

Sachstandsbericht zur Grundsteuer B - differenzierende Hebesätze

1. Einführung differenzierender Hebesätze in Lüdenscheid zum 01.01.2025

Mit Datum vom 09.12.2024 hatte der Rat der Stadt Lüdenscheid beschlossen, die zum 01.01.2025 wirksam werdende Grundsteuerreform im Stadtgebiet mit differenzierenden Hebesätzen für Wohngrundstücke und Nicht-Wohngrundstücke bei der Grundsteuer B umzusetzen (Vorlage 260/2024). Die rechtliche Grundlage hierfür lieferte die landesrechtliche Regelung des Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz – NWGrStHsG).

Die kommunalen Spitzenverbände hatten bereits im Vorfeld des Gesetzesbeschlusses durch das Land NRW Einwendungen erhoben und auf rechtliche Risiken hingewiesen. Im weiteren Verlauf waren zwei Rechtsgutachten zur Hebesatzdifferenzierung – einmal im Auftrag des Landes und einmal im Auftrag des Städtetages NRW – in Auftrag gegeben worden.

Auf die unterschiedlichen juristischen Bewertungen der beiden Gutachten wurde in der o.g. Vorlage hingewiesen. Auch wurde darauf hingewiesen, dass die Festsetzung eines einheitlichen Hebesatzes für die Grundsteuer B die rechtssichere Alternative darstelle.

Unter Abwägung des Für und Wider und vor dem Hintergrund des Vertrauensschutzes zur Anwendung einer landesgesetzlichen Regelung für die Kommunen hat der Rat in der Sitzung am 09.12.2024 die Anwendung differenzierender Hebesätze jeweils für Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke beschlossen.

2. Urteil des Verwaltungsgerichtes Gelsenkirchen vom 04.12.2025

Das Verwaltungsgericht (VG) Gelsenkirchen hat in vier Urteilen vom 04.12.2025 entschieden, dass die von den Städten Bochum, Dortmund, Essen und Gelsenkirchen im Rahmen der Anwendung differenzierender Hebesätze festgelegten höheren Hebesätze für Nichtwohngrundstücke gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Steuergerechtigkeit verstoßen. Die Urteilsbegründung lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor.

In der Sitzung des Finanzausschusses am 05.12.2025 informierte die Verwaltung über das Urteil des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen. Sofern sich die Rechtsmeinung durchsetzen sollte, sei vor dem Hintergrund der Aufkommensneutralität eine Anpassung des Hebesatzes der Stadt Lüdenscheid mit dem Ergebnis, dass die Wohngrundstücke höher besteuert würden, erforderlich. Die Verwaltung kündigte weitere Informationen zu diesem Thema an, sobald sich Neuigkeiten ergeben würden. Die Rechtslage sei unklar, allerdings müsse abgewartet werden, bis die Urteilsbegründung vorliege.

3. Kein Versand der Grundbesitzabgabenbescheid Mitte Januar 2026 – keine Fälligkeit der Zahlung der Grundbesitzabgaben zum 15.02.2026

Aufgrund der unklaren Rechtslage bezüglich der differenzierenden Hebesätze bei der Grundsteuer B musste Mitte Dezember eine Entscheidung bezüglich des Versandes der Grundbesitzabgabenbescheide für das Jahr 2026, die in der Regel Mitte Januar verschickt werden, getroffen werden. Die Verwaltung hat sich entschieden, den Versand zunächst zurück zu stellen, um die Urteilsbegründungen des VG Gelsenkirchen abzuwarten. Die Grundbesitzabgabenbescheide für das Jahr 2026 sind daher bisher noch nicht versendet worden. Das bedeutet, dass zum 15. Februar keine Fälligkeit zur Zahlung der Grundbesitzabgaben entsteht.

4. Grobe Analyse der Begründung des Urteils des VG Gelsenkirchen

Die schriftlichen Urteilsgründe der Entscheidung des VG Gelsenkirchen vom 04.12.2025 sind am 07.01.2026 bekannt gegeben worden, so dass erst ab diesem Zeitpunkt eine intensivere inhaltliche Auseinandersetzung mit der Argumentation des Gerichts stattfinden konnte.

