

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Sternstr. 3, 39104 Magdeburg

Landtag von Sachsen-Anhalt
Ausschuss für Finanzen
Herrn Ausschussvorsitzenden Gürth
Domplatz 6 - 9
39104 Magdeburg

per E-Mail an:
petra.meier@lt.sachsen-anhalt.de

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Sparkasse MagdeBurg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Herr Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
6201-8/4588-3, Schreiben v. 19.09.2024

Unser Zeichen
jl-bö

Datum
27.09.2024

Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer des Landes Sachsen-Anhalt, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, SPD und FDP – Drs. 8/4588

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Gürth,
sehr geehrte Damen und Herren Ausschussmitglieder,

ergänzend zu unseren heutigen Ausführungen in der Anhörung zum Gesetzentwurf eines Grundsteuerhebesatzgesetzes lassen wir Ihnen als **Anlage** das erwähnte Rechtsgutachten der Universitätsprofessoren Dr. Hummel, LL.M. (Uni Hamburg) und Dr. Lampert (Uni Osnabrück) vom 24.09.2024 zu den rechtlichen Risiken einer Anwendung differenzierender Hebesätze auf Grundlage von Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz zukommen.

Wir werten das Gutachten derzeit noch aus. Es gilt grundsätzlich für das Grundsteuerhebesatzgesetz in Nordrhein-Westfalen. Da jedoch das hiesige Gesetz quasi eins zu eins übernommen wurde, treffen die Aussagen der Gutachter auch für Sachsen-Anhalt zu.

Im Ergebnis kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass die konkrete Ausgestaltung des landesgesetzlichen Rechtsrahmens für die Hebesatzdifferenzierung, welcher lediglich eine ganz grobe Differenzierung der Hebesätze nach Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken zulässt, im Regelfall ungeeignet ist, um damit in der kommunalen Praxis eine Hebesatzdifferenzierung vornehmen und begründen zu können, die den gleichheitsrechtlichen Anforderungen an begünstigende Steuerver-schonungsregelungen genügen kann.

Wesentliche Ergebnisse des Gutachtens im Überblick

Eine Kernaussagen des Rechtsgutachtens der Universitätsprofessoren Dr. Hummel, LL.M. (Uni Hamburg) und Dr. Lampert (Uni Osnabrück) besagt, dass die konkrete Ausgestaltung des NWGrStHsG, welche lediglich eine Differenzierung der Hebesätze nach Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken zulässt, regelmäßig ungeeignet ist, um auf dieser Rechtsgrundlage in der kommunalen Praxis eine Hebesatzdifferenzierung wählen und begründen zu können, die den

allgemeinen gleichheitsrechtlichen Anforderungen der Verfassungsrechtsprechung an begünstigende Steuerverschonungsregelungen genügt. Im Einzelnen:

