

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

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

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

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Hr. Langhoff

Durchwahl: 0391 5924-370

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

Unser Zeichen
jl/bö

Datum
24.09.2024

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

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Gürth,

wir danken Ihnen für die Einladung zur Beratung des o. g. Gesetzentwurf am 26.09.2024. Im Vorfeld lassen wir Ihnen nachfolgend unsere bisherige Position zukommen. Wir haben am 17.09.2024 unsere Mitgliedschaft erstmals über den nun beabsichtigten Gesetzentwurf informiert, dabei unsere Vorbehalte hinsichtlich differenzierter Hebesätze verdeutlicht und um Stellungnahme gebeten. In der Kürze der Zeit war eine abschließende Beteiligung unsere Mitglieder aber nicht möglich.

Land, Städte und Gemeinden haben ein gemeinsames Interesse an einem Gelingen der Grundsteuerreform und einer langfristigen Absicherung des Grundsteuer-Aufkommens in Höhe von zuletzt rund 270 Mio. Euro in 2023 in Sachsen-Anhalt. Daher ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass sich auch der Landtag mit dem Problem der reformbedingten Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken befasst.

Jedoch sehen wir die mit dem Gesetzentwurf nun vorgesehenen differenzierenden Hebesätze für Nichtwohn- und Wohngrundstücke bei der Grundsteuer nicht als das zu bevorzugende Instrumentarium an, um auf die strukturell feststellbaren Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken zu reagieren. Unter Berücksichtigung deutlich über das Jahr 2025 hinausgehender rechtlicher und fiskalpolitischer Erwägungen erachten wir die Anpassung der Steuerkraftmesszahlen als den geeigneten Weg, um die bundesweit bei der Anwendung des Bundesmodells feststellbaren, **strukturellen** Belastungsverschiebungen zwischen Nichtwohn- und Wohngrundstücken abzumildern.

Da bei der Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag am 20.09.2024 die Initiative der Finanzministerkonferenz zur Einführung der Option differenzierter Hebesätze im Bundesgesetz angesprochen wurde, sei ergänzend darauf hingewiesen, dass die Ablehnung durch den Bund im Schreiben von Bundesfinanzminister Lindner vom 09.04.2024 u. a. damit begründet wurde, dass Länder, die die Länderöffnungsklausel in Anspruch genommen haben, erneut gesetzgebend tätig werden müssten. Sodann verwies der Bund darauf, dass die Länder bei einer erkennbaren Erforderlichkeit einer Anpassung dies über die Länderöffnungsklausel regeln mögen, wobei die Steuermesszahlانpassung an erster Stelle genannt und um die Anpassung des Hebesatzrechts ergänzt wird.

Den Weg über die Steuermesszahlانpassung haben im Übrigen Sachsen, das Saarland und auch das Land Berlin eingeschlagen. Aussagen zur mangelhaften Zielgenauigkeit der in Sachsen geregelten, vom reinen Bundesmodell abweichenden Steuermesszahlen können nicht nachvollzogen werden. Hier hat die Finanzverwaltung durch Proberechnungen anhand einer sehr großen Stichprobe rechtzeitig die Belastungsverschiebungen und damit die Notwendigkeit zur Nutzung der Länderöffnungsklausel erkannt. Der Sächsische Städte- und Gemeindebund sieht die getroffene Entscheidung als zielgenau an. Diskussionen hinsichtlich einer Ergänzung um differenzierte Hebesätze sind in Sachsen nicht auf der politischen Tagesordnung.

Im Ergebnis räumt der jetzige Gesetzentwurf unsere Bedenken gegen differenzierende Grundsteuer-B-Hebesätze nicht grundsätzlich aus. Der Gesetzentwurf sorgt

- weder für eine faire Verantwortungsaufteilung bei der Lösung der im Bundesbewertungsrecht angelegten Belastungsverschiebung,
- noch für eine dauerhafte, einheitliche und verlässliche Privilegierung des Wohnens,
- noch für die Gewährleistung der notwendigen Rechtssicherheit,
- noch für die Ausräumung der extern-technisch bedingten Umsetzungsschwierigkeiten auf kommunaler Ebene, die eine flächendeckende Umsetzung zumindest bis zum Jahresende infrage stellen,
- noch für den zukünftigen Umgang mit dem Systemwechsel im Finanzausgleichssystem Sachsen-Anhalts, insbesondere bei der Steuerkraftermittlung.