Der Städte- und Gemeindebund hat mit Schnellbrief 4/2026 vom 07.01.2026 zum Urteil folgende wesentliche Punkte festgehalten:

- Das VG hat die von den Kommunen vorgenommene Differenzierung im Ergebnis als Verletzung des aus Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Gleichbehandlungsgebots betrachtet. Gleichwohl sind die Steuerbescheide der Kläger (Eigentümer von Gewerbegrundstücken) nur insoweit als rechtswidrig eingestuft und aufgehoben worden, als der festgesetzte Betrag über der (hypothetischen) Festsetzung mit dem Hebesatz für Wohngrundstücke lag. Dies ist insoweit von Relevanz, da das finanzielle Ausfallrisiko hierdurch eingegrenzt wird.
- Das Gericht hat sich sehr kritisch mit dem NRW-Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer (NWGrStHsG) befasst.
- In der Folge beschreibt das Gericht – aus Sicht der Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindebundes korrekt – den in einer Reihe von Entscheidungen entwickelten Prüfungsmaßstab für Satzungen (S. 14): „Zusammenfassend beschränkt sich mit Blick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG bei der Kontrolle satzungsrechtlicher Abgabenregelungen die gerichtliche Kontrolle auf die Prüfung der Vereinbarkeit der Festsetzungen mit höherrangigem Recht und umfasst nicht die Überprüfung nach Art ermessengeleiteter Verwaltungsakte.“

Im unmittelbaren Anschluss allerdings legt die Kammer – ohne überzeugende Begründung – diese Limitierung des eigenen Prüfungsumfangs ad acta: „Allerdings kann auch vor diesem Hintergrund nach Ansicht der Kammer aus verfassungsrechtlichen Gründen und damit aus Gründen höherrangigen Rechts nicht gänzlich auf eine Prüfung des Abwägungsmaterials sowie des Abwägungsvorgangs auf eventuelle Fehlerhaftigkeit verzichtet werden.“

Die nachfolgend im Urteil (S. 13) zitierte Rechtsprechung des OVG Münster und des OVG Lüneburg zeigt, dass dies wohl ein Sonderweg des VG Gelsenkirchen ist.

- Die anschließende Prüfung der kommunalen Satzung geht von der Überlegung aus, dass ein einheitlicher Hebesatz für die Grundsteuer B in jeden Fall „steuergerecht“ sei

(S. 17). Dabei stellt das Gericht – ohne nachvollziehbare Begründung – auf den Hebesatz ab, den die Kommune vom Finanzministerium NRW als Anhaltspunkt für Aufkommensneutralität erhalten hatten: „Dies wäre bezogen auf die Beklagte der im Rahmen der Beschlussfassung zur Hebesatzsatzung erwogene Hebesatz von 795 v.H.“ Warum ausgerechnet dieser Hebesatz der Maßstab für die weiteren rechtlichen Erwägungen des Gerichts bildet (jeder andere einheitliche Hebesatz unterhalb der Erdrosselungsgrenze muss denklogisch ebenso „steuergerecht“ sein), bleibt nach Ansicht des Städte- und Gemeindebundes völlig im Dunklen.

- Weiter führt die Kammer aus: „Unterschiedliche Hebesätze für die Grundsteuer B, welche diesem (!) einheitlichen Hebesatz nicht entsprechen, führen damit zu einer nicht mehr steuergerechten Festsetzung der Grundsteuer und bedürfen der Rechtfertigung.“
- Die Fixierung des Gerichts auf einen gedachten (aber nie beschlossenen) einheitlichen Hebesatz bestimmt die weitere Prüfung des Gerichts, indem es die Gesamtregelung der Satzung künstlich in zwei unterschiedliche Prüfungsabschnitte aufspaltet, nämlich eine Abweichung vom gedachten einheitlichen Hebesatz nach unten für Wohngrundstücke und eine weitere Abweichung nach oben für Gewerbegrundstücke. Während erstere mit Blick auf den sozialpolitischen Zweck gerechtfertigt sein soll, bleibt für die zweite keine Rechtfertigung mehr übrig – für diese wird unterstellt, dass sie ausschließlich der Kompensation der durch die erste Maßnahme entstehenden „Einnahmeausfälle“ diene, was aber keine ausreichende Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung darstelle.“

Der Städte- und Gemeindebund erklärt abschließend, dass die Begründung des Urteils in mehr als einer Hinsicht defizitär und insgesamt wenig überzeugend scheint.

Auch der Deutsche Städtetag NRW hat sich mit dem Urteil auseinandergesetzt und hebt insbesondere hervor, dass das VG seine Urteilsbegründung im Wesentlichen auf die bereits im Rechtsgutachten des Städtetags dargelegte Argumentation, dass die Rechtfertigung eines abweichenden Hebesatzes in Bezug auf einen typischen Regelfall zu erfolgen habe. Die vergleichsweise kleine und eher atypische Gruppe der Nichtwohngrundstücke könne jedenfalls nicht als ein solcher typischer Regelfall angesehen werden. Nach dieser Argumentation hätte der Satzungsgeber also insbesondere den „Ausnahmefall“ eines höheren Hebesatzes für Nichtwohngrundstücke explizit rechtfertigen müssen. Letzteres erscheint aus Sicht des VG aber – jedenfalls im bestehenden Rechtsrahmen und angesichts der Siedlungsstrukturen in Städten – praktisch unmöglich.

