

Stellungnahme zu Gesetzesentwurf der Regierung des Saarlandes: Gesetz zur Einführung einer Landesgrundsteuer (Saarländisches Grundsteuergesetz, GrStG-Saar) Landtagsdrucksache 16/1653 vom 09.04.2021

1 Hintergrund

Die vom Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 10. April 2018 bis zum Jahresende 2019 verlangte Grundsteuerreform wurde fristgerecht durch die Verabschiedung im Bundestag und Bundesrat umgesetzt. Im Kern ging es dabei um die Neuentwicklung von Bewertungsmaßstäben für die Grundsteuer. Das Bundesverfassungsgericht hatte die Bewertung bebauter Grundstücke aufgrund der Einheitswerte von 1964 (West) und 1935 (Ost) als nicht konform mit dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3, Abs 1 GG beurteilt und eine Neuregelung verlangt. Zudem war die Gesetzgebungskompetenz des Bundes von rechtswissenschaftlicher Seite nicht unumstritten, weshalb eine verfassungsrechtliche Klarstellung der Bundeskompetenz angestrebt wurde.

Faktisch handelt es sich deshalb bei der Grundsteuerreform um ein ganzes Gesetzespaket, das die Änderung des Grundgesetzes (GG), die Änderung des Grundsteuergesetzes (GrStG) und die Änderung des Bewertungsgesetzes (BewG) enthält. Um die Zustimmung aller Länder im Bundesrat zu erzielen, wurde wegen sich abzeichnender Widerstände gegen die vom Bund angestrebte Lösung eine Öffnungsklausel für Länder, die eigene Regelungen treffen wollen, geschaffen.

Grundsätzlich wird nach der Bundesgesetzgebung von 2019 die Grundsteuerlast künftig anhand von Grundstückswert (anstatt der veralteten Einheitswerte), einer deutlich verringerten Steuermesszahl und dem den Gemeinden obliegenden Hebesatz wie folgt ermittelt:

Grundstückswert x Steuermesszahl x Hebesatz = Jahresgrundsteuerbetrag/Grundsteuerlast

Die Neuregelung der Grundsteuer beinhaltet eine Neuregelung der Bewertungsmethode von Grund und Boden im BewG. Diese bezieht sich im Kern auf ein Bewertungssystem für bebauten Grundstücke und deren Wertermittlung. Zudem werden die Steuermesszahlen, mit denen der Grundstückswert multipliziert wird, durch das GrStG bundeseinheitlich festgelegt.

Gleichzeitig wird den Ländern aber über die im GG verankerte Öffnungsklausel die eigenständige Gestaltung der Grundsteuer ermöglicht. Die Länder können also bei der Grundstücksbewertung wie bei der Steuermesszahl eigene Regelungen treffen. Diesen Weg hat nicht nur Bayern mit der Umsetzung eines reinen Flächenprinzips beschritten, sondern auch Hessen, Baden-Württemberg, Niedersachsen Hamburg und Sachsen haben eigene Modelle entwickelt. Nordrhein-Westfalen, Berlin, Thüringen, Rheinland-Pfalz, Bremen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg folgen dagegen dem Bundesmodell.

Die Festlegung der Hebesätze liegt in der Kompetenz der Gemeinden und bleibt von den bundesgesetzlichen Regelungen unberührt. Den Gemeinden wird allerdings eine Möglichkeit zur Mobilisierung baureifen Landes im GrStG eingeräumt, indem ihnen die Möglichkeit zu einem vom Gemeindehebesatz abweichenden (erhöhten) Hebesatz für baureife Grundstücke zur Behebung von Grundstücks- und Wohnungsnot gegeben wird – diese Möglichkeit wird auch als „Grundsteuer C“ bezeichnet.

Immer wieder wurde in der Diskussion um die Grundsteuerreform eine aufkommensneutrale Ausgestaltung postuliert. Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts lässt sich ein solcher Auftrag aber nicht ableiten. Damit ist die aufkommensneutrale Ausgestaltung als politische Zielsetzung oder auch Forderung, dem auch das Bundesfinanzministerium bei der Ausgestaltung der Grundsteuerreform gefolgt ist, anzusehen.

