LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
16. Wahlperiode

Drucksache **16/13025**

27.09.2016

Antrag

der Fraktion der CDU

Kommunale Steuererhöhungsspirale durch das Gemeindefinanzierungsgesetz nachhaltig stoppen

I. Ausgangslage

Das Recht jeder Gemeinde und Stadt, die Hebesätze der Realsteuern – Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer – autonom festlegen zu können, ist einer der materiellen Kernbestandteile der grundgesetzlichen kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG. In Art. 106 Abs. 6 GG heißt es: „Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzulegen“. Dieses Recht der Kommunen wird aber mittelbar durch die Bestimmung der fiktiven Hebesätze im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) eingeschränkt. Durch sie werden die einzelgemeindlichen Einnahmen bei den Grund- und Gewerbesteuern normiert, um festzustellen, ob eine Gemeinde im Rahmen der Gegenüberstellung zum gemeindlichen Bedarf Schlüsselzuweisungen aus dem GFG erhält.

Die gegenwärtige Praxis, die Nivellierungshebesätze jährlich an die landesdurchschnittlichen Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich anzupassen, führt letztlich zu einer Aufwärtsspirale bei den Steuersätzen. Ein Anstieg der fiktiven Hebesätze führt auch zu einem Anstieg der realen Hebesätze. Dieser Zusammenhang ergibt sich einerseits aus der Anreizwirkung im kommunalen Finanzausgleich sowie andererseits aus der Signalwirkung steigender fiktiver Hebesätze an die Kommunen. Viele Gemeinden orientieren sich bei der Bestimmung ihres tatsächlichen Hebesatzes aus Gründe fiskalischer Vernunft am fiktiven Hebesatz. Sie würden sich ansonsten willkürlich um Zuweisungen aus dem Finanzausgleich bringen.

Die mittelbare Wirkung steigendender fiktiver Hebesätze lässt sich an der Entwicklung der tatsächlichen Hebesätze im Ländervergleich ablesen: Nordrhein-Westfalen hat im Vergleich der Bundesländer die höchsten Grundsteuer B- und Gewerbesteuer-Hebesätze. Im Bundesländervergleich der gewogenen Durchschnittshebesätze der Länder zum 31.12.2015 weist das statistische Bundesamt sowohl für die Grundsteuer B mit 538 Punkten als auch für die Gewerbesteuer mit 449 Punkten die Hebesätze der nordrhein-westfälischen Kommunen als die mit Abstand bundesweit höchsten aus. Dabei liegt der durchschnittliche Grundsteuer B-Hebesatz mehr als 80 Punkte über dem Bundesdurchschnitt, der nordrhein-westfälische Gewerbesteuer-Hebesatz 50 Punkte über dem Bundesdurchschnitt.

Datum des Originals: 27.09.2016/Ausgegeben: 27.09.2016

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

Allein in den Jahren 2010 bis 2015 erhöhten sich die Grundsteuer B-Hebesätze in Nordrhein-Westfalen um durchschnittlich 93 Punkte bzw. um rund 23 Prozent. Das gleiche Bild zeigt sich auch bei den Gewerbesteuer-Hebesätzen. Hier lag Nordrhein-Westfalen mit 442 Punkten mehr als 30 Punkte vor dem Saarland, das die zweithöchsten durchschnittlichen Gewerbesteuer-Hebesätze im Ländervergleich zum 30.06.2015 aufwies. Allein im ersten Halbjahr 2015 erhöhten fast 40 Prozent der Kommunen in Nordrhein-Westfalen den Gewerbesteuer-Hebesatz.

Dementsprechend erhöhten sich auch die fiktiven Hebesätze im jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz seit dem Jahr 2010 kontinuierlich. Lag der Hebesatz der Gewerbesteuer im Jahr 2010 noch bei 403 Punkten, liegt er mittlerweile bei 417, die Grundsteuer B erhöhte sich im gleichen Zeitraum um gut 13 Prozent bzw. 48 Punkte auf 429 Punkte. Allein die Beibehaltung der Parameter des GFG 2016 auch im GFG 2017 sorgt im Jahr 2017 dafür, dass die fiktiven Hebesätze nicht weiter ansteigen.

Durch die stark steigenden und im Ländervergleich höchsten fiktiven Hebesätze ist das Verhältnis zwischen der kommunalen Steuersatzautonomie und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden aus dem Gleichgewicht geraten. Die mit dem GFG 2015 umgestellte Berechnungssystematik sorgt für eine jährliche Aktualisierung auch der Hebesätze und damit unmittelbar für eine regelmäßige Dynamik der Realsteuersätze nach oben. Kommunen, deren tatsächlicher Hebesatz unter diesem normierten Hebesatz liegt, werden dadurch im Finanzausgleich „reicher“ gerechnet als sie tatsächlich sind, also im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems tendenziell schlechter gestellt. Kommunen, deren tatsächlicher Hebesatz über diesem fiktiven Hebesatz im GFG liegt, werden dagegen „ärmer“ gerechnet als sie tatsächlich sind. Sie werden durch das Verfahren tendenziell begünstigt.

