

Zur Grundsteuer – Haupt- und Finanzausschuß vom 11. 5. 2026 (III)

(Von E. Noldus.)

Ein mündlicher Bericht des Stadtkämmerers Tsalastras zum Thema „Grundsteuer“ förderte interessante Aspekte dieser komplexen Materie zu Tage.

Ermittlung der Grundsteuer

Der Bericht betraf die rechtliche Einschätzung der Grundsteuer-Problematik im Lichte der letzten Gerichtsurteile und sollte gemäß der Absicht des Kämmerers Lösungsmöglichkeiten für die Zukunft aufzeigen. Zunächst folgten einige Fakten zur Ermittlung der Grundsteuer.

Die Berechnung der Grundsteuer erfolgt nach einer einfachen Formel:

$$\text{Grundsteuerwert} \times \text{Steuermeßzahl} \times \text{Hebesatz} = \text{Grundsteuer}$$

Der Grundsteuerwert wird auf der Grundlage von Befragungen der Eigentümer vom Finanzamt festgestellt. Stichtag ist der 1. 1. 2022. Das Verfahren zur Ermittlung des Wertes ist

- bei Wohngrundstücken das Ertragswertverfahren (Berechnung aus Bodenrichtwert und statistischer Kaltmiete);
- bei Nichtwohngrundstücken das Sachwertverfahren (Berücksichtigung von Bodenrichtwert, Gebäudegröße und -baujahr, Grundstücksfläche, Nutzungsdauer plus „Normalherstellungskosten“.

Aus der Multiplikation von Grundsteuerwert und Steuermeßzahl ergibt sich der Steuermeßbetrag.

Die Steuermeßzahl in Promille beträgt nach dem sog. Bundesmodell 0,31 für Wohngrundstücke und 0,34 für Geschäftsgrundstücke und 0,36 für unbebaute Grundstücke.

Die Steuermeßzahl ist der mittlere Faktor in der Berechnung der Grundsteuer (siehe oben). Sachsen hat als Landesgesetzgeber für Wohngrundstücke 0,36 und für Geschäftsgrundstücke 0,72 Promille festgelegt. Möglich wird diese abweichende Regelung durch die vom Bundesgesetzgeber vorgesehene Länderöffnungsklausel. Damit kann das Bundesmodell durch eine konkurrierende Landesgesetzgebung ersetzt werden. Praktisch hat das zu verschiedenen Modellen bei der Berechnung der Grundsteuer geführt.

Der dritte Faktor bei der Berechnung der Grundsteuer, der sog. Hebesatz, liegt bei der Festlegung in der Zuständigkeit der Kommunen. Das Land NRW hat in seiner Gesetzgebung differenzierte Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke ausdrücklich zugelassen, so daß es in die Zuständigkeit der Kommunen fällt, über die steuerliche Belastung des Wohnens zu entscheiden. Die Kommunen, so die Idee des Landesgesetzgebers, sollen über differenzierte Hebesätze in dem Ausmaß das Wohnen begünstigen und Nichtwohngrundstücke belasten, soweit sie es wünschen.

Sachsen hat, wie bereits erwähnt, über die differenzierte Steuermeßzahl (der mittlere Faktor) die Grundsteuerbelastung für Wohnen / Nichtwohnen gesteuert; ebenso Berlin. Diese Differenzierung

ist nach einer Mitteilung des Kämmerers in dieser Ausschusssitzung von einem Finanzgericht in Berlin-Brandenburg als verfassungsgemäß anerkannt worden.

Grundsätzlich, so der Kämmerer, führe das Ertragswertverfahren bei Wohngrundstücken zu einer hohen steuerlichen Belastung, während das Sachwertverfahren für Nichtwohngrundstücke letztere entlastet. Die differenzierten Hebesätze dienen also einem Austarieren der Belastung der beiden Grundstücksarten. Dementsprechend hat sich Oberhausen 2025 für differenzierte Hebesätze ausgesprochen.

Rechtliche Würdigung

Das NRW-Landesgesetz über die Einführung differenzierter Hebesätze datiert vom 4. 7. 2024. Der Vorstand des NRW-Städtetages hatte noch am Vortage vor der Zustimmung zu diesem Gesetz gewarnt, weil differenzierte Hebesätze „auch weiterhin kein geeignetes Instrument zur Vermeidung systematischer Mehrbelastungen bei den Wohngrundstücken“ seien. In einem Rechtsgutachten vom 24. 9. 2024 hat der Städtetag die rechtlichen Risiken differenzierter Hebesätze aufgezeigt, während ein Gutachten des NRW-Finanzministeriums vom 2. 9. 2024 den Kommunen gegenüber darlegte, daß die Einführung differenzierter Hebesätze rechtlich unproblematisch seien.

