



**LANDTAG VON
SACHSEN-ANHALT**

GESETZGEBUNGS- UND BERATUNGSDIENST

**Mögliche rechtliche Konsequenzen für Gemeinden bei der Nutzung der angedachten
Hebesatzdifferenzierung bei der Grundsteuer**

Datum: 8. Juli 2025

Die Ausarbeitungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Landtag von Sachsen-Anhalt sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.



LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT | 39094 Magdeburg

...

im Hause

Ihr Zeichen/
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:

Bearbeitet von:

Tel.: +49 391 560-

Datum: 08.07.2025

Mögliche rechtliche Konsequenzen für Gemeinden bei der Nutzung der angedachten Hebesatzdifferenzierung bei der Grundsteuer

Sehr ...,

Sie baten den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) um gutachterliche Prüfung der möglichen rechtlichen Konsequenzen für Gemeinden bei Nutzung der Hebesatzdifferenzierung bei der Grundsteuer für land- und forstwirtschaftliche Flächen (Grundsteuer A) zum einen und für bebaute Grundstücke (Grundsteuer B) zum anderen.

Von besonderem Interesse sei die rechtliche Bewertung für den Fall, dass die Gemeinden eine weitere Unterdifferenzierung innerhalb der bebauten Grundstücke nach Wohn- und Nichtwohngrundstücken vornehmen. Es geht Ihnen insbesondere um die Fragen, ob für Kommunen möglicherweise eine Form der Rechtsunsicherheit und damit verbunden Klageverfahren möglich wären, wenn eine Kommune entsprechend differenzierte Hebesätze festlegt und wie die Sicherstellung einer verfassungsrechtlich abgesicherten Aufkommensneutralität erfolgen kann. Dem Prüfauftrag waren mehrere ergänzende Fragestellungen zur Bearbeitung beigelegt.

Sie teilen mit, dass Hintergrund Ihrer Anfrage massive Bedenken von Seiten der Kommunalverwaltung ... seien, die etwaige verfassungsrechtliche Aspekte aufgrund einer angeblich missglückten Gesetzgebung aufführe. Es sei mit einem Verstoß gegen den Verfassungsauftrag zu rechnen, für eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu sorgen.

Informationen zur Verarbeitung Ihrer Daten (Art. 13, 14 DSGVO) in der Landtagsverwaltung und Ihrer diesbezüglichen Rechte erhalten Sie bei Ihrer Bearbeiterin / Ihrem Bearbeiter oder im Internet unter <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/datenschutz/>.

Überweisungen an Landeshauptkasse Sachsen-Anhalt IBAN DE21 8100 0000 0081 0015 00 **BIC** MARKDEF1810
Tel. +49 391 560-0 **Fax** +49 391 560-1123 **E-Mail** landtag@lt.sachsen-anhalt.de **Internet** www.landtag.sachsen-anhalt.de
Hausadresse Domplatz 6-9, 39104 Magdeburg **Briefadresse** 39094 Magdeburg

Weiterhin sei mit einem möglichen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung sowie einem Aushebeln einer gesetzgeberischen Werteentscheidung durch eine an sich widersprüchliche Ausgestaltung der kommunalen Hebesätze und einem damit möglichen Verstoß gegen das Willkürverbot bei der konkreten Ausgestaltung der Hebesätze zu rechnen.

Zu Ihrem Prüfauftrag und den von Ihnen aufgeworfenen Fragen nimmt der GBD wie folgt Stellung:

1. Rechtssicherheit der Hebesatzdifferenzierung

a. Differenzierung der Hebesätze nach § 25 Abs. 4 Satz 1 GrStG

Zunächst soll unter diesem Prüfungspunkt auf die aufgeworfene Frage nach der Zulässigkeit der Differenzierung der Hebesätze bei der Grundsteuer zum einen für land- und forstwirtschaftliche Flächen und zum anderen für bebaute Grundstücke eingegangen werden. Dazu sieht § 25 Abs. 4 Satz 1 des Grundsteuergesetzes (GrStG) vor, dass der Hebesatz vorbehaltlich des § 25 Abs. 5 GrStG jeweils einheitlich sein muss:

1. für die in einer Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (sogenannte Grundsteuer A) und
2. für die in einer Gemeinde liegenden Grundstücke (sogenannte Grundsteuer B).