2. Gesetzliche Neuregelungen des Bundes

Die Änderung des Grundgesetzes enthält die Klarstellung zur konkurrierenden Gesetzgebung bei der Grundsteuer (Art. 105 GG) sowie die Öffnungsklausel für die eigenständige Gestaltung der Grundsteuer durch die Länder im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 und 125 GG).

Die Regelungen des Bewertungsgesetzes (BewG) beziehen sich im Wesentlichen auf die Abgrenzung und Bewertungsregeln für verschiedene Grundstücksarten und die Regelungen des Grundsteuergesetzes (GrStG) im Wesentlichen auf die auf verschiedene Grundbesitzformen anzuwendenden Steuermesszahlen.

Die Steuermesszahl ist der Multiplikator, mit dem der Grundstückswert multipliziert wird. Aus dieser Multiplikation ergibt sich der Steuermessbetrag, der den Gemeinden übermittelt wird und den diese mit ihrem Hebesatz multiplizieren. Das Ergebnis dieser Multiplikation ergibt dann die ausschließlich der Gemeinde zufallende Steuerlast oder den Jahresgrundsteuerbetrag.

Grundsätzlich unterscheiden GrStG und BewG nach verschiedenen Grundvermögensarten, denen bestimmte Steuermesszahlen zugeordnet werden, und zwar wie folgt:

- land- und forstwirtschaftliches Vermögen; für dieses wird eine Steuermesszahl von 0,55 Promille festgelegt;
- Grundvermögen, das sind alle Grundstücke, die nicht zum land- und forstwirtschaftlichen Vermögen zählen. Das Grundvermögen wird wiederum unterteilt in:
 - unbebaute Grundstücke, deren Grundsteuerwert durch Multiplikation ihrer Fläche mit dem jeweiligen Bodenrichtwert ermittelt wird; hier wird die Steuermesszahl von 0,34 Promille festgelegt;
 - bebaute Grundstücke, also Grundstücke, auf denen sich benutzbare Gebäude befinden; dabei wird unterschieden zwischen:
 - rein zum Wohnen genutzte bebaute Grundstücke, deren Wert nach dem Ertragswertverfahren ermittelt wird; dabei ergibt sich der Grundsteuerwert aus

der Summe des kapitalisierten Reinertrags und des abgezinnten Bodenwerts; auch hier wird die Steuermesszahl auf 0,34 Promille festgelegt;

- rein oder teilweise geschäftlich genutzte bebaute Grundstücke, deren Wert nach dem Sachwertverfahren ermittelt wird; hier ergibt sich der Grundsteuerwert aus der getrennten Ermittlung des Wertes der Gebäude (Gebäudesachwert) und des Bodenwertes. Der Bodenwert wird nach der Maßgabe für unbebaute Grundstücke ermittelt, während der Gebäudewert anhand der Normalherstellungskosten auf Grundlage der Baupreisindizes des Statistischen Bundesamtes berechnet wird. Auch hier beträgt die Steuermesszahl 0,34 Promille.

Das Grundsteuergesetz enthält auch die Möglichkeit, baureife Grundstücke für die Bebauung in Gebieten mit besonderem Wohnraumbedarf zu mobilisieren. Dazu können baureife Grundstücke als besondere Grundstücksgruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke bestimmt werden und ein vom Hebesatz für unbebaute Grundstücke abweichender Hebesatz festgelegt werden. Baureife Grundstücke sind unbebaute Grundstücke, die von ihrem Zustand und der Lage öffentlicher Vorschriften sofort bebaut werden können.

Das GrStG sieht außerdem eine (um 25%) ermäßigte Steuermesszahl für Grundstücke mit Bebauung nach dem Wohnraumförderungsgesetz vor. Der soziale Wohnungsbau soll also eine bevorzugte Behandlung gegenüber anderen Wohngrundstücken erfahren und so gesondert und zusätzlich zum privaten Wohneigentum gefördert werden.

3 Die Vorlage der Landesregierung für eine Landesgrundsteuer

Die Gesetzesvorlage der Regierung des Saarlandes zu einem Saarländischen Grundsteuergesetz (GrStG-Saar) macht – wenn auch in moderatem Umfang – von der Öffnungsklausel des GG Gebrauch und zielt eine vom Bundesrecht abweichende Behandlung der Grundstücke des Grundvermögens an. Sie bezieht sich also nicht auf land- und forstwirtschaftliches Vermögen.

