

Landeshandwerksrat SH · Breite Straße 10/12 · 23552 Lübeck

Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Lars Harms
Vorsitzender
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/3532

per E-Mail an: finanzausschuss@landtag.ltsh.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf Drucksache 20/2221

Sehr geehrter Herr Harms,

wir bedanken uns für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Schleswig-Holstein (Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 20/2221).

Unsere Stellungnahme fügen wir als **Anlage** bei.

Der Landeshandwerksrat Schleswig-Holstein vertritt die Handwerkskammern Flensburg und Lübeck sowie Handwerk Schleswig-Holstein e.V. als Dachverband des freiwillig organisierten Handwerks.

Mit freundlichen Grüßen
für den Landeshandwerksrat

Andreas Katschke
Hauptgeschäftsführer

1. August 2024

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen:

Ansprechpartner:
Andreas Katschke
Telefon 0451 1506-199
Telefax 0451 1506-192
akatschke@hwk-luebeck.de

Landeshandwerksrat
Schleswig-Holstein
Breite Straße 10/12
23552 Lübeck

info@hwk-luebeck.de
www.hwk-luebeck.de

Stellungnahme des Landeshandwerksrates Schleswig-Holstein

Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Schleswig-Holstein (Gesetzesentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 20/2221)

1. Grundsätzliches

Der Landeshandwerksrat Schleswig-Holstein hatte sich bereits vor der Landtagswahl 2022 dafür ausgesprochen, dass das Land Schleswig-Holstein für die künftige Erhebung der Grundsteuer nicht das Bundesmodell umsetzt, sondern dem Beispiel anderer Bundesländer folgt und eine unbürokratische Lösung ohne Belastungsdynamik entwickelt. Dabei sollten folgende Ansatzpunkte gelten:

- (1) Die Grundsteuer sollte sich an dem Grundsatz ausrichten, dass sie mit dem geringstmöglichen Aufwand für Steuerbehörden und Steuerpflichtige erhoben werden kann, um damit eine Nagelprobe für eine vorausschauende Bürokratievermeidung zu werden.
- (2) Lösungen, die auf eine wertabhängige Bemessungsgrundlage setzen, sind abzulehnen. Sie ziehen einen hohen Erhebungsaufwand nach sich und sind in ihren Belastungswirkungen kaum berechenbar.
- (3) Die Grundsteuer sollte auf eine rein fiskalische Funktion angelegt werden, nicht als zusätzliches Interventionsinstrument in Konkurrenz oder zur Ergänzung anderer politischer Instrumente.
- (4) Die Grundsteuer sollte an den beiden Kriterien Grundstücksfläche und Gebäudefläche ansetzen, so dass vorhandene Katasterdaten ohne weiteren Erhebungsaufwand genutzt werden können.
- (5) Verdrängungseffekte gegen gewerbliche Nutzungen von Immobilien sind zu vermeiden.
- (6) Es sollte auf eine Grundsteuer C für unbebaute Grundstücke verzichtet werden.
- (7) Kommunale Hebesätze bieten eine ausreichende Möglichkeit, um das örtliche Niveau der Grundstücks- und Immobilienpreise zu berücksichtigen, z.B. indem eine begrenzte Zahl von lageabhängigen Hebesatzzonen definiert wird (Flächen/Lage-Modelle).
- (8) Alle Steuerpflichtigen sollten sich darauf verlassen können, dass mit der Reform der Grundsteuer insgesamt keine Mehrbelastung verbunden ist, die im Konflikt zu Vermögensbildung und bezahlbaren Mieten steht. Gerade das wertbezogene Modell führt aber zu einer Dynamik der Steuerbelastung, auch ohne dass die Kommunen die Hebesätze verändern müssen.

Leider ist die Landesregierung diesem Anliegen des schleswig-holsteinischen Handwerks nicht gefolgt, sondern hat die Anwendung des komplexen und belastungsdynamischen Bundesmodells beschlossen.

Die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Niedersachsen haben hingegen gezeigt, dass sich die Abweichungsbefugnis vom Bundesrecht für deutlich einfachere und transparentere Modelle nutzen lässt. So hat sich beispielsweise das Land Hamburg für ein einfaches Flächenmodell entschieden und steht mit der betroffenen Wirtschaft in einem engen, konstruktiven Austausch zur Berechnungsmethode. Einen vergleichbaren Dialog mit der betroffenen Wirtschaft hat es in Schleswig-Holstein, jedenfalls mit dem Handwerk, nicht gegeben.

