorschriften des Gemeindehaushaltsrechts (2.). Sie genügt auch den verfassungsrechtlichen Anforderungen (3.).	39
1. Die durch das Grundsteuergesetz aufgestellten Maßgaben zur Festsetzung des Hebesatzes sind eingehalten.	40
Nach § 25 GrStG bestimmt die Gemeinde, mit welchem Hundertsatz des Steuermessbetrags oder des Zerlegungsanteils die Grundsteuer zu erheben ist (Hebesatz). Nach Absatz 2 der Vorschrift ist der Hebesatz für ein oder für mehrere Kalenderjahre, höchstens jedoch für den Hauptveranlagungszeitraum der Steuermessbeträge festzusetzen. Gemäß § 25 Abs. 4 S. 1	41

Nr. 2 GrStG muss der Hebesatz einheitlich sein für die in einer Gemeinde liegenden Grundstücke. Ein Verstoß gegen diese gesetzliche Vorgabe ist weder vorgetragen noch ersichtlich.

Es bestehen zudem keine rechtlichen Bedenken dagegen, dass der Hebesatz für die Grundsteuer B rückwirkend zum 1. Januar 2015 angehoben wurde. Dies entspricht der Regelung des § 25 Abs. 3 S. 1 GrStG. Danach ist der Beschluss über die Festsetzung oder Änderung des Hebesatzes bis zum 30. Juni eines Kalenderjahres mit Wirkung vom Beginn dieses Kalenderjahres zu fassen. Die Norm ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden,

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 17. November 1999 – 14 A 4793/99 – juris,

und die Beklagte hat die zeitlichen Vorgaben mit dem Beschluss des Rates vom 12. Mai 2015 sowie der Bekanntmachung der Satzung am 21. Mai 2015 erfüllt.

Das Grundsteuergesetz sieht auch keine Höchstgrenzen für die Hebesätze vor. Dem Landesgesetzgeber wurde zwar durch § 26 GrStG die Möglichkeit eingeräumt, vorzugeben, welche Höchstsätze nicht überschritten werden dürfen. Von dieser Befugnis hat das Land Nordrhein-Westfalen aber keinen Gebrauch gemacht. Das Gesetz sieht auch keine bezifferte Grenze vor für die Höhe einer Erhöhung. Auch eine Erhöhung des Hebesatzes von – wie hier – 23 % ist vom Grundsteuergesetz gedeckt.

2. Die Hebesatzsatzung verstößt außerdem nicht gegen Vorschriften des Gemeindehaushaltsrechts aus der Gemeindeordnung NRW.

Es ist weder ein Verstoß gegen § 77 Abs. 2 GO NRW oder § 3 Abs. 2 S. 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) NRW erkennbar, der der Rechtmäßigkeit der Hebesatzsatzung entgegen gehalten werden könnte, noch ein Verstoß gegen § 75 Abs. 1 S. 2 GO NRW.

§ 77 Abs. 2 GO NRW bestimmt, dass die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel soweit vertretbar und geboten aus speziellen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen und nur im Übrigen aus Steuern zu beschaffen hat, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen. Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 KAG NRW sollen die Gemeinden in diesem Sinne Steuern nur erheben, soweit die Deckung der Ausgaben durch andere Einnahmen, insbesondere durch Gebühren und Beiträge, nicht in Betracht kommt. Gemäß § 75 Abs. 1 S. 2 GO NRW ist die Haushaltswirtschaft wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen.

Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung können diese Vorschriften der Gemeindeordnung NRW bereits nicht in zulässiger Weise eine Einschränkung des gemeindlichen Hebesatzspielraums der Gemeinde nach §§ 25, 26 GrStG regeln. Hintergrund ist, dass sie als landesrechtliche Normen nicht eine bundesrechtliche Norm, nämlich §§ 25, 26 GrStG, einschränken können. Dem Landesgesetzgeber kommt keine Kompetenz zu, eine Beschränkung der Höhe des Hebesatzes anzuordnen, wenn das Bundesgesetz dies nicht vorsieht. § 26 GrStG sieht lediglich vor, dass Landesrecht Koppelungen vorsehen kann zwischen der Grundsteuer A und B und der Gewerbesteuer sowie (konkrete zahlenmäßige) Höchsthebesätze. Eine Koppelung der Grundsteuerhebesätze an die Ausschöpfung anderer gemeindlicher Gebühren sieht § 26 GrStG demgegenüber nicht vor.

Vgl. ausführlich: BVerwG, Urteil vom 11. Juni 1993 – 8 C 32/90 – juris – Rn. 9 ff. (zur Vorgängernorm); im Anschluss daran: Hessischer VGH, Beschluss vom 5. August 2014 – 5 B

1100/14 – juris – Rn. 3 ff. (zu der gleichlautenden Regelung in der Hessischen Gemeindeordnung); OVG NRW, Beschluss vom 13. Dezember 2013 – 14 A 2213/13 – nicht veröffentlicht; OVG NRW, Beschluss vom 26. November 2009 – 14 A 131/08 – juris – Rn. 12 ff.; VG Köln, Urteil vom 2. Februar 2016 – 17 K 868/15 – juris – Rn. 39 f. m. w. N.

Außerdem sind die Vorschriften des Gemeindehaushaltsrechts der Gemeinde-ordnung NRW (§§ 75 ff.) keine Vorschriften, die drittschützenden Charakter haben. D. h., ein Bürger kann sich im Verhältnis zur Gemeinde nicht darauf berufen, dass diese Vorschriften verletzt sind. 51

Ob eine Norm drittschützend ist oder allein im öffentlichen Interesse besteht, muss durch Auslegung ermittelt werden. Eine Norm ist drittschützend, wenn sie jedenfalls auch dem Schutz Dritter – hier der Steuerpflichtigen – zu dienen bestimmt ist. 52

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 13. August 2003 – 15 B 1137/03 – juris – RN. 17 ff.; OVG NRW, Beschluss vom 19. August 2014 – 19 B 909/14 – juris – Rn. 8 ff. 53

Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften der Gemeindeordnung NRW räumen den Steuerpflichtigen keine einklagbaren Rechte ein, weil sie nicht auch dem Interesse des Einzelnen dienen, sondern ausschließlich dem öffentlichen Interesse an einer ordnungsgemäßen gemeindlichen Haushaltsführung. Die §§ 75 ff. GO NRW regulieren das Spannungsfeld zwischen dem verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungsrecht (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG), zu dem auch die Finanzhoheit gehört, und dem öffentlichen Interesse an einem funktionierenden Staatsaufbau, der auch maßgeblich von der Haushaltslage aller staatlichen Teile (Kommunen und Länder) abhängt. Vor diesem Hintergrund stellen die haushaltsrechtlichen Vorschriften der Gemeindeordnung NRW also eine grundsätzlich zulässige rechtliche Beschränkung des nur im Rahmen der Gesetze garantierten gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts dar, deren Einhaltung entsprechend auch nur von der Kommunalaufsicht im Wege einer Rechtsaufsicht überprüft werden kann (vgl. §§ 119 ff. GO NRW). Sie regeln somit nur die Grenzen der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie, durch die der Rechtskreis des Steuerpflichtigen nicht unmittelbar berührt wird. 54

Daher ist es den Bürgern einer Gemeinde verwehrt, gegen die Erhöhung der Grundsteuerhebesätze im Rahmen eines Klageverfahrens gegen den Steuerbescheid wirtschaftliche Überlegungen anzuführen, wie etwa die Frage, ob Einsparungen auf der Ausgabenseite ermöglicht werden könnten (z. B. durch die Schließung von Schulen oder durch Personalabbau), oder ob andere Maßnahmen zur Erzielung von Einnahmen zu ergreifen seien (etwa durch eine Neuregelung der Vergnügungssteuer). Die Steuerpflichtigen können in einem solchen Verfahren deswegen auch keine detaillierte Prüfung des Haushaltssicherungskonzepts erreichen. Eine solche Prüfung findet nach den Vorschriften der Gemeindeordnung NRW allein durch die Kommunalaufsicht statt. 55

