

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Sternstr. 3, 39104 Magdeburg

Per E-Mail an die

1. kreisfreien Städte
2. hauptamtlich geführten Städte und Gemeinden
3. Verbandsgemeinden

im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

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: Frau Pankrath
Durchwahl: 0391 5924-372

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
Jl/pa-bö

Datum
07.10.2024

Grundsteuerreform;

I. Sachstand zum Gesetzentwurf eines Grundsteuerhebesatzgesetzes Sachsen-Anhalt-GrStHsG LSA

II. Aktuelle Rechtsgutachten zur Anwendung differenzierter Hebesätze in NRW

III. Weiteres Vorgehen

Kurzfassung:

- I. Zu dem am 12.09.2024 von den Koalitionsfraktionen CDU, SPD und FDP in den Landtag eingebrachten Entwurf eines Grundsteuerhebesatzgesetzes Sachsen-Anhalt fand am 16.09.2024 eine Anhörung im Ausschuss für Finanzen des Landtages von Sachsen-Anhalt statt. Trotz der hier vom SGSA vorgetragenen umfassenden Bedenken ist davon auszugehen, dass das Gesetz in der Landtagssitzung am 24./25. Oktober beschlossen wird.
- II. Zwei Rechtsgutachten zum NWGrStHsG gelangen zu gegensätzlichen Auffassungen bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Das zuletzt veröffentlichte Rechtsgutachten im Auftrag des Städtetages Nordrhein-Westfalen sieht erhebliche verfassungsrechtliche Risiken in der Anwendung differenzierender Hebesätze und empfiehlt ausdrücklich, die differenzierenden Hebesätze **nicht anzuwenden**.
- III. Dieser Empfehlung schließt sich der SGSA im Falle der unveränderten Verabschiedung des GrStHsG LSA an. In Anbetracht der erheblichen rechtlichen Bedenken empfehlen wir auf jeden Fall sehr eingehend zu prüfen, ob in der Gemeinde sachlich tragende Gründe vorliegen, das Wohnen durch Festlegung differenzierender Hebesätze zu privilegieren.

Sehr geehrte Damen und Herren,

I. Sachstand Gesetzentwurf GrStHsG LSA

mit [E-Mail-Rundschreiben vom 17.09.2024](#) hatten wir Sie über den von den Koalitionsfraktionen CDU, SPD und FDP in den Landtag eingebrachten Entwurf eines Grundsteuerhebesatzgesetzes Sachsen-Anhalt informiert. Beigefügt war hier eine erste inhaltliche und grundsätzlich ablehnende Bewertung unsererseits, basierend auf den vorherigen Beratungen in unseren

Gremien zum Umgang mit den feststellbaren Belastungsverschiebungen zwischen Nichtwohn- und Wohngrundstücken, die in einem einstimmigen Präsidiumsbeschluss vom 12.03.2024 mündeten.

Aufgrund anfänglicher z. T. sehr kritischer Reaktionen seitens der Landespolitik auf unsere ablehnende Haltung haben wir eine sachliche Debatte forciert, indem wir sehr zeitnah in einem ausführlichen Schreiben an und begleitend in einer Videokonferenz mit den einbringenden Landtagsfraktionen unsere Position umfassend dargelegt und dabei auf die Vielfältigkeit der rechtlichen, zeitlichen, technischen und finanziellen Risiken für die Städte und Gemeinden hingewiesen haben.

Sehr kurzfristig, bereits am 26.09.2024 wurden wir zur Anhörung zum Gesetzentwurf im federführenden Ausschuss für Finanzen im Landtag von Sachsen-Anhalt eingeladen. Hierzu hatten wir im Vorfeld eine ausführliche Stellungnahme (**Anlage 1**) abgegeben. Geladen waren lediglich die beiden Kommunalen Spitzenverbände jedoch z. B. keine Vertreter der Industrie- und Handwerkskammern, die diesem Gesetzentwurf ggf. ebenso kritisch gegenüberstehen; so zumindest die Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen bei der dortigen Gesetzgebung. Der Landkreistag Sachsen-Anhalt hat sich der kritischen Einschätzung des SGSA angeschlossen.

Wir haben in der Beratung deutlich gemacht, dass die Steuermesszahlenanpassung in der Mittel- bis Langfristsperspektive die geeignetere Maßnahme ist, um auf Belastungsverschiebungen zwischen Nichtwohn- und Wohngrundstücken zu reagieren (vgl. dazu weitergehend unter III). Dabei haben wir vor allem auf die rechtlichen Risiken bei differenzierenden Hebesätzen hingewiesen; auch unter Rückgriff auf Ergebnisse eines aktuellen Rechtsgutachtens, welches im Auftrag des Städtetages Nordrhein-Westfalens zum inhaltlich nahezu gleichen dortigen Gesetzentwurf erstellt wurde (vgl. dazu inhaltlich unter II.).