Im Einzelnen:

Problem und Ziel werden verkannt

Der Gesetzentwurf erfasst die Problemlage und das Lösungsziel nicht adäquat. Zum einen geht es nicht darum, möglichst weitreichend auf einzelgemeindlicher Ebene in das Ergebnis der Neubewertung einzugreifen. Die Lastenverschiebung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken (insbesondere Gewerbegrundstücken) ist ein strukturelles Phänomen im Bundesmodell. Dass sich dieses strukturelle Phänomen örtlich unterschiedlich stark auswirkt, ist nicht überraschend, sondern als Resultat der Reform auch grundsätzlich in Ordnung. Die Grundstücksbewertungen folgen heute mit dem Sach- und Ertragswertverfahren zwei einheitlichen Maßstäben, d. h. interkommunale Unterschiede in den Wertentwicklungen bei (auf den ersten Eindruck) vergleichbaren Objekten sind Folge der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Vereinheitlichung der maßgeblichen Bewertungsverfahren. Die Wertunterschiede können aus Unterschieden im Bodenrichtwert, im Alter des Gebäudes, in der Größe des umbauten Raumes etc. resultieren. Wenn z. B. Geschäftsgrundstücke oder umgekehrt auch Wohngrundstück

in einem Ort oder einer Region sich wertmäßig überdurchschnittlich im Vergleich zum Landeschnitt entwickelt haben, darf sich dies als Folge der Reform des Bewertungsrechts natürlich auch weiterhin in der Besteuerung niederschlagen.

Zudem hängt die Intensität der Lastenverschiebung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken auch von der Quantität des ortsansässigen Gewerbes ab. So dürften z. B. kleinere Gemeinden mit viel Gewerbe davon tendenziell stärker betroffen sein, als z. B. kleinere sogenannte Schlaf- bzw. Pendlergemeinden mit wenig örtlichem Gewerbe.

Die Belastungsverschiebungen zwischen den gemischt/gewerblich sowie zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken werden aber auch maßgeblich über den Faktor „Steuermesszahl“ beeinflusst, sind also relativ. Die derzeitige Festlegung der Grundsteuermesszahlen im Bundesmodell basiert auf einer gesetzgeberischen (Fehl-)Einschätzung. Die Relationen dieser Verschiebungen können über eine Veränderung des Faktors „Steuermesszahl“ einheitlich wirkend, abgemildert werden.

Darauf weist explizit auch die Gesetzesbegründung (S. 6/7) bei der Darstellung der dreistufigen Grundsteuerreform hin. So wurden auf der 1. Stufe die Relationen der Grundstücke zueinander zutreffend abgebildet und auf der 2. Stufe mit der Festlegung der Grundsteuermesszahlen eine unterschiedliche Belastung der verschiedenen Grundstücksarten im Verhältnis zueinander hergestellt. Das dann in der weiteren Gesetzesbegründung als einziges Steuerungsinstrument „nur eine regional flexible Hebesatzdifferenzierung in Betracht“ kommt, ist somit widersprüchlich. Vielmehr ließe sich über eine Veränderung der Steuermesszahlen eine gesetzgeberische Werteentscheidung, wie etwa die weitergehende Privilegierung der Wohnnutzung, ohne Weiteres verfassungskonform umsetzen, wobei auch dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Besteuerung Rechnung getragen würde.

Der jetzige Gesetzentwurf rückt von einer solchen strukturell-einheitlichen Lösung ab. Stattdessen betont er den optionalen Charakter einer Lösung und vermittelt damit den Eindruck, dass Belastungskorrekturen nur in einzelnen Kommunen notwendig seien. Tatsächlich handelt es sich jedoch um eine strukturelle Belastungsverschiebung, die in vielen Städten und Gemeinden des Landes auftritt.