Diese Regelung ist in ähnlicher Fassung bereits seit dem 7. August 1973 in § 25 Abs. 4 Satz 1 GrStG enthalten und wurde bisher nicht als verfassungswidrig eingestuft. Die Vorgabe zur Einheitlichkeit der Steuerhebesätze (lediglich) innerhalb der genannten Fallgruppen 1 und 2 beruht darauf, dass es sich bei diesen Fallgruppen gemäß § 2 GrStG um unterschiedliche Steuergegenstände handelt. Dies rechtfertigt es, dass der Bundesgesetzgeber in § 25 Abs. 4 Satz 1 GrStG ermöglicht, für beide Fallgruppen jeweils verschiedene Steuerhebesätze festzusetzen, er jedoch innerhalb der einzelnen Fallgruppen die Festsetzung eines einheitlichen Hebesatzes verlangt. Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz, nach dem wesentlich Gleiches gleich zu behandeln ist, kommt aus hiesiger Sicht nicht in Betracht. Da die beiden Fallgruppen gerade nicht wesentlich gleich sind, dürfen sie rechtlich auch unterschiedlich behandelt werden.

Ein anderer Prüfungsmaßstab gilt jedoch hinsichtlich der ab dem 1. Januar 2025 anzuwendenden landesrechtlichen Differenzierungsmöglichkeit aufgrund § 1 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 2 und 3 des Grundsteuerhebesatzgesetzes Sachsen-Anhalt (GrStHsG LSA). Auf die aufgeworfenen Fragen bzgl. der Rechtmäßigkeit dieser Regelung wird im Folgenden eingegangen.

b. Differenzierung der Hebesätze nach § 1 Abs. 1 Satz 1 GrStHsG LSA

- *Gibt es verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine unterschiedliche Belastung von Wohn- und Nichtwohngrundstücken innerhalb der Grundsteuer B?*

- Welche Maßstäbe ergeben sich aus dem Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG für die Festsetzung unterschiedlicher Hebesätze?

Mit diesen Fragen wird auf die ab dem 1. Januar 2025 anzuwendende landesrechtliche Differenzierungsmöglichkeit nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 2 und 3 GrStHsG LSA Bezug genommen. § 1 Abs. 1 Satz 1 GrStHsG LSA sieht hinsichtlich der Festsetzung des Hebesatzes vor, dass abweichend von § 25 Abs. 4 des Grundsteuergesetzes der Hebesatz vorbehaltlich des § 25 Abs. 5 des Grundsteuergesetzes in der am 1. Januar 2025 geltenden Fassung jeweils einheitlich sein muss:

1. für die in einer Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft,
2. 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 (Nichtwohngrundstücke) sowie
3. für die in einer Gemeinde liegenden bebauten Grundstücke, die gemäß § 250 Abs. 2 des Bewertungsgesetzes im Ertragswertverfahren zu bewerten sind (Wohngrundstücke).

