

**Prof. Dr. Steffen Lampert**

Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht  
am Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht  
am Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück

**Prof. Dr. Lars Hummel, LL.M.**

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht  
an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg

## **Rechtsgutachterliche Stellungnahme**

für den Städtetag Nordrhein-Westfalen

betreffend

**Verfassungsrechtliche Risiken nordrhein-westfälischer Gemeinden  
im Falle der Festsetzung differenzierender Grundsteuer-Hebesätze**

vom 24. September 2024

## Gliederung

I. Fragestellungen .....	4
II. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse und Beantwortung der Fragestellungen .....	4
1. Zur Einordnung von Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz .....	4
2. Beantwortung der Fragestellungen .....	5
a) Frage 1 – Identifikation verfassungsrechtlicher Risiken .....	5
b) Frage 2 – Mögliche Rechtsfolgen einer verfassungswidrigen Hebesatzdifferenzierung .....	7
c) Frage 3 – Hebesatzstrategie zur Minimierung verfassungsrechtlicher Risiken .....	7
d) Frage 4 – Formulierungshilfe für einen Beschluss über eine risikominimierende Hebesatzsatzung .....	8
e) Ergänzung – Begründungserfordernis für den Fall des Absehens von einer Hebesatzdifferenzierung ...	8
III. Spezifischer Rechtsrahmen .....	8
1. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Vorschriften über die Einheitsbewertung für Zwecke der Bemessung der Grundsteuer .....	8
2. Reaktionen des Bundesgesetzgebers .....	11
a) Grundsteuer-Reformgesetz .....	11
aa) Regelungsgehalt .....	11
bb) Topos der Aufkommensneutralität .....	11
cc) Belastungsgrund .....	12
dd) Bewertungsziel .....	13
b) Fondsstandortgesetz .....	13
c) Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz .....	14
d) Jahressteuergesetz 2022 .....	14
3. Durchführung der Besteuerung .....	14
a) Gemeindliches Heberecht .....	14
b) Steuergegenstand .....	14
c) Steuerbefreiungen .....	15
d) Ermittlung der Grundsteuer .....	15
aa) Ermittlung des Grundsteuerwerts (§§ 218 ff. BewG) .....	15
α) Unbebaute Grundstücke .....	15
β) Bebaute Grundstücke .....	15
bb) Steuermesszahl (§ 15 GrStG) .....	16
α) Funktion .....	16
β) Beträge .....	16
γ) Ermäßigungen .....	17
cc) Hebesätze (§ 25 GrStG) .....	17
4. Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz .....	18
a) Motive der Urheber des Gesetzentwurfs .....	18
b) Inhalt des verkündeten Gesetzes .....	21
IV. Einzelfragen betreffend Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz .....	23
1. Zur Einordnung des § 1 (Festsetzung des Hebesatzes) .....	23

2. Zur Einordnung des § 2 (Nachweis des niedrigeren gemeinen Werts) .....	25
3. Zum Argument der Aufkommensneutralität .....	27
4. Zu einzelnen Motiven der Urheber des Gesetzentwurfs .....	27
a) Belastungsverschiebung .....	27
b) Belastungsgleichheit statt Bewertungsgleichheit .....	28
5. Zu sonstigen Aspekten .....	30
a) Gesetzgebungskompetenz .....	30
b) Erstmalige Anwendung .....	31
V. Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz vor dem Hintergrund des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG .....	32
1. Grundlagen .....	32
a) Differenzierende Besteuerung von Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken .....	32
b) Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes an Steuerverschonungen .....	33
c) Gleichmäßigkeit der Belastung von Grundstücken nach dem Grundsteuer-Reformgesetz .....	33
2. Verfassungsrechtliche Würdigung einer Hebesatzdifferenzierung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG .....	35
a) Förder- und Lenkungsziele .....	35
aa) Textbefund .....	35
bb) Begründung des Gesetzentwurfs .....	35
α) „Gemeinescharfe“ Verwirklichung von Aufkommensneutralität durch Entlastung von Wohngrundstücken .....	35
β) Verfolgung allgemeiner Förder- und Lenkungsziele .....	36
cc) Konsequenzen für Gemeinden .....	36
b) Verfassungsrechtliche Implikationen der Verwirklichung verfolgter Förder- und Lenkungsziele durch Hebesatzdifferenzierung .....	37
aa) Zulässigkeit der Förderung des Wohnens .....	37
bb) Vergleichender Blick auf die Förderung des Wohnens nach dem Grundsteuer-Reformgesetz .....	38
cc) Entlastung von Wohngrundstücken zum Zwecke der Abmilderung von Mehrbelastungen .....	38
dd) Förderung des Wohnens im Allgemeinen .....	40
ee) Steigerung der Attraktivität der Gemeinden als Wirtschaftsstandort .....	42
VI. Aspekte der Normenkontrolle .....	42
VII. (Kein) Begründungserfordernis für den Fall des Absehens von einer Hebesatzdifferenzierung .....	45
VIII. Weitere Folgen .....	46

## I. Fragestellungen

Anlässlich des Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz – NWGrStHsG) vom 5. Juli 2024<sup>1</sup> bittet der Städtetag Nordrhein-Westfalen darum, folgende Fragen rechtsgutachterlich zu beantworten:

1. Welche verfassungsrechtlichen Risiken lassen sich für Kommunen im Fall der Festlegung von differenzierenden Hebesätzen im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen identifizieren?
2. Welche Rechtsfolgen ergeben sich für die Kommunen, wenn die unter Nummer 1 identifizierten Risiken eintreten?
3. Mit welcher Hebesatzstrategie lassen sich die rechtlichen Risiken minimieren?
4. Wie kann die risikominimierende Hebesatzstrategie im Rahmen einer Ratsvorlage für den Beschluss über eine Hebesatzsatzung umgesetzt werden (Formulierungshilfe)?

Ergänzend soll dazu Stellung dazu genommen werden, ob Gemeinden, die *nicht* von der in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG eröffneten Möglichkeit zur Hebesatzdifferenzierung Gebrauch machen, diese Entscheidung in der die Hebesätze festsetzenden Satzung begründen müssen.

## II. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse und Beantwortung der Fragestellungen

### 1. Zur Einordnung von Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz

Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz soll nach den Überzeugungen der Urheber des Gesetzentwurfs den logischen Abschluss der Grundsteuerreform des Bundesmodells bilden, bedürfe diese doch einer Erweiterung, mit welcher den Kommunen ein optionales gesondertes Hebesatzrecht für Wohn- und Nichtwohngrundstücke einzuräumen sei.

Diesem Anspruch wird Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz indes nicht gerecht. Es greift nämlich mit seinen Regelungen in die vorgenommene Bewertung für die Grundsteuer und in die darauf landesweit einheitlich vorgenommene Differenzierung mittels der Steuermesszahlen ein. So modifiziert Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz, gemessen an seinen faktischen Wirkungen, die Grundsteuer nach bisherigem Verständnis und vor allem auch nach Maßgabe des Grundsteuergesetzes. In Abkehr von der einheitlichen Grundlage für die Grundsteuer soll vielmehr ein individueller gemeindebezogener, mit einem Sachgestaltungsanspruch verbundener Belastungserfolg herbeige-

---

<sup>1</sup> GV. NRW. 2024, Nr. 23, S. 490.

führt werden. Ziel ist es dabei, das vormalige Grundsteuer-Belastungsniveau für die Wohngrundstücke zulasten der Nichtwohngrundstücke zu sichern. Die Eigentümer der Nichtwohngrundstücke als Gruppe in einer Gemeinde – in der Summe ihrer Grundsteuermessbeträge – soll so letztlich nicht von der Neubewertung ihrer Grundstücke in vollem Umfang profitieren und korrespondierend die Eigentümer der Wohngrundstücke als Gruppe in einer Gemeinde – in der Summe ihrer Grundsteuermessbeträge – von den nachteiligen Folgen der Neubewertung ihrer Grundstücke verschont werden. Die normativen Resultate der Neubewertung und die nachfolgende Steuerbemessung können damit im Nachhinein in Abhängigkeit der Struktur der jeweiligen Gemeinde im Wege des Zugriffs auf das Belastungsergebnis mittels der Bestimmung der Hebesätze egalisiert werden.

Letztlich geht es dem Landesgesetzgeber damit (nur) darum, die Folgen bundesgesetzlicher Typisierungen und Pauschalierungen auf Ebene des Bewertungsverfahrens mit Blick auf bebaute Grundstücke im Sinne des § 248 BewG zu relativieren, obgleich diese unter denselben Steuergegenstand im Sinne des § 2 GrStG fallen wie unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 BewG. Weil der nach Maßgabe der Bundesregelung sich einstellende Belastungserfolg aus Landesperspektive (politisch) nicht gewollt ist, werden punktuelle Eingriffe vorgenommen, die als solche den Zweckzusammenhang der Bundesregelung einerseits – nämlich der äußeren Form nach – bestätigen und andererseits – nämlich der inneren Absicht nach – modifizieren.

Der Landesgesetzgeber berücksichtigt ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfs auch nicht, dass die Bestimmung der Höhe der Grundsteuer zugleich Ausdruck des Finanzbedarfs der jeweiligen Gemeinde ist. Schon deshalb kann es bei bau- und wertidentischen Grundstücken in verschiedenen Gemeinden zu einer unterschiedlichen Belastung mit der Grundsteuer nach dem Grundsteuergesetz kommen.

Überdies geht der Landesgesetzgeber im Hinblick auf die (politisch) erstrebte Aufkommensneutralität von einem anderen Ziel aus als der Bundesgesetzgeber: Der Bundesgesetzgeber will das Gesamtaufkommen in einer Gemeinde ausgeglichen wissen, um ein konstantes Grundsteueraufkommen zu sichern. Hingegen will der Landesgesetzgeber bei bau- und wertidentischen Grundstücken in verschiedenen Gemeinden der gleichen Steuerbelastung den Weg ebnen.

Ferner ist die Kompetenz des Landesgesetzgebers zur abweichenden Gesetzgebung zwar nicht auf einzelne Regelungsgegenstände oder -aspekte beschränkt, ob er aber die zweite Stufe der Ermittlung der Grundsteuer, mithin die zumindest landeseinheitlich wirkenden Steuermesszahlen, de facto überschreiben darf, erscheint zweifelhaft.

## **2. Beantwortung der Fragestellungen**

### **a) Frage 1 – Identifikation verfassungsrechtlicher Risiken**

Als Ergebnis der näheren Prüfung etwaiger verfassungsrechtlicher Risiken lässt sich das Folgende festhalten:

- Das reformierte Grundsteuergesetz sieht eine gleichmäßige Belastung von sogenannten Wohn- und Nichtwohngrundstücken vor, indem auf den in der Bemessungsgrundlage (Steuermessbetrag, § 13 GrStG) quantifizierten Steuergegenstand derselbe Hebesatz angewendet wird (§ 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG).
- Von dieser Grundentscheidung weichen Gemeinden, die auf der Grundlage des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG eine Hebesatzdifferenzierung vornehmen, ab. Dies führt zu einer rechtfertigungsbedürftigen Ungleichbehandlung von Wohn- und Nichtwohngrundstücken.
- Nach der Begründung des Gesetzentwurfs bezweckt diese Ungleichbehandlung die Abmilderung von Mehrbelastungen von Wohngrundstücken sowie allgemein die Förderung des Wohnens sowie der wirtschaftlichen Attraktivität der Gemeinde.
- Unabhängig von der Legitimität und dem Gewicht dieser Zwecksetzungen gilt:
  - Die pauschale Privilegierung ausschließlich von Wohngrundstücken kann dazu führen, dass erhebliche Teile des Steuergegenstandes „Grundstücke“ begünstigt werden, so dass die volle Grundsteuerbelastung unter Umständen nur ein kleiner Teil der Steuerpflichtigen tragen muss. Dies erhöht die Rechtfertigungsanforderungen erheblich.
  - Erst recht gilt dies, wenn Gemeinden korrespondierend zur Entlastung von Wohngrundstücken die Nichtwohngrundstücke höher besteuern, um Einkommensneutralität zu erreichen. Dies birgt zudem erhebliches Konfliktpotential.
  - Die Hebesatzdifferenzierung zugunsten von Wohngrundstücken kann in Kombination mit grundsteuerrechtlichen Begünstigungen von Wohnnutzungen nach § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG Kumulationswirkungen entfalten, die zu einer unzulässigen Überprivilegierung führen
- Ob die Abmilderung oder Beseitigung von Mehrbelastungen durch die Grundsteuerreform ein hinreichend tragfähiger Grund zur Rechtfertigung der mit der Hebesatzdifferenzierung verbundenen Ungleichbehandlungen ist, erscheint zweifelhaft. Indem § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG lediglich eine pauschale Begünstigung aller Wohngrundstücke erlaubt, droht nicht nur eine ungerechtfertigte Gleichbehandlung von Wohngrundstücken, die in unterschiedlicher Weise Mehrbelastungen ausgesetzt sind, sondern auch eine ungerechtfertigte Schlechterstellung von Nichtwohngrundstücken, die wie bestimmte Wohngrundstücke erheblichen Mehrbelastungen ausgesetzt sind. Von den Gemeinden ist daher jedenfalls zu ermitteln, ob derartige verfassungsrechtlich problematische Gleich- und Ungleichbehandlungen vorliegen und ob sich die Privilegierung der Wohngrundstücke noch im Rahmen zulässiger Typisierung bewegen.
- Ähnliches gilt für die Förderung von Wohnnutzungen, denn § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG erfasst gemischt genutzte Grundstücke nicht und schließt dadurch – gemeindeabhängig – in erheblichem Maße Wohnnutzungen von der Begünstigung aus. Dieser Ungleichbehandlung können sich Eigentümer und Bewohner nicht in zumutbarer Weise entziehen. Ob die Grenzen zulässiger Typisierung dennoch gewahrt sind,

erscheint auch hier zweifelhaft und muss im Einzelfall geklärt werden. Zudem bedarf eine unter Umständen bestehende Privilegierung weiter Teile des Steuergegenstandes einer spezifischen Rechtfertigung. Allein der Zweck, Wohnnutzungen insgesamt zu fördern, dürfte hierzu nicht ausreichen.

- Die Gemeinden müssen somit in beiden Fällen prüfen, ob und in welchem Maße die Begünstigung sämtlicher Wohngrundstücke gerade auch gegenüber Nichtwohngrundstücken sachgerecht ist. Die Identifizierung förderungswürdiger Sachverhalte ist daher von den Gemeinden gleichsam vom Ende, nämlich von der Rechtsfolge, her zu denken.
- Da eine Begünstigung von Nichtwohngrundstücken – und damit auch von Gewerbebetrieben – ausgeschlossen ist, kann die Steigerung der Attraktivität der Gemeinden als Wirtschaftsstandort nur reflexartig durch unmittelbare Förderung anderer Zwecke erfolgen. Das Ziel der Wirtschaftsförderung wird durch § 1 Abs. 1 NWGrStHsG daher nicht zielgenau erreicht und rechtfertigt eine derart gravierende Ungleichbehandlung nicht – schon gar nicht, wenn es zur Verschiebung der absoluten Steuerbelastung auf Nichtwohngrundstücke kommt.
- Anzumerken ist ferner: Da Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz zudem in Abkehr von den Regelungen des Grundsteuergesetzes und des Bewertungsgesetzes für die Grundsteuer als Maßstab den gemeinen Wert wieder einführt, stellt sich schließlich die Frage der hinreichenden und folgerichtigen Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen für die Grundsteuer in Nordrhein-Westfalen.

## **b) Frage 2 – Mögliche Rechtsfolgen einer verfassungswidrigen Hebesatzdifferenzierung**

Eine (Grundsteuer-)Hebesatzsatzung, die eine gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßende Hebesatzdifferenzierung vorsieht, ist vom Oberverwaltungsgericht in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO für unwirksam zu erklären. Sie entfaltet dann keine Rechtswirkungen, bestandskräftige Grundsteuerbescheide bleiben hiervon aber unberührt. Die Anordnung einer Fortgeltung der Satzung in Anlehnung an die sogenannte „Unvereinbarkeits-Rechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts dürfte allenfalls im absoluten Ausnahmefall gelten. Ob eine rückwirkende Änderung der Satzung in Betracht kommt, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Denkbar ist, dass etwaige Minderungen des Steueraufkommens im Zuge des kommunalen Finanzausgleichs – letztlich zulasten anderer Gemeinden – partiell ausgeglichen werden.

## **c) Frage 3 – Hebesatzstrategie zur Minimierung verfassungsrechtlicher Risiken**

Eine rechtssichere Anwendung der Regelungen von Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz durch die Gemeinden scheidet danach aus. Selbst wenn in einer Gemeinde eine weitestgehend homogene Bebauung von Wohngrundstücken existierte und Wohnnutzungen auf Nichtwohngrundstücken praktisch nicht stattfänden, so bestünden gleichwohl erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Hebesatzdifferenzierung. Denn eine zahlenmäßig möglicherweise kleine Gruppe – die Eigentümer von Nichtwohngrundstücken (insbesondere Gewerbetreibende) – würde in besonderem Maße zur

Sicherung des Grundsteueraufkommens herangezogen, ohne dass sie eine besondere „Finanzierungsverantwortung“ träge.

Für die in einer Gemeinde liegenden Grundstücke sollte in Anbetracht der bestehenden verfassungsrechtlichen Risiken schon dem Grunde nach stets nur ein einheitlicher Hebesatz bestimmt werden, was in Ansehung des § 25 Abs. 4 GrStG keiner gesonderten Rechtfertigung und in der Folge auch keiner (gesonderten) Begründung bedarf. Dieser weiteren alleinigen Berücksichtigung des § 25 Abs. 4 GrStG sollten zudem alle Gemeinden des Landes folgen. Den identifizierten Risiken kann angesichts der verfassungsrechtlichen strukturellen Bedenken gegen die Hebesatzdifferenzierung insoweit auch nicht durch eine sorgfältige Begründung der Festsetzung von unterschiedlichen Hebesätzen gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG rechtssicher begegnet werden.

#### **d) Frage 4 – Formulierungshilfe für einen Beschluss über eine risikominimierende Hebesatzsatzung**

Es sollte damit in den Satzungen der Gemeinden letztlich – ohne Grundsteuer C – nur Folgendes bestimmt werden:

„[...]“

*Die Hebesätze für die Grundsteuer werden wie folgt festgesetzt:*

*a) für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A): XXX vom Hundert,*

*b) für die Grundstücke (Grundsteuer B): XXX vom Hundert.*

[...]“

#### **e) Ergänzung – Begründungserfordernis für den Fall des Absehens von einer Hebesatzdifferenzierung**

Gemeinden, die von der in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG eröffneten Möglichkeit zu einer Hebesatzdifferenzierung keinen Gebrauch machen, müssen diese Entscheidung nicht (gesondert) begründen.