Der Gesetzentwurf soll es den Kommunen sogar ermöglichen, statt einer Privilegierung des Wohnens auch gegenläufige Lenkungsziele zu verfolgen. Damit wird das durch den Gesetzgeber u. a. bei der Einbringung deutlich hervorgehobene landespolitische Ziel, Wohnen strukturell zu entlasten, dann sogar wieder außer Acht gelassen.

Auch wenn mit dem Gesetzentwurf bzw. den differenzierten Hebesätzen - abgesehen von noch zu lösenden technisch-zeitlichen Probleme - vor Ort reagiert werden kann, erachten wir jedoch eine zu bevorzugende einheitliche, und dauerhafte und damit verlässliche Antwort auf die strukturelle Lastenverschiebung auf Ebene der gemeindlichen Hebesätze vor allem aufgrund rechtlicher Erwägungen praktisch als äußerst schwierig. Zudem müssten diese jährlich neu beraten und beschlossen werden, womit die Gefahr besteht, dass das „Einfrieren“ einer anfänglichen Belastungsrelation trotz der Begründungszwänge auf Dauer nicht flächendeckend gelingen wird.

Vereinnahmung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch das Land

Argumentativ greift der Gesetzentwurf sehr stark eine vermeintliche Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung auf, was sich für uns so eindeutig nicht erschließt. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist ein hohes Gut. Es greift bei Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ein, für die eine örtlich-individuelle Lösung geboten erscheint. Dies ist vorliegend aber nicht der Fall, da die feststellbaren Belastungsverschiebungen struktureller Art sind und kein örtliches, sondern ein bundesweites Problem aller Länder mit Bundesmodell darstellen. Hierauf in jeder einzelnen Gemeinde eines jeden betroffenen Landes eine Antwort geben zu lassen, um letztlich auf dasselbe überörtliche Problem zu reagieren, erachten wir als nicht den geeigneten Weg.

Jedoch vereinnahmt der Gesetzentwurf hier das Selbstverwaltungsrecht, um auf diesem Wege Verantwortung auf die Kommunen abzuwälzen, wie die Gesetzesbegründung eindrücklich zeigt:

*„Durch die ergänzende Neuregelung wird das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen, wozu gerade auch die Ausgestaltung der Steuerquellen gehört, gestärkt. Die Hebesätze für die Grundsteuer werden von den Kommunen selbst festgelegt. **Das Land hat insoweit keine Einwirkungsmöglichkeit auf einzelne Kommunen.**“*

Tatsächlich sind kommunale Handlungsspielräume bei der Festsetzung der Hebesätze insbesondere vor dem Hintergrund haushalterischer Restriktionen häufig auf ein Minimum beschränkt.

Zusätzlich werden den Kommunen gegen eine Wohnförderung gerichtete „Lenkungsziele“ offeriert, obwohl es beim vorliegenden Thema bisher ausschließlich um die landespolitische Frage ging, eine Entlastung des Wohnens zu verankern:

*„Rechtfertigungsgrund für eine Differenzierung zugunsten von Wohngrundstücken kann beispielsweise die Förderung des Wohnens, als ein hohes soziales Gut sein. **Ebenso sind andere Lenkungsziele denkbar, wie etwa die Förderung von Nichtwohngrundstücken in entsprechend strukturschwachen Gebieten.**“*

Das erhöht die Anforderungen an eine verfassungskonforme Ausgestaltung der differenzierenden Hebesätze zusätzlich und ist zudem nicht widerspruchsfrei im Kontext der rechtlich beabsichtigten Regelung, die zumindest einen niedrigeren Hebesatz für die Nichtwohngrundstücke ausschließt.

Verlagerung der rechtlichen Risiken auf die Kommunen

Der Gesetzentwurf wirft nicht unerhebliche rechtliche Bedenken auf. So bestehen widerstrebende verfassungsrechtliche Beurteilungen dazu, ob durch die Länderöffnungsklausel im Bundesgesetz auch eine landesrechtliche Erweiterung der kommunalen Hebesatzautonomie überhaupt gedeckt wäre.

Eine weitere Rechtsunsicherheit birgt die Frage, ob eine im Bewertungs- und Grundsteuerrecht des Bundes- bzw. Landesgesetzgebers angelegte Werteentscheidung, die für die erkennbaren Belastungsverschiebungen ursächlich ist, überhaupt von den Städten und Gemeinden über eine differenzierte Hebesatzgestaltung negiert und ausgehebelt werden dürfte.