Mit dieser Regelung wird der oben dargestellte Grundsatz der Einheitlichkeit der Hebesätze, wie er in § 25 Abs. 4 Satz 1 GrStG normiert ist, dahingehend modifiziert, dass nicht nur zwischen den beiden Steuergegenständen des § 2 GrStG – Betriebe der Land- und Forstwirtschaft einerseits sowie Grundstücke andererseits – differenziert werden darf, sondern auch innerhalb des Steuergegenstandes der Grundstücke. Somit muss der Hebesatz ab dem 1. Januar 2025 für Nichtwohngrundstücke einheitlich sein. Das Gleiche gilt für Wohngrundstücke. Eine Differenzierung zwischen Nichtwohngrundstücken einerseits und Wohngrundstücken andererseits ist jedoch möglich. Dies hat zur Folge, dass die Gemeinden für Nichtwohngrundstücke einen anderen Hebesatz festsetzen können als für Wohngrundstücke. Hinsichtlich dieser Differenzierungsmöglichkeit bitten Sie um Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Folgendes ist dazu zu sagen:

aa. Vorgaben der Rechtsprechung

Höchststrichterliche Entscheidungen zur Frage der Verfassungsgemäßheit der Differenzierungsmöglichkeit innerhalb des Steuergegenstandes der Grundstücke liegen soweit ersichtlich noch nicht vor. Auf eine belastbare Rechtsprechung, auf deren Grundlage prognostiziert werden könnte, wie im Falle eines Rechtsstreites ein Gericht diese Rechtsfrage beantworten würde, kann somit nicht zurückgegriffen werden.

bb. Bewertung in der rechtswissenschaftlichen Literatur

Es gibt jedoch bereits mehrere rechtswissenschaftliche Gutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Differenzierungsmöglichkeit bei den Grundsteuerhebesätzen für Grundstücke. Diese sind im Ergebnis jedoch nicht einheitlich. Im Einzelnen:

- In ihrem umfassenden Gutachten stellen Drüen und Krumm zunächst darauf ab, dass Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG bei der Grundsteuer einen ausreichenden Gestaltungsspielraum für den abweichenden Landesgesetzgeber eröffnet, der auch eine Differenzierung bei den einzelnen Hebesätzen ermöglicht. Bei der Frage, inwieweit der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einer Privilegierung des Wohnens verfassungsrechtliche Grenzen setzt, kommen sie zu der Einschätzung, dass sich ein genauer Grenzwert nicht beziffern ließe. Jedenfalls dürfte ein Belastungsunterschied von 50 Prozent, wie er in Sachsen aufgrund der unterschiedlichen Messzahlen nach Maßgabe des Sächsischen Grundsteuermesszahlengesetzes gelte, auch im Falle einer kommunalen Hebesatzdifferenzierung keine Verhältnismäßigkeitszweifel aufwerfen, wenn die Gemeinde mit der Hebesatzdifferenzierung den sozial- und gesellschaftspolitischen Zweck einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. -reduzierung verfolge. Es sei nur eine grobe Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen, die den Gemeinden viel Spielraum belasse, und selbst bei einer nicht unerheblichen Mehrbelastungswirkung stünden dieser ein äußerst gewichtiger Sachgrund, ein sachgerecht abgegrenzter Kreis der Begünstigten und eine typischerweise folgende Belastungsrelativierung über die Ertragsteuern gegenüber.¹
- Pracht stellt in seinem Gutachten für den Landtag von Nordrhein-Westfalen ebenfalls darauf ab, dass der Landesgesetzgeber eine ausreichende Gesetzgebungskompetenz habe, um den Gemeinden die Möglichkeit zu eröffnen, unterschiedliche Hebesätze für Wohngrundstücke einerseits und Nichtwohngrundstücke andererseits festzusetzen. Aus seiner Sicht bestehen jedenfalls keine Bedenken gegen eine Hebesatzdifferenzierung, wenn zwischen den Hebesätzen kein sehr erheblicher Unterschied bestehe. Je weiter der Hebesatz zwischen Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken allerdings auseinanderliege, desto größer seien die Anforderungen für die Darlegung des erforderlichen Sachgrundes für die Differenzierung.²
- Eine abweichende Meinung – nicht nur hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz – vertreten hingegen Lampert und Hummel in ihrem Gutachten vom 24. September 2024. Sie gehen zwar davon aus, dass die Kompetenz des Landesgesetzgebers hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen zur Grundsteuer nicht auf einzelne Regelungsgegenstände begrenzt ist, bezweifeln aber wohl, dass der Landesgesetzgeber nur Teile der vom Bund im GrStG getroffenen Regelungen abweichend regeln kann.³