Trotz unserer Bedenken und eines alternativen Formulierungsvorschlages zur von den Koalitionsfraktionen gewollten optionalen Einführungsmöglichkeit differenzierender Hebesätze stimmten die Ausschussmitglieder mehrheitlich dem ursprünglichen Gesetzentwurf in Form einer vorläufigen Beschlussempfehlung zu.

Wir konnten jedoch die Mitglieder des Finanzausschusses dahingehend sensibilisieren, dass im Falle der Verabschiedung dieses Gesetzes in 2025 schnellstmöglich eine Evaluierung folgen muss, wie die differenzierenden Hebesätze vor Ort zur Lösung des Problems der Belastungsverschiebungen tatsächlich beitragen, flankiert von einer erneuten Diskussion über eine Messzahlenanpassung.

Der mitberatende Innenausschuss des Landtages von Sachsen-Anhalt wird sich am 16.10.2024 mit dem Gesetz befassen. Am gleichen Tag wird auch der Finanzausschuss dann eine Beschlussempfehlung für die Landtagssitzung am 24./25. Oktober erarbeiten.

Wir gehen davon aus, dass das Gesetz in der Landtagssitzung am 24./25. Oktober beschlossen wird.

II. Aktuelle Rechtsgutachten zur Anwendung differenzierter Hebesätze in Nordrhein-Westfalen

Der Entwurf des GrStHsG LSA fußt fast eins zu eins auf dem bereits im Juli dieses Jahres beschlossenen „Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz – NWGrStHsG“. In Nordrhein-Westfalen wurden inzwischen zwei Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit und zu Anwendungsfragen des Gesetzes erstellt und veröffentlicht.

a) Rechtsgutachten des Landes NRW zur Hebesatzdifferenzierung

Ein erstes, im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen erstelltes Rechtsgutachten (**Anlage 2**) setzt sich insbesondere mit den Fragen der Gleichheitsgerechtigkeit einer grundstücksartenbezogenen Hebesatzdifferenzierung, den gemeindlichen Begründungserfordernissen im Satzungsgebungsprozess sowie den Rechtsfolgen einer (hypothetischen) Gleichheitswidrigkeit der Satzung auseinander.

Der Gutachter gelangt zu der Auffassung, dass jedenfalls bei einer Hebesatzprivilegierung der Wohngrundstücke von bis zu etwa 50 Prozent – was in etwa dem Messzahlenverhältnis in Sachsen und im Saarland zwischen Wohnen und Nichtwohnen von 1 zu 2 entspricht – keine bedeutsamen verfassungsrechtlichen Risiken oder Begründungsaufwände für die Kommunen bestehen, soweit die Differenzierungsentscheidung des Satzungsgebers auf das sozial- und gesellschaftspolitische Ziel einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung zurückgeführt werden kann.

Dabei stützt sich das Gutachten auch auf das in Art. 29 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen verankerte Staatsziel der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum und dem daraus abzuleitenden Ziel der Begrenzung der Wohnnebenkosten. Vom Landesgesetzgeber sei hier der sozial- und gesellschaftspolitische Zweck einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung vorgezeichnet. Darauf gestützt müsse auch die Gemeinde als staatliche Institution dieser Zielvorgabe Rechnung tragen und könne hieraus den Lenkungszweck einer Hebesatzdifferenzierung ableiten. Eine weitergehende Begründungspflicht für die Hebesatzdifferenzierung der Gemeinde gebe es daher nicht, so das Landesgutachten. In Sachsen-Anhalt könnte eine entsprechende Argumentation an Art. 40 Abs. 1 LVerf LSA anknüpfen.

b) Rechtsgutachten des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Zwischenzeitlich wurde ein zweites, im Auftrag des Städtetages Nordrhein-Westfalen erstelltes Rechtsgutachten zu den rechtlichen Risiken einer Anwendung differenzierender Hebesätze auf Grundlage von Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz (**Anlage 3**) veröffentlicht.

Dieses Gutachten kommt 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 rechtsichere Hebesatzdifferenzierung vornehmen und begründen zu können, die den gleichheitsrechtlichen Anforderungen an begünstigende Steuerverschonungsregelungen genügen kann.

Für die Gutachter scheidet eine rechtssichere Anwendung der Regelungen von Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz durch die Gemeinden aus (S. 7), weshalb sie deutlich empfehlen, dass die Gemeinden in Anbetracht der bestehenden verfassungsrechtlichen Risiken schon dem Grunde nach stets nur einen einheitlichen Hebesatz festlegen sollten.