- a. Eine Anwendung der Differenzierungsmöglichkeit führt zunächst zu einer rechtfertigungsbedürftigen Ungleichbehandlung von Wohn- und Nichtwohngrundstücken.
- b. Da stets nur die gesamte Gruppe aller Wohngrundstücke (also alle Ein- und Zweifamilienhäuser, Wohneigentum, Mietwohngrundstücke) undifferenziert begünstigt werden kann und diese Gruppe regelmäßig zahlen- und wertmäßig den deutlich größten Anteil an den gemeindlichen Grundstücken ausmacht, unterliegt bei Anwendung der Differenzierung regelmäßig nur noch ein kleiner Teil der Steuerpflichtigen der Regelbesteuerung. Bereits hieraus ergibt sich ein erheblich erhöhter Rechtfertigungszwang.
- c. Diese Rechtfertigungsanforderungen werden nochmals weiter dadurch gesteigert, dass die Entlastungen für die Wohngrundstücke mit Blick auf das Ziel der Aufkommensneutralität in der Regel durch Mehrbelastungen bei den Nichtwohngrundstücken gegenfinanziert werden. In der Praxis steht also in der Regel einer relativ geringeren Entlastung bei den einzelnen Wohngrundstücken eine relativ größere Zusatzbelastung bei den einzelnen Nichtwohngrundstücken gegenüber. Die gleichheitsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen steigen aber mit dem Ausmaß der Abweichung und ihrer Bedeutung für die Verteilung der Steuerlast insgesamt.
- d. Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG bereits Messzahlenprivilegierungen für einzelne Wohngrundstücke enthält, so dass es hier zu unzulässigen Überprivilegierungen kommen kann.
- e. Die bisher von der Verfassungsrechtsprechung aufgestellten allgemeinen gleichheitsrechtlichen Anforderungen an begünstigende Steuerverschonungsregelungen sind mit dem in den Buchstaben a bis d dargestellten Missverhältnis zwischen Begünstigung und Regelbesteuerung nicht in Einklang zu bringen. Es mangelt der Regelung an Zielgenauigkeit. Die Begünstigung weiterer Teile des Steuergegenstandes bedürfte also einer spezifischen Rechtfertigung. Allein der Zweck, Wohnnutzungen insgesamt zu fördern, dürfte hierzu nicht ausreichen.
- f. Das Ziel einer (ggf. nur temporären) Abmilderung der Belastungsverschiebungen im Zuge der Grundsteuerreform trägt auch nicht als ein solcher spezifischer Rechtfertigungsgrund. Denn auch hier führt die zu grobe Ausgestaltung der Differenzierungsmöglichkeiten dazu, dass von der Begünstigung auch relativ viele Grundstücke profitieren, die auch im Falle eines (aufkommensneutralen) Einheitshebesatzes nicht höher besteuert würden als vor der Reform. Umgekehrt lassen sich in jeder Stadt auch zahlreiche Nichtwohn-Grundstücke identifizieren, die auch bei Anwendung eines (aufkommensneutralen) Einheitshebesatzes im Zuge der Reform nicht entlastet, sondern ebenfalls höher belastet werden.
- g. Die Förderung des Wohnens vermag grundsätzlich steuerliche Verschonungen zu rechtfertigen. Eine Hebesatzdifferenzierung kann allerdings auch als partielle „Rückgängigmachung“ der verfassungsrechtlich gebotenen Neubewertung gedeutet werden. Ob darin dann noch ein legitimes Ziel gesehen werden kann, ist mindestens zweifelhaft.
- h. Das differenzierende Hebesatzrecht eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, über den Hebesatz nicht mehr nur das Belastungsniveau zu bestimmen, sondern zusätzlich auch in die Belastungsstruktur regelnd einzugreifen. Die letztgenannte Regelungsbefugnis ist aber durch die Anbindung an das Hebesatzrecht nur implizit geregelt worden. Mit Blick auf den

gerade bei der Abweichungsgesetzgebungskompetenz zu beachtenden Grundsatz der rechtsstaatlichen Normenklarheit und -wahrheit hätte es aber einer ausdrücklichen, die Regelungsmaterie der Belastungsstruktur unmittelbar adressierenden landesgesetzlichen Regelung bedurft.

Das aktuelle Gutachten kommt damit hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Risiken zu gegensätzlichen Schlussfolgerungen als das Anfang September veröffentlichte Gutachten des Landes Nordrhein-Westfalen, welches jedenfalls bei einer Hebesatzprivilegierung der Wohngrundstücke von nicht deutlich mehr als 50 Prozent keine bedeutsamen verfassungsrechtlichen Risiken oder Begründungsaufwände für die Kommunen bei Anwendung der Neuregelung sieht.

Das Gutachten bestätigt die von uns geäußerte Kritik hinsichtlich der mangelnden Rechtssicherheit der Hebesatzdifferenzierung. Es bestätigt vor allem auch die erheblichen administrativen und finanziellen Folgerisiken. Denn klagewilligen Steuerpflichtigen und Verbänden stehen mehrere Argumentationslinien gegen differenzierende Hebesatzsatzungen zur Verfügung, die grundsätzlich durch alle Instanzen tragen könnten. Bis zu einer endgültigen Klärung durch die Rechtsprechung bleibt offen, inwieweit sich die jeweiligen Argumentationslinien beider Gutachten durchsetzen werden. Zumindest hohe Fallzahlen an Widersprüchen gegen neue Grundsteuerbescheide, die auf differenzierenden Hebesatzsatzungen beruhen, sind damit sehr wahrscheinlich.

Abschließend muss dringend darauf hingewiesen werden, dass die Landesregierung beim Festhalten an dem jetzigen Gesetzentwurf wie in NRW auch denjenigen Kommunen, die die Regelung nutzen wollen, Verfahrenshinweise zur Begründungspflicht, zum Ausmaß der zulässigen Differenzierung in Abhängigkeit der Situation in Sachsen-Anhalt etc. an die Hand geben muss.

Mit freundlichen Grüßen



Bernward Küper
Landesgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt

Anlage