¹ Siehe Drüen und Krumm, Rechtsgutachten zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze durch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen erstattet für das Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen im August 2024, S. 9, 18 ff., 21 ff., 32, 51 und 80; Fundstelle am 8. Juli 2025: https://www.finanzenverwaltung.nrw.de/system/files/media/document/file/drueen-krumm_gutachten_grundsteuerhebesatzdifferenzierung_16-8-2024.pdf.

² Siehe Pracht, Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Fragen von differenzierenden Hebesätzen bei der Grundsteuer vom 28. Juni 2024, Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 3, 9, 12 ff. und 23; Fundstelle am 8. Juli 2025: <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI18-144.pdf;jsessionid=883CBDD656BB4C521943B609533D8202>.

³ Siehe Lampert und Hummel, rechtsgutachterliche Stellungnahme für den Städtetag Nordrhein-Westfalen vom 24. September 2024, Verfassungsrechtliche Risiken nordrhein-westfälischer Gemeinden im Falle der Festset-

Des Weiteren erscheint es den Gutachtern zweifelhaft, ob die Abmilderung oder Beseitigung von Mehrbelastungen durch die Grundsteuerreform ein hinreichend tragfähiger Grund zur Rechtfertigung der mit der Hebesatzdifferenzierung verbundenen Ungleichbehandlung ist. Letztlich müssten die Gemeinden prüfen, ob und in welchem Maße die Begünstigung sämtlicher Wohngrundstücke gerade auch gegenüber Nichtwohngrundstücken sachgerecht sei.⁴

Da die dargestellten Gutachten in ihrer Bewertung sehr unterschiedlich ausfallen, kann eine herrschende Meinung in der rechtswissenschaftlichen Literatur daraus nicht abgeleitet werden.

cc. Bewertung des GBD

Da weder auf eine belastbare Rechtsprechung noch eine herrschende Meinung in der Literatur zurückgegriffen werden kann, soll im Folgenden eine eigene verfassungsrechtliche Bewertung vorgenommen werden.

(1) Gesetzgebungskompetenz

Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers hinsichtlich einer Regelung zur Hebesatzdifferenzierung bestehen aus hiesiger Sicht nicht. Denn der Landesgesetzgeber ist gerade durch die Regelung zur konkurrierenden Gesetzgebung in Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 des Grundgesetzes berechtigt, von einer bundesgesetzlichen Regelung zur Grundsteuer durch Gesetz abweichen zu können. Wie sich aus der Begründung des Gesetzesentwurfes zur Änderung des Grundgesetzes ergibt, sollte durch diese Ermächtigung den Ländern eine umfassende abweichende Regelungskompetenz eröffnet werden.⁵ Diese Abweichungskompetenz der Länder ist auch nicht auf einzelnen Regelungsgegenstände oder -aspekte beschränkt.⁶ Es dürfte daher zulässig sein, wenn der Landesgesetzgeber hinsichtlich der vom Bund vorgesehenen Rechtslage vollumfänglich etwas anderes regelt oder auch nur für Teile davon abweichende Regelungen trifft.

(2) Kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz

Hinsichtlich eines Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz kann sich eine Prüfung an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes im Urteil vom 10. April 2018 orientieren, in dem das Gericht die folgenden Vorgaben zur Neuordnung der Bemessung der Grundsteuer gemacht hat:

zung differenzierender Grundsteuer-Hebesätze, Vorlage 5 zur Drs. 8/4588, S. 4 f. sowie S. 30 f.; weitere Fundstelle am 8. Juli 2025: https://www.herne.de/PDF/Rathaus/steuern/6_staedtetag_nrw_gutachten_lampert_hummel.pdf.