Uns ist das vom Land Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebene Rechtsgutachten zur optionalen Einführung differenzierter Hebesätze bekannt. Das Gutachten sieht bei einer Hebesatzprivilegierung der Wohngrundstücke von bis zu etwa 50 Prozent – welche etwa der Messzahlenprivilegierung in Sachsen und im Saarland zwischen Wohnen und Nichtwohnen von 1 zu 2 entspricht – keine bedeutsamen verfassungsrechtlichen Risiken oder Begründungsaufwände für die Kommunen, soweit die Differenzierungsentscheidung des Satzungsgebers auf das sozial- und gesellschaftspolitische Ziel einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung zurückgeführt werden kann.

Wir gehen davon aus, dass relativ zeitnah mit einem weiteren Rechtsgutachten zu den verfassungsrechtlichen Anwendungsrisiken des differenzierten Hebesatzrechts in Nordrhein-Westfalen zu rechnen ist. Dieses dürfte sich voraussichtlich auch mit dem Ausmaß der Nivellierung in Relation zum unterschiedlichen Anteil von Gewerbe- und Wohngrundstücken auseinandersetzen. Das Gutachten gilt es abzuwarten. Zudem muss die Landesregierung auch den hiesigen Gemeinden, sofern an den differenzierten Hebesätzen festgehalten wird, eine Hilfestellung u. a. zur Begründungspflicht und der in der Gesetzesbegründung angesprochenen erdrosselnden Wirkung an die Hand geben.

Trotz dessen werden sehr wahrscheinlich die Gerichte über die (verfassungs-)rechtlichen Fragen hinsichtlich der Anwendung differenzierter Hebesätze entscheiden müssen. Denn fest steht, dass man bei einer Verabschiedung des Gesetzes die Flanke zusätzlicher erheblicher Widerspruchs- und Gerichtsverfahren auf kommunaler Ebene eröffnet.

Und hier offenbart das bisherige Gutachten in NRW auch bereits eine weitere finanzielle Sorge unsererseits. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass im Falle einer (hypothetischen) Gleichheitswidrigkeit einer differenzierenden Satzung ein Steuerausfallrisiko für die Kommunen besteht, das laut Gutachtern auf das Niveau einer Anwendung des niedrigeren Hebesatzes für alle Grundstücksarten begrenzt wäre.

Verlagerung der technischen Risiken auf die Kommunen

Der Entwurf blendet die uns bereits vielfach von kommunaler Seite gespiegelten Probleme einer rechtzeitigen IT-mäßigen Umsetzung differenzierender Hebesätze weitgehend aus. Städte und Gemeinden, deren Softwareanbieter eine programmtechnische Abbildung einer Differenzierung nicht rechtzeitig zur Verfügung stellen können, bliebe als einzige Option, auf eine Differenzierung der Hebesätze ganz zu verzichten. Der vorgeschlagene Gesetzestext soll dies zumindest lt. Aussagen der einbringenden Fraktionen durch den § 1 Abs. 1 Satz 3 ermöglichen. Damit soll den Gemeinden auch die Möglichkeit belassen werden, generell über das „Ob“ einer Differenzierung zu entscheiden. Somit würde den Gemeinden nach wie vor ermöglicht, einen einzigen Hebesatz für die Grundsteuer B auszuweisen.

Jedoch läge in der jetzigen Diktion des § 1 die Auslegung nahe, dass zunächst (für eine juristische Sekunde) differenzierte Hebesätze wieder „zusammengefasst“ und auf eine „identische Höhe“ gebracht werden können. Dies ist nicht ganz das, was man unter einer echten Option versteht und könnte durchaus für Verwirrung sorgen. Daher regen wir an, das „muss“ in § 1 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs in ein „kann“ zu ändern, um (a) den optionalen Charakter unmissverständlich zu verdeutlichen und (b), weil man schlechterdings kaum regeln kann, dass eine Gemeinde differenzieren „muss“, auf diese Differenzierung aber auch wieder verzichten „kann“. Wir bitten daher um Prüfung, ob der als **Anlage** beigefügte Formulierungsvorschlag zum § 1 Abs. 1 für mehr Klarheit sorgt.