3. Die Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B im Jahr 2015 durch die Beklagte genügt schließlich auch den verfassungsrechtlichen Anforderungen. 56

Die Anhebung des Hebesatzes verstößt zunächst nicht gegen den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit bzw. den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). 57

Gemäß Art. 106 Abs. 6 GG ist die Festsetzung der Hebesätze den Gemeinden übertragen. Diese können nach ihrem individuellen Finanzbedarf die Hebesätze festlegen und haben bei der Bestimmung des Steuersatzes einen weitreichenden Spielraum. Schwankungen der Höhe der Hebesätze in den einzelnen Kommunen sowie der Hebesätze für die Grundsteuer 58

A und B und die Gewerbesteuer innerhalb der Kommunen sind deshalb systemimmanent.

Vgl. VG Gelsenkirchen, Urteil vom 25. Oktober 2012 - 5 K 1137/12 -, juris, Rn. 74 ff. 59

Ein Anspruch auf Gleichbehandlung durch unterschiedliche Gemeinden verbietet sich aus diesem Grunde per se. 60

Auch Rentner, Arbeitslose und sozial Schwächere werden nicht ungerechtfertigt benachteiligt, da der Hebesatz für die Grundsteuer B für alle Grundstückseigentümer gleichermaßen angehoben wurde. Somit trifft die Belastung alle Steuerpflichtigen gleichmäßig. 61

Der beschlossene Hebesatz von 510 % hat auch keine erdrosselnde Wirkung und verstößt weder gegen Art. 14 Abs. 1 GG noch gegen das aus Art. 20 Abs. 1 GG folgende Gebot der sozialen Steuerpolitik. 62

Eine erdrosselnde Wirkung liegt vor, wenn die Gesamtheit der Steuerpflichtigen im Regelfall und nicht nur ausnahmsweise die Steuer nicht mehr aufbringen kann und die Steuer damit im Hinblick auf das von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentum konfiskatorische Wirkung hat. 63

Vgl. VG Köln, Urteil vom 2. Februar 2016 – 17 K 868/15 – juris – Rn. 34; OVG NRW, Beschluss vom 9. März 2012 – 14 A 73/11 – nicht veröffentlicht. 64

Es ist nicht ersichtlich, dass durch die Erhöhung des Hebesatzes ein Ausmaß erreicht wird, durch das die Privatnützigkeit des Eigentums gefährdet oder gar aufgehoben würde. Vielmehr kann auch nach der Erhöhung des Hebesatzes auf 510 % sowohl bei ausschließlich selbst genutzten als auch bei vermieteten Objekten die Grundsteuer aus den Grundstückserträgen erwirtschaftet werden, ohne dass es zu einer Vernichtung der Steuerquelle selbst käme. Dies hat das Oberverwaltungsgericht NRW, 65

vgl. Beschluss vom 16. Juli 2013 – 14 A 464/13 – juris, 66

selbst für einen Hebesatz von 825 % angenommen. Dass die absolute Höhe der jährlichen Grundsteuern trotz eines hohen Hebesatzes im Verhältnis zum tatsächlichen Wert des Steuerobjekt grundsätzlich als gering einzustufen ist, hängt letztlich damit zusammen, dass nach wie vor der Einheitswert, der der Berechnung der Grundsteuer zugrunde gelegt wird, auf dem Hauptfeststellungszeitpunkt 1. Januar 1964 basiert, der im Regelfall weit hinter dem Objektwert zurück bleibt. 67