⁴ Siehe Lampert und Hummel, a.a.O., S. 5 ff. sowie S. 37 ff.

⁵ Siehe Drs. des Deutschen Bundestages 19/11084 vom 25. Juni 2019, S. 1 und 4.

⁶ Siehe Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetzkommentar, Loseblattkommentar, Band V, Art. 68-87, Stand: März 2020, Art. 72 Rn. 234a.

- Nach Ansicht des Gerichts lässt Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Bewertungsvorschriften für die steuerliche Bemessungsgrundlage einen weiten Spielraum, verlangt aber ein in der Relation realitätsgerechtes Bewertungssystem. Die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundsätze zur Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes im Steuerrecht verlangen auch auf der Ebene der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung der Wertbemessung. Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Dabei wird dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung verwehrt. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen.⁷
- Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Artikel 3 Abs. 3 des Grundgesetzes annähern.⁸
- Gleichheitsrechtlicher Ausgangspunkt im Steuerrecht ist der Grundsatz der Lastengleichheit. Die Steuerpflichtigen müssen dem Grundsatz nach durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belastet werden. Der Gleichheitssatz belässt dem Gesetzgeber einen weit reichenden Entscheidungsspielraum sowohl bei der Auswahl des Steuergegenstandes als auch bei der Bestimmung des Steuersatzes. Die Bemessungsgrundlage einer Steuer muss, 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 abbildet. Um beurteilen zu können, ob die gesetzlichen Bemessungsregeln eine in der Relation realitätsgerechte Bewertung der erfassten Güter und damit Bewertungsergebnisse im Einzelfall sicherstellen, muss das Gesetz das für den steuerlichen Belastungsgrund als maßgeblich erachtete Bemessungsziel erkennen lassen. Ausgehend von diesen Vorgaben hat der Gesetzgeber für die Wahl der Bemessungsgrundlage und die Ausgestaltung der Regeln ihrer Ermittlung einen großen Spielraum, solange sie nur prinzipiell

⁷ So das Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. April 2018, Az.: 1 BvL 11/14, Rn. 92 bis 94, zitiert nach juris.

⁸ So das Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. April 2018, Az.: 1 BvL 11/14, Rn. 95, zitiert nach juris.

geeignet sind, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen. Dabei ist er auch nicht verpflichtet, sich auf die Wahl nur eines Maßstabs zur Bemessung der Besteuerungsgrundlage festzulegen. Je nach Art und Vielfalt der von der Steuer erfassten Wirtschaftsgüter wird eine gleichheitsgerechte Bemessung der Erhebungsgrundlage ohnehin oft nur durch die Verwendung mehrerer Maßstäbe möglich sein. Bei der Wahl des geeigneten Maßstabs darf 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 können, dabei aber deren verfassungsrechtliche Grenzen wahren müssen. Jedenfalls muss 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.⁹