Unabhängig von dieser erbetenen Klarstellung zum ausdrücklichen Verzicht auf differenzierte Hebesätze bei der Grundsteuer B bleibt der Umstand bestehen, dass jedenfalls das Risiko, eine Differenzierung technisch nicht mehr rechtzeitig umsetzen zu können, vollständig auf die kommunale Seite abgewälzt wird – inklusive der „politischen Kosten“, die ein ausbleibender Belastungsausgleich dann für die kommunale Seite hätte. Dass eine Vielzahl der Gemeinden eine technische Umsetzung in Anbetracht der möglichen Zeitschiene bis zur Verabschiedung des Gesetzes nicht mehr rechtzeitig umsetzen kann, dürfte ganz überwiegend anzunehmen sein.

Zu hinterfragen ist zudem, ob die Datenqualität der Finanzverwaltungen es den Kommunen überhaupt zum 01.01.2025 ermöglicht, die Differenzierung sauber und vollständig umzusetzen. Dazu bräuchten die Gemeinden zunächst 100 % der Grundlagenbescheide, um möglichst genau die Belastungverschiebungen und damit die Differenzierung der Hebesätze zu ermitteln. Da zudem die Grundsteuererklärung für den Hauptfeststellungszeitpunkt 01.01.2022 erfolgte, müsste zudem gewährleistet sein, dass z. B. die Artfortschreibungen (z. B. vom Nichtwohn- zum Wohngrundstück, oder umgekehrt) nach dem neuen Bewertungsrecht flächendeckend zeitnah erfolgen.

Folgeprobleme im Finanzausgleich und im Haushaltsrecht

Auch ohne die aktuelle Diskussion um differenzierte Hebesätze ist zu prüfen, inwieweit eine Veränderung der Grundsteuerhebesätze in Folge der Grundsteuerreform eine Änderung der Steuerkraftmesszahlermittlung in § 14 FAG zur Folge haben muss. Aufgrund der aktuellen Regelungen in § 14 FAG wirken die eventuellen Veränderungen ab 2025 erst bei der Steuerkraftmesszahlberechnung und damit der Verteilung der Schlüsselzuweisungen im FAG-Jahr 2027. Das in Aussicht gestellte neue FAG-Gutachten zur vertikalen Bedarfsermittlung greift die Überprüfung u. a. dieser Regelung nach unserer Lesart auf. Derzeit zumindest ist auch im bundesweiten Austausch noch völlig unklar, wie eine Steuerkraftmesszahlermittlung bei der Grundsteuer B angesichts unterschiedlichster Differenzierungskonstellationen bei den Städten und Gemeinden künftig aussehen könnte. Zumindest innerhalb der aktuellen FAG-Systematik (§§ 14, 15 und 19) scheint sie nicht ohne Weiteres umsetzbar zu sein.

Fortführung der Diskussion um eine Anpassung der Steuermesszahlen

Zusammenfassend bitten wir darum, den Gesetzentwurf noch einmal zu überdenken. Systematische Mehrbelastungen für Wohngrundstücke im Zuge der Grundsteuerreform können durch eine Anpassung der Grundsteuermesszahlen dauerhaft und verlässlicher vermieden werden.

Auch wir erkennen an, dass diese Lösung beim Land nicht zeitnah zum 01.01.2025 umzusetzen ist und können uns daher vorstellen, diese Anpassungen auch erst zum 01.01.2026 vorzubereiten und umzusetzen.

Sollte der Gesetzgeber die Notwendigkeit einer früheren Lösung über die differenzierten Hebesätze sehen, ist dringend daran zu appellieren, die Diskussion über eine landesgesetzliche Anpassung der Steuermesszahlen, z. B. nach Vorlage der ersten Erfahrungen bei den Hebesatzfestsetzungen in 2025, fortzuführen. Dafür müsste dringend auch die Gesetzesbegründung hinsichtlich der bisher als alternativlos dargestellten Hebesatzdifferenzierung relativiert werden.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen in der Beratung und im weiteren parlamentarischen Verfahren gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Bernward Küper
Landesgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt

Anlage