Im Falle der Klägerin beträgt die jährliche Erhöhung (im Vergleich mit dem zuvor gültigen Hebesatz von 414 %) 36,76 Euro bzw. 61,26 Euro im Jahr 2015. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, dass dieser Belastung – bei der gebotenen typisierenden Betrachtung – keine erdrosselnde Wirkung zukommt. 68

Soweit sich im Einzelfall die wirtschaftliche Situation eines Steuerpflichtigen – z. B. bei sozial Schwächeren, Arbeitslosen und Rentnern – so darstellt, dass die Erhebung der Grundsteuer zu einer unverhältnismäßigen Belastung führt, ist diesem Umstand im Wege einer Billigkeitsregelung Rechnung zu tragen. 69

Schließlich verstößt die Erhöhung des Hebesatzes auf 510 % im Jahr 2015 auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. 70

Die Gestaltungsfreiheit des Normgebers ist auch bei der Schrankenbestimmung durch Auferlegung von Steuerlasten, die an vermögenswerte Rechtspositionen anknüpfen, durch die allgemeinen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit begrenzt.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2006 – 2 BvR 2194/99 – juris – Rn. 43 ff; OVG NRW, Beschluss vom 16. Juli 2013 – 14 A 464/13 – juris – Rn. 24 m. w. N.; allgemein zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00 – juris – Rn. 124 und 140 ff. 72

Auch wenn weder das Grundsteuergesetz noch Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG eine ausdrückliche Grenze des Entschließungsspielraums der Gemeinde für die Festsetzung der Hebesätze vorsehen, hat sich die Gemeinde in den allgemeingültigen äußersten Grenzen zu bewegen, die das Verhältnismäßigkeitsgebot als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) jeder staatlichen Maßnahme auferlegt. Denn nach Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG ist den Gemeinden das Hebesatzrecht "im Rahmen der Gesetze" eingeräumt, die aber wiederum durch die allgemeine Schranken-Schranke des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beschränkt werden. Die Erhöhung des Hebesatzes durch den Rat der Beklagten auf 510 % muss daher geeignet, erforderlich und angemessen sein zur Erreichung eines legitimen Zwecks. Diesen durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auferlegten Anforderungen genügt die streitgegenständliche Hebesatzsatzung. 73

Die Erhöhung des Hebesatzes diene in erster Linie – wie bei Steuern allgemein – der Erzielung von Einnahmen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Darüber hinaus sollte sie als ein Teilschritt zur Erreichung des Fernziels der Konsolidierung des Haushalts der Beklagten beitragen, das sich aus den rechtlichen Vorgaben des § 75 Abs. 2 S. 1, Abs. 7 S. 1 GO NRW ergibt. 74

Die Erhöhung des Hebesatzes war geeignet, diese legitimen Zwecke zu erreichen. Dabei ist unerheblich, ob der Haushaltsausgleich durch die Steuererhöhung in dem vorgeschriebenen Zeitraum tatsächlich erreicht wird. Denn in erster Linie dient die Erhöhung von Steuern der Verbesserung der allgemeinen Einnahmensituation. 75

Diese Maßnahme war auch zur Erreichung dieser Ziele erforderlich, weil ein milderer, aber gleich wirksames Mittel nicht ersichtlich ist. Zur Erreichung des Hauptziels – der Erzielung von Einnahmen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs – ist die Erhöhung von Steuern stets erforderlich. 76

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2006 – 2 BvR 2194/99 – juris – Rn. 44. 77

