



Grundsteuer oder Straßenbaubeiträge?

**Appell für sachgerechte
Entscheidungen**

Von VD a.D. Reimer Steenbock, Reinbek

I. Die Koalitionsvereinbarung/der Gesetzentwurf

Der Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages sieht vor, dass die Verpflichtung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung aufgehoben und in die Entscheidung („eigene Verantwortung“) der Gemeinde gestellt wird. Ein entsprechender Antrag ist inzwischen im Schleswig-Holsteinischen Landtag eingebracht worden (LT-Drucks. 19/150).

Land auf, Land ab wird als alternative Finanzierung die Grundsteuer im Allgemeinen oder eine Erhöhung der Grundsteuer vorgeschlagen und diskutiert. Auch der Pressemitteilung der CDU-Fraktion zu diesem Gesetzentwurf (Nr. 286/17 vom 08.09.2017) ist genau dies in beispielhaft empfehlender Form zu entnehmen: *„Bereits jetzt haben mehrere Kommunen angekündigt, durch eine allgemeine Anhebung der Grundsteuer den Verzicht auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen finanziell auszugleichen.“*

II. Was sollte man wissen?

Um eine solche Frage nicht emotional, sondern sachorientiert zu diskutieren und zu entscheiden, ist es notwendig, sich ein umfassendes Bild von den Rahmenbedingungen, Voraussetzungen und den Folgen zu verschaffen:

1. Investitionsbedarf in den nächsten 5 bis 10 Jahren

Die Entscheidung, keine Straßenbeiträge zu erheben, ist keine Entscheidung für ein Haushaltsjahr oder eine Wahlperiode. Die Entscheidung muss langfristig angelegt sein, ansonsten verursacht / fördert die Gemeinde die Ungleichbehandlung ihrer Bürger und Betriebe.

Nur auf der Grundlage des Investitionsbedarfs für den Ausbau, die Erneuerung und den Umbau von Straßen, Wegen und Plätzen in den nächsten fünf Jahren, besser in den nächsten zehn Jahren, lässt sich beurteilen, was die Gemeinde sich leisten kann. Das für die zukünftige Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen vorgesehene System muss mittelfristig finanzierbar, umsetzbar und zu erhalten sein. Das gilt über die Wahlperioden hinaus.

Aus dem Investitionsbedarf für Straßenbaumaßnahmen sollte der Betrag, der unter Zugrundelegung der gesetzlichen Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes durch Beiträge finanziert werden könnte, abgeleitet werden (z.B. durchschnittlich 70 bis 75 %).

2. Notwendige Grundsteuererhöhung

Das aktuelle Grundsteueraufkommen pro Jahr steht fest.

Zu berechnen ist,

- entweder für wie lange das gesamte Jahresaufkommen an Grundsteuern für Straßenbaumaßnahmen der nächsten 5, besser 10, Jahre eingesetzt werden muss und nicht mehr für andere kommunale Ausgaben verfügbar ist,
- oder in welchem Umfang und für welchen Zeitraum eine Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes erforderlich wäre, um den zukünftigen Beitragsanteil für Straßenbaumaßnahmen zu finanzieren.

3. Folge 1: Freistellung der Grundstückseigentümer von Straßenbaulasten

Beiträge, auch Straßenbeiträge, sind vorteils- und grundstücksbezogene Abgaben. Damit sollen die Grundstückseigentümer für ihre Grundstücke, und zwar nach deren Nutzungsmöglichkeit, nicht nach deren Erträgen, zur anteiligen Finanzierung von Infrastrukturkosten herangezogen werden. Insoweit sind Straßenbeiträge Teil des Finanzierungssystems für die öffentliche Infrastruktur in Deutschland.

Für alle anderen grundstücksbezogenen Infrastrukturleistungen gibt es kosten- und aufwandsdeckende Beiträge und/oder Gebühren oder vergleichbare privatrechtliche Entgelte (Schmutzwasserbeseitigung, Niederschlagswasserbeseitigung, Wasserversorgung, Stromversorgung, Gasversorgung, Straßenreinigung usw.). Mit der Abschaf-

fung der Straßenbaubeiträge zahlen **die (= alle)** Grundstückseigentümer nichts mehr für die Infrastruktureinrichtung „öffentliche Straßen“. Die Grundsteuer ist keine Abgabe, die auf den aus den Nutzungsmöglichkeiten abgeleiteten Ziel- und Quellverkehr von und zum jeweiligen Grundstück abstellt, sondern eine ertragsbezogene Steuer, die nur für die Grundstücke gezahlt werden muss, für die es einen Ertragswert gibt.

4. Folge 2: Freistellung öffentliche Grundstücke/Mehrbelastung Wohn- und Gewerbegrundstücke

Wenn Straßenbaumaßnahmen aus der Grundsteuer finanziert werden, werden alle von der Grundsteuer befreiten Grundstücke von Straßenbaulasten befreit.

