



Grundsteuerreform; „Schwarzer Peter“ für die Städte und Gemeinden?

Am 12.09.2024 haben die Koalitionsfraktionen CDU, SPD und FDP den Entwurf eines Grundsteuerhebesatzgesetzes Sachsen-Anhalt (Drs. 8/4588) in den Landtag eingebracht. Er sieht für die Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt abweichend von § 25 Abs. 4 des Grundsteuergesetzes in der am 01.01.2025 geltenden Fassung die Möglichkeit eines differenzierenden Hebesatzes im Bereich des Grundvermögens (Grundsteuer B) vor für die in einer Gemeinde liegenden unbebauten Grundstücke nach § 247 des Bewertungsgesetzes und für die in einer Gemeinde liegenden bebauten Grundstücke, die gemäß § 250 Abs. 3 des Bewertungsgesetzes im Sachwertverfahren zu bewerten sind einerseits und für die in einer Gemeinde liegenden bebauten Grundstücke, die gemäß § 250 Abs. 2 des Bewertungsgesetzes im Ertragswertverfahren zu bewerten sind andererseits. Hierüber hatte die Landesgeschäftsstelle mit E-Mail-Rundschreiben vom 17.09.2024 und 07.10.2024 informiert.

Hintergrund:

Nach der Neubewertung der Grundstücke im Rahmen der umzusetzenden Grundsteuerreform sind in den Bundesländern, welche das Grundsteuer-Bundesmodell umsetzen, Belastungsverschiebungen von gemischt und gewerblich genutzten Grundstücken hin zu den zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken zu beobachten. Mit Beschluss vom 12.03.2024 hatte das Präsidium Städte- und Gemeindebundes die Landesgeschäftsstelle gebeten, sich gegenüber der Landesregierung im Interesse der Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt für eine einheitliche Lösung dieser Belastungsverschiebungen durch eine, gegebenenfalls auch landesrechtliche, Anpassung der Steuermesszahlen einzusetzen. In der Folge haben wir Finanzminister Richter zunächst gebeten, sich für eine bundeseinheitliche Lösung der Belastungsverschiebungen mittels Nachsteuerung über die Steuermesszahlen einzusetzen. Eine Lösung über eine erweiterte Hebesatzautonomie wurde von der Landesgeschäftsstelle nachdrücklich abgelehnt.

Nachdem das Bundesfinanzministerium im April eine bundesgesetzliche Änderung zur Korrektur der vor Ort vielfach festzustellenden Belastungsverschiebungen von gewerblich und gemischt genutzten Grundstücken (Sachwertverfahren) hin zu den zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken (Ertragswertverfahren) mit der Begründung einer möglichst rechtssicheren Umsetzung der Grundsteuerreform zum 01.01.2025 ablehnte, hat die Landesgeschäftsstelle Finanzminister Richter mit einem weiteren Schreiben gebeten, die Länderöffnungsklausel ähnlich wie in den Bundesländern Sachsen oder Saarland zu nutzen und die reine Wohnnutzung durch eine frühestmögliche landesrechtliche Anpassung der Steuermesszahlen zu privilegieren.

In zwei Spitzengesprächen mit dem Finanzminister im Mai und im August dieses Jahres hat die Landesgeschäftsstelle dieser Forderung Nachdruck verliehen. Auch die Gründe für die Ablehnung einer erweiterten Hebesatzautonomie wurden auf verschiedensten Ebenen mehrfach kommuniziert.

Mit dem nunmehr vorliegenden Gesetzentwurf wird offenkundig, dass das Land Sachsen-Anhalt entgegen dem Votum des Städte- und Gemeindebundes beabsichtigt, das Problem über eine erweiterte Hebesatzautonomie für die sachsen-anhaltischen Städte und Gemeinden zu lösen. Nur von vereinzelt Kommunen ist gegenüber dem SGSA zuletzt eine Öffnung für eine derartige Lösung eingefordert worden.

Sachstand:

Bereits am 26.09.2024 fand eine Anhörung im Ausschuss für Finanzen des Landtages von Sachsen-Anhalt statt. Trotz der hier von der Landesgeschäftsstelle in einer Stellungnahme (www.kommunales-sachsen-anhalt.de; SGSA Mitgliederservice, Mitgliederinformationen, Stellungnahmen, Stellungnahme vom 24.09.2024) dargelegten und in der Anhörung vorgetragenen umfassenden Bedenken ist davon auszugehen, dass das Gesetz in der Landtagssitzung am 24./25. Oktober beschlossen wird.

Zwei Rechtsgutachten zum NWGrStHsG, welche auf Grund der nahezu wörtlichen Übernahme des dortigen Gesetzestextes in den hiesigen Gesetzentwurf auf die in Sachsen-Anhalt zu erwartende Rechtslage übertragbar sind, gelangen zu gegensätzlichen Auffassungen bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit differenzierender Hebesätze. Hierüber hat die Landesgeschäftsstelle mit E-Mail-Rundschreiben vom 07.10.2024 informiert. Die Gutachten waren Anlage zu diesem E-Mail-Rundschreiben.

a) Rechtsgutachten des Landes NRW zur Hebesatzdifferenzierung

Ein erstes, im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen erstelltes Rechtsgutachten 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.

Die Gutachter gelangen 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 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, weshalb sie deutlich empfehlen, dass die Gemeinden in Anbetracht der bestehenden verfassungsrechtlichen Risiken schon dem Grunde nach stets nur einen einheitlichen Hebesatz festlegen sollten.

Die Landesgeschäftsstelle hat basierend auf einer Kurzbewertung des aktuellen Gutachtens durch den Städtetag Nordrhein-Westfalen dem Finanzausschuss des Landtages von Sachsen-Anhalt mit ergänzender Stellungnahme (www.kommunales-sachsen-anhalt.de; SGSA Mitgliederservice / Mitgliederinformationen / Stellungnahmen / Stellungnahme vom 27.09.2024) die wesentlichen Kritikpunkte hinsichtlich der Anwendung differenzierte Hebesätze zukommen lassen. Der Landtag wird den Gesetzentwurf in zweiter Lesung am 24./25.10.2024 behandeln und voraussichtlich beschließen.

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 bestätigt in jedem Fall die von der Landesgeschäftsstelle 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.

Die Landesgeschäftsstelle sieht, auch gestützt auf den eingangs erwähnten Präsidiumsbeschluss, vor allem in der Mittel- bis Langfristsperspektive 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 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.“

In Anbetracht der erheblichen rechtlichen Bedenken kann die Landesgeschäftsstelle eine Anwendung differenzierender Hebesätze nicht empfehlen. Soweit sich eine Gemeinde nach Verabschiedung des GrStHsG LSA gleichwohl dafür entscheidet, wird empfohlen, 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 ist zu empfehlen, 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.

Bereits in der ergänzenden Stellungnahme vom 27.09.2024 hat die Landesgeschäftsstelle 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.

Die Landesgeschäftsstelle wird nunmehr auf die Landesregierung, vorrangig auf das Ministerium der Finanzen, zugehen und für eine Evaluierung und die Bereitschaft zur Messzahlpassung eintreten.

pa-ru