Kommunen.NRW
Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 4587-1
E-Mail info@kommunen.nrw
www.kommunen.nrw

Schnellbrief 413/2025

An die
Mitgliedsstädte und -gemeinden

Aktenzeichen: 41.6.3.4-003/013
Ansprechpartner/in:
Beigeordneter Claus Hamacher
Hauptreferent Carl Georg Müller
Telefon 0211 4587-255
E-Mail CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw

04.12.2025

Grundsteuer-Differenzierung laut Verwaltungsgericht unzulässig

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

mit Urteilen vom heutigen 4. Dezember 2025 hat das Verwaltungsgericht (VG) Gelsenkirchen die Grundsteuer-Differenzierung zulasten der Nichtwohngrundstücke in vier kreisfreien NRW-Städten für unzulässig erklärt.

Die Pressemitteilung des Gerichts fügen wir bei (**Anlage 1**). Vor deren Veröffentlichung am heutigen Nachmittag war die Entscheidung bereits in der Presse aufgegriffen worden.

Parallel zu diesem Schnellbrief gibt die Geschäftsstelle auch ein Pressestatement heraus, auf das Sie sich bei Bedarf beziehen können. Es wird in Kürze auf unserer Homepage abrufbar sein.

Begründung der Entscheidungen

Die Urteile liegen derzeit noch nicht im Volltext vor. In der Pressemitteilung wird zur Begründung der Entscheidung ausgeführt:

> „Die höheren Hebesätze für die Besteuerung der Nichtwohngrundstücke in den Satzungen der Gemeinden verstoßen gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Steuergerechtigkeit. Sie benachteiligen die Eigentümer von Nichtwohngrundstücken ohne rechtlich tragfähigen Grund gegenüber den Eigentümern von Wohngrundstücken. Bei dem gleichen Steuergegenstand sind einheitliche Hebesätze steuergerecht. Abweichungen durch unterschiedliche Hebesätze sind zu rechtfertigen. Hierfür reichen rein fiskalische Gründe nicht aus.
>
> Die Abweichungen von einem einheitlichen Hebesatz nach unten zur Privilegierung von Wohngrundstücken durch niedrigere Hebesätze können sachlich durch Gemeinwohlzwecke gerechtfertigt sein, wenn sie einen Anstieg der Wohnkosten vermeiden sollen. Jedoch finden sich zur Überzeugung der Kammer keine sachlichen Gründe für die Abweichungen von einem einheitlichen Hebesatz nach oben durch die höheren Hebesätze für die Nichtwohngrundstücke. Diese dienten dazu, das Gesamtaufkommen der Grundsteuer für die Gemeinden nicht deutlich unter das Vorjahresaufkommen sinken zu lassen, wenn der Hebesatz für Wohngrundstücke

> niedriger bestimmt wurde. Dieser rein fiskalische Zweck eignet sich nicht als Rechtfertigung für die erhöhten Hebesätze zulasten der Nichtwohngrundstücke."

Aus Sicht der Geschäftsstelle lassen diese Ausführungen zunächst noch Fragen offen – insbesondere die Frage, ob danach eine Hebesatzdifferenzierung überhaupt noch (sinnvoll) möglich wäre.

Man könnte die Aussagen so lesen, dass Gemeinden – ausgehend von einem einheitlichen Hebesatz, der das Vorjahresaufkommen stabil hält – zumindest „nach unten" zugunsten der Wohngrundstücke differenzieren dürften, ohne sich mit Blick auf die Nichtwohngrundstücke, die weiterhin in Höhe eines aufkommensneutralen einheitlichen Hebesatzes besteuert würden, den Vorwurf einer Höherbesteuerung aus rein fiskalischen Zwecken einzuhandeln.

Notwendige Konsequenz dieser Lesart wäre freilich, dass eine Differenzierung danach nur unter Inkaufnahme von Ertragsverlusten möglich wäre. Dies würde eine Differenzierung de facto mehr oder weniger bedeutungslos machen. Überdies stellte sich in Folgejahren die Frage, wie Hebesatzveränderungen zulässig möglich wären.

Unklar bleibt angesichts der Pressemitteilung auch, ob das Gericht im Hinblick auf die satzungsrechtliche Differenzierung der Grundsteuer B von einer vollständigen oder nur partiellen Nichtigkeit ausgeht.

Es ist nicht auszuschließen, dass sich diese Fragen in Ansehung der vollständigen Urteilsgründe klären. Diese bleiben zunächst abzuwarten. Bemerkenswert ist jedenfalls, dass das Gericht neben einer Berufung beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen auch die Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht zugelassen hat, was – sofern die Option genutzt wird – die Chance auf eine zügige bundesgerichtliche Klärung erhöht.