Auf Grundlage dieser Argumentationslinie des VG Gelsenkirchen gäbe es in NRW aktuell faktisch keine Möglichkeit, eine Hebesatzdifferenzierung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken umzusetzen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist davon auszugehen, dass entweder eine Berufung oder die Sprungrevision gegen das Urteil des VG Gelsenkirchen erfolgen wird.

5. Handlungsoptionen für die Stadt

5.1 Jahr 2025:

Das Landesgutachten ging im Falle einer gleichheitswidrigen Hebesatzdifferenzierung von der Nichtigkeit beider Hebesätze aus.

Die Nichtigkeit beider Hebesätze ist nach derzeitigem Kenntnisstand jedoch nicht gegeben, da die Steuerbescheide der Kläger (Eigentümer von Gewerbegrundstücken) vom VG Gelsenkirchen nur insoweit als rechtswidrig eingestuft und aufgehoben worden sind, als der festgesetzte Betrag über der (hypothetischen) Festsetzung mit dem Hebesatz für Wohngrundstücke lag (vgl. 4. Punkt 1).

Es bleibt daher zu unterscheiden, ob die Bescheide aus 2025 bestandskräftig geworden sind oder nicht. Aufgrund bestandskräftiger Bescheide vereinnahmte Steuererträge verbleiben bei der Gemeinde.

Nicht bestandskräftige Fälle (Nichtwohngrundstücke) könnten danach nicht in ursprünglicher Höhe neu veranlagt werden. Nach Aussage des VG Gelsenkirchen müssten auch die Nichtwohngrundstücke mit dem Hebesatz für Wohngrundstücke veranlagt werden. Der sich ergebende Differenzbetrag im Vergleich zur ursprünglichen Veranlagung verbliebe somit in sämtlichen betroffenen Fällen als Ertragsverlust bei der Kommune.

Die Satzung zur Festsetzung der Hebesätze der Grundsteuer in der Stadt Lüdenscheid sieht für Nichtwohngrundstücke einen Hebesatz von 1.766 v.H. und für Wohngrundstücke von 883 v.H. vor.

Im Jahr 2025 sind elf Widersprüche bei der Stadt Lüdenscheid eingegangen, bei denen die Eigentümer anschließend auch Klage eingereicht haben. Die Klagebegründungen sind unterschiedlich. Bei sieben der elf anhängigen Klagen handelt es sich um Nichtwohngrundstücke.

Sollte das für die Stadt Lüdenscheid zuständige VG Arnsberg ein ähnliches Urteil wie das VG Gelsenkirchen treffen, wären für diese sieben Grundstücke die Bescheide aufzuheben und mit dem niedrigen Hebesatz in Höhe von 883 v.H. zu veranlagen. Dies würde einen Ertragsverlust in Summe von rd. 53.000 € ausmachen. Im Rahmen der Aufstellung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2025 ist zu entscheiden, ob für den möglichen Ertragsverlust Rückstellungen zu bilden sein werden.

Es bleibt allerdings darauf hinzuweisen, dass die vom VG Gelsenkirchen getroffene Entscheidung nur zwischen den Beteiligten im Klageverfahren wirkt. Für offene Fälle anderer Kommunen hat das Urteil keine direkten Auswirkungen; also auch nicht für die Stadt Lüdenscheid.

Die Rechtsprechung des für Lüdenscheid zuständigen VG Arnsberg ist daher abzuwarten. Der Städte- und Gemeindebund rät, Fälle, die bereits Gegenstand anhängiger Klagen vor Verwaltungsgerichten sind, nicht vorschnell beizulegen, da andere Verwaltungsgerichte durchaus zu anderen rechtlichen Einschätzungen gelangen können. Eine rückwirkende Heilung ohne Einnahmeausfall wäre ohnehin nicht möglich.

Außerdem ist wegen der grundsätzlichen Bedeutung zudem gegen das Urteil des VG Gelsenkirchen die Berufung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie auch die Sprungrevision an das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig vom Gericht zugelassen worden, so dass im weiteren Instanzenweg noch eine andere

Entscheidung möglich ist. Es ist davon auszugehen, dass die beklagten Städte gegen die Urteile des VG Gelsenkirchen vorgehen und das Urteil nicht rechtskräftig wird.