Daneben war die Maßnahme auch erforderlich zum Erreichen des Fernziels, der Haushaltskonsolidierung. Denn Anlass für die Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B im Jahr 2015 war die haushaltswirtschaftliche Situation der Beklagten. Sie war verpflichtet, ab dem Jahr 2012 gemäß § 76 GO NRW ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Dieses wurde jährlich fortgeschrieben. Die Fortschreibungen wurden in den Jahren 2013 und 2014 von der Aufsichtsbehörde genehmigt (vgl. § 76 Abs. 2 GO NRW). Die Laufzeit des Haushaltssicherungskonzepts, die zunächst nur bis zum Jahr 2015 vorgesehen war, wurde bereits im Jahr 2013 mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde um ein weiteres Jahr bis zum Jahr 2016 verlängert. Im Jahr 2016 schrieb der Rat der Beklagten das Haushaltssicherungskonzept abermals fort, nunmehr bis zum Jahr 2018, wobei eine Genehmigung dieser Fortschreibung noch aussteht. Dies stellt die bedeutenden haushaltswirtschaftlichen Probleme der Beklagten dar, die auch im Jahr 2015, als der Hebesatz für die Grundsteuer B erhöht wurde, noch nicht behoben waren. Maßgeblich ist 78

insbesondere, dass die Erhöhung des Hebesatzes in einem Jahr erfolgte (nämlich 2015), das noch innerhalb der durch die Aufsichtsbehörde im Jahr 2013 genehmigten Laufzeit des Haushaltssicherungskonzepts lag. Ein milderes, aber gleich geeignetes Mittel zur Konsolidierung des gemeindlichen Haushalts durch Erhöhung der Erträge als die Anhebung des Hebesatzes für die Grundsteuer B ist angesichts der engen Möglichkeiten der Gemeinde zur Erwirtschaftung von Erträgen nicht ersichtlich, zumal zeitgleich auch die Hebesätze für die Grundsteuer A und die Gewerbesteuer angehoben wurden. Außerdem ist insoweit zu berücksichtigen, dass der Beklagten gerade auch bzgl. der sich aus § 75 Abs. 2 S. 1, Abs. 7 S. 1 GO NRW ergebenden gesetzlichen Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung eine weite Einschätzungsprärogative in Bezug auf die Frage zusteht, mit welchen konkreten haushaltsrechtlichen Maßnahmen (Erhöhung der Einnahme oder Verringerung der Ausgaben) sie die Konsolidierung erreichen will. Dieser weite haushaltsrechtliche Entschließungsspielraum ist nicht nur von der Aufsichtsbehörde zu beachten, die diesen nur auf rechtliche Grenzen überprüfen kann (vgl. §§ 119 ff. GO NRW), sondern auch von den Gerichten.

Die Maßnahme war mit Blick auf die oben dargestellte Haushaltslage der Beklagten im Jahr 2015 sowie unter Berücksichtigung des weiten haushaltsrechtlichen Entschließungsspielraums der Beklagten und ihrer gemeindlichen Finanzhoheit auch angemessen. Die Beklagte war nach den rechtlichen Vorgaben des § 75 GO NRW dringend gehalten, ihren Haushalt konsolidieren. Wie die Aufsichtsbehörde in der Genehmigung der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts unter Auflagen vom 26. Juni 2014 feststellte, hatte die Beklagte zu diesem Zeitpunkt ihre Ausgleichsrücklage schon vollständig aufgezehrt und nahm bereits die allgemeine Rücklage in Anspruch. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, wenn die Beklagte sich dazu entschieden hat, als einen Baustein zur Erreichung des Fernziels der Haushaltskonsolidierung auch den Hebesatz für die Grundsteuer B zu erhöhen. Dies gilt umso mehr, als die Beklagte diese Maßnahme bereits im Jahr 2012 bei der erstmaligen Aufstellung des Haushaltssicherungskonzepts für das Jahr 2015 geplant hatte. Die in Rede stehende Steuererhöhung war angesichts der Finanzlage der Beklagten, durch die sie bereits in den Blick der Aufsichtsbehörde geraten war, nicht unverhältnismäßig im engeren Sinne. 79