### **III. Spezifischer Rechtsrahmen**

#### **1. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Vorschriften über die Einheitsbewertung für Zwecke der Bemessung der Grundsteuer**

Mit seinem Urteil vom 10. April 2018 erklärte das Bundesverfassungsgericht § 19, § 20, § 21, § 22, § 23, § 27, § 76, § 79 Abs. 5, § 93 Abs. 1 Satz 2 BewG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Satz 1 und 3 des Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes in der Fassung des Art. 2 des Gesetzes vom 22. Juli 1970<sup>2</sup>, soweit sie bebaute Grundstücke außerhalb

---

<sup>2</sup> BGBl. I 1970, 1118.



des Bereichs der Land- und Forstwirtschaft und außerhalb des in Art. 3 des Einigungsvertrags genannten Gebiets betreffen, mithin die Vorschriften über die Einheitsbewertung für Zwecke der Bemessung der Grundsteuer, jedenfalls seit dem 1. Januar 2002 mit Art. 3 Abs. 1 GG für unvereinbar<sup>3</sup>.

Nach Auffassung des Gerichts habe der Gesetzgeber für die Wahl der Bemessungsgrundlage und die Ausgestaltung der Regeln ihrer Ermittlung einen großen Spielraum, solange sie nur *prinzipiell* geeignet seien, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen<sup>4</sup>. Namentlich müsse die Bemessungsgrundlage, um die gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen zu gewährleisten, so gewählt und ihre Erfassung so ausgestaltet sein, dass sie den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abbilde<sup>5</sup>. Dies gelte besonders, wenn die Steuer mit einem einheitlichen Steuersatz erhoben werde, da aus der Bemessung resultierende Ungleichheiten dann nicht mehr auf einer späteren Ebene der Steuererhebung korrigiert oder kompensiert werden könnten. Um beurteilen zu können, ob die gesetzlichen Bemessungsregeln eine in der Relation realitätsgerechte Bewertung der erfassten Güter und damit die Vergleichbarkeit der Bewertungsergebnisse im Einzelfall sicherstellten, müsse das Gesetz das für den steuerlichen Belastungsgrund als maßgeblich erachtete Bemessungsziel erkennen lassen. Der Gesetzgeber sei von Verfassungs wegen auch nicht verpflichtet, sich auf die Wahl nur eines Maßstabs zur Bemessung der Besteuerungsgrundlage festzulegen<sup>6</sup>. Je nach Art und Vielfalt der von der Steuer erfassten Wirtschaftsgüter werde eine gleichheitsgerechte Bemessung der Erhebungsgrundlage ohnehin oft nur durch die Verwendung mehrerer Maßstäbe möglich sein. Bei der Wahl des geeigneten Maßstabs dürfe sich der Gesetzgeber auch von Praktikabilitätsabwägungen leiten lassen, die je nach Zahl der zu erfassenden Bewertungsvorgänge an Bedeutung gewinnen und so auch in größerem Umfang Typisierungen und Pauschalierungen rechtfertigen könnten, dabei aber deren verfassungsrechtliche Grenzen wahren müssten. Jedenfalls müsse das so gewählte und ausgestaltete Bemessungssystem, um eine lastengleiche Besteuerung zu gewährleisten, in der Gesamtsicht eine in der Relation realitäts- und damit gleichheitsgerechte Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes sicherstellen. Die aus Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Anforderungen an eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung der Einheitsbewertung gälten bundesweit<sup>7</sup>. Die Bindung an Art. 3 Abs. 1 GG erfasse den jeweiligen Hoheitsträger allerdings nur innerhalb seines Kompetenzbereichs<sup>8</sup>. Steuerpflichtige könnten daher grundsätzlich nicht dadurch in ihrem Anspruch auf Gleichbehandlung verletzt sein, dass die Besteuerung

---

<sup>3</sup> BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147.

<sup>4</sup> Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 98; Hervorhebung nicht im Original.

<sup>5</sup> Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 97.

<sup>6</sup> Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 98.

<sup>7</sup> BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 99.

<sup>8</sup> Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 100.

für sie ungünstiger als in dem Gebiet eines anderen Hoheitsträgers ausgestaltet sei, der seinerseits die Gesetzgebungskompetenz für diese Steuer habe.

Bei der Ausgestaltung von Regelungen zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage einer Steuer dürfe sich der Gesetzgeber in erheblichem Umfang auch von Praktikabilitätsabwägungen mit dem Ziel der Einfachheit der Steuerfestsetzung und ihrer Erhebung leiten lassen<sup>9</sup>. Dies gelte in besonderem Maße bei steuerlichen Massenverfahren. Bei der Ausgestaltung des Systems zur Erfassung der Bemessungsgrundlage könne der Gesetzgeber Praktikabilitätsabwägungen Vorrang vor Gesichtspunkten der Ermittlungsgenauigkeit einräumen und dabei auch beträchtliche Bewertungs- und Ermittlungsunschärfen in Kauf nehmen, um die Festsetzung und Erhebung der Steuer handhabbar zu halten. Begrenzt werde sein Spielraum dadurch, dass die von ihm geschaffenen Bemessungsregeln grundsätzlich in der Lage sein müssen, den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation realitätsgerecht abzubilden. Der Steuergesetzgeber dürfe zudem aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung typisieren und dabei die Besonderheiten des einzelnen Falles vernachlässigen, wenn die daraus erwachsenden Vorteile im rechten Verhältnis zu der mit der Typisierung notwendig verbundenen Ungleichheit der steuerlichen Belastung stünden, er sich realitätsgerecht am typischen Fall orientiere und ein vernünftiger, einleuchtender Grund vorhanden sei<sup>10</sup>.

Erweise sich eine gesetzliche Regelung jedoch als in *substanziellem* Umfang grundsätzlich gleichheitswidrig, könnten weder ein Höchstmaß an Verwaltungsvereinfachung noch die durch eine solche Vereinfachung weitaus bessere Kosten-/Nutzenrelation zwischen Erhebungsaufwand und Steueraufkommen dies auf Dauer rechtfertigen<sup>11</sup>. Die Erkenntnis, eine in einem Steuergesetz strukturell angelegte Ungleichbehandlung könne nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand beseitigt werden, dürfe nicht zur Tolerierung des verfassungswidrigen Zustands führen. Außerdem verlange das steuerliche Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG im Grundsatz auch bei geringen Steuerbelastungen Beachtung<sup>12</sup>. Unabhängig von der Frage, inwieweit Geringfügigkeitsargumente überhaupt verfassungsrechtlich tragfähig seien, könnten Geringfügigkeitserwägungen eine substanzielle und weitgreifende Ungleichbehandlung im Kernbereich einer Steuererhebung jedenfalls nicht rechtfertigen.

Mit Blick auf die damaligen Bewertungsregeln für die Grundsteuer konstatierte das Bundesverfassungsgericht, dass es deren Ziel sei, Einheitswerte zu ermitteln, die dem Verkehrswert der Grundstücke zumindest nahekämen<sup>13</sup>. Das stehe im Einklang mit dem in

---

<sup>9</sup> Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 131.

<sup>10</sup> BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 136.

<sup>11</sup> Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 133; Hervorhebung nicht im Original.

<sup>12</sup> Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 141; Hervorhebung nicht im Original.

<sup>13</sup> Hierzu und zum Folgenden BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 104 mit weiteren Nachweisen.

§ 9 Abs. 1 BewG beschriebenen allgemeinen Ziel des Bewertungsgesetzes, bei Bewertungen den gemeinen Wert des Wirtschaftsguts zugrunde zu legen. Dass das Bewertungsgesetz auch für die Einheitsbewertung unbebauter und bebauter Grundstücke den jeweiligen Verkehrswerten möglichst nahekommende Ergebnisse anstrebe, sei weitgehend unbestritten. Der Verkehrswert sei danach in diesem System die Bezugsgröße, an der sich die Ergebnisse der Einheitsbewertung im Hinblick auf Art und Umfang etwaiger Abweichungen zur Beurteilung einer gleichheitsgerechten Besteuerung messen lassen müssten.

## **2. Reaktionen des Bundesgesetzgebers**

### **a) Grundsteuer-Reformgesetz**

Der zur Neuregelung angehaltene Bundesgesetzgeber erließ daraufhin das Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG) vom 26. November 2019<sup>14</sup>. Zudem normierte er kurz zuvor durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b) vom 15. November 2019<sup>15</sup> eine Abweichungsklausel zugunsten der Länder in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG, welche es den Ländern erlaubt, von den bundesgesetzlichen Regelungen über die Grundsteuer abweichende Regelungen durch Gesetz zu treffen.

#### **aa) Regelungsgehalt**

Mit dem Grundsteuer-Reformgesetz wurde das sogenannte *Bundesmodell* etabliert, dem zunächst auch Nordrhein-Westfalen – nämlich bis zu dem Erlass des „Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz[es]“ vom 5. Juli 2024 (dazu sogleich sub III 3) – folgte. Das Bundesmodell knüpft grundsätzlich an das bestehende Bewertungs- und Grundsteuersystem an. Es ersetzt die als verfassungswidrig erkannte Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer – das sind die Einheitswerte nach den Wertverhältnissen zum 1. Januar 1964 – durch den Grundsteuerwert gemäß §§ 218 ff. BewG.

#### **bb) Topos der Aufkommensneutralität**

Eine Veränderung des Grundsteueraufkommens war seitens der Urheber des Entwurfs des Grundsteuer-Reformgesetzes ausdrücklich nicht beabsichtigt, weshalb sie an die Gemeinden appellierten, die aus der Neubewertung des Grundbesitzes resultierenden Belastungsverschiebungen durch eine gegebenenfalls erforderliche Anpassung des Hebesatzes auszugleichen, um ein konstantes Grundsteueraufkommen zu sichern<sup>16</sup>. Dabei gehe die Bundesregierung<sup>17</sup> davon aus, dass auch Kommunen in einem Haushaltssicherungsverfahren landesrechtlich nicht die Möglichkeit verwehrt werde, ihre Hebesätze zur

---

<sup>14</sup> BGBl. I 2019, 1794.

<sup>15</sup> BGBl. I 2019, 1546.

<sup>16</sup> BT-Drs. 19/11085, S. 1, 83.

<sup>17</sup> Der Gesetzentwurf stammte indes von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD.

Wahrung der Aufkommensneutralität entsprechend anzupassen<sup>18</sup>. Die Höhe der Grundsteuer sei Teil der durch Art. 28 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG grundgesetzlich garantierten Steuerautonomie der Gemeinden. Sie richte sich nach dem örtlichen Bedarf und der zur Verfügung stehenden Bemessungsgrundlage. Gesetzliche Möglichkeiten auf das Hebesatzniveau einzuwirken, ergäben sich darüber hinaus nur aus den Kopplungsvorschriften zu den Hebesätzen der Gewerbesteuer und den Regelungen zu den Höchsthebesätzen im Grundsteuergesetz. Die zuvor genannten Maßnahmen könnten eine Aufkommensneutralität der Grundsteuer auf gesamtgemeindlicher Ebene gewährleisten, nicht jedoch Belastungsverschiebungen zwischen den einzelnen Steuerobjekten ausschließen. Im Rahmen einer aktuellen Wertermittlung zu Tage tretende Wertverzerrungen, die auf der Ebene der Grundsteuer als Belastungsverschiebungen wahrgenommen würden, seien das Ergebnis einer jahrzehntelangen Aussetzung der Hauptfeststellung.

### cc) Belastungsgrund

Ausweislich der Begründung der Urheber des Gesetzentwurfs hält das Grundsteuer-Reformgesetz an der Grundsteuer als Sollertragsteuer fest<sup>19</sup>. Sie knüpfe an das Innehaben von Grundbesitz an, ohne die persönlichen Verhältnisse und die subjektive Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners zu berücksichtigen. Auf diesem Wege solle der Steuerschuldner zu einer ertragsbringenden Nutzung angehalten werden. Die Grundsteuer folge jedoch als Sollertragsteuer in anderer Hinsicht dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Denn die mit dem Grundbesitz einhergehende Möglichkeit einer ertragsbringenden Nutzung, die durch den Sollertrag widergespiegelt werde, vermittele eine objektive Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners. Auch wenn die Grundsteuer nicht an die tatsächliche (gemeint ist wohl: subjektive) Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen anknüpfe, sondern diese durch eine Sollertragsbesteuerung typisiert werde, habe der Verfassungsgeber die Grundsteuer zwar nicht in allen Einzelheiten, jedoch in ihrer üblichen Ausgestaltung und ihrer historisch gewachsenen Bedeutung gebilligt und als zulässige Form des Steuerzugriffs anerkannt<sup>20</sup>.

Bei einer Sollertragsteuer dürfen keine Substanzbesteuerungseffekte eintreten, weshalb die Belastung mit der Grundsteuer nicht zu einer aus den üblicherweise zu erwartenden, möglichen Erträgen, also dem Sollertrag des Grundbesitzes, nicht gedeckten Besteuerung führen darf<sup>21</sup>. Auf die individuellen Verhältnisse der konkreten Eigentümerin bzw. Steuerschuldnerin oder des konkreten Eigentümers des Grundbesitzes bzw. Steuerschuldners kommt es dabei konsequenterweise nicht an<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Hierzu und zum Folgenden BT-Drs. 19/11085, S. 83.

<sup>19</sup> Hierzu und zum Folgenden BT-Drs. 19/11085, S. 84. Zur Kritik am Belastungsgrund siehe *Krumm/Paeßens*, Grundsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Landesgrundsteuergesetzen, 2022, Grundlagen Rz. 18 ff. mit weiteren Nachweisen.

<sup>20</sup> Bezugnahme auf BFH v. 30.6.2010 – II R 12/09, BFHE 230, 93 = BStBl. II 2011, 48. Verfassungstextlich erwähnt findet sich die Grundsteuer in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7, Art. 105 Abs. 2 Satz 1, Art. 106 Abs. 6 und Art. 125b Abs. 3 GG.

<sup>21</sup> Vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 25 GrStG Rz. 25; vor dem Hintergrund der Vermögensteuer BVerfG v. 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (137).

<sup>22</sup> Vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 25 GrStG Rz. 25.

## dd) Bewertungsziel

Das Bewertungsziel besteht nicht mehr in der Ermittlung des Verkehrswerts (gemeinen Werts) der wirtschaftlichen Einheit, sondern deren Grundsteuerwerts<sup>23</sup>. Bei diesem Grundsteuerwert handelt es sich auf Grund der Pauschalierungen und Typisierungen „nur“ um einen verkehrswertorientierten Näherungswert<sup>24</sup>. Die Methoden zur Erreichung des Bewertungsziels, also zur Ermittlung des Grundsteuerwerts, sind fortwährend Ertrags- und Sachwertverfahren, welche der „Ermittlung eines objektiviert-realen Werts innerhalb eines Wertekorridors des gemeinen Werts im Sinne von § 9 Abs. 1 BewG“ dienen<sup>25</sup>. So findet sich denn weder im Grundsteuergesetz selbst noch in den §§ 218 ff. BewG eine Anknüpfung an den gemeinen Wert.

Hingegen meint der Bundesfinanzhof in seinen Beschlüssen vom 27. Mai 2024<sup>26</sup>, dass eine das Übermaßverbot beachtende Besteuerung wegen der Belastungsgrundentscheidung des Gesetzgebers – Grundsteuer als Sollertragsteuer, die dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgt, da die mit dem Grundbesitz vermittelte Möglichkeit einer ertragsbringenden Nutzung eine objektive Leistungsfähigkeit vermittelt – grundsätzlich nur dann gewährleistet sei, wenn sich das Gesetz auf der Bewertungsebene am gemeinen Wert als dem maßgeblichen Bewertungsziel orientiere und den Sollertrag mittels einer verkehrswertorientierten Bemessungsgrundlage bestimme. Soweit sich im Einzelfall ein Unterschied zwischen dem gemäß §§ 218 ff. BewG ermittelten Wert und dem gemeinen Wert ergebe, sei dies aufgrund der typisierenden und pauschalierenden Wertermittlung des Bewertungsgesetzes, die notwendigerweise mit Ungenauigkeiten verbunden sei, grundsätzlich hinzunehmen. Verfassungsgemäß sei solch eine typisierende Regelung aber nur so lange, wie ein Verstoß gegen das Übermaßverbot im Einzelfall entweder durch verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift oder durch eine Billigkeitsmaßnahme abgewendet werden könne.

## b) Fondsstandortgesetz

Mit dem Gesetz zur Stärkung des Fondsstandorts Deutschland und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1160 zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG und 2011/61/EU im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Vertrieb von Organismen für gemeinsame Anlagen (Fondsstandortgesetz – FoStoG) vom 3. Juni 2021<sup>27</sup> wurde § 247 Abs. 1 Satz 2 BewG angefügt, wonach grundsätzlich Abweichungen zwischen den Grundstücksmerkmalen des Bodenrichtwertgrundstücks und des zu bewertenden Grundstücks mit Ausnahme unterschiedlicher Entwicklungszustände und Arten der Nutzung bei überlagernden Bodenrichtwertzonen nicht berücksichtigt werden.

---

<sup>23</sup> Zutreffend *Breinersdorfer*, DStjG 44 (2022), 285 (303) und 321 (Diskussionsbeitrag); anderer Ansicht *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), Grundlagen Rz. 16.

<sup>24</sup> *Breinersdorfer*, DStjG 44 (2022), 285 (303) und 321 (Diskussionsbeitrag).

<sup>25</sup> BT-Drs. 19/11085, S. 90.

<sup>26</sup> BFH v. 27.5.2024 – II B 78/23, BStBl. II 2024, 543; v. 27.5.2024 – II B 79/23, BStBl. II 2024, 546. Zum Folgenden siehe jeweils dort Rz. 31.

<sup>27</sup> BGBl. I 2021, 1498.

### **c) Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz**

Mit dem Gesetz zur erleichterten Umsetzung der Reform der Grundsteuer und Änderung weiterer steuerrechtlicher Vorschriften (Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz – GrStRe-fUG) vom 16. Juli 2021<sup>28</sup> wurde insbesondere die Steuermesszahl in § 15 Abs. 1 Nr. 2 lit. a GrStG für Wohngebäude von 0,34 Promille auf 0,31 Promille abgesenkt und so an die an den nunmehr verfügbaren Mikrozensus 2018 angepassten Nettokaltmieten der Anlage 39 zu § 254 BewG angeglichen.

### **d) Jahressteuergesetz 2022**

Eine Anpassung der Vorschriften der Grundbesitzbewertung nach dem Sechsten Abschnitt des Zweiten Teils des Bewertungsgesetzes (§§ 157 ff. BewG) an die Immobilienwertermittlungsverordnung vom 14. Juli 2021<sup>29</sup> sowie Ergänzungen, Klarstellungen und redaktionelle Anpassungen betreffend die Regelungen des Grundsteuergesetzes, insbesondere auch § 15 GrStG<sup>30</sup>, erfolgte durch das Jahressteuergesetz 2022 (JStG 2022) vom 16. Dezember 2022<sup>31</sup>.