Wir haben basierend auf einer Kurzbewertung des aktuellen Gutachtens durch den Städtetag Nordrhein-Westfalen dem Finanzausschuss des Landtages von Sachsen-Anhalt mit ergänzender Stellungnahme vom 27.09.2024 (**Anlage 4**) die wesentlichen Kritikpunkte hinsichtlich der Anwendung differenzierte Hebesätze zukommen lassen.

III. Weiteres Vorgehen

Die zu gegensätzlichen Auffassungen gelangenden Gutachten zum NWGrStHsG lassen sich auf Grund der nahezu identischen gesetzlichen Formulierungen auf den hiesigen Gesetzentwurf übertragen und bieten klagewilligen Steuerpflichtigen und Verbänden, sollte das Gesetz in Sachsen-Anhalt so verabschiedet werden, mehrere Argumentationslinien gegen differenzierende Hebesatzsatzungen, 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 sind hohe Fallzahlen an Widersprüchen gegen neue Grundsteuerbescheide, die auf differenzierenden Hebesatzsatzungen beruhen, damit sehr wahrscheinlich.

Das vom Städtetag Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebene Gutachten (*Anlage 3*) bestätigt aber in jedem Fall die von uns geäußerte Kritik und die Bedenken hinsichtlich der mangelnden Rechtssicherheit der nunmehr auch in Sachsen-Anhalt avisierten Landesregelung für die Hebesatzdifferenzierung und die damit verbundenen erheblichen administrativen und fiskalischen Folgerisiken.

Wir sehen vor allem in der Mittel- bis Langfristperspektive eine Steuerung über eine Anpassung der Steuermesszahlen als die geeignetere Variante an, um auf Belastungsverschiebungen zwischen Nichtwohn- und Wohngrundstücken auch im Sinne einer landespolitischen Antwort reagieren zu können. Bereits der Bundesgesetzgeber wollte konzeptionell eine Aufkommensneutralität durch eine Anpassung der Steuermesszahlen erreichen und nimmt eine Differenzierung zwischen den beiden Nutzungsarten vor. In der Gesetzesbegründung war diesbezüglich unter IV.7. ausgeführt:

„Auch wenn die Höhe des Aufkommens letztendlich auf kommunaler Ebene bestimmt wird, wird bei der Festlegung der künftigen Steuermesszahlen angestrebt, ein Messbetragsvolumen herbeizuführen, das dem bisherigen Messbetragsvolumen möglichst nahe kommt. Eine Differenzierung der Belastung bei den Vermögensarten und Grundstücksgruppen ist nur auf der Ebene der Messbetragsgestaltung möglich.“

Ausschließlich innerhalb der Nutzungsart „Wohngrundstücke“ hat der Bundesgesetzgeber zudem eine Privilegierung mittels einer abgesenkten Steuermesszahl zur Steuervergünstigung unter sehr engen Voraussetzungen ausschließlich bei Grundstücken mit dem Sachgrund „Wohnraumförderung“ zugelassen.

In Anbetracht der erheblichen rechtlichen Bedenken können wir eine Anwendung differenzierender Hebesätze nicht empfehlen. Soweit sich Ihre Gemeinde nach Verabschiedung des GrStHsG LSA gleichwohl dafür entscheidet, empfehlen wir sehr eingehend zu prüfen, ob sachlich tragende Gründe vorliegen, das Wohnen durch Festlegung differenzierender Hebesätze zu privilegieren. Allein der Wunsch, den Beitrag von Wohn- und Nichtwohnnutzung am Grundsteueraufkommen im Verhältnis konstant zu halten, ist kein sachlich tragender Grund für eine Hebesatzdifferenzierung.

Auf jeden Fall wird empfohlen, in den anstehenden Beratungen zur Anwendung der differenzierenden Grundsteuerhebesätze auch die unterschiedlichen Prüfergebnisse beider Rechtsgutachten einzubeziehen sowie die rechtlichen, administrativen und fiskalischen Risiken klar zu kommunizieren.

In unserer ergänzenden Stellungnahme vom 27.09.2024 (*Anlage 4*) haben wir zudem gefordert, dass die Landesregierung beim Festhalten am jetzigen Gesetzentwurf wie in Nordrhein-Westfalen den Kommunen, die die Regelung nutzen wollen, schnellstmöglich Verfahrenshinweise zur Begründungspflicht, zum Ausmaß der zulässigen Differenzierung in Sachsen-Anhalt etc. an die Hand geben muss.

Wir werden umgehend auf die Landesregierung, vorrangig auf das Ministerium der Finanzen, zugehen, um für eine Evaluierung und die Bereitschaft zur Messzahlانpassung einzutreten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in dark ink, consisting of a series of connected loops and curves, representing the name Heiko Liebenehm.

Heiko Liebenehm
Erster Beigeordneter

Anlagen