Das sind schwerpunktmäßig, von der Fläche her, besonders große, intensiv genutzte Grundstücke mit einem erheblichen Verkehrsaufkommen an Ziel- und Quellverkehr, die grundsteuerbefreit sind (§§ 3 bis 5 GrStG):

- alle Grundstücke des Bundes (z.B. Kasernen, Verwaltungsgebäude), des Landes (z.B. Landtag, Landesregierung, Landesämter, andere Einrichtungen des Landes), der Kreise (z.B. Kreisverwaltung, Abfalleinrichtungen), der Ämter und der Gemeinden,
- alle Grundstücke für Hochschulen, Fachhochschulen, allgemeinbildende Schulen,
- alle Sportplätze, Sporthallen und alle Freizeitanlagen,
- alle kirchlich oder für religiöse Zwecke genutzten Grundstücke, Kirchengrundstücke, Friedhöfe usw.

- Krankenhäuser und Kliniken sowie alle für gemeinnützige oder mildtätige Zwecke genutzte Grundstücke,
- Bahnhofsgelände und Häfen,
- die meisten Grundstücke der Wasser- und Bodenverbände,

um nur eine nicht erschöpfende Auswahl aufzuzählen.

Der bei einer Straßenbaubeitragsveranlagung auf diese Grundstücke entfallende Anteil muss von den verbleibenden Grundsteuerpflichtigen mit aufgebracht werden.

Bei der Grundsteuer trifft der absolut größte Teil die wohnlich genutzten Grundstücke. Bei Beitragsveranlagungen entfällt auf gewerblich und ähnlich genutzte Grundstücke ein relativ hoher Anteil (entsprechend der Grundstücksfläche und den Nutzungsfaktoren). Bei der Grundsteuer wird dagegen nach den Grundsteuermeßbeträgen verteilt und dabei spielte die (große) Grundstücksfläche keine Rolle.

Fazit: Der Verzicht auf Straßenbeiträge und die Finanzierung der Straßenbaukosten aus der Grundsteuer führt zur Freistellung der meisten großen öffentlichen oder teilöffentlichen Grundstücksnutzungen und damit zu einer erheblichen Mehrbelastung der Eigentümer von Wohngrundstücken.

5. Folge 3 : Die Mieter zahlen die Zeche

Die Grundsteuer, auch eine erhöhte Grundsteuer, wird in Form von Nebenkosten auf die Mieter abgewälzt. Die Grundsteuererhöhung führt damit zu einer indirekten

Mieterhöhung und zu einer Entlastung der Grundstückseigentümer. Dabei wird schon heute über zu hohe und unbezahlbare Mieten (mit Nebenkosten) geklagt.

Dagegen sind Beiträge, und zwar sowohl einmalige als auch wiederkehrende Beiträge, grundstücksbezogene Abgaben und keine Betriebskosten im Sinne des Mietrechts und können nicht von den Grundstückseigentümern auf die Mieter abgewälzt werden.

Fazit: Der Verzicht auf Straßenbaubeiträge führt zur Entlastung der Grundstückseigentümer vermieteter Grundstücke und zu Mehrbelastungen der Mieter.

6. Folge 4: Abzugsfähigkeit von Straßenbaubeiträgen

Straßenausbaubeiträge werden bisher bei Grundstückseigentümern aus Gewerbe und Industrie sowie bei fremdvermieteten Wohnungseigentümern steuerlich als Betriebsausgabe anerkannt, führen also zur Minderung von Steuerbelastungen. In der Relation ist die Belastung von gewerblich und industriell genutzten Grundstücken wegen der Höhe der Beiträge, die durch ihre Größe und damit verbundenen Nutzungsmöglichkeiten zustande kommt, wesentlich höher als die von Wohngrundstücken.

7. Folge 5: Kreisumlagerenerhöhung für alle kreisangehörigen Gemeinden und Städte

Auf Grundsteuereinnahmen muss Kreisumlage und Amtsumlage gezahlt werden. Außerdem haben Grund-

steuereinnahmen Auswirkungen auf die Höhe der Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

Die Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes in einer Gemeinde führt zu einer Erhöhung des „gewogenen Durchschnitts der Hebesätze für den kreisangehörigen Bereich“ (§ 7 FinAusglG). Nach diesem dann erhöhten gewogenen Durchschnitt des vergangenen Jahres werden die Umlagegrundlagen **aller** Gemeinden und Städte in Schleswig-Holstein für die Kreisumlage, die Amtsumlage und die Finanzausgleichsumlage sowie die Steuerkraftmesszahl für die Schlüsselzuweisungen berechnet.