Der nun vorgelegte Gesetzentwurf der regierungstragenden Fraktionen verschärft nach unserer Auffassung die dem Bundesmodell innewohnenden Probleme und würde den Wirtschaftsstandort Schleswig-Holstein spürbar schwächen. Vor allem auf Mittelstand und Handwerk kommen absehbar Mehrbelastungen und Benachteiligungen zu.

2. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

2.1 Der Gesetzentwurf führt zu Aufkommensdynamik statt Aufkommensneutralität

Der Gesetzentwurf greift zu kurz, wenn man bei den Wirkungen der Grundsteuerreform nur darauf achtet, dass bei der erstmaligen Festsetzung eine Aufkommensneutralität erreicht wird. Die vorgeschlagene Lösung erhebt zwar implizit den Anspruch auf Aufkommensneutralität und will ein konstantes Grundsteueraufkommen erreichen. Selbst wenn es gelänge, bei der erstmaligen Festsetzung der Steuer nach neuer Berechnungsgrundlage ein annähernd gleiches Gesamtaufkommen und eine als erstrebenswert angesehene Verteilung der Steuerlast zu gewährleisten, kann das gewählte Modell aus zwei Gründen systematisch auf Dauer keine Aufkommensneutralität oder Verteilungsstabilität gewährleisten. Stattdessen wird es in den kommenden Jahren notwendigerweise zu einer schwer prognostizierbaren und lenkbaren Aufkommensdynamik kommen.

Zunächst einmal sorgt bereits die Wertbezogenheit der Besteuerung unvermeidbar für eine wachsende Steuerbelastung, auch ohne dass die Kommunen Änderungen an den Hebesätzen vornehmen müssen. Diese Mehrbelastungen im Zeitverlauf werden vor allem in städtischen bzw. stadtnahen Räumen mit hoher Flächenkonkurrenz auftreten und dort primär solche Wirtschaftsbetriebe aller Branchen unabhängig von ihrer Ertragsituation hart treffen, in deren Standortumfeld der Immobilienmarkt sich dynamisch entwickelt.

Die nun vorgeschlagene Differenzierung der Hebesätze wird diese Aufkommensdynamik für die gesamte Wirtschaft deutlich verschärfen. Politökonomisch wäre es für die Kommunen, die einen Haushaltsausgleich anstreben, deutlich einfacher, die Erhöhung eines Hebesatzes durchzusetzen, der nur eine Minderheit der Steuerpflichtigen trifft, als einen Hebesatz zu erhöhen, den nach geltender Lage alle Steuerpflichtigen zu zahlen haben. Ein Auseinanderdriften beider Hebesätze zulasten der Wirtschaft ist daher auf mittlere Sicht wahrscheinlich.

Dies ist auch deshalb zu erwarten, weil die Begründung des Gesetzentwurfes nicht darauf abzielt, eine wie auch immer geartete Verteilung der Steuerbelastung zwischen Wohn- und Gewerbenutzungen herbeizuführen. Zweck der Regelung ist es ausdrücklich, den Kommunen neuen Freiraum bei der Ausschöpfung der ihnen zur Verfügung stehenden Steuerquellen zu bieten. Es ist daher nicht auszuschließen, dass die Kommunalaufsicht finanzschwache Kommunen dazu ermuntern könnte, zum Zwecke des Haushaltsausgleichs den Hebesatz für Nicht-Wohngrundstücke spürbar zu erhöhen, um zusätzliche Einnahmen zu generieren. Die Differenzierung der Hebesätze zwischen Wohnzwecken und

anderen Zwecken könnte sich daher faktisch zu einer zusätzlichen Gewerbesteuer entwickeln, die die gesamte Wirtschaft, aber vor allem den ortsansässigen Mittelstand einschließlich des Handwerks als Eigentümer oder Mieter von Gewerbeimmobilien stark belasten würde.

Fraglich ist zudem, wie sich die in der Gesetzesbegründung formulierte, rein fiskalische Absicht, den Kommunen „neuen Freiraum bei der Ausschöpfung der ihnen zur Verfügung stehenden Steuerquellen“ zu bieten, mit dem Hinweis vereinbar ist, dass das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 3 GG zu beachten sei und dessen Grenzen bei der Differenzierung der Hebesätze nicht überschritten werden dürften.