## **3. Durchführung der Besteuerung**

### **a) Gemeindliches Heberecht**

Nach § 1 Abs. 1 GrStG bestimmt allein die Gemeinde, ob von dem in ihrem Gebiet liegenden Grundbesitz Grundsteuer zu erheben ist. In Bezug auf dieses „Ob“ bedarf es somit einer ergänzenden Rechtsetzung seitens der Gemeinden im Rahmen ihrer auf Art. 28 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG sich gründenden Befugnisse<sup>32</sup>.

### **b) Steuergegenstand**

Steuergegenstand der Grundsteuer ist gemäß § 2 GrStG der inländische Grundbesitz im Sinne des Bewertungsgesetzes, namentlich die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (§§ 232 bis 234, 240 BewG) und die Grundstücke (§§ 243, 244 BewG). Dabei stehen einem Betrieb der Land- und Forstwirtschaft dasjenige Betriebsgrundstück – das ist der zu einem Gewerbebetrieb gehörige Grundbesitz – gleich, soweit es, losgelöst von seiner Zugehörigkeit zu dem Gewerbebetrieb, einen Betrieb der Land- und Forstwirtschaft bilden würde (vgl. § 2 Nr. 1 Satzteil 2 GrStG i.V.m. § 218 Satz 2 i.V.m. § 99 Abs. 1 Nr. 2 BewG). Und einem Grundstück steht dasjenige Betriebsgrundstück gleich, soweit es, losgelöst von seiner Zugehörigkeit zu dem Gewerbebetrieb, zum Grundvermögen gehören würde (vgl. § 2 Nr. 2 Satzteil 2 GrStG i.V.m. § 218 Satz 3 i.V.m. § 99 Abs. 1 Nr. 1 BewG).

---

<sup>28</sup> BGBl. I 2021, 2931.

<sup>29</sup> BGBl. I 2021, 2805.

<sup>30</sup> Siehe dazu BT-Drs. 20/3879, S. 128 f.

<sup>31</sup> BGBl. I 2022, 2294.

<sup>32</sup> Vgl. BT-Drs. VI/3418, S. 77.

### **c) Steuerbefreiungen**

§ 3 GrStG ordnet Steuerbefreiungen für den Grundbesitz bestimmter Rechtsträger an. Die Regelung lässt erkennen, dass der Grundbesitz einer juristischen Person des öffentlichen Rechts grundsätzlich der Grundsteuer unterfällt, also steuerbar ist, und es auf diesem Wege bei gemeindlichem Grundbesitz im eigenen Gemeindegebiet zu einer Selbstbesteuerung der Gemeinden kommt<sup>33</sup>. Subsidiär zu § 3 GrStG („[s]oweit sich nicht bereits eine Befreiung nach § 3 ergibt“)<sup>34</sup> ordnet § 4 GrStG sonstige Steuerbefreiungen an. § 5 GrStG wiederum bestimmt eine sachliche Ausnahme von den Steuerbefreiungen nach den §§ 3 und 4 GrStG bei zu Wohnzwecken dienendem Grundbesitz. Zudem konkretisiert § 7 GrStG die Steuerbefreiungen nach den §§ 3 und 4 GrStG dahingehend, dass der Steuergegenstand für den betreffenden steuerbegünstigten Zweck unmittelbar benutzt werden muss. Schließlich konkretisiert auch § 8 GrStG die Steuerbefreiungen nach den §§ 3 und 4 GrStG, indem er sich der nur teilweisen Benutzung des Steuergegenstandes für den betreffenden steuerbegünstigten Zweck annimmt.

### **d) Ermittlung der Grundsteuer**

Die Ermittlung der Grundsteuer geschieht in drei Stufen, und zwar wie folgt: Grundsteuerwert (i.e. Stufe 1, auf welcher der Wert des Grundbesitzes bestimmt wird) x Steuermesszahl (i.e. Stufe 2) x Hebesatz (i.e. Stufe 3) = Grundsteuer.

#### **aa) Ermittlung des Grundsteuerwerts (§§ 218 ff. BewG)**

##### *α) Unbebaute Grundstücke*

Der Grundsteuerwert unbebauter Grundstücke (zum Begriff siehe § 246 BewG) ermittelt sich regelmäßig durch Multiplikation ihrer Fläche mit dem jeweiligen Bodenrichtwert, der seinerseits grundsätzlich von den Gutachterausschüssen im Sinne der §§ 192 ff. BauGB zu ermitteln ist (vgl. § 247 BewG).

##### *β) Bebaute Grundstücke*

Für die Ermittlung des Grundsteuerwerts bebauter Grundstücke (zum Begriff siehe § 248 BewG) kommt zum einen, nämlich für überwiegend zu Wohnzwecken genutzte Grundstücke (Wohngrundstücke) – das sind: Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke sowie Wohnungseigentum –, ein typisiertes vereinfachtes Ertragswertverfahren<sup>35</sup> zur Anwendung (vgl. § 250 Abs. 1 und 2 i.V.m. §§ 252 ff. BewG). Dieses Verfahren orientiert sich an den mit einem Grundstück wirtschaftlich erzielbaren Erträgen; die tatsächlich erzielten Mieten werden dabei zulässigerweise „ausgeblendet“<sup>36</sup>. Wesentlich für besagtes Verfahren sind der jeweilige Bodenwert, der wiederum vom Bodenrichtwert ausgeht, und die Höhe der statistisch ermittelten Nettokaltmiete, die unter anderem von der

---

<sup>33</sup> Krumm/Paeßens (oben Fußn. 19), § 3 GrStG Rz. 2.

<sup>34</sup> Krumm/Paeßens (oben Fußn. 19), § 4 GrStG Rz. 1.

<sup>35</sup> Breinersdorfer, DStjG 44 (2022), 285 (302).

<sup>36</sup> Siehe dazu Breinersdorfer, DStjG 44 (2022), 285 (302 ff.).

sogenannten Mietniveaustufe der jeweiligen Gemeinde<sup>37</sup> abhängt. Weitere relevante Faktoren sind die Grundstücksfläche, die Grundstücksart und das Alter des Gebäudes. Die Einordnung der Gemeinden in Mietniveaustufen erfolgte auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamts über die Durchschnittsmieten in allen 16 Bundesländern (siehe Mietniveau-Einstufungsverordnung vom 18. August 2021<sup>38</sup>).

Für die Ermittlung des Grundsteuerwerts bebauter Grundstücke kommt zum anderen, nämlich für überwiegend zu anderen als Wohnzwecken genutzte Grundstücke (Nichtwohngrundstücke) – das sind: Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum (vgl. § 1 Abs. 3 WEG) sowie sonstige bebaute Grundstücke –, das Sachwertverfahren zur Anwendung (vgl. § 250 Abs. 1 und 3 i.V.m. §§ 258 ff. BewG). Das Sachwertverfahren wird demnach für solche Grundstücke vorgesehen, bei denen die Erzielung eines Ertrags unmittelbar aus dem Grundstück selbst nicht im Vordergrund steht oder bei denen sich ein möglicher Ertrag nur schwer ermitteln lässt. Abgestellt wird insoweit auf den Bodenwert und den Gebäudesachwert.

## **bb) Steuermesszahl (§ 15 GrStG)**

### *α) Funktion*

Nach der Feststellung des Grundsteuerwerts erfolgt die Bestimmung des Steuermessbetrags, der sich aus der Anwendung der Steuermesszahl, also eines Promillesatzes, auf den Grundsteuerwert oder seinen steuerpflichtigen Teil ergibt (vgl. § 13 GrStG). Diese Stufe der Ermittlung der Grundsteuer gibt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, durch die Festlegung unterschiedlicher Steuermesszahlen (einheitliche) Differenzierungen der Grundsteuerbelastung vorzusehen, ohne dass die Gemeinden diese Differenzierungen beeinflussen könnten<sup>39</sup>.

### *β) Beträge*

Für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft beträgt die Steuermesszahl gemäß § 14 GrStG 0,55 Promille.

Für unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 BewG, also Grundstücke, auf denen sich keine benutzbaren (das heißt im Grundsatz: bezugsfertigen) Gebäude befinden, beträgt die Steuermesszahl gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 1 GrStG 0,34 Promille.

Für bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BewG, also Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum, beträgt die Steuermesszahl gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 2 lit. a GrStG 0,31 Promille.

---

<sup>37</sup> Die Höhe der Mietniveaustufe korreliert grundsätzlich mit der Höhe der Miete in einer Gemeinde.

<sup>38</sup> BGBl. I 2021, 3738.

<sup>39</sup> *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), Grundlagen Rz. 40.



Für bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 5 bis 8 BewG, also Teileigentum (vgl. § 1 Abs. 3 WEG), Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke und sonstige bebaute Grundstücke, beträgt die Steuermesszahl gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 2 lit. b GrStG 0,34 Promille.

#### *γ) Ermäßigungen*

Gemäß § 15 Abs. 2 GrStG wird die Steuermesszahl für Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum um 25 Prozent ermäßigt, wenn für das Grundstück nach § 13 Abs. 3 des Wohnraumförderungsgesetzes vom 13. September 2001<sup>40</sup> eine Förderzusage erteilt wurde und die sich aus der Förderzusage im Sinne des § 3 Abs. 2 des Wohnraumförderungsgesetzes ergebenden Bindungen für jeden Erhebungszeitraum innerhalb des Hauptveranlagungszeitraums noch bestehen. Diese Ermäßigung gilt gemäß § 15 Abs. 3 GrStG entsprechend auch für Grundstücke, für die nach dem Ersten Wohnungsbaugesetz vom 24. April 1950<sup>41</sup> in der bis zum 31. Dezember 1987 geltenden Fassung, nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz vom 27. Juni 1956<sup>42</sup> in der bis zum 31. Dezember 2001 geltenden Fassung oder nach den Wohnraumförderungsgesetzen der Länder eine Förderzusage erteilt wurde.

Liegen für ein Grundstück weder die Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 GrStG noch diejenigen des § 15 Abs. 3 GrStG vor, wird gemäß § 15 Abs. 4 GrStG die Steuermesszahl für Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum um 25 Prozent ermäßigt, wenn das jeweilige Grundstück einer Wohnungsbaugesellschaft zugerechnet wird, deren Anteile mehrheitlich von einer oder mehreren Gebietskörperschaften gehalten werden und zwischen der Wohnungsbaugesellschaft und der Gebietskörperschaft oder den Gebietskörperschaften ein Gewinnabführungsvertrag besteht, oder einer Wohnungsbaugesellschaft zugerechnet wird, die als gemeinnützig im Sinne des § 52 AO anerkannt ist, oder einer Genossenschaft oder einem Verein zugerechnet wird, für deren oder dessen Tätigkeit eine Steuerbefreiung nach § 5 Abs. 1 Nr. 10 KStG besteht und soweit der Grundbesitz der begünstigten Tätigkeit zuzuordnen ist.

Die Steuermesszahl nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 GrStG wird schließlich für bebaute Grundstücke gemäß § 15 Abs. 5 Satz 1 GrStG um 10 Prozent ermäßigt, wenn sich auf dem Grundstück Gebäude befinden, die Baudenkmäler im Sinne des jeweiligen Landesdenkmalchutzgesetzes sind.

#### **cc) Hebesätze (§ 25 GrStG)**

Nach der Bestimmung des – gegebenenfalls zu zerlegenden (vgl. § 22 GrStG) – Steuermessbetrags (als Produkt aus dem Grundsteuerwert und der Steuermesszahl) ist schließlich die Grundsteuer zu berechnen. Sie ergibt sich aus der Anwendung des Hebesatzes, also eines Hundertsatzes, auf den Steuermessbetrag oder den Zerlegungsanteil (vgl. § 25

---

<sup>40</sup> BGBl. I 2001, 2376.

<sup>41</sup> BGBl. I 1950, 83.

<sup>42</sup> BGBl. I 1956, 523.

Abs. 1 GrStG). Die Festsetzung des Hebesatzes geschieht durch Satzung<sup>43</sup>. Deren formelle Anforderungen ergeben sich zunächst aus dem nordrhein-westfälischen Landesrecht. Alsdann normiert § 25 GrStG materielle und weitere formelle Voraussetzungen.

Gemäß § 25 Abs. 4 Satz 1 GrStG muss der Hebesatz in einer Gemeinde jeweils einheitlich sein – erstens – für die in der Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft und – zweitens – für die in der Gemeinde liegenden Grundstücke. Die Regelung folgt der Unterscheidung zweier maßgeblicher Steuergegenstände in § 2 GrStG, eben der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft auf der einen (vgl. § 2 Nr. 1 GrStG) und der Grundstücke auf der anderen Seite (vgl. § 2 Nr. 2 GrStG)<sup>44</sup>; mit Blick auf diese Unterscheidung ist von der Grundsteuer A und der Grundsteuer B die Rede<sup>45</sup>.

§ 25 Abs. 4 GrStG etabliert den Einheitlichkeitsgrundsatz, welcher von dem Gedanken eines einheitlichen Hebesatzes bezogen auf den jeweiligen Steuergegenstand ausgeht<sup>46</sup>. Hebesatzdifferenzierungen für den betreffenden Steuergegenstand – seien sie nun persönlicher, sachlicher oder örtlicher Art – sind daher grundsätzlich unzulässig. Dementsprechend *dient das Hebesatzrecht nicht dazu, sozial-, boden- oder verteilungspolitische Ziele zu verfolgen*.

Mit Wirkung ab dem 1. Januar 2025 sieht § 25 Abs. 5 GrStG eine Ausnahme vor, indem er die Möglichkeit gewährt, baureife Grundstücke als besondere Grundstücksgruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke im Sinne des § 246 BewG zu bestimmen und abweichend von § 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG für diese Grundstücksgruppe einen gesonderten Hebesatz festsetzen. Dieser gesonderte Hebesatz muss wiederum einheitlich sein<sup>47</sup>. Mit Blick hierauf ist alsdann von der Grundsteuer C die Rede.

#### **4. Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz**

##### **a) Motive der Urheber des Gesetzentwurfs**

Das für die hier zu beantwortenden Fragestellungen zentrale „Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz“ beruht auf einem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 14. Mai 2024, dessen Begründung sich das Folgende entnehmen lässt<sup>48</sup>.

Der Bundesgesetzgeber habe auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018<sup>49</sup> mit dem Grundsteuer-Reformgesetz vom 26. November 2019<sup>50</sup> das sogenannte

---

<sup>43</sup> Hierzu und zum Folgenden vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 25 GrStG Rz. 1.

<sup>44</sup> Vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 2 GrStG Rz. 1.

<sup>45</sup> Vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 25 GrStG Rz. 1.

<sup>46</sup> Hierzu und zum Folgenden vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 25 GrStG Rz. 1, 36.

<sup>47</sup> Hierzu und zum Folgenden vgl. *Krumm/Paeßens* (oben Fußn. 19), § 25 GrStG Rz. 1.

<sup>48</sup> LT-Drs. 18/9242, S. 1 ff.

<sup>49</sup> Siehe hierzu oben sub III 1.

<sup>50</sup> Siehe hierzu oben sub III 2 a.

Bundesmodell eingeführt und dabei grundsätzlich an das bestehende Bewertungs- und Grundsteuersystem angeknüpft, wobei die verfassungswidrige Ausgestaltung der bisherigen Bemessungsgrundlage – Einheitswerte nach den Wertverhältnissen zum 1. Januar 1964 – durch eine dem Gleichheitssatz entsprechende Bemessungsgrundlage ersetzt werde. Das Bundesmodell ziele auf eine „verfassungskonforme, rechtssichere und zeitgemäße Fortentwicklung der Grundsteuer und der damit verbundenen Bewertung der Grundsteuerobjekte, um die Grundsteuer als verlässliche Einnahmequelle der Kommunen zu erhalten“<sup>51</sup>. Mit dem Grundsteuer-Reformgesetz sei „nicht beabsichtigt [gewesen], eine strukturelle Erhöhung des Grundsteueraufkommens“ zu generieren. Ferner habe die Begründung des Grundsteuer-Reformgesetzes einen Appell an die Gemeinden gerichtet, die aus der Neubewertung des Grundbesitzes resultierenden Belastungsverschiebungen durch eine gegebenenfalls erforderliche Anpassung des Hebesatzes auszugleichen, um ein konstantes Grundsteueraufkommen zu sichern. Von den Ländern habe der Bundesgesetzgeber erwartet, dass den Kommunen durch eine gesetzliche Anpassung der Länder nicht die Möglichkeit verwehrt werde, ihre Hebesätze zur Wahrung der Aufkommensneutralität entsprechend anzupassen.

Die Ergebnisse der Grundsteuermessbetragsfestsetzungen auf den 1. Januar 2025 hätten gezeigt, dass die auf die verschiedenen Grundstücksarten entfallenden Messbetragsvolumina unter Berücksichtigung der im Bundesmodell grundsätzlich angestrebten Aufkommensneutralität der Grundsteuer von Kommune zu Kommune in unterschiedlichem Umfang zum gesamten Grundsteuermessbetragsvolumen beitragen. Ein Grund hierfür sei insbesondere die unterschiedliche räumliche Struktur des vorhandenen Bestands der wirtschaftlichen Einheiten in den Kommunen. Sofern das Grundsteuermessbetragsvolumen in einer Kommune beispielsweise überwiegend aus neuen Wohngebäuden und wenigen alten Gewerbeimmobilien resultiere, ergebe sich für die Eigentümer von zwei bau- und wertidentischen Immobilien in der einen Kommune eine andere Steuerbelastung als in einer anderen Kommune, in der ausschließlich neue Gewerbebauten und nur wenige alte Wohngebäude anzutreffen seien. Damit wäre die vom Bundesgesetzgeber angestrebte Aufkommensneutralität zwar rechnerisch erreichbar. Aber das Bundesmodell trage den räumlich strukturellen Gegebenheiten in den Kommunen nicht hinreichend Rechnung. Deshalb sei eine Änderung der landeseinheitlich wirkenden Grundsteuermesszahl nicht zielführend. Die Grundsteuerreform des Bundesmodells bedürfe daher einer Erweiterung, mit der den Kommunen – optional – ein gesondertes Hebesatzrecht für Wohn- und Nichtwohngrundstücke eingeräumt werde, mit der die regionalen Abweichungen erforderlichenfalls abgedeckt werden könnten, ohne dass hierbei die Gleichmäßigkeit der Besteuerung aufgegeben werde. Vielmehr werde die Gleichmäßigkeit der Besteuerung durch das optionale Hebesatzrecht in der Region erst ermöglicht. Deshalb sei die mit diesem Gesetz vorgenommene Ergänzung der logische Abschluss der Grundsteuerreform des Bundesmodells.