In seinem Vortrag erwähnte der Kämmerer ein Urteil des Bundesfinanzhofes vom 10. 12. 2025, welches das Bundesmodell vollumfänglich bestätigte und die Klagen gegen die umstrittenen Bewertungsregeln nach dem Ertragswertverfahren abwies.

Hinweis: Der Eigentümerverband Haus & Grund Deutschland und der Bund der Steuerzahler Deutschland (BdSt) haben am 27. 2. 2026 Verfassungsbeschwerde gegen das Bundesmodell der Grundsteuer beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eingereicht. Die Verbände zweifeln an Bodenrichtwerten und fiktiven Mieten als geeignete Grundlage für eine verfassungsgemäße, gerechte Erhebung der Grundsteuer, wie Haus & Grund mitteilte.

Ferner habe das Finanzgericht Berlin-Brandenburg entschieden, daß eine höhere Grundsteuerbelastung von Nichtwohngrundstücken im Vergleich zu Wohngrundstücken über entsprechend festgelegte Steuermeßzahlen nicht verfassungswidrig ist.

Hinweis: Es handelt sich um ein Urteil vom 28. 1. 2026. Laut Pressemitteilung dient die Regelung dem Zweck, eine höhere Grundsteuerbelastung für Wohngrundstücke zu verhindern und damit bezahlbaren Wohnraum zu sichern. Es handelt sich dabei um einen legitimen Zweck, welcher auch verfassungsrechtlich fundiert ist (Art. 1, 20 GG, 28 VvB). Die Regelung ist zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen.

Zum Urteil des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 4. 12. 2025: Das Gericht habe zu den Regelungen von Gelsenkirchen, Essen, Bochum und Dortmund einen Verstoß gegen den Grundsatz der Steuergerechtigkeit festgestellt. Vom Grundsatz „gleicher Steuergegenstand – gleiche Hebesätze“ könne man nur mit einer besonderen gesellschaftspolitischen Begründung abweichen.

Grundsätzlich wäre Wohnen von besonderer Bedeutung. Aber man könne nicht mit einem höheren Hebesatz Nichtwohnen verteuern, sondern man könne bei Ausnahmen oder Abweichungen nur „nach unten“ abweichen. Da jedoch Wohnen die Regel und Nichtwohnen die Ausnahme darstellt, habe das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen nur die höheren Hebesätze aufgehoben. Mit anderen

Worten: Die Kläger mit dem höheren differenzierten Hebesatz (für Nichtwohngrundstücke) hätten Recht bekommen und mußten nur die Besteuerung mit dem niedrigen Hebesatz akzeptieren.

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat in einem Verfahren gegen die Stadt Hilden ebenfalls festgestellt, daß das Privilegieren von Wohnen verfassungsgemäß ist (Urteil vom 10. 3. 2026). Jedoch hat es die „gleichheitsrechtlichen“ Bedingungen anders gefaßt.

Hinweis: Gleichheitsrechtliche Anforderungen beziehen sich auf die Prinzipien der Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz, wie sie in Artikel 3 des Grundgesetzes enthalten sind. Damit soll eine für alle gleichmäßige Wahrung ihrer Freiheitsrechte gewährleistet sein.

Nach der Auffassung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf bedeuten differenzierte Hebesätze Härten und Ungerechtigkeiten, welche sich nur sehr schwer vermeiden ließen; nämlich dann, wenn folgende Bedingungen erfüllt seien:

1. Wohn- und Nichtwohngrundstücke müssen sachgerecht voneinander abgrenzbar sein.
2. Eintretende Härten dürfen nur eine kleine Zahl von Personen betreffen.
3. Das Ausmaß der Ungerechtigkeit muß gering sein.

Liegen alle drei Voraussetzungen vor, seien differenzierte Hebesätze verfassungskonform. Das bedeutet im Umkehrschluß, daß man nur eine der drei Bedingungen zu Fall bringen muß, um differenzierte Hebesätze überhaupt zu Fall zu bringen.

