

An den Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
André Kuper

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

11. Juni 2024

Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 18. Juni 2024 zum Gesetzentwurf der Fraktion von CDU und Bündnis 90/Die Grünen zu einem „Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen“ (Drs. 18/9242)

Sehr geehrter Herr Kuper,

wir danken sehr herzlich für die Möglichkeit, in einer schriftlichen Stellungnahme und in einer mündlichen Anhörung zu dem o.g. Gesetzentwurf seitens HANDWERK.NRW Stellung zu nehmen.

Als Dachorganisation des nordrhein-westfälischen Handwerks vertritt HANDWERK.NRW rund 200.000 Betriebe des Handwerks und des handwerksnahen Mittelstandes sowie weitere, dem Handwerk nahestehenden Organisationen und Institutionen.

Für diese Möglichkeit sind wir in diesem Falle besonders dankbar, da der Gesetzentwurf zwar dem Vernehmen nach von der Landesregierung ausgearbeitet, aber nicht von dieser, sondern seitens der Koalitionsfraktionen eingebracht wurde. Mit diesem Verfahrensweg hat die Koalition bei diesem wesentlich mittelstandsrelevanten Gesetzentwurf die Clearingstelle Mittelstand umgangen, so dass vor der Einbringung in den Landtag kein förmliches Clearingverfahren gemäß Mittelstandsförderungsgesetz durchgeführt werden konnte. Weder die betroffenen Wirtschaftsverbände noch die kommunalen Spitzenverbände hatten so die Möglichkeit, den Gesetzentwurf zu kommentieren und gemeinsam Änderungsvorschläge einzubringen. So fehlt auch dem Landtag eine entsprechende Beratungsunterlage, die vorab in der Breite die mittelstandsrelevanten Aspekte darlegt. Es ist sehr bedauerlich, dass die Koalition diesen Weg gewählt hat und damit sowohl gegen Sinn und Zweck des Mittelstandsförderungsgesetzes verstoßen als auch die im Koalitionsvertrag (Z. 835) angekündigte institutionelle Stärkung der Clearingstelle Mittelstand konterkariert hat. Angesichts der Wichtigkeit des Themas Grundsteuer und der mehrmaligen Ansprache durch die Handwerksorganisationen und weitere Wirtschaftsorganisationen in Nordrhein-Westfalen ist es bedauerlich, dass auch andere Wege der Konsultation mit der betroffenen Wirtschaft unseres Wissens im Vorfeld nicht gesucht wurden.

Umso dankbarer sind wir dem Landtag, dass uns im Rahmen dieser Anhörung die Gelegenheit zur Stellungnahme gewährt wird.

I. Grundsätzliches

HANDWERK.NRW hat sich zusammen mit *unternehmer nrw*, IHK.NRW, dem Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen und Haus & Grund RheinlandWestfalen im Frühjahr 2021 nach intensiver Diskussion dafür ausgesprochen, dass das Land Nordrhein-Westfalen bei der Grundsteuer nicht das Bundesmodell umsetzt, sondern dem Beispiel anderer Länder folgt und eine unbürokratische Lösung ohne Belastungsdynamik entwickelt. Die gemeinsame Position der nordrhein-westfälischen Wirtschaft besteht aus folgenden Ansatzpunkten:

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, weil sie einen hohen Erhebungsaufwand nach sich ziehen und in ihren Belastungswirkungen unberechenbar sind.
3. Die Grundsteuer sollte auf eine rein fiskalische Funktion angelegt werden, nicht als zusätzliches Interventionsinstrument in Konkurrenz zu anderen baupolitischen Instrumenten.
4. Die Grundsteuer sollte an den beiden Kriterien Grundstücksfläche und Gebäudefläche ansetzen, so dass vorhandene Katasterdaten ohne weiteren Erhebungsaufwand genutzt werden können.
5. Es sollten keine künstlichen Verdrängungseffekte gegen gewerbliche Nutzungen von Immobilien ausgelöst werden.
6. Es sollte auf eine Grundsteuer C für unbebaute Grundstücke verzichtet werden.
7. Kommunale Hebesätze bieten eine ausreichende Möglichkeit, 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.¹