Mit dem Gesetzentwurf zur Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen

---

<sup>51</sup> Diesbezüglich und hinsichtlich des Folgenden Bezugnahme auf BT-Drs. 19/13453, sub A; Passagen in Anführungszeichen im Original.

werde den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, den räumlich strukturellen Besonderheiten zwischen den Kommunen Rechnung zu tragen. Damit werde der Gedanke des Bundesgesetzgebers zur Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform vollendet. Das derzeitige Bundesmodell ermögliche zwar, dass das Aufkommen einer Kommune im Allgemeinen aufkommensneutral gestaltet werden könne. Jedoch könnten mögliche Mehrbelastungen einer Grundstücksart in den einzelnen Regionen durch das Bundesmodell nicht ausgeglichen werden, weshalb einige Eigentümer stärker belastet würden als andere. Indem von der Länderöffnungsklausel in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG Gebrauch gemacht werde, könnten diese Mehrbelastungen bei Bedarf abgemildert werden. Mehrbelastungen in Einzelfällen seien dadurch selbstverständlich weiterhin nicht vollständig auszuschließen, sondern Folge der durch das Bundesverfassungsgericht geforderten Beseitigung der verfassungswidrigen Einheitsbewertung.

Künftig werde den Kommunen – optional – ein wesentlich stärker differenziertes Hebesatzrecht eingeräumt. Die Kommunen könnten unterschiedliche Hebesätze für Wohngrundstücke einerseits und Nichtwohngrundstücke andererseits festlegen. Zu den Wohngrundstücken gehörten die Grundstücke, die im Ertragswertverfahren zu bewerten seien. Nichtwohngrundstücke umfassten in der für Nordrhein-Westfalen geltenden Regelung die unbebauten Grundstücke und die Grundstücke, die im Sachwertverfahren bewertet worden seien. Die Kommunen könnten diese Option nutzen, müssten es jedoch nicht. Sie könnten auch weiterhin einen einheitlichen Hebesatz für Grundstücke des Grundvermögens festlegen. Nach Bundesrecht dürfe der Hebesatz für die zum Grundvermögen gehörenden Grundstücke grundsätzlich nur einheitlich sein.

Damit werde die Ausgestaltung der Grundsteuerreform in ihrem dreistufigen System vervollständigt. Denn dadurch würden nicht nur neue Bemessungsgrundlagen in Gestalt von Grundsteuerwerten (1. Stufe) und Grundsteuermesszahlen (2. Stufe), sondern auch flexible Hebesatzgestaltungen (3. Stufe) realisiert. Das ermögliche den Kommunen, und zwar zusätzlich zur bisher zulässigen Unterscheidung zwischen Grundsteuer A (land- und fortwirtschaftliches Vermögen), Grundsteuer B (Grundvermögen) und Grundsteuer C (Hebesatz für unbebaute baureife Grundstücke zur Baulandmobilisierung), auch die Belastung zwischen Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken regionalverantwortlich zu steuern. Damit biete sich den Kommunen die Möglichkeit, im Rahmen der Grundsteuer eigene politische Lenkungsziele festzulegen, die auf der 1. Stufe (Bewertungsebene) rechtlich nicht zulässig wären, beispielsweise die Förderung des Wohnens als hohes soziales Gut oder die Steigerung der Attraktivität der Kommune als Wirtschaftsstandort. Zur Vermeidung von unverhältnismäßigem Steuerwettbewerb enthalte das Gesetz eine Grenze für die Festlegung des jeweiligen Hebesatzes für Nichtwohngrundstücke.

Die Kommunen könnten die neu zugestandene Flexibilität nutzen, um den vielfältigen und unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Regionen Rechnung zu tragen. Bei einer Nutzung der neuen Flexibilität obliege es den Kommunen, bei einer Differenzierung der Hebesätze hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe darzulegen. Im Zuge der Ausgestaltung des differenzierenden Hebesatzrechts müssten sich die Kommunen innerhalb verfassungsrechtlicher Grenzen bewegen und dürften die Eigentümer einer Grundstücksart nicht unverhältnismäßig stark belasten (Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes). Nutze eine Kommune die Option, müsse sie die Gründe für die von ihr

gewählte Differenzierung darlegen, um verfassungsrechtlich abzusichern, dass die Grenzen des Gleichbehandlungsgebots (Art. 3 GG) trotz der differenziert getroffenen Belastungsentscheidung oder der Lenkungsmaßnahmen nicht überschritten würden.

Die mit dem Bundesmodell angestrebte grundsätzliche Aufkommensneutralität auf gebietskörperschaftlicher Ebene (Kommune) habe konzeptionell durch die Bestimmung von Steuermesszahlen erreicht werden sollen, mit denen unter der Annahme von konstanten Hebesätzen ein annähernd gleiches Grundsteueraufkommen rechnerisch erreicht werden könne. Damit sei klar gewesen, dass das Aufkommen der Grundsteuer entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 28 GG letztlich auf gemeindlicher Ebene durch die Festsetzung der Hebesätze bestimmt werde. An diesem rechnerischen Zusammenhang habe sich nichts geändert. Die grundsätzlich angestrebte Aufkommensneutralität auf kommunaler Ebene könne auch bei der Freigabe der Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke unverändert erreicht werden. Vielmehr biete eine Öffnung der Hebesätze den Kommunen eine erweiterte Möglichkeit, die Grundsteuerreform für alle Eigentümer gleichermaßen aufkommensneutral zu gestalten und mögliche Mehrbelastungen zu vermeiden.

Auf diesem Wege könnten die Kommunen – optional – auf regionale Unterschiedlichkeiten reagieren. Die für die Entscheidung erforderlichen Daten seien den Kommunen in der Form der Grundsteuermessbetragsveranlagungen durch die Finanzverwaltung zugeleitet worden. Soweit die Kommunen die Option ausüben wollten, würden sie ihre grundsätzlich vorhandene Automation anpassen müssen.

## **b) Inhalt des verkündeten Gesetzes**

Am 9. August 2024 wurde Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz mit dem folgenden Inhalt verkündet<sup>52</sup>:

### § 1

#### Festsetzung des Hebesatzes

(1)<sup>1</sup> Abweichend von § 25 Absatz 4 des Grundsteuergesetzes vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 21 des Jahressteuergesetzes 2022 vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2294) geändert worden ist, muss der Hebesatz vorbehaltlich des § 25 Absatz 5 des Grundsteuergesetzes jeweils einheitlich sein

1. für die in einer Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft,
2. für die in einer Gemeinde liegenden unbebauten Grundstücke (§ 247 des Bewertungsgesetzes) und bebauten Grundstücke, die gemäß § 250 Absatz 3 des Bewertungsgesetzes im Sachwertverfahren zu bewerten sind (Nichtwohngrundstücke) und

---

<sup>52</sup> GV. NRW. 2024, Nr. 23, S. 490.

3. für die in einer Gemeinde liegenden bebauten Grundstücke, die gemäß § 250 Absatz 2 des Bewertungsgesetzes im Ertragswertverfahren zu bewerten sind (Wohngrundstücke).

<sup>2</sup>Der einheitliche Hebesatz für die unter Satz 1 Nummer 2 fallenden Grundstücke darf nicht niedriger sein als der einheitliche Hebesatz für die unter Satz 1 Nummer 3 fallenden Grundstücke. <sup>3</sup>Die Gemeinde kann für die in Satz 1 Nummer 2 und 3 genannten Grundstücke einen zusammengefassten Hebesatz in identischer Höhe festlegen. <sup>4</sup>Werden Gemeindegebiete geändert, so kann die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle für die von der Änderung betroffenen Gebietsteile für eine bestimmte Zeit verschiedene Hebesätze zulassen.

(2) Abweichend vom Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 21 des Jahressteuergesetzes 2022 vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2294) geändert worden ist, wird der § 25 Absatz 5 Satz 9 des Grundsteuergesetzes für Nordrhein-Westfalen wie folgt geändert:

Hat eine Gemeinde die Grundstücksgruppe baureifer Grundstücke bestimmt und für die Grundstücksgruppe der baureifen Grundstücke einen gesonderten Hebesatz festgesetzt, muss dieser Hebesatz für alle in der Gemeinde oder dem Gemeindeteil liegenden baureifen Grundstücke einheitlich und höher als die Hebesätze für die in einer Gemeinde liegenden Nichtwohn- und Wohngrundstücke sein.

## § 2

### Nachweis des niedrigeren gemeinen Werts

<sup>1</sup>In Ergänzung zu § 220 des Bewertungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), das zuletzt durch Artikel 31 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411) geändert worden ist, ist der niedrigere gemeine Wert anzusetzen, wenn die steuerpflichtige Person oder Personenvereinigung nachweist, dass der nach den Vorschriften des Siebenten Abschnitts des Zweiten Teils des Bewertungsgesetzes ermittelte Grundsteuerwert erheblich von dem gemeinen Wert der wirtschaftlichen Einheit im Feststellungszeitpunkt abweicht. <sup>2</sup>Davon ist auszugehen, wenn der Grundsteuerwert den nachgewiesenen gemeinen Wert um mindestens 40 Prozent übersteigt. <sup>3</sup>§ 198 Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 und 3 des Bewertungsgesetzes gilt entsprechend. <sup>4</sup>§ 227 des Bewertungsgesetzes bleibt unberührt.

## § 3

### Erstmalige Anwendung

Dieses Gesetz ist für die in Nordrhein-Westfalen belegenen wirtschaftlichen Einheiten erstmals auf den 1. Januar 2025 anzuwenden.

## § 4

### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

## **IV. Einzelfragen betreffend Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz**

### **1. Zur Einordnung des § 1 (Festsetzung des Hebesatzes)**

Spätestens dann, wenn eine Gemeinde auf Grund des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG in Abweichung von § 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG unterschiedliche Hebesätze für Grundstücke festsetzt, wird in die zuvor auf der ersten Stufe vorgenommene Bewertung und in die auf der zweiten Stufe landesweit einheitlich vorgenommene Differenzierung mittels der Steuermesszahlen eingegriffen. Gemessen an seinen faktischen Wirkungen, modifiziert ein solcher Eingriff die Grundsteuer nach bisherigem Verständnis und vor allem auch nach Maßgabe des Grundsteuergesetzes. Auf diesem Wege findet sich die Unterscheidung zweier maßgeblicher Steuergegenstände in § 2 GrStG, also der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft auf der einen (vgl. § 2 Nr. 1 GrStG) und der Grundstücke auf der anderen Seite (vgl. § 2 Nr. 2 GrStG), in Frage gestellt.

Während das Grundsteuergesetz mit dem Grundsteuerwert als eigenständige Bemessungsgrundlage den Belastungsgrund der Grundsteuer aufzunehmen und dabei die Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abzubilden sucht, damit auf dieser einheitlichen Grundlage die Gemeinden in Anbetracht ihres jeweiligen Finanzbedarfs die Bemessung der Grundsteuer individuell über die Festsetzung des Hebesatzes vornehmen können, besteht das Anliegen, das mit Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz (im Folgenden: Grundsteuerhebesatzgesetz)<sup>53</sup> verfolgt wird, letztlich darin, in Abkehr von jener einheitlichen Grundlage einen individuellen gemeindebezogenen, mit einem Sachgestaltungsanspruch verbundenen Belastungserfolg herbeizuführen bzw. zu ermöglichen. So soll eine effektive Belastungsverschiebung von Nichtwohngrundstücken auf Wohngrundstücke verhindert werden (können), auch wenn diese Belastungsverschiebung ihre Basis in ordnungsgemäß durchgeführten Bewertungen und der zutreffenden Berücksichtigung der Steuermesszahlen hat<sup>54</sup>. Ziel ist es demnach, das vormalige Grundsteuer-Belastungsniveau für die Wohngrundstücke zulasten der Nichtwohngrundstücke zu sichern. Die Aufkommensneutralität soll damit nicht nur für die Gemeinde in toto, sondern auch für

---

<sup>53</sup> Dem üblichen Duktus hätte es entsprochen, wenn das Regelungswerk den Namen „Nordrhein-Westfälisches Grundsteuerhebesatzgesetz“ erhalten hätte.

<sup>54</sup> Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass bei einer Gesamtbetrachtung die Belastung mit den beiden hergebrachten Realsteuern (vgl. § 3 Abs. 2 AO), also neben der Grundsteuer auch mit der Gewerbesteuer, in den Blick zu nehmen wäre, zumal gemäß § 9 Nr. 1 Satz 1 GewStG (ab 1.1.2025) 0,11 Prozent des Grundsteuerwerts des zum Betriebsvermögen des Unternehmers gehörenden und nicht von der Grundsteuer befreiten Grundbesitzes gekürzt werden, um – freilich in typisierter Form – die doppelte Belastung mit den beiden Realsteuern zu vermeiden (siehe nur *Hummel*, in: Henneke/Waldhoff, Handbuch Recht der Kommunal Finanzen, 2. Aufl. 2023, § 8 Rz. 86).

die Gruppe der Wohngrundstücke und der Nichtwohngrundstücke in jeder Gemeinde erreicht werden. Anders gewendet, sollen die Eigentümer der Nichtwohngrundstücke als Gruppe in einer Gemeinde – in der Summe ihrer Grundsteuermessbeträge – letztlich nicht von der Neubewertung ihrer Grundstücke in vollem Umfang profitieren und korrespondierend die Eigentümer der Wohngrundstücke als Gruppe in einer Gemeinde – in der Summe ihrer Grundsteuermessbeträge – von den nachteiligen Folgen der Neubewertung ihrer Grundstücke verschont werden.

Dieser bezweckte individuelle gemeindebezogene Belastungserfolg bewirkt allerdings, dass sich damit auf Grundlage der gemeindlichen Verhältnisse – konkret des Verhältnisses von Nichtwohngrundstücken im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NWGrStHsG und Wohngrundstücken im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG – die Belastung in Abkehr von den normativen Resultaten der Neubewertung der Grundstücke verschiebt. Der besagte Effekt wird noch dadurch intensiviert, dass sich das Aufkommen der Grundsteuer für die betreffende Gemeinde nicht wesentlich ändern soll. Die normativen Resultate der Neubewertung und die nachfolgende Steuerbemessung werden damit im Nachhinein in Abhängigkeit der Struktur der jeweiligen Gemeinde im Wege des Zugriffs auf das Belastungsergebnis egalisiert. Auf diese Weise meint der Landesgesetzgeber, der von ihm – irrig unter Bezugnahme auf die Motive des Bundesgesetzgebers, der die Aufkommensneutralität auf die Gemeinde in toto bezog – erkannten Belastungsverschiebung von Nichtwohngrundstücken auf Wohngrundstücken entgegenwirken zu müssen.

Hiernach ist in Nordrhein-Westfalen auf Grund des Grundsteuerhebesatzgesetzes der Weg dafür geebnet, Gruppendifferenzierungen nicht in erster Linie landesbezogen, sondern gemeindebezogen stattfinden zu lassen, und zwar durch die Hand der Gemeinden selbst, ohne dass deren Kompetenz im Sinne des § 25 GrStG zugleich eine prinzipielle sachliche Erweiterung erfahren hätte. Letztlich geht es dem Landesgesetzgeber darum, die Folgen bundesgesetzlicher Typisierungen und Pauschalierungen auf Ebene des Bewertungsverfahrens mit Blick auf bebaute Grundstücke zu relativieren, obgleich diese unter denselben Steuergegenstand im Sinne des § 2 GrStG fallen wie unbebaute Grundstücke. Weil der nach Maßgabe der Bundesregelung sich einstellende Belastungserfolg aus Landesperspektive (politisch) nicht gewollt ist, werden *punktueller* Eingriffe vorgenommen, die als solche den Zweckzusammenhang der Bundesregelung einerseits – nämlich der äußeren Form nach – bestätigen und andererseits – nämlich der inneren Absicht nach – modifizieren.

Übrigens vermag sich der Landesgesetzgeber für sein Vorgehen auch nicht auf das Bundesverfassungsgericht zu berufen, wenn es – etwas ungenau – formuliert, dass „[d]ies“ – nämlich die Vorgabe, dass „[d]ie Bemessungsgrundlage [...] so gewählt und ihre Erfassung so ausgestaltet sein [muss], dass sie den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abbildet“ – „besonders [gilt], wenn die Steuer mit einem einheitlichen Steuersatz erhoben wird, da aus der Bemessung resultierende Ungleichheiten dann nicht mehr auf einer späteren Ebene der Steuererhebung korrigiert oder kompensiert werden können“<sup>55</sup>. Denn der Blick auf den

---

<sup>55</sup> BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 97.



Kontext, bestehend nicht zuletzt in einem Verweis auf das verfassungsgerichtliche Vermögensteuer-Judikat, lässt erkennen, dass damit die Erwartung einer strengen Handhabung des seitens des Gerichts zuvor genannten Maßstabs artikuliert wird. Verlangt ist demnach, dass im Falle der Erhebung der Steuer mit einem einheitlichen Steuersatz „dem Gebot der Gleichheit im steuerlichen Belastungserfolg [...] bereits in der Bemessungsgrundlage Rechnung getragen und dort jede wirtschaftliche Einheit in gleichmäßiger Weise mit den Werten erfaßt wird, die den steuerlichen Belastungsgrund ausdrücken“<sup>56</sup>; *nicht* gesagt findet sich hingegen, dass vermittels der Steuersatzgestaltung auf Bemessungsergebnisse eingewirkt werden dürfe. Vielmehr gilt: Hat der Gesetzgeber den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abgebildet, so muss grundsätzlich ein *einheitlicher Steuer- bzw. Hebesatz* Anwendung finden. Ausnahmen hiervon bedürfen daher verfassungsrechtlicher Rechtfertigung.

## 2. Zur Einordnung des § 2 (Nachweis des niedrigeren gemeinen Werts)

Mit § 2 NWGrStHsG kommt es zu einer grundlegenden Änderung, nach welcher der Grundsteuerwert keinen sich selbst genügenden, lediglich verkehrswertorientierten Näherungswert mehr bildet<sup>57</sup>, vielmehr – wieder – unmittelbar an den gemeinen Wert angebunden wird. Insoweit folgt der Landesgesetzgeber freilich den Beschlüssen des Bundesfinanzhofs vom 27. Mai 2024<sup>58</sup>, mit welchen das Gericht seinerseits die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung überschritten hat, weil sich die fehlende Möglichkeit des Nachweises des niedrigeren gemeinen Werts keineswegs als planwidrig erweist<sup>59</sup>.

In der Sache stellt der Bundesfinanzhof den unmittelbaren Rückgriff auf den gemeinen Wert fälschlich als zwingend dar, wonach eine das Übermaßverbot beachtende Besteuerung wegen der Belastungsgrundentscheidung des Gesetzgebers – Grundsteuer als Sollertragsteuer, die dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgt, da die mit dem Grundbesitz vermittelte Möglichkeit einer ertragsbringenden Nutzung eine objektive Leistungsfähigkeit vermittelt – grundsätzlich nur dann gewährleistet sei, wenn sich das Gesetz auf der Bewertungsebene am gemeinen Wert als dem maßgeblichen Bewertungsziel orientiere und den Sollertrag mittels einer verkehrswertorientierten Bemessungsgrundlage bestimme<sup>60</sup>. Eine solche zwingende Beziehung zwischen objektiver Leistungsfähigkeit und gemeinem Wert ist indes nicht zu verzeichnen. Das Bundesverfassungsgericht hielt in seinem Urteil vom 10. April 2018<sup>61</sup> denn auch ausdrücklich fest, dass der Gesetzgeber „für die Wahl der Bemessungsgrundlage und die Ausgestaltung der Regeln ihrer Ermittlung einen großen Spielraum [hat], solange sie nur prinzipiell geeignet sind, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen“; „[j]edenfalls muss das so gewählte und ausgestaltete Bemessungssystem,

---

<sup>56</sup> BVerfG v. 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (142 f.).