Handlungsoptionen für laufende Beratungen

Für Mitglieder, die nicht bereits auf einheitliche Hebesätze festgelegt sind, stellt sich nun die Frage, wie mit den Entscheidungen des VG Gelsenkirchen umgegangen werden kann.

Auch wenn die Urteile des VG Gelsenkirchen noch nicht rechtskräftig sind und möglich bleibt, dass etwaige anderslautende Gerichtsentscheidungen das derzeitige Bild wieder relativieren, ist ab jetzt jedenfalls mit **einer deutlich erhöhten Anzahl von Rechtsmitteln** gegen Grundsteuerbescheide zu rechnen , die eine Differenzierung zulasten von Nichtwohngrundstücken umsetzen.

Außerdem würde mit einer Fortsetzung der Differenzierung in 2026 auch das fiskalische Prozessrisiko auf ein weiteres Steuerjahr ausgedehnt. Dieses Risiko hatten wir mit Schnellbrief Nr. 303 vom 26. September 2025 bereits wie folgt skizziert:

> „Das Landesgutachten ging im Falle einer gleichheitswidrigen Hebesatzdifferenzierung von der Nichtigkeit beider Hebesätze aus (ebd. S. 66). Bereits bestandskräftige Bescheide würden – bis auf ein Vollstreckungshindernis für noch nicht vollzogene Bescheide – von der Satzungsnichtigkeit zwar nicht berührt (ebd. S. 67). Umgekehrt könne die Gemeinde bestandskräftige Bescheide – insbesondere für steuerlich privilegierte Wohngrundstücke – aber auch nicht rückwirkend ersetzen, so dass es bei der ursprünglichen Privilegierung bestandskräftiger Fälle bliebe, ohne die mit einer Neubescheidung streitbefangener Nichtwohngrundstücke auf Basis einer rückwirkenden Satzungskorrektur zusammenhängenden Steuerverluste durch eine Neujustierung beider Hebesätze (namentlich auch einer Erhöhung des Hebe-satzes für Wohngrundstücke) ausgleichen zu können (ebd. S. 72 f.). Im Ergebnis verbliebe der Gemeinde damit ein Steuerausfall in ungewisser Höhe."

Anders gewendet bedeutet das:

- Aufgrund bestandskräftiger Bescheide vereinnahmte Steuererträge verblieben bei der Gemeinde; für bestandskräftige, noch nicht vollzogene Bescheide bestünde ein Vollstreckungshindernis.
- Nicht bestandskräftige Fälle (Nichtwohngrundstücke) könnten jedenfalls nicht in ursprünglicher Höhe neu veranlagt werden. In welcher Höhe dies rückwirkend möglich bleibt, entscheidet sich je nach (endgültiger) Festlegung der Rechtsprechung. Das sich daraus ergebende Delta im Vergleich zur ursprünglichen Veranlagung verbleib in sämtlichen betroffenen Fällen als Ertragsverlust bei der Kommune.

Vor diesem Hintergrund muss vor Ort entschieden werden, ob eine Hebesatzdifferenzierung im Steuerjahr 2026 erstmalig eingeführt oder fortgesetzt werden soll. Bereits getroffene Satzungsregelungen – sei es durch Haushalts- oder Hebesatzsatzung – können bis zum 30. Juni 2026 noch mit Rückwirkung verändert werden. Dabei spielt es nach Auffassung der Geschäftsstelle keine Rolle, ob von einer Differenzierung zu einem einheitlichen Hebesatz gewechselt wird oder umgekehrt. Für die Wahl des anzupassenden Satzungsrechts bleibt daran zu erinnern, dass der Erlass bzw. die Änderung einer Hebesatzsatzung im Vergleich zur Haushaltssatzung eines weniger aufwändigen Verfahrens bedarf.

Konsequenzen für das laufende Steuerjahr 2025

Für Gemeinden, die im laufenden Jahr bereits differenziert haben, stellt sich zusätzlich die Frage, welche Konsequenz die Urteile des VG Gelsenkirchen für offene Fälle haben.

Dazu ist zunächst festzustellen, dass die heutigen Entscheidungen nur inter pares wirken, für offene Fälle anderer Gemeinden also keine direkten Auswirkungen haben.

Darüber hinaus gilt: Bereits bestandskräftige Bescheide sind von der laufenden Rechtsentwicklung ohnehin nicht betroffen. Sollte es noch offene Widerspruchsverfahren geben, kann bei Bedarf mit dem Widerspruchsführer etwa ein Ruhendstellen abgestimmt werden, um eine ansonsten mit Hinweis auf die heutigen Urteile drohende Klage zu vermeiden. Fälle, die bereits Gegenstand anhängiger Klagen vor Verwaltungsgerichten sind, sollten nicht vorschnell beigelegt werden, da andere Verwaltungsgerichte durchaus zu anderen rechtlichen Einschätzungen gelangen können.

