

Grundsteuer und Kommunaler Finanzausgleich

Werden die Kommunen doch mehr einnehmen?

Der Länderfinanzausgleich ist jedem ein Begriff. Es gibt aber auch den Kommunalen Finanzausgleich (KFA). Im Rahmen dessen könnte sich ein neues Problem durch die Grundsteuerreform in Baden-Württemberg auf tun, denn dieser setzt Anreize für Steuererhöhungen. Nun steht das Land als Gesetzgeber in der Pflicht, dies zu verhindern.

Betriebe, Arbeitnehmer, Arbeitslosenzahlen – all das beeinflusst die Finanzen der Kommunen. Hierin unterscheiden sich die Kommunen aber häufig. In Baden-Württemberg gibt es deswegen den Kommunalen Finanzausgleich (KFA), der diese Unterschiede reduzieren soll. In den KFA zahlen einerseits die Kommunen, aber auch das Land ein. Aus dem KFA werden Investitionsausgaben finanziert, aber auch die sogenannten Schlüsselzuweisung, die in vielen Gemeinden die wichtigste Einnahmequelle ist.

Fiktive Steuerkraft kann Kommunen reich erscheinen lassen

Die Steuerkraft ist die zentrale Größe im KFA. Dies gilt sowohl für die Einzahlung als auch für die Verteilung der Mittel. Je höher die Steuerkraft einer Kommune ist, umso mehr muss sie in den kommunalen Finanzausgleich ein zahlen. Gleichzeitig bekommt eine Kommune umso mehr finanzielle Mittel, je größer der Unterschied zwischen Steuerkraft und einer vom Land festgelegten Bedarfsmesszahl ist.

Die Steuerkraft hängt dabei nicht von den wirklichen Einnahmen der Kommune ab. Stattdessen werden teilweise fiktive Größen eingesetzt. Bei der Grundsteuer wird pauschal für alle Kommunen ein sogenannter Referenzhebesatz von 185 Prozent angewendet.

Aufkommensneutralität wird bei unterschiedlichen Hebesätzen erreicht

Doch wie hängt dies mit der neuen Grundsteuer zusammen? Der Städte- und Gemeindetag hat das Ziel der Aufkommensneutralität ausgegeben. Jede Kommune soll also nicht mehr durch die neue Grundsteuerreform einnehmen. Dafür müssen die Hebesätze angepasst werden. Bei Kommunen mit hohen Bodenrichtwerten werden die Hebesätze voraussichtlich niedriger sein als bei Kommunen mit niedrigem Bodenrichtwert.

Die neue Grundsteuer wird daher vermutlich eine deutlich größere Bandbreite an Hebesätzen aufweisen. Ein einziger Referenzhebesatz für alle Gemeinden wird daher der Wirklichkeit nicht gerecht und ist nicht sinnvoll zur Ermittlung der Steuerkraft.

und dem aktuellen Referenzhebesatz des KFA, wie das Beispiel zeigt. Der Gemeinde A werden im KFA Grundsteuereinnahmen unterstellt, die 80 Prozent über ihren echten Einnahmen liegen. Diese Kommune wird im KFA reich gerechnet. Sie muss mehr einzahlen und erhält selber weniger Geld aus dem kommunalen Finanzausgleich als es zuvor der Fall war – obwohl sich nichts geändert hat.

Die Kommunen werden die dadurch entstehende Lücke kompensieren. Zwar macht der Grundsteueranteil im Durchschnitt lediglich 5,6 Prozent der Steuerkraft aus. Der Anteil der Mittel aus dem KFA kann aber im Einzelfall weit über 30 Prozent des Haushaltsvolumens liegen. Die Erfahrung zeigt, dass solche Finanzierungslücken eher durch Steuererhöhungen als durch Ausgabenkürzungen geschlossen werden. Am plausibelsten wird es der Kom-

mune erscheinen, das Versprechen der Aufkommensneutralität zu brechen und den Hebesatz doch höher anzusetzen. Dafür spricht schon, dass die Steuerkraft laut KFA einen höheren Hebesatz suggeriert. Dies zeigt auch ein Blick in die Vergangenheit anderer Bundesländer: Ist dort der Referenzhebesatz angehoben worden, so stieg in vielen Kommunen der Hebesatz. Der Grund ist einfach: Keine Kommune will reicher gerechnet werden als sie wirklich ist.

Die Landesregierung will den KFA bis 2027 überarbeiten. Dann gelten erstmals die

neuen Grundsteuerwerte für den KFA. Die Kommunen müssen aber bereits bis Ende 2024 ihre Hebesätze festgelegt haben. Sie wissen daher nicht, wie hoch ihre zukünftige Steuerkraft laut KFA sein wird. Es besteht die Gefahr, dass die Kommunen bei den Hebesätzen einen Unsicherheitszuschlag vornehmen werden.

Die Gemeinden A und B hatten vor der Reform den gleichen Hebesatz und ein Grundsteueraufkommen von 3 Millionen. Beide besitzen eine Fläche von 8 km². Für die neue Grundsteuer sind lediglich die Grundfläche und die Bodenrichtwerte relevant. In Gemeinde A stiegen die Grundstückspreise deutlich stärker seit der Festlegung der Einheitswerte von 1964. Der Bodenrichtwert beträgt nun 400 Euro pro m². In Gemeinde B dagegen beträgt der Bodenrichtwert lediglich 200 Euro pro m². Bei allen Grundstücken in den Gemeinden beträgt die Steuermesszahl 0,91 Promille.

Die Grundlage für die Hebesätze ist in der Gemeinde A somit 8 Mio. m² x 400 Euro/m² x 0,91 Promille = 2,912 Mio. Euro. In Gemeinde B wäre diese 1,456 Mio. Euro. Damit die Gemeinde A die Aufkommensneutralität einhält, benötigt sie einen Hebesatz von 3 Mio. / 2,912 Mio. = 103 %. Die Gemeinde B hingegen benötigt den exakt doppelt so hohen Hebesatz von 206 %. Dies liegt an den doppelt so hohen Bodenrichtwerten in Gemeinde A.

Nun hat Gemeinde A einen Hebesatz von 103 %. Bei einem unveränderten Referenzhebesatz von 185 % wird ihr aber unterstellt, dass sie eine Steuerkraft von 5,4 Mio. Euro hätte. Gemeinde B dagegen hat nun einen Hebesatz von 206 %. Ihr wird aber durch den Referenzhebesatz eine Steuerkraft von nur 2,7 Millionen Euro angerechnet. Gemeinde A wird somit mehr einzahlen und weniger aus dem KFA bekommen als Gemeinde B, obwohl beide zuvor gleichbehandelt wurden.

Steuererhöhungen zur Schließung der neuen Finanzierungslücke?

Insbesondere für Kommunen, deren neuer Hebesatz für die Aufkommensneutralität deutlich nach unten korrigiert werden muss, würde sich im Rahmen des KFA ein Problem ergeben. Bei diesen Kommunen kommt es zu einer Lücke zwischen dem eigenen Hebesatz