<sup>57</sup> Oben Fußn. 24.

<sup>58</sup> Oben Fußn. 26.

<sup>59</sup> In diesem Sinne auch *Krumm*, DStR 2024, 1897 (1900 f.). Eine entsprechende – der Rechtsfortbildung vorangehende – Auslegung scheidet schon daran, dass es an belastbaren Anhaltspunkten im Wortlaut der einschlägigen Regelungen des Bewertungsgesetzes fehlt.

<sup>60</sup> Oben bei Fußn. 26.

<sup>61</sup> Oben Fußn. 3.

um eine lastengleiche Besteuerung zu gewährleisten, in der Gesamtsicht eine in der Relation realitäts- und damit gleichheitsgerechte Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes sicherstellen<sup>62</sup>. Diesen Anforderungen genügt das nunmehrige Bewertungskonzept des Bundesgesetzgebers mit seinem Ziel der Ermittlung eines Grundsteuerwerts durchaus. Mit anderen Worten ist im Sinne der oben referierten, im Vermögensteuer-Judikat getroffenen Aussage des Bundesverfassungsgerichts<sup>63</sup> bereits mit der Ermittlung des Grundsteuerwerts dafür Sorge getragen, dass jede wirtschaftliche Einheit in gleichmäßiger Weise mit den Werten erfasst wird, die den steuerlichen Belastungsgrund ausdrücken. Und dass – wie gesagt – der nach Maßgabe der Bundesregelung sich einstellende Belastungserfolg aus Landesperspektive (politisch) nicht gewollt ist, ist kein verfassungsrechtlicher Mangel des Bewertungskonzepts als solchem.

Unbeschadet dessen ließe sich die vermeintliche Lücke, also die fehlende Möglichkeit des Nachweises des niedrigeren gemeinen Werts, weder im Wege einer Gesamtanalogie zu vorhandenen Öffnungsklauseln (siehe nur § 198 BewG) noch im Wege einer teleologischen Reduktion schließen, weil ein greifbar vorrangiges Interesse an einer Wirtschaftlichkeitsaspekte (vgl. Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG) beobachtenden Massenfall-Vollziehbarkeit<sup>64</sup> und an der dafür vorauszusetzenden Rechtssicherheit (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) die unbedingte Beachtung der durchaus eindeutigen Regelungen (nämlich: §§ 250 ff. BewG) verlangte<sup>65</sup>.

Der Bundesfinanzhof stellt das nunmehrige Bewertungskonzept des Bundesgesetzgebers, vor allem die dieses prägenden Pauschalierungen und Typisierungen, unter einen Vorbehalt, der sich aus dem Blickwinkel der gesetzgeberischen Linie, nämlich der planvollen Entindividualisierung der Bewertung<sup>66</sup>, als nicht konsequent erweist. Wird die Nachweisgrenze des Bundesfinanzhofs von 40 Prozent erreicht, soll der gemeine Wert als Grundsteuerwert Berücksichtigung finden (können). Auf diesem Wege werden verschiedene Maßstäbe zur Anwendung gebracht, was regelmäßig zu einer Belastungsverschiebung zwischen den von dem einen und den von dem anderen Maßstab betroffenen Grundstückseigentümern und damit zu einer gleichheitswidrigen Entlastung auf der einen und Belastung auf der anderen Seite führt<sup>67</sup>. Aus besagtem Blickwinkel hat der Bundesfinanzhof das Bemessungssystem für die Grundsteuer nicht etwa im gegebenen Rahmen nachgebessert, sondern den Rahmen selbst abgeändert.

In der Konsequenz dieser Einordnung hätte sich der Landesgesetzgeber der Idee des Bundesfinanzhofs nicht dadurch bedienen dürfen, dass er sie in entsprechenden Worten in Gesetzesform gießt. Der Austausch des Bewertungsziels zugunsten eines Durchschla-

---

<sup>62</sup> BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 98.

<sup>63</sup> Oben bei und in Fußn. 56.

<sup>64</sup> Siehe dazu *Krumm*, DStR 2024, 1897 (1900).

<sup>65</sup> Siehe dazu *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. 1991, S. 392.

<sup>66</sup> *Krumm*, DStR 2024, 1897 (1900).

<sup>67</sup> Nach (nicht näher begründeter) Auffassung von *Krumm*, DStR 2024, 1897 (1902) indes seien „[d]ie Typisierungsgewinner [...] jedenfalls nicht relevant“.

gens des gemeinen Werts hätte aus kompetenziellen Gründen einer entsprechenden *prinzipiellen* Ersetzung der Regelungen der §§ 218 ff. BewG bedurft, weil *punktueller* Eingriffe, wie sie hier in Rede stehen, zunächst eben als Bestätigung des Zweckzusammenhangs der Bundesregelung begriffen werden müssen<sup>68</sup>. Letzterem entspräche eine Regelung des Landesgesetzgebers, welche den Nachweis des niedrigeren gemeinen Wertes ausdrücklich ausschliesse. Darauf könnte der Bundesfinanzhof nur noch mit einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG reagieren<sup>69</sup>.

### **3. Zum Argument der Aufkommensneutralität**

Die von den Urhebern des Entwurfs des Grundsteuer-Reformgesetzes eigens betonte Aufkommensneutralität stellt, insbesondere in Anbetracht des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 und des Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG, keine – wie auch immer geartete – Schranke für die Gemeinden bei der Festsetzung der Hebesätze der Grundsteuer dar. In der Sache handelt es sich um einen politischen Appell, der aus Sorge um die Akzeptanz der Reform auf Seiten der Steuerpflichtigen an die Gemeinden gerichtet wird, die gleichsam die letzte Bedingung auf dem Weg zur Belastung mit Grundsteuer setzen.

### **4. Zu einzelnen Motiven der Urheber des Gesetzentwurfs**

#### **a) Belastungsverschiebung**

Zu konstatieren ist im ersten Schritt, dass dann, wenn bei den Urhebern des Entwurfs des Grundsteuer-Reformgesetzes von einer Belastungsverschiebung die Rede ist, ihnen die sich aus der Neubewertung ergebende Summe der Grundsteuerwerte in einer Gemeinde vor Augen steht. Demgegenüber verwenden die Urheber des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes den Begriff der Belastungsverschiebung mit Blick auf diejenigen Folgen, die sich Neubewertungsbedingt *im Verhältnis der in der betreffenden Gemeinde belegenen Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke* ergeben. Auf diesem Wege wird Missverständnissen geradezu der Boden bereitet.

Nicht recht erklärlich erscheinen die Ausführungen in der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes, welche dahingehen, dass eine (aus Sicht des Landesgesetzgebers: abhilfenswürdige) Belastungsverschiebung vorliege, „[s]ofern das Grundsteuermessbetragsvolumen in einer Kommune beispielsweise überwiegend aus neuen Wohngebäuden und wenigen alten Gewerbeimmobilien resultiert“, weil „sich für die Eigentümerinnen und Eigentümer von zwei bau- und wertidentischen Immobilien in der einen Kommune eine andere Steuerbelastung als in einer anderen Kommune, in der ausschließlich neue Gewerbebauten und nur wenige alte Wohngebäude anzutreffen sind“, ergebe<sup>70</sup>. Die Entwurfsbegründung sucht damit offenbar zum Ausdruck zu bringen, dass bau- und wertidentische Immobilien in (strukturell) verschiedenen Gemeinden die gleiche Steuerbelastung erfahren sollten, es idealerweise also zu einem gemeindeunabhängigen Belastungserfolg kommen solle. Die vom Bundesgesetzgeber angestrebte Aufkommensneutralität

---

<sup>68</sup> Siehe dazu grundsätzlich sub IV 5 a.

<sup>69</sup> *Krumm*, DStR 2024, 1897 (1902).

<sup>70</sup> LT-Drs. 18/9242, S. 2.

könne damit zwar rechnerisch erreicht werden, doch trage das Bundesmodell den räumlich strukturellen Gegebenheiten in den Kommunen nicht hinreichend Rechnung, weshalb eine Änderung der landeseinheitlich wirkenden Grundsteuermesszahl nicht zielführend sei<sup>71</sup>.

Zuzugeben ist zunächst, dass eine Änderung der landeseinheitlich wirkenden Grundsteuermesszahlen das in der Entwurfsbegründung aufgeworfene Problem nicht zu lösen vermag, weil die von deren Urhebern beobachtete Belastungsverschiebung kein übergreifendes und auch nicht in jeder betroffenen Gemeinde gleich stark wirkendes Phänomen darstellt. Die landeseinheitliche Wirkung der Steuermesszahlen ist Resultat des § 15 GrStG, der auch für Nordrhein-Westfalen Geltung beansprucht, weicht das Land doch insoweit nicht vom Bundesmodell ab<sup>72</sup>.

Eine Abweichung von den landeseinheitlich wirkenden Steuermesszahlen im Sinne des § 15 GrStG erweist sich steuersystematisch jedoch nur dann als tragfähig, wenn die Belastungsverschiebung eben ein übergreifendes, das heißt: landesweit gleichförmig zu verzeichnendes, Phänomen darstellt. Dies berücksichtigend, hätten in Abkehr von der dem § 15 GrStG zugrunde liegenden Konzeption gemeindegrenze scharfe Steuermesszahlen zum einen für Wohngrundstücke – als die in einer Gemeinde liegenden bebauten Grundstücke, die gemäß § 250 Abs. 2 BewG im Ertragswertverfahren zu bewerten sind (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NWGrStHsG) – und zum anderen für Nichtwohngrundstücke – als die in einer Gemeinde liegenden unbebauten Grundstücke (§ 247 BewG) und bebauten Grundstücke, die gemäß § 250 Abs. 3 BewG im Sachwertverfahren zu bewerten sind (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG) – bestimmt werden können. Ein solcher Ansatz läuft allerdings Gefahr, daran zu scheitern, dass die gemeindegrenze scharfe Bestimmung der Steuermesszahlen das in Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden tangiert, ohne dass hinreichende Sachgründe für die Rechtfertigung aufgeboten werden könnten. Wiederum dies berücksichtigend, hätte § 15 GrStG alternativ vermittels abweichenden Landesgesetzes dahingehend geöffnet werden können, dass die Gemeinden selbst die Steuermesszahlen jeweils für ihr Gemeindegebiet bestimmen dürfen. Aber auch dieser alternative Ansatz erweist sich nicht als bedenkenfrei, widerspräche er doch Sinn und Zweck der Steuermesszahlen und zeitigte zugleich das Problem der lokalen Ermittlung und Rechtfertigung der Steuermesszahlen in der jeweiligen Gemeinde.

## **b) Belastungsgleichheit statt Bewertungsgleichheit**

Die Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes meint, dass – zumindest für das Land Nordrhein-Westfalen – nicht nur die Bemessungs- bzw. Bewertungsregeln eine in der Relation realitätsgerechte Bewertung der erfassten Wirtschaftsgüter ermöglichen müssten, sondern sich diese Bewertung bei zwei bau- und wertidentischen

---

<sup>71</sup> Oben Fuß. 70.

<sup>72</sup> Bevor die Abweichungsklausel zugunsten der Länder in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG durchgreift – siehe diesbezüglich Art. 125b Abs. 3 GG –, bezieht sich der Maßstab des § 15 GrStG auf die Gesamtheit der Länder, danach nur auf diejenigen Länder, die von ihm – als Teil des Bundesmodells – nicht abweichen. Letzteres ist auch in Nordrhein-Westfalen der Fall, und zwar in Anbetracht des Grundsteuerhebesatzgesetzes.

Grundstücken in verschiedenen Gemeinden auch in der konkreten Belastung widerzuspiegeln habe<sup>73</sup>. Folgte man diesem Ansatz, müsste es bei Grundstücken gleicher Bebauung und gleichen Werts unabhängig von der Gemeinde, in welcher diese Grundstücke belegen sind, stets zu der gleichen Belastung mit Grundsteuer kommen. Mit anderen Worten käme es in Nordrhein-Westfalen auf die örtlichen Verhältnisse der betreffenden Gemeinden gar nicht mehr an. Diese Zielstellung der Urheber des Gesetzentwurfs überrascht, wendet sie sich doch von dem hergebrachten Verständnis der dreistufigen Ermittlung der Grundsteuer ab, ohne allerdings entsprechende ausdrückliche und folgerichtige ausgestaltete Regelungen zu schaffen.

Im Hinblick auf die Höhe der Grundsteuer führt die Begründung des Entwurfs des Grundsteuer-Reformgesetzes unter Hinweis auf Art. 28 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG – zutreffend – aus, dass sie Teil der grundgesetzlich garantierten Steuerautonomie der Gemeinden ist und sich (nur) nach dem örtlichen Bedarf und der zur Verfügung stehenden Bemessungsgrundlage richtet<sup>74</sup>. Die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten der Einwirkung auf das Hebesatzniveau, also die Regelungen betreffend die Festsetzung des Hebesatzes durch die Gemeinde (vgl. § 25 GrStG) und die Regelungen betreffend die Kopplung an die Hebesätze der Gewerbesteuer sowie die Bestimmung von Höchsthebesätzen (vgl. § 26 GrStG<sup>75</sup>), vermögen eine Aufkommensneutralität der Grundsteuer auf gesamtstaatlicher Ebene zu gewährleisten, nicht jedoch Neubewertungsbedingte Belastungsverschiebungen zwischen den einzelnen Steuerobjekten auszuschließen. Infolge der Neubewertung zu verzeichnende Wertsprünge bzw. – negativ gewendet – „Wertverzerrungen“, die als Belastungsverschiebungen wahrgenommen werden, *erweisen sich vor allem als konsequente Folge einer jahrzehntelangen Aussetzung der Hauptfeststellung*. Demgemäß appellierte die Entwurfsbegründung denn auch an die Gemeinden, die durch die Neubewertung des Grundbesitzes resultierenden Belastungsverschiebungen durch eine gegebenenfalls erforderliche Anpassung des Hebesatzes auszugleichen, um auf diesem Wege ein konstantes Grundsteueraufkommen zu sichern<sup>76</sup>.

Insoweit berücksichtigt der Landesgesetzgeber auch nicht, dass die Bestimmung der Höhe der Grundsteuer zugleich Ausdruck des Finanzbedarfs der jeweiligen Gemeinde ist. Allein schon aus diesem Grund kann es bei bau- und wertidentischen Grundstücken in verschiedenen Gemeinden zu einer unterschiedlichen Belastung mit der Grundsteuer nach dem Grundsteuergesetz kommen. Damit geht der Landesgesetzgeber im Hinblick auf die Aufkommensneutralität bereits von einem anderen Ziel als der Bundesgesetzgeber

---

<sup>73</sup> LT-Drs. 18/9242, S. 2.

<sup>74</sup> Hierzu und zum Folgenden vgl. BT-Drs. 19/11085, S. 83.

<sup>75</sup> Nach § 26 GrStG bleibt einer landesrechtlichen Regelung vorbehalten, in welchem Verhältnis die Hebesätze für die Grundsteuer der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, für die Grundsteuer der Grundstücke und für die Gewerbesteuer zueinander stehen müssen, welche Höchstsätze nicht überschritten werden dürfen und inwieweit mit Genehmigung der Gemeindeaufsichtsbehörde Ausnahmen zugelassen werden können. Von dieser Möglichkeit hat, soweit ersichtlich, gegenwärtig kein Land Gebrauch gemacht (*Krumm/Paeßens* [oben Fußn. 19], § 26 GrStG Rz. 4).

<sup>76</sup> BT-Drs. 19/11085, S. 1, 83.

aus: Der Bundesgesetzgeber will – insofern: nur – das *Gesamtaufkommen in einer Gemeinde ausgeglichen* wissen, um ein konstantes Grundsteueraufkommen zu sichern. Hingegen will der Landesgesetzgeber ausweislich der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes bei bau- und wertidentischen Grundstücken in verschiedenen Gemeinden dieselbe Steuerbelastung durchgesetzt wissen<sup>77</sup>. Wenn Letzteres aber das Ziel des Landesgesetzgebers ist, wäre es folgerichtig gewesen, landeseinheitliche bau- und wertbezogene Steuertarife einzuführen, so dass bau- und wertidentische Grundstücke unabhängig von ihrer Belegenheit die gleiche Besteuerung mit Grundsteuer erfahren hätten.

## 5. Zu sonstigen Aspekten

### a) Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer ist gemäß Art. 105 Abs. 2 Satz 1 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Sie erstreckt sich auch auf die Bewertung der von der Grundsteuer erfassten Steuergegenstände, weil die Bemessungsgrundlage konstitutives Element einer Steuer ist<sup>78</sup>. Von dieser konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz hat der Bund mit dem Grundsteuergesetz und dem Bewertungsgesetz Gebrauch gemacht, weswegen die Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG von einer entsprechenden Gesetzgebung eigentlich ausgeschlossen wären. Jedoch erlaubt Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG den Ländern eigens, abweichende Regelungen über die Grundsteuer zu treffen<sup>79</sup>. In zeitlicher Hinsicht konkretisiert Art. 125b Abs. 3 GG diese Befugnis dahingehend, dass abweichendes Landesrecht der Erhebung der Grundsteuer frühestens für Zeiträume ab dem 1. Januar 2025 zugrunde gelegt werden darf.

Die Kompetenz der Länder zur abweichenden Gesetzgebung ist nicht auf einzelne Regelungsgegenstände oder -aspekte beschränkt<sup>80</sup>. Auch insoweit gilt daher, dass jedenfalls die konstitutiven Elemente einer Steuer, zu welcher eben die Bemessungsgrundlage zählt, dem Zugriff der Länder offenstehen, weshalb sich auch Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG denn auch auf die Bewertung der von der Grundsteuer erfassten Steuergegenstände erstreckt. Doch kann es gerade bei der Abweichungsgesetzgebungskompetenz um der rechtsstaatlichen Normenklarheit und -wahrheit<sup>81</sup> willen nicht ausreichen, nur implizite von einer bundesgesetzlich geregelten Materie abzuweichen; vielmehr bedarf es einer *aus-*

---

<sup>77</sup> Oben Fußn. 73.

<sup>78</sup> Vgl. BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 83.

<sup>79</sup> Dass die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG in Bezug auf die Gesetzgebung über die Grundsteuer vorlägen, lässt sich kaum annehmen – schon gar nicht, wenn den Ländern in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG eine Abweichungsgesetzgebungskompetenz zugestanden wird, die implizite zum Ausdruck bringt, dass es einer einheitlichen Regelung seitens des Bundes nicht bedarf. Um den Bund sicher eine Regelung zu ermöglichen, muss die Gesetzgebung über die Grundsteuer daher von den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen werden, was durch Satz 1 des Art. 105 Abs. 2 GG (in Abgrenzung zu dessen Satz 2) geschieht.