Leider ist die seinerzeitige Landesregierung diesen Anliegen der nordrhein-westfälischen Wirtschaft, die auch in der wissenschaftlichen Diskussion unterstützt wurden,² nicht gefolgt, sondern hat die Anwendung des komplizierten und belastungsdynamischen Bundesmodells beschlossen. Auch die aktuelle Landesregierung hat leider an dieser Entscheidung festgehalten, obwohl die Bundesländer Bayern, Hessen, Niedersachsen, Hamburg und Baden-Württemberg gezeigt haben, dass sich die Abweichungsbefugnis vom Bundesrecht für deutlich einfachere und transparentere Modelle nutzen lässt. So hat beispielsweise das Land Hamburg sich für ein Flächenmodell entschieden und steht mit der betroffenen Wirtschaft in einem engen, konstruktiven Austausch zur Berechnungsmethode. Einen vergleichbaren Dialog mit der betroffenen Wirtschaft hat es, jedenfalls mit dem Handwerk, in Nordrhein-Westfalen nicht gegeben. Der nun vorliegende Gesetzentwurf verschärft die dem Modell innewohnenden Probleme und schwächt den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen empfindlich. Vor allem auf den ortsgebundenen Mittelstand kommen durch die Einführung einer zusätzlichen Gewerbesteuer Mehrbelastungen und Benachteiligungen zu. Damit werden viele wirtschaftspolitische und städtebauliche Zielsetzungen konterkariert, die die Koalition sich richtigerweise vorgenommen hat.

¹ <https://www.handwerk.nrw/themen/positionen/positionspapier-grundsteuer-nrw/>

² https://www.handwerk.nrw/fileadmin/user_upload/Publikationen/2021_Grundsteuer_final_2_.pdf

II. Zum Antrag im Einzelnen

1. Der Gesetzentwurf führt zu Aufkommensdynamik statt Aufkommensneutralität

Es 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 den Anspruch auf Aufkommensneutralität (S. 2) und will ein „konstantes Grundsteueraufkommen“ erreichen (S.1). 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 im Laufe der Jahre notwendigerweise zu einer schwer prognostizierbaren und lenkbaren Aufkommensdynamik führen.

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 Ballungsräumen mit hoher Flächenkonkurrenz auftreten und dort vor allem 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 gedacht wäre es für Kommunen, die einen Haushaltsausgleich anstreben, deutlich einfacher, die Erhöhung eines Hebesatzes durchzusetzen, der nur eine Minderheit der Steuerpflichtigen trifft, als einen Hebesatz zu erhöhen, der nach geltender Lage alle Steuerpflichtigen trifft. Ein Auseinanderdriften beider Hebesätze zulasten der Wirtschaft ist daher auf mittlere Sicht wahrscheinlich.

Dies ist auch deshalb zu erwarten, da 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 ihr zur Verfügung stehenden Steuerquellen“ zu bieten. Es ist daher nur eine Frage der Zeit, bis die Kommunalaufsicht finanzschwache Kommunen dazu drängen wird, zum Zwecke des Haushaltsausgleichs den Hebesatz für Nicht-Wohnungsgrundstücke spürbar zu erhöhen, um zusätzliche Einnahmen zu generieren. Die Differenzierung der Hebesätze zwischen Wohnzwecken und anderen Zwecken wird sich daher zu einer zusätzlichen Gewerbesteuer entwickeln, die die gesamte Wirtschaft, aber vor allem den ortsansässigen Mittelstand als Eigentümer oder Mieter von Gewerbeimmobilien stark belasten wird. Angesichts der ohnehin im Bundesvergleich besonders starken Belastung der nordrhein-westfälischen Wirtschaft durch hohe Gewerbesteuerhebesätze³ ist dieser Schritt in eine ertragsunabhängige Zusatzbesteuerung der völlig falsche Weg und von großem Schaden für den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen.