- Vor diesem Hintergrund bestehen an der Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 1 GrStHsG LSA, soweit dieser nicht nur zwischen den beiden Steuergegenständen des § 2 GrStG – Betriebe der Land- und Forstwirtschaft einerseits sowie Grundstücke andererseits – eine Differenzierung des Hebesatzes zulässt, sondern zudem auch innerhalb des Steuergegenstandes der Grundstücke, aus hiesiger Sicht keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Gesetz lässt das für den steuerlichen Belastungsgrund als maßgeblich erachtete Bemessungsziel erkennen. Denn zum einen ergibt sich aus der Begründung des Gesetzentwurfes, dass das Gesetz dazu dienen soll, den Kommunen die Möglichkeit zu verschaffen, mögliche Mehrbelastungen für Wohngrundstücke abzumildern und das hohe soziale Gut des Wohnens zu fördern. Die Grundstücksarten, bei denen das Wohnen nicht im Vordergrund steht bzw. die den Bereich des Wohnens nicht abdecken, würden daher unter dem Begriff „Nichtwohngrundstücke“ zusammengefasst.¹⁰ Zum anderen regelt § 1 Abs. 1 Satz 2 GrStHsG LSA, dass der einheitliche Hebesatz für Nichtwohngrundstücke nicht niedriger sein darf als der einheitliche Hebesatz für Wohngrundstücke. Damit wird das gesetzgeberische Ziel, das hohe soziale Gut des Wohnens zu fördern nochmals unterstrichen. Die konkrete Ausführung des Gesetzes obliegt laut der Gesetzesbegründung den Gemeinden. Denn dort heißt es, dass mit der Regelung künftig den Kommunen ein Lenkungsinstrument zur Verfügung stehe, das in der Verantwortung der Kommunen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grenzen im Rahmen ihrer Beschlüsse über die Höhe der Hebesätze ausgeübt werden müsse.¹¹ Aus den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes lässt sich nicht entnehmen, dass der Gesetzgeber zu einer detaillierteren Regelung verpflichtet sei. Denn nach diesen Vorgaben hat der Gesetzgeber für die Wahl der Bemessungsgrundlage und die Ausgestaltung der Regeln ihrer Ermittlung einen großen Spielraum.¹²

⁹ So das Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. April 2018, Az.: 1 BvL 11/14, Rn. 96 bis 98, zitiert nach juris.

¹⁰ Drs. 8/4588, S. 7.

¹¹ Drs. 8/4588, S. 6.

¹² Siehe Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. April 2018, Az.: 1 BvL 11/14, Rn. 98, zitiert nach juris.

(3) Kein Verstoß gegen den Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Hinsichtlich der Frage nach einem möglichen Verstoß gegen den Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist festzuhalten, dass die Verpflichtung der Kommunen zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Land aus Artikel 35a der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Verf ST) soweit ersichtlich nicht verlangt, dass es für alle Gemeinden eine einheitliche Regelung geben muss. Insoweit ist zu beachten, dass sich die Rechtsetzungskompetenz der Gemeinden, den Hebesatz selbst festzulegen, unmittelbar aus Art. 106 Abs. 6 Satz 2 des Grundgesetzes ergibt. Dieses im Grundgesetz gesicherte Recht der Kommunen wird durch das Leitbild der Landesverfassung zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht beseitigt. Die in Art. 35a Verf ST aufgenommene Regelung ist nach dem Wortlaut auf eine Gleichwertigkeit, nicht aber auf eine Gleichartigkeit oder Einheitlichkeit gerichtet. Staatsziel ist daher auch nicht die Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse oder gar der Hebesätze. Vielmehr sind die unterschiedlichen strukturellen, historischen, kulturellen, gesellschaftlichen und natürlichen Voraussetzungen der Landesteile zu berücksichtigen und es ist darauf hinzuwirken, dass die Menschen in Sachsen-Anhalt in allen Landesteilen die gleichen Chancen für ihre Lebensentwicklung haben und dass sich die Lebensbedingungen nicht derart auseinanderentwickeln, dass das allgemeine Sozialgefüge ernsthaft beeinträchtigt ist.¹³ In der Schaffung der Möglichkeit, unterschiedliche Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke festzusetzen liegt daher nach hiesiger Einschätzung kein Verstoß gegen den Grundsatz der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Vielmehr eröffnet es den Kommunen gerade Wege, auf regional vorhandene Bedingungen einzugehen und eventuelle Mehrbelastungen für Wohngrundstücke abzumildern und damit einen positiven Beitrag zur Stabilisierung der Wohn- und Lebensverhältnisse zu leisten.