Beim Grundvermögen werden – abweichend von der Bundesregelung – unterschiedliche Steuermesszahlen für unbebaute Grundstücke, bebaute Grundstücke und geschäftlich genutzte bebaute Grundstücke angewendet. Die Bewertungsmethode und -systematik der Bundesgesetzgebung werden jedoch übernommen. Die Neubewertung der Grundstücke erfolgt nach dem von der Bundesgesetzgebung vorgegebenen Bodenwertprinzip (siehe unter 2). Diese Wertermittlung wird im Laufe des Jahres 2021 im Saarland anlaufen. Bisher stehen also keine Daten zu den Grundvermögenswerten zur Verfügung. Entsprechend ist die Abschätzung des Steueraufkommens, der Steuerlast und Steuerverteilung zum jetzigen Zeitpunkt mit erheblichen Unwägbarkeiten versehen.

Dennoch hat sich die Landesregierung bereits jetzt für eine gesonderte saarländische Lösung zur Grundsteuerreform entschlossen: Die Messzahlen für unbebaute Grundstücke und geschäftlich genutzte bebaute Grundstücke werden fast verdoppelt, während die Steuermesszahl des Bundes für bebaute Wohngrundstücke übernommen wird. Die Messzahlen nach dem vorliegenden Entwurf in § 1, Abs. 1 GrStG-Saar lauten wie folgt:

- unbebaute Grundstücke: 0,64 Promille
- rein zum Wohnen genutzte bebaute Grundstücke: 0,34 Promille
- rein oder teilweise geschäftlich genutzte bebaute Grundstücke: 0,64 Promille

In der Begründung argumentiert die Landesregierung, dass Modellrechnungen ergeben hätten, dass die Anwendung des Bundesmodells eine relativ stärkere Belastung der Wohngrundstücke und damit eine Verschiebung der gesamten Steuerlast in Richtung privat genutzten Wohneigentums zur Folge hätte. Das heißt, die Gruppe der privaten Eigenheimbesitzer würde stärker belastet und die Gruppe der geschäftlich Nutzenden würde entlastet. Um dieser Verschiebung entgegenzuwirken, behält das GrStG-Saar die bundesgesetzlich geregelte Steuermesszahl für privates Wohneigentum bei, erhöht aber die Messzahl für unbebaute und geschäftlich genutzte Grundstücke erheblich.

Der §1, Abs. 2 GrStG-Saar formuliert einen Bezug zur ermäßigten Behandlung des sozialen Wohnungsbaus in §15, Abs. 2 bis 5 des GrStG des Bundes. Dieser Absatz erschließt sich in seiner Bedeutung nicht unmittelbar. In der Bundesregelung wurde eine um 25 Prozent ermäßigte Steuermesszahl für zum Wohnen genutzte bebaute Grundstücke eingearbeitet, wenn sie unter das Wohnraumförderungsgesetz fallen. Damit fördert die Bundesregelung über die ermäßigte Steuermesszahl den sozialen Wohnungsbau und damit die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums. Zudem entlastet eine niedrigere Messzahl für sozialen Wohnungsbau die Mieter in diesem Wohnsegment, da die Grundsteuer mit den Nebenkosten auf die Mieter überwältigt wird. Damit werden Mieter im sozialen Wohnungsbau direkt bei der Höhe der Nebenkosten entlastet.

4 Würdigung der Arbeitskammer

Die Vorlage der saarländischen Landesregierung hält sich im Kern an die von der Bundesgesetzgebung vorgegebene Systematik und Wertermittlung. Mit der Differenzierung der Messzahlen, die auf das Grundvermögen anzuwenden sind, wird versucht, den absehbaren Verzerrungen im Grundsteueraufkommen entgegenzuwirken.