Fraglich ist bei alledem, wie sich die in der Gesetzesbegründung offensiv formulierte, rein fiskalische Absicht, den Kommunen „neuen Freiraum bei der Ausschöpfung der ihr zur Verfügung stehenden

³ <https://www.it.nrw/nrw-sind-die-gewerbesteuerhebesaetze-tendenziell-hoher-als-den-meisten-anderen-gemeinden-125165>

Steuerquellen“ zu bieten, mit dem Hinweis verträglich, dass das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 3 GG zu beachten sei und dessen Grenzen bei der Differenzierung der Hebesätze nicht überschritten werden dürften. Es scheint, als versuche der Gesetzentwurf die Quadratur des Kreises und verstricke sich damit noch tiefer in das verfassungsrechtliche Dickicht des wertbezogenen Besteuerungsmodells.

Es ist deshalb auch nicht erkennbar, wie der Gesetzentwurf seinem selbstgestellten Anspruch gerecht werden will, „die Steigerung der Attraktivität der Kommune als Wirtschaftsstandort“ als Möglichkeit zu eröffnen (S. 3) oder „die Grundsteuerreform für alle Eigentümerinnen und Eigentümer gleichermaßen aufkommensneutral zu gestalten und mögliche Mehrbelastungen zu vermeiden“ (S. 4). Wenn dies tatsächlich das Ziel des Gesetzentwurfs wäre, müsste auf die Definition einer relativen Mindestbesteuerung von gewerblichen Immobiliennutzungen verzichtet werden und überhaupt das Prinzip der Wertbezogenheit aufgegeben werden.

2. Unterbindung von Steuerwettbewerb im Höchststeuerland NRW

Es ist aus mittelstandspolitischer Sicht sehr irritierend, wenn in der Begründung des Gesetzentwurfs sogar von der Vermeidung unverhältnismäßigen Steuerwettbewerbs die Rede ist (S. 9). Der Gesetzentwurf folgt damit einer völlig falschen Philosophie der Besteuerung. Finanzwissenschaftlich gedacht, 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 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. Es würde die befürchtete Belastung von „Nichtwohngrundstücken“ zumindest einhegen, wenn diese in der Höhe durch den Landesgesetzgeber begrenzt werden würde.

Aus Sicht der Wirtschaft muss man großes Verständnis dafür haben, dass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen einer schwierigen Finanzsituation ausgesetzt sind, für die sie größtenteils 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.

3. Widerspruch zu Nachhaltigkeitszielen in der Stadtentwicklung

Es besteht über Parteigrenzen hinweg Einigkeit darüber, dass die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen sich in einem veränderten Leitbild der Stadtentwicklung niederschlagen muss. Nachhaltige Stadtentwicklung ist demnach nach dem Leitbild der „Neuen Leipzig Charta“ unter anderem durch gemischte Quartiere sowie kurze Wege zwischen Wohnen, Arbeiten und Versorgungseinrichtungen geprägt. Auch der Koalitionsvertrag (Z. 5424ff.) zielt richtigerweise auf ein solches Leitbild ab: „So stärken wir Nachverdichtung, Nutzungsdurchmischung und ein Zusammenführen von Wohnen und Arbeiten auch zur Vermeidung von Pendelverkehren im Sinne des städtebaulichen Prinzips der Innen- vor Außenentwicklung.“

Der vorliegende Gesetzentwurf konterkariert allerdings solche Ansätze der nachhaltigen Stadtentwicklung empfindlich, 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 würde der Gesetzentwurf dafür sorgen, dass gemischt genutzte Grundstücke künftig einer höheren Besteuerung unterliegen können. Dies betrifft also gemischt genutzte Immobilien, wie sie für viele Quartiere typisch und erstrebenswert sind. Deshalb verfehlt der Gesetzentwurf notwendigerweise auch den eigenen Anspruch, Wohnen gegenüber Gewerbe zu fördern.