Darüber hinaus ist anerkannt, dass sich auch das allgemeine Gebot der Gleichbehandlung nur an den jeweiligen Hoheitsträger richtet und daher nicht zwischen verschiedenen Hoheitsträgern gilt, also gerade nicht zwischen verschiedenen Gemeinden, die für die Festsetzung des Hebesatzes zuständig sind.¹⁴

(4) Willkürverbot

Soweit Sie nach einem möglichen Verstoß gegen das Willkürverbot bei der konkreten Ausgestaltung der Hebesätze fragen, hängt dies nicht von den Vorgaben durch das Landesgesetz ab, sondern allein vom der Festsetzung durch die Gemeinden. Daher ist bei der Festsetzung durch die Gemeinde auf eine willkürfreie Handhabung zu achten.¹⁵ Eine solche Pflicht ergibt

¹³ Gesetzesbegründung zur Einführung von Art. 35a Verf ST, Drs. 7/5550, S. 45; vgl. dazu auch die Kommentierungen zu vergleichbaren Regelungen in anderen Landesverfassungen: PdK Bay A-3, BV Art. 3 Rn. 96 ff., beck-online; Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, BWVerf Art. 3a Rn. 30 g., beck-online; PdK BW A-3, LV Art. 3a 3., beck-online; PdK He A-3, HV Art. 26g Rn. 10, beck-online.

¹⁴ Siehe Bundesverfassungsgericht zum Anspruch auf Gleichbehandlung, Urteil vom 10. April 2018, Az.: 1 BvL 11/14, Rn. 99 f., zitiert nach juris; siehe Pracht, a.a.O., S. 14 f.

¹⁵ Vgl. dazu auch die Begründung zum Entwurf des GrStHG LSA, Drs. 8/4588, S. 5.

sich für die Gemeinden bereits aus dem Umstand, dass diese gemäß Artikel 87 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung verwalten. Zudem räumt Artikel 106 Abs. 6 Satz 2 des Grundgesetzes den Gemeinden das Recht ein, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer (nur) im Rahmen der Gesetze festzusetzen.

2. Risiken bei der Umsetzung durch die Kommunen

- *Können Kommunen haftungsrechtlichen Risiken ausgesetzt sein, wenn sie Hebesätze so differenzieren, dass eine Gruppe von Steuerpflichtigen im Verhältnis unverhältnismäßig belastet wird?*

Eine unverhältnismäßige Belastung einer Gruppe von Steuerpflichtigen wäre nach den oben dargestellten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes nicht zulässig und könnte rechtliche Konsequenzen bis hin zu einer Unwirksamkeit der Hebesatzdifferenzierung und der darauf beruhenden Grundsteuerbescheide nach sich ziehen.¹⁶

- *Inwiefern sind die Kommunen verpflichtet, die Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit der Hebesätze darzulegen?*

Eine Verpflichtung zur Begründung der Hebesatzsatzungen folgt weder aus allgemeinen Erwägungen noch aus dem Kommunalverfassungsgesetz (KVG LSA). Zwar wird in § 9 Abs. 3 KVG LSA eine Regelung zur Bekanntmachung von Satzungen getroffen, sofern Begründungen Bestandteile von Satzungen sind. Eine Pflicht, die Hebesatzsatzungen mit einer Begründung zu versehen, ergibt sich daraus jedoch nicht. Eine solche Pflicht folgt auch nicht aus dem GrStHsG LSA, sodass auch insoweit keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden besteht, den Hebesatzsatzungen eine Begründung beizufügen. Es besteht jedoch seitens der Gemeinde eine Dokumentationsobliegenheit, um bspw. im Falle einer gerichtlichen Prüfung zu dem Zweck der Differenzierung und damit zur Verfassungsgemäßheit der Hebesätze ausführen zu können.¹⁷

3. Aufkommensneutralität als Zielsetzung

- *In welchem rechtlichen Rahmen können Gemeinden die Hebesatzdifferenzierung nutzen, um die Aufkommensneutralität zu gewährleisten, ohne gegen das Willkürverbot oder andere verfassungsrechtliche Grundsätze zu verstoßen?*

Der rechtliche Rahmen wurde unter Nummer 1 bereits dargelegt. Hierbei wird zu beachten sein, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen zunehmen, je stärker die Hebesätze für Wohngrundstücke von den Hebesätzen für Nichtwohngrundstücken abweichen sollen.