<sup>80</sup> *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 72 (90. Lfg. März 2020) Rz. 234a.

<sup>81</sup> Vgl. nur BVerfG v. 19.3.2003 – 2 BvL 9-12/98, BVerfGE 108, 1 (20).

*drücklichen*, die betreffende Materie unmittelbar adressierenden landesgesetzlichen Regelung. Dabei ist auch – wie bereits erwähnt<sup>82</sup> – zu bedenken, dass lediglich punktuelle Eingriffe in eine bundesgesetzlich geregelte Materie zunächst als eine Bestätigung ihres Zweckzusammenhangs begriffen werden müssen<sup>83</sup>.

Auf diesem Fundament ist es dem Landesgesetzgeber möglich, ein vollständiges eigenes Landesmodell der Grundsteuer zu etablieren<sup>84</sup>; ebenso ist es ihm möglich, nur einzelne Änderungen am Bundesmodell der Grundsteuer vorzunehmen und dieses im Übrigen im Land gelten zu lassen. Im Ausgangspunkt ist daher auch die Handhabe gegeben, die Bemessungsgrundlage auf die Gemeinden hin zu zentrieren. Nach dem Hebesatz-Konzept, dem § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG folgt, wird dieses Ziel indes lediglich mittelbar und nur bei derjenigen Gemeinde erreicht, welche von der Möglichkeit, die nämliche Norm bietet, Gebrauch macht. Auf diesem Wege wird zudem – und hierin liegt nicht zuletzt eine kompetenzielle Problematik – die zweite Stufe der Ermittlung der Grundsteuer, mithin die zumindest landeseinheitlich wirkenden Steuermesszahlen, de facto überschrieben.

## **b) Erstmalige Anwendung**

Gemäß § 3 NWGrStHsG ist das (abweichende) Gesetz für die in Nordrhein-Westfalen belegenen wirtschaftlichen Einheiten erstmals auf den 1. Januar 2025 anzuwenden. Diese Anordnung limitiert den zeitlichen Anwendungsbereich der Regelungen des Grundsteuerhebesatzgesetzes, obgleich doch insbesondere die Feststellungen der Grundsteuerwerte auf den 1. Januar 2022 erfolgen. Hiernach werden die entsprechenden Messbetragsfestsetzungen von den Regelungen des Grundsteuerhebesatzgesetzes nicht erfasst. Dieser Lesart wird freilich entgegengehalten, dass die parlamentarischen Unterlagen erkennen ließen, dass es sich lediglich um ein Redaktionsversehen handle und namentlich (nur?) § 2 NWGrStHsG aktuell bereits gelte<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Siehe sub IV 1 und 2.

<sup>83</sup> Hier geht es – wie gesagt – um den Blickwinkel rechtsstaatlicher Normenklarheit und -wahrheit, nicht um die davon abzuschichtende Frage, ob der Landesgesetzgeber die Grundkonzeption oder die Grundsätze des von der Abweichung betroffenen Bundesgesetzes zu wahren habe; siehe dazu etwa *Uhle* (oben Fußn. 80), Art. 72 Rz. 270 mit weiteren Nachweisen. Auch geht es hier nicht um eine ausdrückliche Deklaration der Abweichung (vgl. – vor dem Hintergrund des Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG – BVerfG v. 19.12.2017 – 1 BvL 3, 4/14, BVerfGE 147, 253 [355 f.]), sondern lediglich um eine ausdrückliche Adressierung der Materie, von welcher abgewichen werden soll, als solcher.

<sup>84</sup> Vgl. *Uhle* (oben Fußn. 80), Art. 72 Rz. 234a.

<sup>85</sup> *Krumm*, DStR 2024, 1897 (1902).

## V. Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz vor dem Hintergrund des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG

### 1. Grundlagen

#### a) Differenzierende Besteuerung von Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken

§ 25 Abs. 4 Satz 1 GrStG verpflichtet die Gemeinden<sup>86</sup> dazu, jeweils einen einheitlichen Hebesatz für die in einer Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Nr. 1) und die in einer Gemeinde liegenden Grundstücke (Nr. 2) festzulegen. Hiervon abweichend ermächtigt § 1 Abs. 1 Satz 1 NWGrStHsG die Gemeinden dazu, auch unterschiedliche Hebesätze festzulegen, und zwar einerseits für unbebaute Grundstücke (§ 247 BewG) sowie bebaute Grundstücke, die gemäß § 250 Abs. 3 BewG im Sachwertverfahren zu bewerten sind, und für bebaute Grundstücke, die gemäß § 250 Abs. 2 BewG im Ertragswertverfahren zu bewerten sind<sup>87</sup>. In § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG werden im Sachwertverfahren zu bewertende Grundstücke als Nichtwohngrundstücke und im Ertragswertverfahren zu bewertende Grundstücke als Wohngrundstücke bezeichnet.

In diesem Sinne wird auch im Folgenden das Begriffspaar „Wohngrundstück“ und „Nichtwohngrundstück“ verwendet. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese begriffliche Differenzierung weder im Grundsteuer-Reformgesetz noch im Bewertungsgesetz vorgenommen wird. Die Bezeichnung „Nichtwohngrundstück“ ist dabei insofern missverständlich, als auch die nach § 250 Abs. 3 BewG im Sachwertverfahren zu bewertenden Grundstücke – namentlich gemischt genutzte Grundstücke im Sinne des § 250 Abs. 3 Nr. 2 BewG – in erheblichem Maße<sup>88</sup> dem Wohnen dienen können.

Differenziert nun eine Gemeinde dadurch, dass sie von der durch § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG gebotenen Differenzierungsmöglichkeit Gebrauch macht, zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken, so löst dies zwangsläufig eine Ungleichbehandlung der entsprechenden Steuerschuldner aus. Daran knüpft sich die Frage, ob diese Ungleichbehandlung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist.

---

<sup>86</sup> Der Gesetzentwurf – BT-Drs. 19/11085 – spricht häufig von „Kommunen“, was freilich ungenau ist (siehe nur Art. 106 Abs. 6 GG).

<sup>87</sup> So sind – siehe bereits oben sub III 3 d aa β – gemäß § 250 Abs. 3 BewG im Sachwertverfahren nach den §§ 258 bis 260 BewG zu bewerten: Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum sowie sonstige bebaute Grundstücke; gemäß § 250 Abs. 2 BewG sind im Ertragswertverfahren nach den §§ 252 bis 257 BewG zu bewerten: Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke sowie Wohnungseigentum.

<sup>88</sup> Vgl. GrStH 2022/2025, A 249.8, Satz 2: „Gemischt genutzte Grundstücke dienen gemessen an der Wohn- und Nutzfläche zu mindestens 20 Prozent (andernfalls Wohngrundstück oder sonstiges bebautes Grundstück) und zu höchstens 80 Prozent (andernfalls Geschäftsgrundstück) eigenen oder fremden betrieblichen oder öffentlichen Zwecken.“



## **b) Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes an Steuerverschonungen**

Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet es, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln<sup>89</sup>. Er gilt im Steuerrecht für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Differenzierungen sind gleichwohl zulässig, bedürfen jedoch der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Nach dem Grundsatz der Lastengleichheit müssen die Steuerpflichtigen durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belastet werden<sup>90</sup>. Der Gleichheitssatz belässt dem Gesetzgeber dabei einen weit reichenden Entscheidungsspielraum sowohl bei der Auswahl des Steuergegenstandes als auch bei der Bestimmung des Steuersatzes<sup>91</sup>. Abweichungen von der mit der Wahl des Steuergegenstandes einmal getroffenen Belastungsentscheidung müssen sich ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen (Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung des steuerrechtlichen Ausgangstatbestands). Demgemäß bedürfen sie eines besonderen sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit dem Ausmaß der Abweichung und ihrer Bedeutung für die Verteilung der Steuerlast insgesamt.

Der Gesetzgeber ist bei der Grundsteuer ebenso wenig wie bei anderen Steuern gehindert, mithilfe des Steuerrechts außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele zu verfolgen<sup>92</sup>. Zudem verfügt er gerade in Massenverfahren der vorliegenden Art über einen großen Typisierungs- und Pauschalierungsspielraum. Verfolgt der Gesetzgeber Förder- und Lenkungsziele, so müssen diese aber von erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidungen getragen werden, der Kreis der Begünstigten sachgerecht abgegrenzt und die Förder- und Lenkungszwecke ihrerseits gleichheitsgerecht ausgestaltet sein<sup>93</sup>. Die Begünstigungswirkung muss den Begünstigungsadressaten daher möglichst gleichmäßig zugute kommen und sich direkt von der Entlastungsentscheidung des Gesetzgebers ableiten lassen. Schließlich bedarf es eines Mindestmaßes an zweckgerichteter Ausgestaltung des Begünstigungstatbestands.

## **c) Gleichmäßigkeit der Belastung von Grundstücken nach dem Grundsteuer-Reformgesetz**

Steuergegenstand der Grundsteuer ist gemäß § 2 GrStG der inländische Grundbesitz im Sinne des Bewertungsgesetzes, namentlich die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (§§ 232 bis 234, 240 BewG) und die Grundstücke (§§ 243, 244 BewG). In jedem Fall –

---

<sup>89</sup> Hierzu und zum Folgenden vgl. BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rz. 121; v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 94.

<sup>90</sup> Hierzu und zum Folgenden vgl. BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rz. 123; v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 96.

<sup>91</sup> Letzteres wird hier durch den Landesgesetzgeber dem gemeindlichen Satzungsgeber überlassen.

<sup>92</sup> Hierzu und zum Folgenden vgl. BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 168.

<sup>93</sup> Hierzu und zum Folgenden vgl. BVerfG v. 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (32).

das heißt: selbst wenn man in Anbetracht des § 2 GrStG nicht von zwei Steuergegenständen (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft einerseits und Grundstücke andererseits)<sup>94</sup>, sondern von einem Steuergegenstand (inländischer Grundbesitz) ausginge – lassen sich Wohn- und Nichtwohngrundstücke (nur) einem einheitlichen Steuergegenstand zuordnen<sup>95</sup>.

Dem steht nicht entgegen, dass § 250 Abs. 2 und 3 BewG unterschiedliche Bewertungsverfahren für Wohn- und Nichtwohngrundstücke vorsieht, da diese darauf abzielen, typisiert eine relationsgerechte Abbildung aller Wirtschaftsgüter innerhalb des Grundvermögens und einen realitätsgerechten Grundstückswert als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer zu gewährleisten<sup>96</sup>. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in § 15 Abs. 1 Nr. 2 GrStG unterschiedliche Steuermesszahlen für Wohngrundstücke einerseits und Nichtwohngrundstücke andererseits normiert wurden<sup>97</sup>. Die Reduzierung der Steuermesszahl für im Ertragswertverfahren zu bewertende Grundstücke (Wohngrundstücke) auf 0,31 Promille gegenüber 0,34 Promille für im Sachwertverfahren zu bewertende Grundstücke (Nichtwohngrundstücke) in § 15 Abs. 1 Nr. 2 lit. a GrStG beruhte darauf, dass die an den Mikrozensus 2018 angepassten (höheren) Nettokaltmieten nach Anlage 39 zu § 254 BewG<sup>98</sup> bei einer Steuermesszahl von 0,34 Promille nicht zu einer auf Messbetragsebene aufkommensneutralen Reform geführt hätten<sup>99</sup>. Mit anderen Worten hätte das Beibehalten der ursprünglich vorgesehenen Steuermesszahl zu einem, insgesamt betrachtet, höheren Steuermessbetragsvolumen geführt. Ohne die Reduzierung der Steuermesszahl wären Wohngrundstücke gegenüber Nichtwohngrundstücken im rechnerischen Ergebnis höher belastet worden. Eine Privilegierung kann hierin nicht gesehen werden und war auch nicht beabsichtigt. Eine gleichmäßige Belastung des Steuergegenstandes „Grundstücke“ (§ 2 Nr. 2 GrStG), das heißt hier: der Wohn- und Nichtwohngrundstücke, setzt daher grundsätzlich voraus, dass auf die in der Bemessungsgrundlage, das heißt hier: im Steuermessbetrag (vgl. § 13 GrStG), quantifizierten Wirtschaftseinheiten derselbe Steuersatz angewendet wird (vgl. § 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG).

Von dieser im Grundsteuer-Reformgesetz niedergelegten Systematik weichen diejenigen Gemeinden ab, die auf der Grundlage des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG eine

---

<sup>94</sup> Siehe oben sub III 3 d cc.

<sup>95</sup> Dafür spricht auch, dass für Wohn- und Nichtwohngrundstücke nach § 25 GrStG ein einheitlicher Steuersatz gilt.

<sup>96</sup> So heißt es wörtlich in BT-Drs. 19/11085, S. 87: „Die Bewertung des Grundvermögens mittels eines typisierenden Ertragswert- und Sachwertverfahrens trägt der Belastungsentscheidung durch Anknüpfung an den Sollertrag des Grundbesitzes Rechnung. [...] Die Differenzierung der einzelnen Grundstücksarten, die darauf beruhende Zuordnung zu einem sachgerechten Bewertungsverfahren und die typisierende Anwendung spezifischer Bewertungsfaktoren gewährleisten eine relationsgerechte Abbildung aller Wirtschaftsgüter innerhalb des Grundvermögens und einen realitätsgerechten Grundstückswert als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer.“

<sup>97</sup> Siehe oben sub III 3 d bb.

<sup>98</sup> Die Berücksichtigung des Mietniveaus bei der Ermittlung des Rohertrags des Grundstücks gemäß § 254 BewG adressiert im Übrigen auch schon die Belastungsverteilung zwischen den „Wohngrundstücken“ und „Nichtwohngrundstücken“; vgl. *Krumm/Paeßens* [oben Fußn. 19], § 254 BewG Rz. 11.

<sup>99</sup> Siehe BT-Drs. 19/30489, S. 21; ferner BR-Drs. 273/21, S. 1.

Hebesatzdifferenzierung vornehmen. Dabei ist zu beachten, dass die hierdurch geschaffene Option, von § 25 Abs. 4 GrStG abzuweichen, ergänzend zum Grundsteuer-Reformgesetz wirkt und dessen Regelungssystematik unberührt lässt. So heißt es etwa in der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes, durch die in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG normierte Option „wird die Ausgestaltung der Grundsteuerreform in ihrem dreistufigen System *vervollständigt*“<sup>100</sup>. Übereinstimmend damit ist an späterer Stelle die Rede davon, dass „[d]ie Grundsteuerreform des Bundesmodells [...] einer *Erweiterung* [bedarf], mit der den Kommunen – optional – ein gesondertes Hebesatzrecht für Wohn- und Nichtwohngrundstücke eingeräumt wird“<sup>101</sup>.

## **2. Verfassungsrechtliche Würdigung einer Hebesatzdifferenzierung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG**

### **a) Förder- und Lenkungsziele**

Wie bereits erwähnt<sup>102</sup>, ist es auch bei der Grundsteuer zulässig, außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele zu verfolgen.

#### **aa) Textbefund**

Indes trifft § 1 Abs. 1 NWGrStHsG selbst zu derartigen Zielstellungen keine explizite Aussage. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG lässt sich entnehmen, dass die dort genannten Wirtschaftsgüter, nämlich die gemäß § 250 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 BewG im Ertragswertverfahren zu bewertenden bebauten Grundstücke, begünstigungsfähig sind. Der Katalog des § 250 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 BewG lässt wiederum erkennen, dass zu diesen begünstigungsfähigen Grundstücken nur „reine“ Wohngrundstücke zählen.

#### **bb) Begründung des Gesetzentwurfs**

Etwas aufschlussreicher erweist sich demgegenüber die Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes. Dieser lassen sich hinsichtlich des Zwecks, den die durch § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG ausgesprochene Ermächtigung zur Festsetzung des Hebesatzes für Wohngrundstücke verfolgt, mehrere, zum Teil miteinander verwobene Erwägungen entnehmen.

##### *α) „Gemeindescharfe“ Verwirklichung von Aufkommensneutralität durch Entlastung von Wohngrundstücken*

Die Entwurfsbegründung weist darauf hin, dass die auf die verschiedenen Grundstücksarten entfallenden Messbetragsvolumina unter Berücksichtigung der im Bundesmodell grundsätzlich angestrebten Aufkommensneutralität der Grundsteuer in den nordrhein-

---

<sup>100</sup> LT-Drs. 18/9242, S. 3; Hervorhebung nicht im Original.

<sup>101</sup> LT-Drs. 18/9242, S. 3; Hervorhebung nicht im Original.

<sup>102</sup> Oben bei Fußn. 92. Allerdings dient konkret das Hebesatzrecht nicht dazu, sozial-, boden- oder verteilungspolitische Ziele zu verfolgen – siehe oben unter sub III 3 d cc.

westfälischen Gemeinden in unterschiedlichem Umfang zum gesamten Grundsteuermessbetragsvolumen beitragen<sup>103</sup>. Gemeint ist damit offenbar, dass abhängig von der jeweiligen Zusammensetzung der Bebauung in einigen Gemeinden Wohngrundstücke höher belastet werden, als dies vor der Grundsteuerreform der Fall war, oder höher belastet werden, als dies bei ähnlichen Wohngrundstücken in anderen Gemeinden des Landes der Fall ist. Die Entwurfsbegründung vergleicht hier beispielhaft Gemeinden mit überwiegend neuen Wohngebäuden und wenigen alten Gewerbeimmobilien mit Gemeinden mit wenigen alten Wohngebäuden und ausschließlich neuem Bestand an Gewerbeimmobilien. Mit dem Recht zur Festlegung eines gesonderten Hebesatzes für Wohn- und Nichtwohngrundstücke sollen derartige „regional[e] Abweichungen erforderlichenfalls abgedeckt werden können“<sup>104</sup>. Das Hebesatzrecht eigens für Wohngrundstücke soll letztlich also dazu führen, relative Mehrbelastungen dieser Grundstücke, die sich aus der spezifischen Zusammensetzung der Bebauung in einer Gemeinde ergeben, zu beseitigen oder zu reduzieren. Damit zielt die in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG eröffnete Option also darauf ab, Gemeinden ein Instrument in die Hand zu legen, das es erlaubt, politisch unerwünschten Belastungssteigerungen der Eigentümer von Wohngrundstücken entgegenzuwirken.

#### *β) Verfolgung allgemeiner Förder- und Lenkungsziele*

Daneben ist der Entwurfsbegründung aber auch zu entnehmen, dass den Kommunen die Möglichkeit eröffnet werde, „im Rahmen der Grundsteuer eigene politische Lenkungsziele festzulegen, die auf der 1. Stufe (Bewertungsebene) rechtlich nicht zulässig wären, beispielsweise die Förderung des Wohnens als hohes soziales Gut oder die Steigerung der Attraktivität der Kommune als Wirtschaftsstandort“<sup>105</sup>. Dies kann einerseits als Konkretisierung des angenommenen Bedürfnisses nach einer Korrektur unerwünschter „Belastungsverschiebungen“ verstanden werden, da die Hebesatzdifferenzierung zwangsläufig das Wohnen verbilligt und damit fördert. Näher liegt es indes, die Aussage (davon losgelöst) dahingehend zu verstehen, dass die Möglichkeit zur Festlegung eines differenzierenden Hebesatzes unabhängig von der Abmilderung der Auswirkungen der Grundsteuerreform den Gemeinden grundsätzlich größeren Spielraum bei der Verfolgung eigener Förder- und Lenkungsziele einräumen solle.