2.2 Unterbindung von Steuerwettbewerb

Es ist aus mittelstandspolitischer Sicht irritierend, wenn in der Begründung des Gesetzentwurfs sogar von der Vermeidung unverhältnismäßigen Steuerwettbewerbs die Rede ist. Der Gesetzentwurf folgt damit einer völlig falschen Philosophie der Besteuerung. Finanzwissenschaftlich betrachtet liegt der Wert von Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften darin, dass er Anreize für gute Verwaltungsdienstleistungen und effiziente Staatstätigkeit bei niedriger Steuerbelastung setzt. Der vorliegende Gesetzentwurf beabsichtigt aber das genaue Gegenteil, indem er für die Besteuerung von Nichtwohngrundstücken ein Mindestniveau (kein Unterschreiten der Hebesätze für Wohngrundstücke), aber keine Höchstgrenze oder andere Anreize für eine maßvolle Besteuerung setzt. Mit Blick auf die in dem Gesetzestext enthaltene Systematik ist auch nicht nachvollziehbar, warum der Entwurf nicht eine Begrenzung der Besteuerung nach oben vorsieht

Aus Sicht der Wirtschaft muss man großes Verständnis dafür haben, dass viele Kommunen auch in Schleswig-Holstein einer schwierigen Finanzsituation ausgesetzt sind, für die sie oft keine eigene Verantwortung tragen. Die Grundsteuer ist aber kein geeignetes Instrument, um als Ventil für eine unzulängliche Finanzausstattung der Kommunen und für die fehlende Durchsetzung des Konnexitätsprinzips im deutschen Föderalismus zu dienen.

2.3 Widerspruch zu Nachhaltigkeitszielen der Stadtentwicklung

Es besteht politischer Konsens darüber, dass sich die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen in einem veränderten Leitbild der Stadtentwicklung niederschlagen muss. Nachhaltige Stadtentwicklung ist daher nach dem Leitbild der „Neuen Charta Leipzig“ unter anderem durch gemischte Quartiere sowie kurze Wege zwischen Wohnen, Arbeiten und Versorgungseinrichtungen geprägt. Der vorliegende Gesetzentwurf konterkariert allerdings solche Ansätze der nachhaltigen Stadtentwicklung, da er zu einer Verdrängung von Gewerbe aus dem urbanen Raum, zu einer Entmischung der Funktionen und zu höheren Mobilitätsbedarfen führen kann. Durch die Bezugnahme auf § 250 Absatz 3 Bewertungsgesetz dürfte der Gesetzentwurf dafür sorgen, dass gemischt genutzte Grundstücke künftig einer höheren Besteuerung unterliegen. Gemischt genutzte Immobilien sind aber für viele Quartiere typisch und stadtentwicklungspolitisch erstrebenswert.

Diesem Gedanken folgend findet sich im Gesetzentwurf unter §1 Abs. (2) die Formulierung, dass der Hebesatz für baureife Grundstücke oder Grundstücksgruppen ggf. höher sein muss als die Hebesätze für die in einer Gemeinde liegenden Nichtwohn- und Wohngrundstücke. Dies kann dazu führen, dass Unternehmen, die innerhalb einer Gemeinde sich erweitern wollen, ggf. auf diese Erweiterung oder einen Standortwechsel wegen der höheren Kosten verzichten oder Kommunen in der Flächenentwicklung gehemmt werden, weil potentielle Käufer dieser baureifen Grundstücke die höheren Kosten nicht oder nicht vollständig einpreisen können.

Insgesamt trifft die geplante Regelung vor allem den Mittelstand und seine Mieter*innen und schafft durch eine völlig unnötige Komplexität Unsicherheit bei allen am Bewertungs- und Festsetzungsprozess beteiligten.

Der Gesetzentwurf setzt für Eigentümer*innen gemischt genutzter Immobilien Anreize, Gewerbenutzungen z.B. in Anbauten oder Hinterhöfen zurückzudrängen. Für Kommunen und Flächeneigentümer*innen setzt er Anreize, Wohnungszwecken den Vorrang vor gewerblichen Nutzungen einzuräumen. Wohnraum, den z.B. das Handwerk in gemischt genutzten Immobilien bereitstellt, wird steuerlich – und damit bei den Wohnnebenkosten – benachteiligt gegenüber reinen Wohnimmobilien. Es wird damit weniger attraktiv, durch Verdichtung in eigenen Immobilien zusätzlichen Wohnraum bereitzustellen.