5.2 Jahr 2026:

Die vom Rat der Stadt Lüdenscheid beschlossene Hebesatzsatzung mit differenzierenden Hebesätzen für Nichtwohngrundstücke (1.766 v.H.) und Wohngrundstücke (883 v.H.) gilt auch weiter für das Jahr 2026.

Angesichts der unklaren Rechtslage durch das erste Urteil bezüglich der differenzierenden Hebesätze besteht eine deutlich höhere Erwartung, dass nach Versand der Grundbesitzabgabenbescheide mit wesentlich mehr Widersprüchen und Klageverfahren zu rechnen ist. Zum jetzigen Zeitpunkt sind 19.641 Wohngrundstücke und 3.256 Nichtwohngrundstücke erfasst. Das worst case szenario – wenn also alle Eigentümer von Nichtwohngrundstücken erfolgreich Klage einreichen würden – würde einen Ertragsverlust von rd. 4,2 Mio. € für die Stadt Lüdenscheid bedeuten.

Vor diesem Hintergrund muss entschieden werden, ob eine Hebesatzdifferenzierung im Steuerjahr 2026 fortgesetzt werden soll. Bereits getroffene Satzungsregelungen – sei es durch Haushalts- oder Hebesatzsatzung – können lediglich bis zum 30. Juni 2026 noch mit Rückwirkung zum 01.01.2026 verändert werden.

Sofern eine Entscheidung für einen einheitlichen Hebesatz getroffen würde, würde dies wiederum dazu führen, dass der derzeitige Hebesatz von 883 v.H. entsprechend steigen würde. Dies wiederum könnte eine Zunahme an Widersprüchen von Eigentümern der Wohngrundstücke nach sich ziehen, die somit erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen würden.

6. Zwischenfazit

Festzuhalten bleibt, dass die vom VG Gelsenkirchen für die Rechtswidrigkeit vorgetragenen wesentlichen Gründe im Landesgesetz zu suchen sind. Weder die Begründungen der Kommunal Satzungen noch die Satzungen selbst hätten danach anders gestaltet werden können, um rechtskonform zu sein und gleichzeitig ein aufkommensneutrales Grundsteueraufkommen zu erzielen. Insofern wäre es auf Basis der Rechtsprechung des VG Gelsenkirchen auch nicht möglich, die Lüdenscheider Satzung aufkommensneutral nachzubessern. Eine rechtssichere Umsetzung wäre danach nur mit einem einheitlichen Hebesatz für die Grundsteuer B möglich.

Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass die Urteilsbegründung des VG Gelsenkirchen nicht überzeugt. Gleichwohl ist das Urteil in die Gesamtabwägung einer rechtssicheren Grundsteuererhebung einzubeziehen.

Es wurde mittlerweile kommuniziert, dass das VG Düsseldorf am 10.03.2026 ebenfalls ein Urteil bezüglich der differenzierenden Hebesätze sprechen wird. Verwaltungsseitig wird daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorgeschlagen, diese Entscheidung abzuwarten, ob sich die Tendenz der Urteilssprechung des VG Gelsenkirchen verfestigt oder eine andere Entscheidung getroffen wird. Auch das VG Köln wird in Kürze in dieser Sache ein Urteil sprechen, jedoch ist noch kein genauer Termin anberaumt.

Sofern das VG Düsseldorf ebenfalls die Rechtswidrigkeit differenzierender Hebesätze feststellt, sollte eine Entscheidung für einheitliche Hebesätze bezüglich der Grundsteuer B getroffen werden. Hierzu wäre spätestens bis zum 30.06.2026 eine neue Hebesatzsatzung

zu beschließen sein. Auch wenn es nach wie vor möglich bliebe, dass das für Lüdenscheid zuständige VG Arnsberg zu einer anderen Entscheidung gelangt, wäre das anzusetzende Ertragsausfallrisiko zu hoch. Für etwaige Erstattungsverpflichtungen müssten Rückstellungen in entsprechender Höhe angesetzt werden, die das Haushaltsergebnis 2026ff. belasten würden.

Sollte das VG Düsseldorf die Rechtmäßigkeit differenzierender Hebesätze bestätigen, würde sich das Risiko der Rechtswidrigkeit der Grundbesitzabgabenbescheide zwar verringern; gleichwohl müsste im Lichte der sich widersprechenden Urteile entschieden werden, ob für den Lüdenscheider Haushalt das Risiko in Kauf genommen wird und die Bescheide für das Jahr 2026 auf Basis der geltenden Hebesatzsatzung versandt werden.

Im nächsten Finanzausschuss am 19.03.2026 wird voraussichtlich das Urteil des VG Düsseldorf vorliegen. Die Verwaltung wird in dieser Sitzung aktuell berichten.

Im Auftrag:

gez. Weichler