Hinweis: Das Gericht stellte zu Bedingung 1 fest, daß auch gemischt-genutzte Grundstücke als sogenannte Nichtwohngrundstücke gelten, aber zum Teil in nicht unerheblichem Maße zum privilegierten Zweck des Wohnens genutzt werden. Daraus ergibt sich eine unterschiedliche Behandlung von tatsächlicher Wohnnutzung in Höhe von 100% des Hebesatzes, die auch mit Blick auf die im Steuerrecht grundsätzlich zulässige Pauschalierung und Typisierung rechtfertigen ist.

Das Gericht hat in bezug auf Hilden festgestellt, daß die dritte Bedingung nicht erfüllt war, weil die Hebesätze um 100% voneinander abwichen. Damit sei der Gleichheitsgrundsatz nicht gegeben. Diese Feststellung, so der Kämmerer, treffe mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit auch auf Oberhausen zu, weil hier die Differenz 91% betrage. Damit seien die 2025 beschlossenen differenzierten Hebesätze nicht mehr zu halten.

Abweichend vom Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hat das VG Düsseldorf beide Hebesätze aufgehoben.

Hinweis: Das Bundesverfassungsgericht hatte als Grundbedingung der Grundsteuerreform die Aufkommensneutralität festgelegt. Wenn also das Steueraufkommen zu einem bestimmten Stichtag nach der Reform genau so hoch sein muß wie vor der Reform, dann seien beide Hebesätze direkt voneinander abhängig. Denn eine Absenkung des höheren Hebesatzes würde die Aufkommensneutralität nicht mehr gewährleisten.

Praktisch habe das für die Kläger gegen die Stadt Hilden bedeutet, daß sie die Grundsteuer in voller Höhe zurückerhalten haben; auch für Kläger mit dem niedrigeren Hebesatz (es gebe einen solchen Fall).

Die Richterin habe in einer mündlichen Begründung, der Kämmerer war bei der Urteilsverkündung im Gericht anwesend, ungefähr folgendes gesagt: Es sei zwar aufwendig, aber durchaus möglich,

Wohnen und Nichtwohnen genauer abzugrenzen. In vielen Innenstadtlagen gebe es eine Mischung aus gewerblicher und privater (zu Wohnzwecken) Nutzung. Eine prozentuale Aufteilung beider Nutzungsarten pro Grundstück und damit die Vermeidung von Härten (das ist ein geringes Maß an Ungerechtigkeit) sei möglich.

Das Problem sei aber, daß der Gesetzestext eine solche Form der weiteren Differenzierung oder Abgrenzung nicht zuläßt, sondern die gemischt genutzten Grundstücke pauschal dem Nichtwohnen zugeordnet. Die Bedingung des Gerichts für eine weitere Abgrenzung, unterschiedliche Hebesätze pro Gebäude eines Grundstückes festzulegen, sei vom Gesetzgeber nicht vorgesehen.

Nach einer Interpretation zu Punkt 2 kam der Kämmerer darauf zu sprechen, was „Ungerechtigkeit“ praktisch an prozentualer Abweichung differenzierter Hebesätze bedeuten könnte. Aus der mündlichen Verhandlung sei erkennbar, daß eine Abweichung von 20% – vielleicht – hinnehmbar sei. Das bedeute für Oberhausen Hebesätze Wohnen / Nichtwohnen von 875 zu 1050. Aber die beiden anderen Bedingungen seien nicht erfüllbar.

Schlußfolgerungen

Aktuell sei der einheitliche Hebesatz die einzig rechtssichere Steuerungsvariante bei der Grundsteuer; demgegenüber bedeute eine jede Abweichung ein hohes rechtliches Risiko.

Das Landesgesetz genügt nicht den rechtlichen Anforderungen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf, welches eine Differenzierung nicht zuläßt.

Danach sprach der Stadtkämmerer über die finanziellen Folgen des Urteils, die auf teilweise hypothetischen Berechnungen basierten. Differenzierte Hebesätze, so sein Fazit, seien nicht machbar.

Handlungsoptionen

Das Land NRW ändert das Gesetz und erlaubt die genauere Abgrenzung des Wohnens auf Nichtwohngrundstücken im Sinne der Auskünfte der Richterinnen. Das würde praktisch einen großen Aufwand bedeuten und dennoch ein Risiko (Bestand vor der Rechtsprechung) bedeuten.