Er verfehlt auch den Anspruch, dass die Kommunen damit künftig „den Grundbesitz privater Haushalte oder von Unternehmen im Rahmen der Festlegung differenzierender Hebesätze [...] fördern“. Denn die Besteuerung richtet sich nicht nach dem privat- oder gewerberechtlichen Status des Steuerpflichtigen, sondern ist objektbezogen. Auch viele Privatpersonen, nämlich alle, die in gemischt genutzten Immobilien als Mieter oder Eigentümer wohnen, werden durch die Differenzierung der Hebesätze getroffen.

Die geplante Regelung trifft vor allem den Mittelstand und seine Mieter. Der Gesetzentwurf setzt für Eigentümer gemischt genutzter Immobilien Anreize, Gewerbenutzungen, z.B. in Anbauten oder Hinterhöfen, zurückzudrängen. Für Kommunen und Flächeneigentümer setzt er Anreize, Wohnungszwecken den Vorrang vor gewerblichen Nutzungen einzuräumen. Wohnraum, den z.B. das Handwerk als Eigentümer 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.

4. Verzicht auf weniger schädliche Lösungen

Im Gesetzentwurf wird behauptet (S. 2), dass die Änderung des landeseinheitlich wirkenden Grundsteuermesszahl nicht zielführend sei. Dem kann so nicht gefolgt werden. Die Bundesländer Sachsen und Saarland, die ebenfalls dem Bundesmodell folgen, 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 Wohnungsgrundstücken und gemischt oder rein 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 Saarland sind daher aus Sicht der Wirtschaft nicht erstrebenswert, aber immer noch das kleinere Übel gegenüber dem nun in Nordrhein-Westfalen angestrebten Modell mit unterschiedlichen Hebesätzen. Insofern gäbe es weniger schädliche Alternativen zu dem vorliegenden Gesetzentwurf.

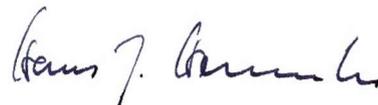
III. Fazit

- Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich nach langem Abwarten mit dem Bundesmodell für die schlechteste aller möglichen Lösungen für die Grundsteuer entschieden, da dieses besonders bürokratisch ist und eine Aufkommensdynamik mit sich bringt.
- Der nun vorliegende Gesetzentwurf verfestigt diese Fehlentscheidung und schadet dem Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen, indem er den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, faktisch eine zusätzliche Gewerbesteuer einzuführen, was zu einer generell erhöhten Steuerbelastung für Unternehmen und zu einer Verdrängung von Gewerbe aus gemischt genutzten Lagen führen kann.
- Der Gesetzentwurf schadet dem ohnehin bedrängten Wirtschaftsstandort NRW, weil er die Standortbedingungen der Unternehmen nicht verbessern will, sondern den Kommunen mehr Freiraum bei der Ausschöpfung ihrer Steuerquellen gewähren will. Genau das Gegenteil wäre aber notwendig, um Arbeitsplätze im Land zu sichern.
- Es wäre sehr zu wünschen, wenn sich das Land Nordrhein-Westfalen in der verfahrenen Situation jetzt nur auf eine klar befristete Übergangslösung festlegt und die Zeit nutzt, um mit allen Betroffenen eine breit akzeptierte, ordnungspolitisch durchdachte und tragfähige Lösung zu finden.
- Das Land sollte den Mut für eine grundsätzliche Kurskorrektur haben und sich nach dem Beispiel anderer Bundesländer für ein einfaches, rechtssicheres Flächenmodell entscheiden, bei dem ggfs. auch räumliche Lagedifferenzierungen berücksichtigt werden könnten (vgl. Bayern, Hessen, Niedersachsen, Hamburg). Eine grundlegende Sanierung der Kommunalfinanzen, die Druck aus der Grundsteuerfrage nimmt, wäre dafür eine wesentliche Voraussetzung.
- Wird das Land Nordrhein-Westfalen trotz der sehr vielen kritischen Rückmeldungen an einer Umsetzung in der vorliegenden Form festhalten, sollte zwingend eine Evaluierung mit einem anknüpfenden Tätigwerden des Gesetzgebers 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.

Mit freundlichen Grüßen



Andreas Ehlert
Präsident



Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke
Hauptgeschäftsführer