Die Begründung zur Vorlage gibt an, dass sich der Anteil aus geschäftlich genutztem Grundeigentum innerhalb des Steueraufkommens halbieren würde. Somit käme es zu einer im Vergleich zum jetzigen Zustand überproportional hohen Steuerlast für Wohneigentumsbesitzer, während Besitzer geschäftlich genutzter Grundstücke relativ entlastet würden. Hinsichtlich der Verteilung der Steuerlast ist dies für das Saarland problematisch, weil der Besitz von Wohneigentum in der saarländischen Bevölkerung überdurchschnittlich hoch zum Bundesdurchschnitt ist. Saarländische Hausbesitzerinnen und -besitzer, die sich mühevoll ein Eigenheim erspart haben, würden also relativ stärker belastet als etwa gewerblich nutzende Grundbesitzerinnen und -besitzer. Dass dieser Effekt mit der Variation der Messzahlen „neutralisiert“ werden soll, ist ein begrüßenswerter Ansatz der Landesregierung die Steuergerechtigkeit zwischen verschiedenen Grundvermögensarten zu wahren.

Auch hinsichtlich des kommunalen Steueraufkommens könnte die überdurchschnittliche Belastung des Wohneigentums zu unerwünschten Verschiebungen beim Steueraufkommen einzelner Kommunen führen. Gemeinden mit hohem Gewerbeanteil an der Grundsteuer würden zu den Verlierern und „Wohngemeinden“ zu den Gewinnern der Grundsteuerreform. Diese Umverteilung und damit ungleichgewichtige Finanzausstattung zwischen den saarländischen Kommunen aufgrund der Grundsteuerreform soll ebenfalls durch die

Variation der Messzahlen entgegengewirkt werden. Auch diese Zielsetzung der Vorlage der Landesregierung ist voll und ganz zu unterstützen, um die ohnehin teilweise prekäre Lage in saarländischen Kommunen nicht noch weiter zu verstärken.

Vor diesem Hintergrund ist die Gesetzesvorlage als Beitrag zur Beibehaltung der Steuergerechtigkeit und Steuerverteilung zu sehen. Darüber hinaus intendiert sie, einen Beitrag zur gleichmäßigen Finanzausstattung der saarländischen Kommunen zu leisten und künftige Ungleichgewichte in der Steuerverteilung zu vermeiden.

5 Kritik der Arbeitskammer

Grundsätzliche Kritik ist an der Formulierung des §1, Abs. 2 der Vorlage zum GrStG-Saar zu üben. Hier sollte der Gesetzgeber eine Klarstellung hinsichtlich der Ermäßigung der Steuermesszahl um 25% für sozialen Wohnungsbau analog zur Bundesregelung einfügen. Die vorgelegte Formulierung kann so verstanden werden, als ob Wohneigentum vollkommen gleich behandelt würde. Damit würde das Saarland von der Bundesregelung, die zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus die Ermäßigung der Steuermesszahl vorsieht, abweichen.

Angesichts der ohnehin äußerst problematischen Lage im saarländischen sozialen Wohnungsbau plädiert die Arbeitskammer für die Übernahme der Bundesregelung, also eine entsprechend klarstellende Formulierung in §1, Abs. 2 hinsichtlich der Ermäßigung der Steuermesszahl um 25 Prozent für Wohneigentum, das unter das Wohnraumförderungsgesetz fällt. Die vorliegende Formulierung eröffnet Raum für Interpretation und setzt damit keine klaren Signale, sozialen Wohnraum zu schaffen.

Zwar hat in den letzten Jahren die Zahl der Sozialwohnungen im Saarland zugenommen. Dennoch ist das Saarland immer noch weit abgehängt vom Bundesdurchschnitt – und zwar in keiner Relation zu seinem überdurchschnittlichen Eigenheimanteil: Während das Saarland rund 60 Sozialwohnungen pro 100.000 Einwohner im Jahr 2019 verzeichnet, gab es im Bundesdurchschnitt 2019 rund 1.370 sozial gebundene Wohnungen pro 100.000 Einwohnern. Angesicht dieser dramatischen Lücke im sozialen Wohnungsbau steht es dem Saarland nicht nur gut zu Gesicht, sondern es ist dringend erforderlich die Signale für sozialen Wohnungsbau klar und eindeutig zu setzen und im vorliegenden Gesetz zu formulieren.

Die Arbeitskammer des Saarlandes fordert deshalb eine diesbezügliche Klarstellung in der Formulierung des §1, Abs. 2, um mindestens die vom Bundesgesetzgeber intendierte Förderung des sozialen Wohnungsbaus auch im Saarland sicherzustellen.

