

02.09.2014

## Antrag

der Fraktion der CDU

**Steuererhöhungsspirale der Kommunalsteuern beenden – fiktive Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich langfristig absenken!**

### I. Ausgangslage

Nordrhein-Westfalen ist kommunales Hochsteuerland. Dadurch geraten die Städte und Gemeinden im Standortwettbewerb ins Hintertreffen und werden im innerdeutschen Steuerwettbewerb benachteiligt. Durch die Anhebungen der sog. fiktiven Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich werden Städte und Gemeinden mittelbar dazu gedrängt, dass auch die örtlichen Realsteuersätze mindestens in Höhe dieser fiktiven Hebesätze erhoben werden, mit der Folge einer nicht zu stoppenden Steuererhöhungsspirale. Die mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 (GFG 2015) umgestellte Berechnungssystematik sorgt für eine jährliche Aktualisierung auch der Hebesätze und damit unmittelbar zu einer regelmäßigen Dynamik der Realsteuersätze nach oben.

Die im Mai 2014 vorgestellte Vergleichsstudie der Kommunalsteuern der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young macht deutlich, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen die bundesweit höchsten Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer haben. Im Vergleichszeitraum kam es zu Steuererhöhungen auf breiter Front, zwischen Anfang 2010 und Mitte 2013 erhöhten mehr als neun von zehn Kommunen mindestens einmal die Grundsteuer. Die Gewerbesteuer wurde in 80 Prozent der Kommunen in Nordrhein-Westfalen erhöht. Von den größeren deutschen Städten (mit mehr als 50.000 Einwohnern) wiesen zur Jahresmitte 2013 nordrhein-westfälische Städte die höchsten Gewerbesteuerhebesätze auf. Dieser Steuersatzanstieg führt zu ungünstigen Standorteffekten im Verhältnis zu anderen Ländern. Es muss aber zukünftig verhindert werden, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen im Standortwettbewerb immer mehr ins Hintertreffen geraten.

Datum des Originals: 02.09.2014/Ausgegeben: 02.09.2014

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](http://www.landtag.nrw.de)

Eine Ursache dieser Steuererhöhungsspirale der kommunalen Realsteuern (Gewerbe- und Grundsteuern A und B) liegt auch im kommunalen Finanzausgleich (GFG) und den dort festgelegten fiktiven Hebesätzen. Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben wird aus Anreizgründen nicht das jeweilige tatsächliche Steueraufkommen herangezogen, das durch die Anwendung des jeweiligen Hebesatzes zustande kommt. Wäre dies der Fall, so könnte die einzelne Kommune ihre im Finanzausgleich berücksichtigte Finanzkraft direkt über die Wahl der Hebesätze beeinflussen. Bei sonst konstanten Bedingungen würde die Wahl eines niedrigeren Hebesatzes zu geringeren Einnahmen der Kommune führen, sie hätte aber im Finanzausgleich auch eine geringere Finanzkraft und würde eine direkte Teilkompensation durch höhere Schlüsselzuweisungen erfahren.

Stattdessen wird in der Praxis des Finanzausgleichs ein fiktiver Hebesatz für alle Kommunen angewendet. Dieser sorgt dafür, dass die Steuerstärke einer Kommune von ihrem Grundbetrag abhängt, nicht aber von ihrem eigenen Hebesatz. 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, also zusätzlich belohnt.

Entscheidend für die Anreizwirkung ist, auf welchem Weg der Nivellierungshebesatz ermittelt wird. In Nordrhein-Westfalen wird die Höhe des fiktiven Hebesatzes jährlich im GFG bestimmt durch die Nutzung eines landesdurchschnittlichen Hebesatzes. Dabei wird der durchschnittliche Hebesatz aufkommensgewichtet. Von dem gewogenen Landesdurchschnittswert werden 5 Prozent abgezogen, um eine steuertreibende Wirkung zu vermeiden. Auch aktuell wird ein um 5 Prozent reduzierter gewogener Landesdurchschnitt der tatsächlichen Hebesätze beibehalten und in Anpassung an die „pooled-OLS-Methodik“ für die Bedarfsermittlung der gewogene Landesdurchschnitt aus einer entsprechenden mehrjährigen Berücksichtigung der tatsächlichen Hebesätze bzw. Steuereinnahmen der Jahre 2009 - 2011 ermittelt. Hieraus ergeben sich folgende fiktive Hebesätze im GFG 2015: Grundsteuer A 213 (209); Grundsteuer B 423 (413); Gewerbesteuer 415 (412).

Dies bedeutet im Vergleich zum GFG 2010, dass alle drei Realsteuern im Landesdurchschnitt massiv angestiegen sind, die Grundsteuer A um 21 Punkte, die Grundsteuer B um 42 Punkte und die Gewerbesteuer um 12 Punkte.

Die Kommunen sind aufgrund der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs und der Anforderungen der Haushaltskonsolidierung dazu gezwungen, auch die

realen Hebesätze anzuheben. Die durch die Aktualisierung der Hebesätze bedingte jährliche Anhebung der fiktiven Hebesätze führt letztlich auch mittelbar zu einer tatsächlichen Erhöhung der Hebesätze in den Kommunen. Die Aufwärtsspirale in den Steuersätzen ist eine Folge des GFG, da ein Anstieg der fiktiven Hebesätze zu einem Anstieg der tatsächlich gewählten Hebesätze führt. Sowohl das Ifo- als auch das FIFO-Gutachten bestätigten eine Signalwirkung der fiktiven Hebesätze auf die Gestaltung der Hebesätze vor Ort in den Kommunen, denn die Kommunen richten ihre Hebesätze nach den festgelegten fiktiven Hebesätzen aus.

Die Anreize hin zu einer dauerhaften und fortgesetzten Erhöhung der Hebesätze dürfen sich zumindest nicht mehr aus den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes ergeben. Nordrhein-Westfalens Kommunen dürfen durch den kommunalen Finanzausgleich nicht in eine ungünstige Wettbewerbsposition gedrängt werden. Daher ist eine Senkung des Niveaus der Nivellierungshebesätze dringend angezeigt.

## **II. Der Landtag fordert die Landesregierung auf,**

1. die Steuererhöhungsspirale der kommunalen Realsteuerhebesätze nicht mit der Erhöhungen der fiktiven Hebesätze im GFG 2015 zu beschleunigen,
2. die fiktiven Hebesätze im GFG 2015 kurzfristig stabil zu halten und langfristig zu senken, um die Dynamik gemeindlicher Anpassungen an fiktiven Hebesatz zu durchbrechen,
3. festzulegen, dass die Festsetzung der fiktiven Hebesätze sich zukünftig am gewogenen Landesdurchschnitt der tatsächlich von den Gemeinden festgelegten Realsteuerhebesätze, abzüglich 6% im GFG 2015, 7% im GFG 2016, 8% im GFG 2017, 9% im GFG 2018 und ab dem GFG 2019 in Höhe von 10% orientiert.

Armin Laschet  
Lutz Lienenkämper  
André Kuper  
Ralf Nettelstroth  
und Fraktion