

20.01.2015

Antrag

der Fraktion der FDP

Grundsteuer-Bremse in Nordrhein-Westfalen einführen – Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Bundesländern beseitigen

I. Ausgangslage

Die desolante Finanzsituation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen ist seit Jahren regelmäßiger Auslöser fachpolitischer Auseinandersetzungen und parlamentarischer Initiativen. Mit rund 60 Milliarden Euro Gesamtverschuldung liegen die hiesigen Gemeinden und Gemeindeverbände im Bundesländervergleich an einsamer Spitze. Darin enthalten sind mehr als 25 Milliarden Euro *Kassenkredite (Liquiditätskredite)*, die mit privaten Disposchulden vergleichbar sind und eigentlich der Überbrückung kurzfristiger Zahlungsengepässe dienen sollen. Sie unterliegen einem gefährlichen Zinsänderungsrisiko und bilden in den Haushalten der nordrhein-westfälischen Kommunen ein besonderes Problemfeld. Denn die heimischen Gemeinden und Gemeindeverbände haben mehr Kassenkredite in ihren Büchern stehen, als die Kommunen aller anderen Bundesländer zusammen.

Über die Ursachen der kommunalen Finanznot hat der Landtag von Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren ausführlich debattiert. Unter anderem sind hier die bundesseitig verursachten Sozialkosten zu nennen, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden insbesondere im Zuge der Hartz-IV-Reformen von SPD und Grünen aufgebürdet wurden. Zwar hat die christlich-liberale Koalition der vergangenen Bundestags-Wahlperiode durch Übernahme der Kosten für die *Grundsicherung im Alter* hier für eine substantielle Abmilderung der örtlichen Zahllasten gesorgt. Die – ebenfalls von Schwarz-Gelb zugesagten – Mittel zur Reduzierung der *Eingliederungshilfekosten für behinderte Menschen* werden den Kommunen jedoch von der aktuellen Großen Koalition vorenthalten. Ministerpräsidentin Hannelore Kraft, die als bedeutende Akteurin an den Koalitionsverhandlungen in Berlin beteiligt war, hat diese wichtige Entlastung nicht durchgesetzt. Vor diesem Hintergrund müssen die Kommunen in den kommenden Jahren weiterhin Eingliederungshilfekosten in Milliardenhöhe tragen.

Ein weiterer Aspekt ist die vom Land Nordrhein-Westfalen selbst zu verantwortende Unterfinanzierung der lokalen Ebene. Statt den Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung entsprechend ihrer tatsächlichen Bedarfe zu gewähren, hält die rot-grüne Landesregierung an ihrem überkommenen Gemeindefinanzierungssystem fest, in dem theoretische örtliche Einnahmepotenziale mit theoretischen Bedarfswerten verrechnet werden. Darüber hinaus

Datum des Originals: 20.01.2015/Ausgegeben: 20.01.2015

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

sind die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände aufgrund des hohen Kommunalisierungsgrads überproportional häufig Träger staatlicher Aufgaben, für deren Erbringung sie seitens des Landes selten die tatsächlich notwendigen Finanzmittel erhalten.

Trotz dieser Unzulänglichkeiten versuchen die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Haushalte durch harte Sparprogramme zu konsolidieren und ihre Finanzautonomie zu bewahren. Gleichwohl leben zahlreiche Kommunen von der Substanz und müssen ihre laufende Aufgabenwahrnehmung immer öfter über Kredite finanzieren. Eine der wenigen Kompensationsmöglichkeiten, die ihnen bleibt, ist die regelmäßige Anhebung ihrer Realsteuerhebesätze (Grundsteuern, Gewerbesteuer), die sie autonom bestimmen dürfen. Vor allem die sogenannte *Grundsteuer B* musste in den vergangenen Jahren vermehrt dazu zweckentfremdet werden, die mangelhafte Finanzausstattung durch übergeordnete Ebenen auszugleichen. In der Folge hat sich Nordrhein-Westfalen zu einem Hochsteuerland entwickelt, das bundesweit seinesgleichen sucht.