Die Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B verstößt auch nicht deswegen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil die Beklagte die Hebesatzsatzung 2015 erlassen hat, ohne dass ihr die Jahresabschlüsse gemäß § 95 GO NRW für die vergangenen Jahre (2009 bis 2014) vorlagen. 80

Wie bereits oben dargestellt, hängt die Wirksamkeit einer gemeindlichen Hebesatzsatzung weder von einer im Rahmen des Satzungserlasses vorgenommenen Zusammenstellung des Abwägungsmaterials noch der Fehlerfreiheit des Abwägungsvorgangs ab. 81

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 16. Juli 2013 – 14 A 464/I3 – juris – Rn. 6; und 14 A 2761/12 – juris – Rn. 6. 82

Es gibt keine einfachgesetzliche oder verfassungsrechtliche Bestimmung, die es gebietet, Datenmaterial zu sammeln und in einem Abwägungsprozess zu gewichten. Da es besondere gesetzliche Regelungen gibt, die zur Sammlung von Abwägungsmaterial und zur Abwägung verpflichten (vgl. §§ 1 Abs. 7, 2 Abs. 3 BauGB), zeigt sich, dass der Gesetzgeber gerade für einzelne durch Satzung zu regelnde Rechtsbereiche besondere Sammlungs- und Abwägungsanforderungen stellt und für andere nicht. Soweit solche besonderen gesetzlichen Anforderungen nicht bestehen, können sie nicht aus anderen Rechtsbereichen übertragen werden, da dem der Wille des Gesetzgebers entgegensteht. 83

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 23. Juni 2010 – 14 A 597/09 – Rn. 49.	84
Für den Bereich des gemeindlichen Grundsteuerrechts fehlt es an solchen besonderen gesetzlichen Bestimmungen über ein Gebot zur Sammlung von Datenmaterial und eine fehlerfreie Abwägung desselben im Grundsteuergesetz.	85
Auch die Bestimmung des § 95 GO NRW, die zur Aufstellung eines Jahresabschlusses verpflichtet, stellt keine besondere gesetzliche Regelung dar zur Verpflichtung der Sammlung von Datenmaterial. Dem steht bereits entgegen, dass es dem Bundesgesetzgeber vorbehalten wäre, im Grundsteuergesetz eine entsprechende Regelung zu treffen, und dass der Landesgesetzgeber – wie oben dargestellt – keine Kompetenz hat, eine Einschränkung des Hebesatzrechts aus §§ 25, 26 GrStG festzulegen.	86
Außerdem ist § 95 GO NRW auch nicht zu entnehmen, dass er verpflichtende Vorgaben machen wollte im Hinblick auf die Ausübung des gemeindlichen Satzungsermessens im Rahmen von § 25 GrStG. Vielmehr hatte das Neue Kommunale Finanzmanagement, mit dem § 95 GO NRW eingeführt wurde, den Zweck, die Art und Weise der gemeindlichen Rechnungsführung zu verbessern.	87
Vgl. Klieve in: Held/Winkel/Wansleben, Kommentar zum Kommunalverfassungsrecht NRW, Stand: Dezember 2010, Vor §§ 75-96, Anm. 4.2.1 bis 4.2.3, und Stand: Juli 2012, § 75, Anm. 2.	88
Mit dem gemeindlichen Jahresabschluss sollte den Adressaten der kommunalen Haushaltswirtschaft ein Dokumentations- und Rechenschaftsinstrument an die Hand gegeben werden, das ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden, Ertrags- und Finanzlage zum Abschlussstichtag des Haushaltsjahres vermittelt und ihnen so ermöglicht, Kenntnis über den Stand der Haushaltswirtschaft des abgelaufenen Haushaltsjahres zu erhalten.	89
Eine Koppelung der Aufstellung eines Jahresabschlusses nach § 95 GO NRW an das Hebesatzrecht ist der Vorschrift hingegen nicht zu entnehmen.	90
Die Entscheidung über die Kosten beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 709 S. 2, 711 Zivilprozessordnung.	91