#### **cc) Konsequenzen für Gemeinden**

Dass § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG selbst keine Aussage zum Förder- bzw. Lenkungszweck trifft und somit auch nicht auf eine der oben genannten Ziele beschränkt ist, führt dazu, dass es in der Verantwortung der Gemeinden liegt, konkrete Förder- bzw. Lenkungszwecke zu identifizieren sowie Notwendigkeit und Maß der Differenzierung der Hebesätze zu begründen. Als rechtlich problematisch erweist sich dabei, dass Gemeinden, die eine (allgemeine) Förderung des Wohnens in Betracht ziehen, mit § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG kein zielgenau wirkendes Instrument zur Verfügung gestellt, sondern

---

<sup>103</sup> LT-Drs. 18/9242, S. 2.

<sup>104</sup> Oben Fußn. 103.

<sup>105</sup> LT-Drs. 18/9242, S. 3.

lediglich eine pauschale Begünstigung von Wohngrundstücken ermöglicht wird. Demnach erhalten die Gemeinden nicht die Möglichkeit, Förder- bzw. Entlastungsbedarf zu identifizieren und sodann mittels einer Hebesatzreduzierung punktuell und effektiv zu bedienen. Vielmehr müssen Gemeinden – umgekehrt – prüfen, ob und in welchem Maße die Begünstigung sämtlicher Wohngrundstücke gegenüber Nichtwohngrundstücken sachgerecht ist. Die Identifizierung förderungswürdiger Sachverhalte ist daher von den Gemeinden gleichsam vom Ende, nämlich von der Rechtsfolge, her zu denken.

## **b) Verfassungsrechtliche Implikationen der Verwirklichung verfolgter Förder- und Lenkungsziele durch Hebesatzdifferenzierung**

### **aa) Zulässigkeit der Förderung des Wohnens**

Es steht außer Frage, dass das Wohnen als einer existenziellen Voraussetzung menschlichen Daseins in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung als besonders wichtiges und daher förderungsfähiges Gut anerkannt ist<sup>106</sup>. Die Förderung des Wohnens vermag daher grundsätzlich steuerliche Verschonungen zu rechtfertigen. Eine Absenkung des Grundsteuerhebesatzes für Wohngrundstücke wäre hierzu auch nicht von vornherein ungeeignet. Denn sie führte zum einen dazu, dass Eigentümer von selbst genutzten Wohngrundstücken steuerlich entlastet würden. Auch bei Mietwohngrundstücken ist davon auszugehen, dass durch Reduzierung der auf die Mieter umgelegten Grundsteuer (vgl. nur § 557 BGB, § 2 Nr. 1 BetrKV) eine Entlastung einträte. Was das möglicherweise zugleich verfolgte Ziel der Förderung von Investitionen in den Wohnungsbau anbelangt, ist zu erwägen, dass durch die Absenkung des Hebesatzes und die dadurch bewirkte Reduzierung der Nebenkosten höhere Veräußerungs- oder Mieterlöse erzielt werden könnten, was zur Steigerung der Investitionsbereitschaft beitragen könnte.

Hinsichtlich des Ziels der generellen Entlastung von Wohngrundstücken zur Abmilderung der Folgen der Grundsteuerreform ist allerdings zu bedenken, dass grundsteuerrechtliche Mehrbelastungen bebauter Wohngrundstücke – etwa der in der Entwurfsbegründung erwähnten neuen Wohngebäude – auch eine Folge dessen sein dürften, dass sie nach alter Rechtslage in Relation zu den dort ebenfalls erwähnten Gewerbeimmobilien zu niedrig bewertet und damit auch niedriger belastet wurden<sup>107</sup>. Ob die über Härtefälle hinausgehende partielle „Rückgängigmachung“ dieser vom Bundesgesetzgeber angestrebten – und unter dem Gesichtspunkt der Sollertragsbesteuerung verfassungsrechtlich auch gebotenen – Belastungsangleichung ein legitimes Ziel darstellen kann, ist zweifelhaft. In jedem Fall ist zu konstatieren, dass eine Regelung, die in die austarierte Systematik des Grundsteuer-Reformgesetzes „ergänzend“ eingreift und somit Ungleichbehandlungen, die der Bundesgesetzgeber zu beseitigen suchte, wieder herbeiführt, strengen Rechtfertigungsanforderungen unterliegt – insbesondere, was die Zielgenauigkeit der Verschonung

---

<sup>106</sup> Siehe etwa BVerfG v. 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (53 f.), wo das Gericht insbesondere in „der Zurverfügungstellung ausreichenden Wohnraums [...] einen überragenden Gemeinwohlbelang“ erkennt, da „damit doch ein existenzielles Grundbedürfnis angesprochen“ sei. Vgl. auch Art. 29 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

<sup>107</sup> Siehe oben sub IV 4 b.

anbelangt. Die seitens der Urheber des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes getroffene Aussage, wonach „die Gleichmäßigkeit der Besteuerung durch das optionale Hebesatzrecht in der Region erst ermöglicht“ werde<sup>108</sup>, erweist sich danach als unzutreffend.

### **bb) Vergleichender Blick auf die Förderung des Wohnens nach dem Grundsteuer-Reformgesetz**

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass das Grundsteuer-Reformgesetz bereits vielfältige Maßnahmen zur Förderung des Wohnens enthält. Auffällig ist hierbei aber, dass sich die Nutzung zu Wohnzwecken *nicht generell* begünstigt findet. Deutlich wird dies etwa in § 5 und in § 15 GrStG. So regelt § 5 Abs. 1 GrStG, dass Grundbesitz, der für steuerbegünstigte Zwecke (im Sinne der §§ 3 und 4 GrStG) benutzt wird und zugleich Wohnzwecken dient, hinsichtlich der Wohnnutzungen nicht vollumfänglich befreit wird, sondern nur im Hinblick auf spezifische Wohnnutzungen. Und § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG sieht eine Ermäßigung der Steuermesszahl um 25 Prozent vor, wenn für ein Grundstück eine Förderung nach dem Wohnraumförderungsgesetz erteilt wurde oder Grundstücke steuerbegünstigten (gemeinnützigen) Wohnungsbaugesellschaften oder Genossenschaften zugerechnet werden oder mittelbar der kommunalen Daseinsvorsorge dienen<sup>109</sup>. Die in § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG getroffenen Regelungen knüpfen damit entweder an eine im außersteuerrechtlichen Bereich konkretisierte individuelle Wohnraumförderungswürdigkeit, eine gemeinnützige oder genossenschaftliche Bewirtschaftung durch Private oder die Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen der öffentlich-rechtlichen Bindungen unterliegenden Gemeinden an. Der Gesetzgeber suchte durch die spezifischen Regelungen den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Zielgenauigkeit und Normenklarheit steuerlicher Verschonungsregelungen zu genügen<sup>110</sup>.

### **cc) Entlastung von Wohngrundstücken zum Zwecke der Abmilderung von Mehrbelastungen**

Ausweislich der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes soll es die Möglichkeit einer Hebesatzdifferenzierung gestatten, Mehrbelastungen einer „Grundstücksart“ auszugleichen. Gemeint sein dürften damit aber nur die „Grundstücksarten“ im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BewG, denn nur diese werden von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG erfasst. Selbst wenn man das Ziel, Mehrbelastungen von in bestimmter Weise bebauten Grundstücksarten nicht nur in Härtefällen abzumildern, als legitim erachtet (gegebenenfalls beschränkt auf eine Übergangsphase), so erweist sich die Zielgenauigkeit einer Verschonung durch Hebesatzsenkung als problematisch. Da § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG undifferenziert alle „Wohngrundstücke“ erfasst, besteht die Möglichkeit, dass von einer Hebesatzsenkung für „Wohngrundstücke“ – je nach der Bebauung in der Gemeinde – in erheblichem Maße auch solche Wohngrundstücke profitieren, die durch die Grundsteuerreform kaum belastet oder sogar entlastet würden. Selbst innerhalb einer einzelnen Grundstücksart – etwa bei Einfamilienhäusern im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 1

---

<sup>108</sup> LT-Drs. 18/9242, S. 2.

<sup>109</sup> Siehe oben sub III 3 d bb γ.

<sup>110</sup> Vgl. BT-Drs. 19/11085, S. 123 f.

BewG – ist aufgrund der unterschiedlichen zu berücksichtigenden grundsteuerwertbildenden Faktoren gemäß §§ 252 ff. BewG keineswegs gewiss, dass diese in ähnlicher Weise (mehr)belastet werden. Eine Differenzierung nach Maßgabe der individuellen Betroffenheit von Grundstücken, die dem in der Entwurfsbegründung angesprochenen Regelungsanliegen entsprechen würde, lässt § 1 NWGrStHsG indes – wie gesehen – nicht zu.

Nicht minder problematisch als die Gleichbehandlung aller Wohngrundstücke ist eine mögliche Ungleichbehandlung gegenüber Nichtwohngrundstücken, da Mehrbelastungen infolge der Grundsteuerreform insbesondere bei gemischt genutzten Grundstücken im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 7 BewG auftreten können. Eine Begünstigung dieser Grundstücke scheidet nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG aber von vornherein aus.

Verfassungsrechtlich ist damit insbesondere die Frage aufgeworfen, ob Gemeinden im Rahmen einer typisierenden Betrachtung gleichermaßen alle Wohngrundstücke – aber auch nur diese – begünstigen dürfen. Eine zulässige Typisierung, das heißt: die normative Zusammenfassung bestimmter, in wesentlichen Elementen gleich gearteter Lebenssachverhalte (hier also die Zusammenfassung von Grundstücken im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BewG), setzt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts voraus, dass die durch sie eintretenden Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und das Ausmaß der Ungleichbehandlung gering ist<sup>111</sup>. Der Gesetzgeber darf sich dabei grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen<sup>112</sup>.

Hiervon ausgehend, wäre jedenfalls voranzusetzen, dass zum einen weit überwiegend Wohngrundstücke (und nicht: Nichtwohngrundstücke) von einer Höherbelastung betroffen sind *und* zum anderen unter diesen Wohngrundstücken lediglich eine verhältnismäßig geringe Zahl von Wohngrundstücken *nicht* von einer Höherbelastung betroffen ist. Das Vorliegen der Voraussetzungen ist von der jeweiligen Gemeinde zu prüfen. Dabei deuten die Aussagen in der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes darauf hin, dass auch die Landtagsfraktionen, die den Gesetzentwurf einbrachten, das Vorliegen dieser Voraussetzungen nur in ganz spezifischen Konstellationen annehmen. Ungeachtet dessen wird man aus verfassungsrechtlicher Sicht aber die Frage aufwerfen müssen, ob es dem Gesetzgeber nicht möglich gewesen wäre, trennschärfer zu differenzieren, als er es durch die Differenzierung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken unternahm, zumal diese Differenzierung aus der Sicht der Gemeinden den Gesetzesvollzug auch noch erschweren dürfte.

---

<sup>111</sup> Vgl. BVerfG v. 8.2.1983 – 1 BvL 28/79, BVerfGE 63, 119 (128); v. 8.10.1991 – 1 BvL 50/86, BVerfGE 84, 348 (360); v. 6.7.2004 – 1 BvR 2515/95, BVerfGE 111, 176 (188); v. 6.7.2010 – 1 BvL 9/06, 2/08, BVerfGE 126, 233 (263 f.); v. 7.5.2013 – 2 BvR 909, 1981/06, 288/07, BVerfGE 133, 377 Rz. 88; v. 29.3.2017 – 2 BvL 6/11, BVerfGE 145, 106 Rz. 108; v. 19.11.2019 – 2 BvL 22-27/14, BVerfGE 152, 274 Rz. 103.

<sup>112</sup> Vgl. BVerfG v. 31.5.1990 – 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87, BVerfGE 82, 159 (185 f.); v. 9.12.2008 – 2 BvL 1, 2/07, 1, 2/08, BVerfGE 122, 210 (232); v. 6.7.2010 – 2 BvL 13/09, BVerfGE 126, 268 (279); v. 7.5.2013 – 2 BvR 909, 1981/06, 288/07, BVerfGE 133, 377 Rz. 87; v. 29.3.2017 – 2 BvL 6/11, BVerfGE 145, 106 Rz. 107; v. 19.11.2019 – 2 BvL 22-27/14 BVerfGE 152, 274 Rz. 102.

Selbst wenn es gelänge, die Begünstigung von Wohngrundstücken grundsätzlich aus Gründen der Beseitigung von Mehrbelastungen zu rechtfertigen, so sind aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Reihe weiterer Aspekte zu berücksichtigen, die im Folgenden im Zusammenhang mit der (allgemeinen) Förderung des Wohnens noch erläutert werden.

#### **dd) Förderung des Wohnens im Allgemeinen**

Stellt man auf die Förderung des Wohnens als solches und nicht auf die Beseitigung von Mehrbelastungen einzelner Grundstücke bzw. Grundstücksarten durch die Grundsteuerreform ab, so löst sich der mit der Ungleichbehandlung verfolgte Zweck von spezifischen Belastungen durch die Grundsteuerreform und könnte dem Satzungsgeber auf diesem Wege größeren Spielraum eröffnen. In diesem Fall kommt zwar der Begründung einer spezifischen Mehrbelastung nicht mehr entscheidendes Gewicht zu, weil eine Gemeinde die Förderung der „Wohnnutzung“ als solche anstrebt. Indes ändert dies nichts an den hohen Rechtfertigungsanforderungen, denen eine pauschal wirkende Steuerverschonung begegnet. Folgende Aspekte sind insoweit aus verfassungsrechtlicher Sicht besonders hervorzuheben:

1. Verfolgt eine Gemeinde das Ziel, die Wohn(neben)kosten mittels Hebesatzdifferenzierung für Wohngrundstücke zu senken, so profitierten namentlich gemischt genutzte Grundstücke, die zum Teil in erheblichem Umfang für Wohnzwecke genutzt werden, *nicht* von der Verschonung. Auch hier ließe sich die Ungleichbehandlung – wenn überhaupt – nur durch eine typisierende Betrachtung rechtfertigen, was voraussetzt, dass gemischt genutzte Grundstücke in einer Gemeinde im Vergleich zu Wohngrundstücken nicht im nennenswerten Umfang bestehen. Die denkbare Erwägung, betroffene Eigentümer von gemischt genutzten Grundstücken könnten sich dieser Ungleichbehandlung entziehen, indem sie eigentumsrechtliche Maßnahmen ergreifen, die darauf gerichtet sind, zu Wohnzwecken genutzte Grundstücksteile Wohngrundstücken zuzuordnen, greift nicht durch. Zum einen sind derartige Maßnahmen wie die Aufteilung von Gebäuden (Schaffung von Wohn- und Teileigentum) mit erheblichen Kosten verbunden, zum anderen dürften Eigentümer von gemischt genutzten Grundstücken, die auch zur Wohnraumvermietung genutzt werden, kein Interesse an solchen Maßnahmen haben, da die eingesparte Grundsteuer umlagebedingt ohnehin den Mietern zugutekäme. Zudem geriete dies mit den Regelungen des § 244 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 BewG zur wirtschaftlichen Einheit des Grundvermögens in Konflikt. Insoweit erscheint es mehr als nur zweifelhaft, dass eine Hebesatzdifferenzierung auf Grundlage des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG den Anforderungen an das verfassungsrechtliche Mindestmaß an zweckgerechter Ausgestaltung des Begünstigungstatbestands gerecht würde<sup>113</sup>.
2. Dessen ungeachtet führt eine Hebesatzdifferenzierung mindestens zu einer relativen Mehrbelastung von Nichtwohngrundstücken (siehe auch sogleich unter Nr. 4), welche

---

<sup>113</sup> Vgl. BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (113); v. 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (33).



im Widerspruch zum Ziel der Herstellung von Belastungsgleichheit von Nichtwohngrundstücken und Wohngrundstücken steht. Ob dieser gravierende Eingriff in die Belastungsgleichheit überhaupt gerechtfertigt werden kann, erscheint zweifelhaft. Dies setzt jedenfalls voraus, dass in einer Gemeinde die Belastung mit Wohn(neben)kosten erwiesenermaßen in weiten Teilen des Gemeindegebiets in gravierender Höhe zu verzeichnen wäre. Die pauschale Förderung aller Wohngrundstücke könnte zudem dazu führen, dass große Teile der Grundstücke auf dem Gemeindegebiet in den Genuss einer Steuerverschonung kämen und nur eine Minderheit die reguläre Steuerbelastung trüge. Dies erhöhte die Anforderung an die Rechtfertigung, denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit dem Ausmaß der Abweichung und ihrer Bedeutung für die Verteilung der Steuerlast insgesamt<sup>114</sup>.

3. Anzumerken gilt alsdann, dass es durch die Bestimmung differenzierter Hebesätze ferner zu ungerechtfertigten kumulativen Begünstigungen kommen kann. Dies betrifft insbesondere die in § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG normierte Herabsetzung der Grundsteuerermesszahl. Wie dargelegt, erachtet der Bundesgesetzgeber diese Begünstigungen als zielgenau wirkende Verschonungen, wobei er eine Reduzierung der Grundsteuerermesszahl um ein Viertel in Ansehung der Bedeutung der Belastungsgleichheit als verhältnismäßig ansieht. Da auf diese Weise die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer in Höhe von einem Viertel reduziert wird, handelt es sich um eine erhebliche Verschonung. Eine weitere – allgemeine – Förderung derartiger bereits begünstigter Grundstücke könnte, selbst wenn sie, für sich betrachtet, gerechtfertigt werden könnte, zu einer Überprivilegierung der entsprechenden, dann mehrfach begünstigten Grundstücke führen.
4. Hinsichtlich der Auswirkung einer Reduzierung des Hebesatzes für Wohngrundstücke auf die Steuerschuldner von Nichtwohngrundstücken ist grundsätzlich noch auf Folgendes hinzuweisen: Wie bereits an anderer Stelle dargelegt, soll – jedenfalls nach der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes – grundsätzlich an der Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform nach dem Verständnis der Urheber des Gesetzentwurfs festgehalten werden. Soll aber das Steueraufkommen einer Gemeinde, das bei einem einheitlichen Hebesatz erzielt würde, in derselben Höhe auch bei Festsetzung niedrigerer Hebesätze für Wohngrundstücke erzielt werden, so kann dies nur bedeuten, dass die so erlittenen Steuermindereinnahmen durch Erhöhung des Hebesatzes für Nichtwohngrundstücke (oder durch Erhöhung der Hebesätze der sogenannten Grundsteuer A) kompensiert werden, was die Ungleichbehandlung beider Gruppen noch verstärkte.
5. Hinsichtlich des Bedürfnisses nach einer Förderung des Wohnens durch die Bestimmung unterschiedlicher Hebesätze für Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke ist schließlich auch anzumerken, dass den Gemeinden eine Vielzahl von Instrumenten

---

<sup>114</sup> Vgl. BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 Rz. 96; fernerhin BVerfG v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rz. 123; v. 23.6.2015 – 1 BvL 13, 14/11, BVerfGE 139, 285 Rz. 72; v. 10.4.2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 105.

zur zielgerichteten Förderung des Wohnens zur Verfügung steht, wie etwa bauplanungsrechtliche Maßnahmen, der Erlass städtebaulicher Satzungen (z.B. Erhaltungssatzungen), Maßnahmen nach dem Gesetz zur Stärkung des Wohnungswesens in Nordrhein-Westfalen (Wohnraumstärkungsgesetz), direkte Subventionen und die vergünstigte Überlassung von Grundstücken bzw. die Einräumung von Erbbaurechten. Zwar haben Gemeinden einen erheblichen Spielraum hinsichtlich der Wahl der Förderungsinstrumente, die zudem unterschiedlich wirken, es ist aber mitnichten so, dass den Gemeinden ohne die Bestimmung unterschiedlicher Hebesätze für Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke eine Förderung von Wohnnutzungen unmöglich oder erheblich erschwert wäre. Zu berücksichtigen ist überdies, dass der mit der Grundsteuer verbundene Fördereffekt nur ein sehr geringer wäre, welcher für die so Geförderten kaum merkbar wäre.