Bei der Grundsteuer B handelt es sich um eine Zwangsabgabe, die alle Menschen – egal ob Eigentümerinnen und Eigentümer oder Mieterinnen und Mieter – gleichermaßen betrifft. Denn während Eigentümerinnen und Eigentümer direkt mit dieser Steuer belastet werden, muss sie von den Mieterinnen und Mietern über die Betriebskosten bezahlt werden. Eine Analyse des Beratungsunternehmens *Ernst & Young* vom vergangenen Mai 2014 (*Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2013. Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2014*) offenbart, wie weit sich die kommunalen Realsteuerhebesätze in Nordrhein-Westfalen mittlerweile von denen in anderen Bundesländern entfernt haben. Demnach betrug im Jahr 2013 der nordrhein-westfälische Durchschnittshebesatz für die Grundsteuer B 453 Prozent, während der Bundesdurchschnitt mit 351 Prozent fast ein Viertel niedriger lag. Im Vergleich zu Schleswig-Holstein, dem Flächenland mit dem geringsten durchschnittlichen Grundsteuerhebesatz von nur 299 Prozent, betrug die Differenz sogar 154 Prozentpunkte. Selbst zum zweithöchsten Grundsteuerland Sachsen klaffte eine Lücke von fast 50 Prozentpunkten. Nordrhein-Westfalen weist also die mit Abstand höchsten durchschnittlichen Hebesätze für die Grundsteuer B aller Bundesländer auf.

Allein in den Jahren rot-grüner Regierungsverantwortung zwischen 2010 und 2013 haben rund 93 Prozent aller Kommunen in Nordrhein-Westfalen ihre Grundsteuerhebesätze erhöht. Im bundesweiten Durchschnitt waren es keine 60 Prozent und in Bayern haben im gleichen Zeitraum gerade 21,4 Prozent aller Kommunen ihre Hebesätze nach oben angepasst.

Zwischenzeitlich haben die Hebesätze für die Grundsteuer B in etlichen Kommunen unseres Landes ein Ausmaß erreicht, das vor einigen Jahren noch als undenkbar galt. So liegen die Hebesätze der Städte *Selm* und *Haltern am See* mittlerweile bei 825 Prozent, dicht gefolgt von Städten wie *Werl*, *Dorsten*, *Unna* und *Hagen*. *Bergneustadt* nimmt in 2015 mit 876 Prozentpunkten die unrühmliche Spitzenposition ein und plant weitere Steigerungen auf Werte jenseits der psychologisch wichtigen Grenze vom 1.000 Hebesatzpunkten. In den nordrhein-westfälischen Großstädten zeichnen sich ähnliche Tendenzen ab. So hat der Rat der Stadt Duisburg beschlossen, seine Grundsteuerbelastung für das Jahr 2015 auf 855 Prozentpunkte anzuheben. In einigen Kommunen haben sich die Grundsteuern damit binnen weniger Jahre quasi verdoppelt. Die Mehrbelastungen der dort lebenden Familien belaufen sich häufig auf mehrere hundert Euro im Jahr. Hier ist die Grenze des Zumutbaren überschritten und ein fürsorgliches Einschreiten des Landes geboten.

Aktuell betreibt die rot-grüne Landesregierung allerdings teilweise das genaue Gegenteil, indem sie forciert, dass ein Konstruktionsfehler im sogenannten *Stärkungspaktgesetz* als Ventil zur formellen Einhaltung von *Haushaltssanierungsplänen* genutzt wird. Hintergrund ist das kommunale Hilfsprogramm „*Stärkungspakt Stadtfinanzen*“, auf dessen Grundlage 61 finanziell notleidende Kommunen Mittel zur Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs erhalten. Voraussetzung für die Hilfszahlungen sind eigene Konsolidierungsbeiträge der am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen. Diese werden zum Teil durch harte örtliche Sparprogramme, zum Teil aber auch durch erhebliche kommunale Steuererhöhungen erbracht. Insbesondere dort, wo sich infolge der finanziellen Unterausstattung keine vertretbaren Einsparpotenziale mehr finden lassen, drängen die staatlichen Aufsichtsbehörden zur Steuer-treiberei. In Kommunen, die sich hiergegen zur Wehr setzen, wird notfalls ein Beauftragter des Landes zur Durchsetzung der Steuererhöhungen eingesetzt (vgl. z.B. *Nideggen* oder *Altena*).