Zusätzliche Kritik ist an der Intransparenz der Herleitung der Messzahlen zu üben. Da die Festlegung der vom Bundesmodell abweichenden Steuermesszahlen laut Gesetzesbegründung auf Modellrechnungen beruht, wäre es der Transparenz und Verständlichkeit des Gesetzesvorhabens förderlich gewesen, die entsprechenden Zahlen offenzulegen. Auf Nachfrage der Arbeitskammer beim Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes wurde angegeben, dass die Berechnungen aufgrund von Stichproben realer Steuerfälle angestellt wurden, die aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht herausgegeben werden können. Hier wurde die Aufkommensentwicklung aus der Wertveränderung der von alten Einheitswerten zu neu zu berechnenden Grundsteuerwerten hergeleitet.

Wenn auch die Arbeitskammer die Absicht der Landesregierung, Wohnraum zu fördern, unterstützt, kritisiert sie die für die interessierte Öffentlichkeit kaum nachzuvollziehende

Herleitung. Eine anonymisierte Offenlegung der Berechnungsgrundlagen wäre hier dringend angezeigt.

Zudem erscheint der Zeitpunkt der Gesetzesvorlage den Abhängigkeiten des Saarlandes von der Art und Weise der Berechnung der Grundsteuerwerte geschuldet. Hier wird auf die bayerische Verwaltung zurückgegriffen, deren System der Berechnung den Steuermessbetrag (Grundstückswert x Steuermesszahl) in einem Schritt ermittelt. Damit setzt sich das Saarland unnötigem Zeitdruck bei der landesgesetzlichen Regelung aus, die aus reinen Sachzwängen der Computersysteme Bayerns herrührt. Hier wäre der Landesregierung anzuraten, Wertermittlung und Berechnung des Steuermessbetrags zu entkoppeln, um auf Grundlage einer möglichst fein abgestimmten Ausgestaltung der Messzahlen ihre Zielsetzungen der Steuergerechtigkeit und Steuerlastverteilung zu optimieren.

6 Schlussfolgerungen

Die Vorlage zu einem saarländischen Landesgrundsteuergesetz (GrStG-Saar) intendiert die Aufrechterhaltung der Steuergerechtigkeit und Steuerverteilung vor dem Hintergrund der regionalen Gegebenheiten im Saarland. Zusätzlich wird eine gleichmäßige Finanzausstattung der saarländischen Kommunen und die Vermeidung von Ungleichgewichten in der Steuerverteilung angestrebt. Die Arbeitskammer begrüßt die Gesetzesinitiative der Landesregierung deshalb ausdrücklich.

Die Arbeitskammer bringt dennoch drei Kritikpunkte vor.

- Problematisch ist die interpretationsbedürftige Formulierung des §1, Abs.2 zur ermäßigten Behandlung der Wohnraumförderung. Diese bedarf aus Sicht der Arbeitskammer dringender Klarstellung zugunsten der besonderen Förderung des sozialen Wohnungsbaus.
- Im Hinblick auf die Transparenz der Ermittlung des künftigen Steueraufkommens und der Steuerverteilung durch die Landesregierung wäre es wünschenswert, wenn die Offenlegung der sog. Modellrechnungen erfolgt wäre, um die Folgerungen bezüglich vom Bund abweichender Steuermesszahlen angemessen nachvollziehen zu können.
- Die Vorlage zum jetzigen Zeitpunkt scheint nicht unbedingt der optimalen Anpassung der Steuermesszahlen an die regionalen Gegebenheiten geschuldet, da die Wertermittlung jetzt erst beginnt. Vielmehr erscheinen Sachzwänge der Berechnung im Vordergrund zu stehen, die eine Feinabstimmung der Messzahl anhand vorliegender Werte verhindern. Eine andere zeitliche Sequenzierung (Wertermittlung – Proberechnung – Abstimmung der Landessteuermesszahl – Gesetzeseinbringung bis Anfang 2024) wäre deshalb wünschenswert gewesen.

Mit freundlichen Grüßen


Thomas Otto
Hauptgeschäftsführer