Im Übrigen bleiben auch hier zunächst die Urteilgründe abzuwarten.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Claus Hamacher

Anlage

Grundsteuer in NRW: Höhere Hebesätze für Nichtwohngrundstücke aus fiskalischen Gründen verstoßen gegen den Grundsatz der Steuergerechtigkeit

04.12.2025

Die von den Städten Bochum, Essen, Dortmund und Gelsenkirchen festgelegten höheren Hebesätze zur Bestimmung der Grundsteuer für in der jeweiligen Gemeinde liegende Nichtwohngrundstücke verstoßen gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Steuergerechtigkeit. Darauf basierende Grundsteuerbescheide sind rechtswidrig. Dies hat das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen mit Urteilen vom 4. Dezember 2025 entschieden.

Die Klägerinnen und Kläger sind Eigentümer von Grundstücken in der jeweilig beklagten Gemeinde. Sie klagen gegen Grundsteuerbescheide, mit denen die Gemeinde die Grundsteuer für ihre Grundstücke festgesetzt hat. Diese Grundstücke hatten die zuständigen Finanzämter jeweils im Grundsteuerwertbescheid für das Verwaltungsgericht bindend als Nichtwohngrundstück eingeordnet. Es handelt sich um Geschäfts-/Gewerbegrundstücke und um unbebaute Grundstücke. In allen vier Verfahren hat die jeweilige für 2025 geltende Gemeindesatzung über den Grundsteuerhebesatz für die Grundsteuer B unterschiedliche Hebesätze für „Wohngrundstücke“ und „Nichtwohngrundstücke“ vorgeschrieben. Damit haben die Gemeinden von einer ihnen durch das Land Nordrhein-Westfalen im Zuge der Reform des Grundsteuerrechts eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht. „Wohngrundstücke“ in diesem Sinne sind Grundstücke mit Einfamilien- und Zweifamilienhäusern, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum. Die beklagten Städte wollten durch die differenzierten Hebesätze u.a. die Wohnnebenkosten aus sozial- und gesellschaftspolitischen Gründen reduzieren oder zumindest auf dem bisherigen Niveau halten. Die dadurch verminderten Grundsteuereinnahmen sollten die höheren Hebesätze für Nichtwohngrundstücke ausgleichen. Die Klägerinnen und Kläger sehen sich gegenüber Eigentümern von Wohngrundstücken ungerechtfertigt benachteiligt.

Die 5. Kammer des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen gab den Klägerinnen und Klägern recht und hat die sie betreffenden Grundsteuerbescheide aufgehoben. Die höheren Hebesätze für die Besteuerung der Nichtwohngrundstücke in den Satzungen der Gemeinden verstoßen gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Steuergerechtigkeit. Sie benachteiligen die Eigentümer von Nichtwohngrundstücken ohne rechtlich tragfähigen Grund gegenüber den Eigentümern von Wohngrundstücken. Bei dem gleichen Steuergegenstand sind einheitliche Hebesätze steuergerecht. Abweichungen durch unterschiedliche Hebesätze sind zu rechtfertigen. Hierfür reichen rein fiskalische Gründe nicht aus.

Die Abweichungen von einem einheitlichen Hebesatz nach unten zur Privilegierung von Wohngrundstücken durch niedrigere Hebesätze können sachlich durch Gemeinwohlzwecke gerechtfertigt sein, wenn sie einen Anstieg der Wohnkosten vermeiden sollen. Jedoch finden sich zur Überzeugung der Kammer keine sachlichen Gründe für die Abweichungen von einem einheitlichen Hebesatz nach oben durch die höheren Hebesätze für die Nichtwohngrundstücke. Diese dienten dazu, das Gesamtaufkommen der Grundsteuer für die Gemeinden nicht deutlich unter das Vorjahresaufkommen sinken zu lassen, wenn der Hebesatz für Wohngrundstücke

niedriger bestimmt wurde. Dieser rein fiskalische Zweck eignet sich nicht als Rechtfertigung für die erhöhten Hebesätze zulasten der Nichtwohngrundstücke.

Die Urteile sind noch nicht rechtskräftig. Die Kammer hat die Berufung bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen und die Sprungrevision bei dem Bundesverwaltungsgericht zugelassen.

Aktenzeichen: 5 K 2074/25 (Essen), 5 K 3234/25 (Bochum), 5 K 3699/25 (Dortmund), 5 K 5238/25 (Gelsenkirchen)

Die Urteile sind zur Veröffentlichung bei www.nrwe.de vorgesehen.

Für Fragen, Kommentare und Anregungen steht Ihnen zur Verfügung: Pressestelle@VG-Gelsenkirchen.nrw.de

© Der Präsident des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen, 2025