### **ee) Steigerung der Attraktivität der Gemeinden als Wirtschaftsstandort**

§ 1 Abs. 1 Satz 2 NWGrStHsG sieht vor, dass der einheitliche Hebesatz für die unter § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NWGrStHsG fallenden Grundstücke, das heißt: für Nichtwohngrundstücke, nicht niedriger sein darf als der einheitliche Hebesatz für die unter § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG fallenden Grundstücke, das heißt: für Wohngrundstücke. Eine Privilegierung von Nichtwohngrundstücken gegenüber Wohngrundstücken scheidet damit aus.

Was die in der Begründung des Entwurfs des Grundsteuerhebesatzgesetzes angesprochene Steigerung der Attraktivität der Kommune als Wirtschaftsstandort anbelangt, so bleibt vage, welches Ziel sich dahinter verbirgt. Da eine Reduzierung der Hebesätze nur einheitlich für Wohn- und Nichtwohngrundstücke erfolgen kann, erweitert § 1 Abs. 1 NWGrStHsG die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden insoweit nicht. Eine Förderung der Ansiedlung von Gewerbebetrieben durch niedrigere Grundsteuerhebesätze scheidet mithin aus. Eine Förderung von Gewerbebetrieben könnte daher nur mittelbar durch die Förderung von Wohngrundstücken erfolgen, wenn man annähme, dass sich hierdurch die Nachfrage nach Gütern in der Gemeinde und das Angebot an Arbeitskräften erhöhte. Insoweit bestehen aber erhebliche Zweifel daran, ob die bloße mittelbare Förderung von Gewerbebetrieben durch unmittelbare Förderung anderer Zwecke hinreichend zielgenau ist, da positive Effekte für Gewerbebetriebe nur reflexartig sind. Mithin ist das Ziel der Wirtschaftsförderung, für sich betrachtet, zwar ein legitimer Zweck, das durch § 1 Abs. 1 NWGrStHsG aber nicht zielgenau erreicht werden kann.

## **VI. Aspekte der Normenkontrolle**

Die Rechtmäßigkeit einer kommunalen Hebesatzsatzung könnte durch Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO überprüft werden. Danach entscheidet das Oberverwaltungsgericht im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit von anderen als den in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO genannten, im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt. Die entsprechende landesrechtliche Regelung für Nordrhein-Westfalen enthält § 109a JustG NRW. Dieser sieht vor, dass das Oberverwaltungsgericht in den Verfahren nach § 47 VwGO über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften entscheidet,

auch soweit diese nicht in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO genannt sind. Demnach unterliegt eine kommunale Hebesatzsatzung der Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht.

Soweit der Antrag begründet ist, die Rechtsvorschrift also nach der Überzeugung des Oberverwaltungsgerichts ungültig ist, weil sie gegen höheres Recht – hier Verfassungsrecht – verstößt, wird sie „für unwirksam“ (§ 47 Abs. 5 Satz 2 Satzteil 1 VwGO) und damit für nichtig erklärt. Angesichts der eindeutigen Differenzierung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 NWGrStHsG ist insoweit auch nicht erkennbar, dass eine verfassungskonforme Auslegung der seitens einer Gemeinde vorgenommenen Hebesatzdifferenzierung möglich wäre.

Der Urteilsspruch hat dabei feststellende Wirkung. Soweit abgrenzbare Teile der Satzung rechtmäßig sind, bleiben diese erhalten<sup>115</sup>. Bei einer Hebesatzsatzung, welche die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer normiert, könnten daher nur die Hebesätze der Grundsteuer für unwirksam erklärt werden. Nach § 47 Abs. 5 Satz 2 Satzteil 2 VwGO ist die Entscheidung über die Unwirksamkeit allgemein verbindlich und die Entscheidungsformel vom Antragsgegner – dies wäre hier die Gemeinde – ebenso zu veröffentlichen wie die Rechtsvorschrift (Satzung) bekanntzumachen wäre. Die Unwirksamkeitserklärung entfaltet damit Wirkung nicht nur im Verhältnis der Beteiligten des Normenkontrollverfahrens, sondern erga omnes.

Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 3 VwGO gilt für die Wirkung der Entscheidung § 183 VwGO entsprechend. § 183 VwGO normiert für den Fall, dass das Verfassungsgericht eines Landes die Nichtigkeit von Landesrecht festgestellt oder Vorschriften des Landesrechts für nichtig erklärt, dass vorbehaltlich besonderer Regelung die nicht mehr anfechtbaren Entscheidungen der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die auf der für nichtig erklärten Norm beruhen, unberührt bleiben und die Vollstreckung aus einer solchen Entscheidung unzulässig ist.

Im verwaltungsrechtlichen Schrifttum wird die entsprechende Anwendung des § 183 VwGO für Fälle der Erklärung der Unwirksamkeit von Rechtsvorschriften nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO dahingehend verstanden, dass bestandskräftige Verwaltungsakte, die auf der für unwirksam erklärten Norm beruhen, unberührt bleiben, aus ihnen aber nicht mehr vollstreckt werden darf<sup>116</sup>. Die Unwirksamkeitserklärung führt also dazu, dass neue Bescheide nicht mehr erlassen werden dürfen und offene Bescheide erfolgreich angefochten werden können. Zudem darf selbst aus bestandskräftigen Bescheiden nicht mehr vollstreckt werden. Ein allgemeiner Anspruch der Steuerpflichtigen auf Änderung bestandskräftiger Bescheide besteht aber nicht.

Ob nach dem Vorbild der auf § 31 Abs. 2 und § 79 Abs. 1 BVerfGG beruhenden Praxis des Bundesverfassungsgerichts, die vorübergehende Anwendbarkeit verfassungswidriger Gesetze dadurch zu sichern, dass insoweit von der Unwirksamkeitserklärung abgesehen

---

<sup>115</sup> Siehe zu den Voraussetzungen näher *Panzer/Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 47 VwGO (30. Lfg. Februar 2016) Rz. 110.

<sup>116</sup> Siehe *Giesberts*, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, 70. Edition, § 47 Rz. 86 mit weiteren Nachweisen.

und stattdessen nur die Unvereinbarkeit festgestellt wird, verfahren werden kann, ist sehr fraglich. So wird in der Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts darauf hingewiesen, dass § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO bei Ungültigkeit einer Rechtsvorschrift nur die Unwirksamkeitserklärung vorsieht und der Gesetzgeber mit dem Verweis in § 47 Abs. 5 Satz 3 VwGO auf die Vorschrift des § 183 VwGO gerade eine Regelung zur Bewältigung der Folgen der Unwirksamkeit von Rechtsvorschriften für zurückliegende Zeiträume getroffen hat<sup>117</sup>. Das Gericht hält es aber für nicht ausgeschlossen, dass in besonderen Ausnahmefällen, in denen die Unwirksamkeitserklärung einen „Notstand“ zur Folge hätte, etwas anderes gelten kann<sup>118</sup>. Zu berücksichtigen ist allerdings auch die Erkennbarkeit der möglichen Rechtswidrigkeit einer Rechtsvorschrift; entscheidet sich eine Gemeinde für eine Hebesatzdifferenzierung in Kenntnis der verfassungsrechtlichen Risiken und realisieren sich diese, so ist zu erwägen, dass sie sich auf die eigene Finanz- und Haushaltsplanung nicht verlassen durfte und ihr Interesse am Fortbestand der Satzung daher nicht schutzwürdig wäre<sup>119</sup>.

Die Erklärung der Unwirksamkeit wirft allerdings die Frage auf, ob die Gemeinde rückwirkend eine Satzung erlassen darf, in der die Grundsteuerhebesätze für Grundstücke einheitlich festgesetzt werden.

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass nach § 25 Abs. 3 GrStG der Beschluss über die Festsetzung oder Änderung des Hebesatzes bis zum 30. Juni eines Kalenderjahres mit Wirkung vom Beginn dieses Kalenderjahres zu fassen ist. Nach diesem Zeitpunkt kann der Beschluss über die Festsetzung des Hebesatzes auch noch gefasst werden, wenn der Hebesatz die Höhe der letzten Festsetzung nicht überschreitet. Rückwirkende Erhöhungen des Hebesatzes sind damit grundsätzlich ausgeschlossen; allerdings ist zu erwägen, dass § 25 Abs. 3 Satz 2 GrStG eine nachträgliche Erhöhung des erstmalig unter dem Regime des Grundsteuer-Reformgesetzes (rechtswidrig) festgesetzten Hebesatzes nicht ausschließt.

Soweit eine rückwirkende erhöhende Neu-Festsetzung des Hebesatzes für Wohngrundstücke einfach-gesetzlich zulässig ist, hängt die verfassungsrechtliche Zulässigkeit im Allgemeinen maßgeblich davon ab, wie hoch das öffentliche Interesse – hier der Gemeinde – an einer rückwirkenden Festsetzung der Hebesätze ist und wie schutzwürdig das Vertrauen der Steuerpflichtigen in den Bestand der Rechtslage ist. Dabei unterscheidet das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung zwischen einer sogenannten echten Rückwirkung und einer sogenannten unechten Rückwirkung. Erstere liegt vor, wenn eine Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon für vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“) und ist grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig<sup>120</sup>. Soweit belastende Rechtsfolgen

---

<sup>117</sup> BVerfG v. 9.6.2010 – 9 CN 1.09, BVerfGE 137, 123 Rz. 29.

<sup>118</sup> BVerfG v. 9.6.2010 – 9 CN 1.09, BVerfGE 137, 123 Rz. 29.

<sup>119</sup> Vgl. BVerfG v. 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, BVerfGE 145, 171 Rz. 162 zum Kernbrennstoffsteuergesetz.

<sup>120</sup> BVerfG v. 25.3.2021 – 2 BvL 1/11, BVerfGE 157, 177 Rz. 52; vgl. fernerhin BVerfG v. 7.7.2010 – 2 BvL 14/02, 2/04, 13/05, BVerfGE 127, 1 (16 f.); v. 10.4.2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 135; jeweils mit weiteren Nachweisen.

einer Norm erst nach ihrer Verkündung eintreten, tatbestandlich aber von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst werden („tatbestandliche Rückanknüpfung“), liegt eine unechte Rückwirkung vor; eine solche unechte Rückwirkung ist nicht grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig<sup>121</sup>. Maßgebliche Bedeutung kommt dabei dem Zeitpunkt der Entstehung der Steuerschuld zu. Im Sachbereich des Steuerrechts liegt eine echte Rückwirkung (Rückbewirkung von Rechtsfolgen) nur vor, wenn der Gesetzgeber eine bereits entstandene Steuerschuld nachträglich abändert<sup>122</sup>.

Unterwirft die Gemeinde Wohngrundstücke einem höheren, auch für Nichtwohngrundstücke geltenden Hebesatz, so kann hierin – je nach Fallgestaltung – gegenüber denjenigen Steuerpflichtigen, die durch die rechtswidrige Satzung begünstigt waren, eine echte Rückwirkung liegen, deren Rechtfertigung zweifelhaft wäre.

Wird rückwirkend der begünstigte Hebesatz für Wohngrundstücke auf das Niveau des für Nichtwohngrundstücke geltenden Hebesatzes angehoben, kommt es für Steuerpflichtige, denen ein Nichtwohngrundstück zuzurechnen ist, zu keiner Schlechterstellung. Dies dürfte sich in Ansehung der Kammerbeschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 3. September 2009 nicht als Verletzung schützenswerten Vertrauens darstellen<sup>123</sup>.

Es ist überdies darauf hinzuweisen, dass eine inzidente Überprüfung der Satzung auch im Rahmen einer Anfechtungsklage erfolgen könnte, die erkannte Rechtswidrigkeit führte aber nur zur Nichtanwendung im konkreten Fall (Inter-partes-Wirkung).

Insgesamt betrachtet, bleibt zu konstatieren, dass eine verfassungswidrige Hebesatzdifferenzierung zur Unwirksamkeit und damit Nichtigkeit der Grundsteuerhebesatzsatzung führte. Eine Fortgeltung der Satzung dürfte allenfalls in eng umgrenzten Ausnahmefällen in Betracht kommen. Im Übrigen sind die fiskalischen Folgen der Erklärung der Unwirksamkeit nur schwer zu antizipieren, da sie von zahlreichen Faktoren abhängt. Hierzu zählt die Anzahl der bestandskräftigen und der offenen bzw. noch nicht erlassenen Grundsteuerbescheide, das Bestehen einer früheren verfassungsmäßigen Hebesatzsatzung, die bei Unwirksamkeit der nachfolgend erlassenen Satzung gegebenenfalls „wiederaufleben“ könnte<sup>124</sup>, die Zulässigkeit einer rückwirkenden Änderung nach § 25 Abs. 3 GrStG sowie Kompensationszahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.

## **VII. (Kein) Begründungserfordernis für den Fall des Absehens von einer Hebesatzdifferenzierung**

Seitens des Auftraggebers wurde ferner – ergänzend – um eine Stellungnahme dazu gebeten, ob Gemeinden, die *nicht* von der in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NWGrStHsG eröffneten

---

<sup>121</sup> BVerfG v. 25.3.2021 – 2 BvL 1/11, BVerfGE 157, 177 Rz. 53; vgl. fernerhin BVerfG v. 7.7.2010 – 2 BvL 14/02, 2/04, 13/05, BVerfGE 127, 1 (17); v. 10.4.2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 136; jeweils mit weiteren Nachweisen.

<sup>122</sup> BVerfG v. 25.3.2021 – 2 BvL 1/11, BVerfGE 157, 177 Rz. 55.

<sup>123</sup> BVerfG (K) v. 3.9.2009 – 1 BvR 2384/08, BVerfGK 16, 162 (169) = NVwZ 2010, 313 (315).

<sup>124</sup> Siehe etwa Hessischer VGH v. 17.12.2013 – 5 A 1343/11, juris Rz. 41 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen v. 4.11.2022 – 13 D 51/20.NE, juris Rz. 62, 136.

Möglichkeit zur Hebesatzdifferenzierung Gebrauch machen, diese Entscheidung (gesondert) begründen müssen.

Eine allgemeine Begründungspflicht für Gesetze existiert nicht; der Gesetzgeber schuldet von Verfassungen wegen grundsätzlich nur ein wirksames Gesetz<sup>125</sup>. Das muss prinzipiell auch für die Rechtsetzung durch den Gemeinderat als unmittelbar legitimiertes Selbstverwaltungsorgan gelten. Dem entspricht es, dass weder das Grundgesetz noch die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen eine allgemeine Pflicht zur Begründung von Verordnungen und Satzungen vorsehen.<sup>126</sup> Auch in der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen ist eine allgemeine Pflicht zur Begründung von Satzungen nicht normiert. Begründungspflichten für Satzungen können sich zwar im Einzelfall aus fachrechtlichen Bestimmungen ergeben<sup>127</sup>, doch ist eine solche Begründungspflicht in Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz nicht normiert.

Anzumerken ist zudem, dass die Begründung einer Satzung dazu dienen kann, als Auslegungshilfe die Motive der Entstehung der Satzung insgesamt oder einzelner Bestimmungen zu erläutern. Vor diesem Hintergrund ist an die Aufnahme einer Begründung in eine Satzung vornehmlich in Fällen zu denken, in denen von einer Belastungsentscheidung eines Gesetzes – hier § 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG – abgewichen werden soll. Zwingend ist eine Begründung aber selbst bei der Normierung derart rechtfertigungsbedürftiger Ungleichbehandlungen nicht<sup>128</sup>. Nimmt aber der Satzungsgeber eine Hebesatzdifferenzierung gar nicht erst vor, so kann eine Begründungspflicht erst recht nicht angenommen werden.

### VIII. Weitere Folgen

Damit ergeben sich – wie zuvor aufgezeigt – eine Vielzahl von Möglichkeiten, so dass die jeweiligen Wirkungen auf die Gemeinden hier nur schwer antizipiert werden können. Auswirkungen dürften sich insbesondere auf Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (GFG) in den kommenden Haushaltsjahren ergeben. Mit § 23 Abs. 8 GFG 2024 ist die Referenzperiode für die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl nach § 9 GFG 2024 auf den Zeitraum vom 1. Juli 2022 bis zum 30. Juni 2023 festgesetzt. Damit dürften die Auswirkungen des Grundsteuerhebesatzgesetzes und möglicher Ausgleichs insbesondere Gegenstand des GFG 2026 und folgender Jahre werden. Diese könnten sich gegebenenfalls als weitreichend erweisen, da § 9 Abs. 2 Nr. 2 und 3 GFG 2024 für die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl für die Gemeinden das Ist-Aufkommen der Grundsteuer A und das der Grundsteuer B berücksichtigt wissen will.

---

<sup>125</sup> BVerfG v. 14.2.2012 – 2 BvL 4/10, BVerfGE 130, 263 (301).

<sup>126</sup> Vgl. *Sachs*, in: Bultmann/Grigoleit/Gusy/Kersten/Otto/Preschel, Allgemeines Verwaltungsrecht – Institute, Kontexte, System, Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag, 2014, S. 161 (169).

<sup>127</sup> Siehe etwa § 2a BauGB; die Begründungspflicht ergibt sich allerdings nicht aus allgemeinen satzungrechtlichen Erwägungen, sondern aus unionsrechtlichen Vorgaben zum Planaufstellungsrecht.

<sup>128</sup> Vgl. *Sachs* (oben Fußn. 126) S. 169; ferner *Kischel*, Die Begründung, 2002, S. 307, 326.