Dabei spielen die einzelgemeindlichen Realsteuer-Hebesätze eine wichtige Rolle im interkommunalen Steuerwettbewerb und auch für die gemeindeeigenen Einnahmen z.B. aus der Gemeindesteuer. Die hohen Hebesätze bedeuten für die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen einen deutlichen Wettbewerbsnachteil gegenüber Standorten in anderen Bundesländern. Denn anders als normale Steuerpflichtige, die – abgesehen vom Sonderfall der Grunderwerbsteuer – allein bundesweit einheitlichen Steuersätzen unterworfen sind, können sich Unternehmen dem nur lokal wirkenden Satz einer Gewerbesteuer, der ihnen zu hoch ist, entziehen – durch Umzug oder indem sie sich gar nicht erst ansiedeln.

Den Schaden hat dann die Kommune. Denn die kommunalen Einnahmen aus der Gewerbesteuer sinken nicht selten bei Erhöhungen der Hebesätze. Die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (vbw) hat für die letzten 15 Jahre die Entwicklung der Gewerbesteuern und des Gewerbesteueraufkommens in Deutschland untersucht und dabei die fiskalische Regel des „weniger ist mehr“ bestätigt gefunden: Bundesländer, deren Kommunen eine maßvolle Gewerbesteuerpolitik betreiben, legen beim Steueraufkommen überdurchschnittlich zu. Bundesländer, deren Kommunen ihren Unternehmen hohe Gewerbesteuerhebesätze auferlegen, legen nicht nur beim Steueraufkommen wenig zu, sondern haben gleichzeitig mit steigender Verschuldung zu tun.

Für ganz Deutschland ist seit 2003 das Gewerbesteueraufkommen um 90 Prozent von 24 auf 46 Milliarden Euro gestiegen. Für Bayern fiel die Steigerung höher aus: Mit einer Steigerung von 3,9 auf 8,8 Milliarden Euro hat sich das Gewerbesteueraufkommen bayerischer Kommunen mehr als verdoppelt. Und dass, obwohl Bayerns Kommunen mit einem durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz von 377 Punkten bundesweit im unteren Bereich liegen und die Hebesätze in den vergangenen 15 Jahren auch kaum erhöht wurden. Die Nivellierungshebesätze betragen seit 2016 für die Grundsteuer A, die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer einheit-

lich 310 Punkte. Bei der Gewerbesteuer ist vom Nivellierungshebesatz noch der jeweils geltende Prozentsatz der Gewerbesteuerumlage abzuziehen; im Jahr 2016 werden hiernach 69 Prozentpunkte abgezogen.

Anders ist die Situation in Nordrhein-Westfalen: Das Gewerbesteueraufkommen seiner Kommunen ist seit 2000 nur um etwa 50 Prozent gestiegen – obwohl die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden unter den deutschen Flächenländern mit einem durchschnittlichen Hebesatz von 446 Punkten ihre Unternehmen am höchsten besteuern und seit 2001 den Gewerbesteuersatz auch am deutlichsten erhöht haben. Der Dreh an der Steuerschraube bessert die Haushaltslage nicht – im Gegenteil: Die Kommunen im Hochsteuer-Bundesland Nordrhein-Westfalen sind auch besonders hoch verschuldet. Das ist die Folge einer Abwärtsspirale: Um ihre Haushaltslage zu verbessern, erhöhen Kommunen ihre Hebesätze oder werden im Rahmen des Stärkungspaktes zu Erhöhungen gedrängt, wodurch sie erst an Standortattraktivität und dann an Steueraufkommen verlieren. Im Anschluss daran sehen sie sich – auch durch das Gemeindefinanzierungsgesetz und den Stärkungspakt – gezwungen, erneut an der Steuerschraube zu drehen. Die Prognose für Nordrhein-Westfalen: Sollte das Kommunalfinanzsystem nicht bald reformiert werden, werden die Städte und Gemeinden nur noch weiter verlieren − an Standortattraktivität und beim Wachstum des Gewerbesteueraufkommens.

II. Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Steuererhöhungsspirale bei der Grund- und Gewerbesteuer zu beenden;
2. das Niveau der fiktiven Hebesätze im Gemeindefinanzierungsgesetz deutlich in einem abgestuften Verfahren abzusenken, damit die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden nicht durch den kommunalen Finanzausgleich in eine ungünstige Wettbewerbsposition gedrängt und bestehende Nachteile im innerdeutschen Steuerwettbewerb beseitigt werden;
3. mit der deutlichen Absenkung der fiktiven Hebesätze im GFG eine Stärkung der einnahmeseitigen Gemeindeautonomie herbeizuführen;
4. einen neuen, jeweils einheitlichen, fiktiven Hebesatz bei der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer für die im Finanzausgleich erfolgende Bemessung der kommunalen Steuereinnahmen festzulegen, der folgende Anforderungen erfüllt:

    a) er orientiert sich am bundesweiten Hebesatz der Flächenländer;
    b) die fiktiven Hebesätze sollte langfristig stabil gehalten werden, um die derzeit bestehende Erhöhungsdynamik zu durchbrechen.

Armin Laschet
Lutz Lienenkämper
André Kuper
Ralf Nettelstroth

und Fraktion