Die zweite Möglichkeit ist die Steuerung der Belastung durch die Steuermeßzahl je nach Grundstücksart wie in Sachsen und Berlin. Die Entlastung des Wohneigentums wäre wahrscheinlich so rechtssicher zu gewährleisten.

Der Kämmerer plädierte auch dafür, sich als Stadt durch alle Instanzen zu klagen, um letztlich durch eine höchstrichterliche Entscheidung Rechtssicherheit zu bekommen. Man solle nicht nur die Kommunen, die vom Urteil des Verwaltungsgerichtes Gelsenkirchen betroffen waren, klagen lassen.

Das weitere Vorgehen:

- Verabschiedung der Hebesatzsatzung als Voraussetzung eines genehmigungsfähigen Haushalts.
- Verschickung der Grundsteuerbescheide mit ggf. kulantem Zahlungsvereinbarungen im Einzelfall.

Danach stellte der Kämmerer in Richtung Landesregierung die Forderung auf, Wohnen zu entlasten und Rechtssicherheit zu schaffen.

Nachfragen

Herr Noldus (AfD) fragte, ob die Urteilsbegründungen öffentlich zugänglich seien, was der Kämmerer bejahte. Ferner, ob die von der Richterin mündlich vorgetragene Erläuterungen zur genaueren Abgrenzung von Wohn- und Nichtwohngrundstücken zwecks Festlegung gerechterer Hebesätze auch in der schriftlichen Urteilsbegründung zu finden seien. Letzteres verneinte der Kämmerer.

Herr Ingendoh (CDU) hielt mündliche Erläuterungen, die nicht in der schriftlichen Urteilsbegründung auftauchten, für „spannend“, da sie keine Rechtswirkung entfalteten. Ob der Städtetag NRW oder die Stadt Oberhausen theoretisch durchgerechnet habe, nach dem Vorbild von Sachsen und Berlin über die Steuermeßzahl (siehe oben) die Grundsteuerbelastung für Wohn- und Nichtwohngrundstücke zu steuern. Indem man die Differenzierung „einen Schritt vorher“ vornehme, ginge man der ganzen Problematik der differenzierten Hebesätze aus dem Wege.

Wenn zwei Verwaltungsgerichte bzw. hochrangige Verwaltungsjuristen so unterschiedliche Urteile fällten, sei es spannend, die weitere Rechtsprechung abzuwarten. Dabei bezog er sich auf die mündlichen Erörterungen der Düsseldorfer Richterin, die eine Empfehlung gegeben habe, welche von der Gesetzeslage her nicht gedeckt sei.

Der Kämmerer merkte zur Berechnung der von Herrn Ingendoh angefragten Steuermeßzahlen an, daß die Kämmererei nur mit Durchschnittszahlen rechnen könne, weil die Einzelbewertung der Grundstücke Sache der Finanzämter sei. Aus einer weiteren Anmerkung ging hervor, daß man intern Proberechnungen bereits versucht hat.

Als Folge davon müsse man auf Gemeindeebene nicht mehr mit der Problematik der differenzierten Hebesätze umgehen, sondern die Steuermeßzahlen wären eine Angelegenheit des Landesgesetzgebers. Rechtlich würde man dann beim Oberverwaltungsgericht einsetzen und nicht schon – wie bei den Hebesätzen – auf der Ebene der Verwaltungsgerichte. Das bereits vorliegende Urteil in Berlin-Brandenburg zeige eine Tendenz auf, aber sicher könne man sich nicht sein und müsse den weiteren Gang durch die Instanzen abwarten.

Herr Gurrullis (GRÜNE) nahm „auch als GRÜNER“ kritisch zur Landesgesetzgebung Stellung. Man habe den Kommunen die Verantwortung aufgebürdet und dieses stünden jetzt „blöd da“. Nach seiner Auffassung werde man um die einheitlichen Hebesätze nicht herum kommen.

Herr Kempkes (AfD) fragte, ob erkennbar sei, daß die Landesregierung in Konsequenz der Rechtsprechung einen akuten Handlungsbedarf sehe. Der Kämmerer erklärte, an der Gerichtsverhandlung in Düsseldorf hätten nur Vertreter der Arbeitsebene teilgenommen, die sich zum Sachverhalt nicht äußern wollten, weil das eine Sache des Ministers sei.

Weitere Wortmeldungen gab es nicht.