In vielen Städten und Gemeinden gibt es mittlerweile großen Unmut darüber, dass die Menschen vor Ort durch erzwungene Steuererhöhungen zu Ausfallbürgen einer verfehlten Finanzpolitik des Landes gemacht werden. Vielerorts wird eine Durchbrechung der Steuererhöhungsspirale gefordert. Das Land Nordrhein-Westfalen verfügt über das hierzu notwendige Instrumentarium. Denn nach dem Grundsteuergesetz des Bundes haben die Länder es selbst in der Hand, Höchstgrenzen für Realsteuerhebesätze festzulegen. In § 26 GrStG heißt es hierzu:

„In welchem Verhältnis die Hebesätze für die Grundsteuer der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, für die Grundsteuer der Grundstücke und für die Gewerbesteuer zueinander stehen müssen, welche Höchstsätze nicht überschritten werden dürfen und inwieweit mit Genehmigung der Gemeindeaufsichtsbehörde Ausnahmen zugelassen werden können, bleibt einer landesrechtlichen Regelung vorbehalten.“

Insoweit obliegt es dem Willen des Landesgesetzgebers, unzumutbaren Grundsteuerhebesätzen einen Riegel vorzuschieben und eine Höchstgrenze zu definieren. Vor allem in finanzschwachen Gemeinden könnten die steuerlichen Belastungen der dort lebenden Menschen zukünftig in vertretbaren Grenzen gehalten werden. Ein Schutzmechanismus gegen Überbeanspruchung der Ventilfunktion der Grundsteuer würde zudem bewirken, dass das Land bei seinen Forderungen gegenüber den Kommunen realistischere Maßstäbe ansetzen muss.

Die Höhe einer solchen Maximalgrenze für die Grundsteuer B müsste gutachterlich in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden erarbeitet werden. Denkbar wäre ein prozentualer Aufschlag auf den durchschnittlichen bundesweiten Grundsteuerhebesatz. Hierdurch würde vermieden, sich einmalig auf eine statische Grenze festlegen zu müssen. Gleichzeitig würde die Ausrichtung am Bundesdurchschnitt einer landesbezogenen endogenen Dynamik entgegenwirken. Eine so oder anders gefundene Hebesatz-Höchstgrenze wäre nicht nur zum Wohle des Wirtschaftsstandorts Nordrhein-Westfalen und der hier lebenden Menschen, sondern würde der Landesregierung auch die Möglichkeit nehmen, die Unterdotierung des kommunalen Finanzausgleichs mit dem Verweis auf die kommunale Hebesatzautonomie billigend in Kauf zu nehmen.

II. Beschlussfassung

1. Der Landtag nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die Grundsteuerhebesätze in Nordrhein-Westfalen vielerorts rapide ansteigen und weit über dem Bundesdurchschnitt liegen.
2. Der Landtag bemängelt, dass die vergleichsweise hohen Grundsteuern in Nordrhein-Westfalen sowohl die hier lebenden Menschen belasten, als auch einen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Bundesländern darstellen.
3. Der Landtag stellt fest, dass sich die Grundsteuerhebesätze einiger nordrhein-westfälischer Kommunen in den vergangenen Jahren fast verdoppelt und damit die Grenze des Zumutbaren überschritten haben.
4. Die Landesregierung erhält den Auftrag, mit Bezugnahme auf § 26 GrStG eine tragbare Obergrenze für die Grundsteuer B gutachterlich ermitteln zu lassen. Die kommunalen Spitzenverbände sind dabei bereits im Vorfeld der Gutachtenvergabe zu beteiligen und in den Prozess einzubinden.
5. Die Landesregierung erhält den Auftrag, dem Landtag einen Gesetzentwurf zur Begrenzung der Hebesätze für die Grundsteuer B in Nordrhein-Westfalen gemäß § 26 GrStG vorzulegen.

Christian Lindner
Christof Rasche
Kai Abruszat
Thomas Nückel
Holger Ellerbrock
Ralf Witzel

und Fraktion