¹⁶ Siehe Drüen und Krumm, a.a.O., S. 62 ff.

¹⁷ Siehe Drüen und Krumm, a.a.O., S. 52 ff., insbesondere S. 60.; vgl. dazu auch die Begründung zum Entwurf des GrStHsG LSA zum Willkürverbot, Drs. 8/4588, S. 5.

Eine konkrete Grenze der prozentualen Abweichung kann hier allerdings nicht benannt werden. Auch die Festlegung auf eine feste Grenze von 50 Prozent erscheint aus Sicht des GBD nicht ausreichend begründbar.

- *Welche Handlungsspielräume haben Kommunen, wenn aufgrund struktureller Besonderheiten keine vollumfängliche Aufkommensneutralität erreicht werden kann?*

Die Frage ist aus Sicht des GBD so zu verstehen, dass eine Gemeinde trotz Anwendung aller Gestaltungsmöglichkeiten aufgrund struktureller Besonderheiten keine Aufkommensneutralität erreichen kann. In diesem Fall dürften alle Handlungsspielräume ausgeschöpft sein. Wenn eine Aufkommensneutralität in diesem Fall dennoch nicht erreicht werden kann, ist dies wohl hinzunehmen. Bei dem Ziel der Aufkommensneutralität handelt es sich letztlich nicht um eine verfassungsrechtliche Vorgabe, die eine verpflichtende Schranke für die Festsetzung der Hebesätze darstellen würde, sondern um einen politischen Appell an die Gemeinden.¹⁸

4. Informationspflicht der Kommunen

- *Sind die Gemeinden verpflichtet, den Stadträten eine vollständige rechtliche und ökonomische Begründung der Hebesatzvorschläge vorzulegen?*

Damit die Vertretung über die Satzung beschließen kann, sind die Begründungen für die Festlegung der Hebesätze in der Beschlussvorlage oder in anderer Form offenzulegen. Dies dient zugleich auch den bereits oben aufgeführten Dokumentationszwecken.¹⁹

- *Welche Dokumentations- und Transparenzanforderungen bestehen für die Entscheidungsfindung in den Räten, um rechtliche Anfechtungen zu vermeiden?*

Im KVG LSA finden sich solche Regelungen nicht. Diesbezüglich ist wohl die jeweilige Hauptsatzung (§ 10 KVG LSA) oder die jeweilige Geschäftsordnung (§ 59 KVG LSA) auf Regelungen zu überprüfen.

5. Verfahrensrechtliche Fragen

- *Welche Anforderungen stellt die Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Begründung der Hebesatzbeschlüsse?*

Hinsichtlich dieser Frage gelten die Ausführungen zu Nummer 2 entsprechend.

¹⁸ Siehe Lampert und Hummel, a.a.O., S. 27 und S. 35 f.

¹⁹ Siehe Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt zu den Anforderungen an die Festsetzung der Kreisumlage, Urteil vom 22. November 2022, Az.: 4 L 30/21, Rn. 67, zitiert nach juris; vgl. dazu auch die Begründung zum Entwurf des GrStHsG LSA, Drs. 8/4588, S. 5.

- *Wie ist die Rechtsprechung zu Abweichungen innerhalb der Grundsteuerregelungen in anderen Bundesländern zu bewerten, und welche Rückschlüsse lassen sich hieraus für Sachsen-Anhalt ziehen?*

Da – soweit dies ersichtlich ist – bisher keine belastbare Rechtsprechung zu den Differenzierungen der Hebesätze bei Grundstücken nach Wohn- und Nichtwohngrundstücken vorliegt, können insofern auch noch keine Rückschlüsse gezogen werden.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

urheberrechtlich geschützt - kommerzielle Nutzung untersagt