2.4 Verzicht auf weniger schädliche Lösungen

Im Gesetzentwurf wird zudem ausgeführt, dass die Änderung der landeseinheitlich wirkenden Grundsteuermesszahl nicht zielführend sei. Dem kann so nicht gefolgt werden. Die Bundesländer Sachsen und Saarland, die ebenfalls grundsätzlich das Bundesmodell anwenden, haben dieses dahingehend variiert, dass in die Berechnung der Steuermesszahl unterschiedliche Faktoren für Wohnen und Gewerbe veranschlagt werden und ein weiterhin einheitlicher Hebesatz auf diese angewendet wird. Auch diese Lösung hat den Nachteil, dass damit eine Ungleichbehandlung von reinen Wohngrundstücken und gemischt oder gewerblich genutzten Immobilien erfolgt und es damit tendenziell zu einer Verdrängung von gewerblichen Nutzungen kommt. Aber immerhin wird mit der vorgeschalteten Faktorierung eine rein fiskalisch getriebene Willkür bei der Differenzierung von Hebesätzen für eine Minderheit der Steuerpflichtigen verhindert. Die Lösungen in Sachsen und im Saarland sind daher aus Sicht des Handwerks nicht erstrebenswert, aber immer noch das kleinere Übel gegenüber dem nun in Schleswig-Holstein angestrebten Modell mit unterschiedlichen Hebesätzen.

3. Fazit

- Schleswig-Holstein hat sich mit der Anwendung des Bundesmodells für die schlechteste aller möglichen Alternativen für die Erhebung der Grundsteuer ab 2025 entschieden. Das Bundesmodell ist besonders bürokratisch und durch eine immanente Aufkommensdynamik geprägt.
- Der nun vorliegende Gesetzentwurf verfestigt diese Fehlentscheidung und schadet dem Wirtschaftsstandort Schleswig-Holstein. Er eröffnet den Kommunen faktisch die Möglichkeit, eine zusätzliche Gewerbesteuer einzuführen, was zu einer generell erhöhten Steuerbelastung für Unternehmen und zu einer Verdrängung von Gewerbe aus gemischt genutzten Lagen führen kann.
- Darüber hinaus führt der Gesetzentwurf zu einer nochmaligen Komplexitätserhöhung des ohnehin sehr aufwändigen Bundesmodells, somit absehbar zu höheren kommunalen Verwaltungskosten und insbesondere absehbar zu einer höheren Belastung der zumeist ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Stadt- und Gemeindevertretungen.
- Insgesamt droht ein erheblicher Schaden für die die mittelständisch geprägte schleswig-holsteinische Wirtschaft mit ihrem starken regionalen Handwerk. Zugleich ist auch ein politischer Schaden wahrscheinlich: Die Erklärungsbedürftigkeit des Bundesmodells und die ihm

innewohnenden Tendenzen zu Lastenverschiebungen haben bereits bei vielen Steuerpflichtigen Zweifel an dessen Belastungsgerechtigkeit geweckt, die durch den vorliegenden Gesetzentwurf nochmals verstärkt werden.

- Das Land Schleswig-Holstein sollte aufgrund der absehbaren Belastungsverschiebungen bei der Anwendung des Bundesmodells nun den Mut zu einer grundsätzlichen Kurskorrektur aufbringen und sich nach dem Beispiel anderer Bundesländer für ein einfaches und rechtssicheres Flächenmodell entscheiden, bei dem gegebenenfalls auch räumliche Lagedifferenzierungen berücksichtigt werden können (vgl. Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen).
- Sollte Schleswig-Holstein trotz der aufgezeigten Risiken an einer Umsetzung des Gesetzentwurfs in der vorliegenden Form festhalten, sollte zwingend eine Evaluierung mit einem anknüpfenden Novellierungsauftrag in den Normtext aufgenommen werden, um zukünftige Fehlentwicklungen in einem vorab definierten Verfahren korrigieren zu können. Denkbar wäre auch eine Befristung des Gesetzes, um eine höhere Verbindlichkeit für eine solche Evaluationsklausel zu erzielen.

Ansprechpartner

Marcel Müller-Richter
Geschäftsführer
Handwerk Schleswig-Holstein e.V.
Telefon: 0431 66846840
mueller-richter@handwerk.sh

Michael Saß
Leiter der Geschäftsstelle
Handwerkskammer Schleswig-Holstein
Telefon: 0431 53332210
msass@hwk-sh.de