Fazit: Im Ergebnis führt die Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer einer Gemeinde dazu, dass alle kreisangehörigen Gemeinden und Städte in Schleswig-Holstein u.a. höhere Kreisumlagen bezahlen müssen.

III. Ein praktisches Beispiel

Wie wirkt sich nun die Erhöhung der Grundsteuer bei einer Gemeinde oder Stadt, Größenordnung 8.000 bis 15.000 Einwohner, beim Verzicht auf Straßenbaubeiträge aus?

1. Ausgangszahlen und –fakten

Legt man den „Realsteuervergleich in Schleswig-Holstein 2015“ des Statistischen Amtes Nord (für Hamburg und Schleswig-Holstein) zu Grunde, ergeben sich für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden:

1.1	Ist-Aufkommen der Grundsteuer B (rechnerischer Wert) aller kreisangehörigen Gemeinden und Städte	301.111.030 €
1.2	Gewogener Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B in Schleswig-Holstein	347 %
1.3	Summe der Grundbeträge der Grundsteuer B	86.775.513 €
1.4	Unter anderem bei der Kreisumlage werden nur 92 % des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze der Grundsteuer B zu Grunde gelegt (92 % von 347 %)	319,24 %
1.5	Das ergibt die Gesamtsumme an Steuerkraftzahlen (Umlagegrundlage) für die Kreisumlagen aller kreisangehörigen Kommunen	277.022.148 €
1.6	Durchschnittlicher Kreisumlagesatz	35,84 %
1.7	Rechnerisches Gesamtaufkommen Kreisumlage im Land	99.284.738 €

2. Grundsteuer statt Straßenbeiträge

Bilden wir eine Modellgemeinde:

- | | | |
|-----|---|---------------------|
| 2.1 | Die Gemeinde/Stadt hat zwischen
Einwohner | 8.000
und 15.000 |
| 2.2 | Das Grundsteueraufkommen soll
betragen. | 1.735.000 € |
| 2.3 | Die Gemeinde hat einen Grundsteuerhebesatz von
Das ist gerade der gewogene
Durchschnitt im Lande
(siehe oben). | 347 % |
| 2.4 | Die Summe der Grundbeträge beträgt also | 500.000 € |
| 2.5 | Die Gemeinde erneuert eine Straße, der (theoretisch mögliche) Beitragsanteil soll
betragen. | 500.000 € |
| 2.6 | Die Gemeinde verzichtet auf Straßenbaubeiträge und erhöht die Grundsteuer B um | 500.000 € |
| 2.7 | Das bedeutet, dass die Gemeinde für ein Jahr den Grundsteuerhebesatz auf
erhöht. | 447 % |

3. Kollateralschäden

Durch die Erhöhung des Hebesatzes der Modellgemeinde erhöht sich der gewogene Durchschnitt der Hebesätze im Land mit Wirkung für das folgende Jahr:

3.1	Rechn. Ist-Aufkommen Grundsteuer B bisher	301.111.030 €
3.2	Rechn. Ist-Aufkommen Grundsteuer B neu	301.611.030 €
3.3	Gewogener Durchschnittshebesatz neu	347,5762 %
3.4	92 % des gewogenen Durchschnittshebesatzes im Land	319,7701 %
3.5	Summe der Umlagegrundlagen aller kreisangehörigen Kommunen (Pos. 1.3 x 319,7701 %)	277.482.145 €
3.6	Steigerung der Summe der Umlagegrundlagen aller ka. Gem. durch die Grundsteuererhöhung der Modellgemeinde (Pos. 3.5 ./ Pos. 1.5)	459.996,70 €
3.7	Höhere Kreisumlage aller kreisangehörigen Städte und Gemeinden wegen der Grundsteuererhöhung der Modellgemeinde um 500.000 €	164.862,82 €
	Gerundet	165.000 €
3.8	Höhere Kreisumlage der Modellgemeinde	949,76 €
	Gerundet	950 €

Man kann es überschlägig auch so rechnen: 500.000 € mehr Grundsteueraufkommen **einer** Gemeinde (unserer Modellgemeinde) führen zu 92 % mehr Umlagegrundlagen für **alle** Gemeinden und Städte im Land (= 460.000 €). Davon sind 35,84 % Kreisumlage zu zahlen, also rund 165.000 € mehr Kreisumlageaufkommen (35,84 %, siehe oben.).

Eine Gemeinde hat dann in einem Jahr 500.000 € mehr an Grundsteuer, um **eine** Straße ohne Beiträge zu bauen. Im nächsten Jahr zahlen alle 1.106 kreisangehörigen Gemeinden und Städte 165.000 € mehr Kreisumlage, wohlgemerkt auch die, die weiterhin für sich selbst Beiträge erheben. Zwei solcher Straßenbaumaßnahmen führen zu 330.000 € Kreisumlagenenerhöhung in einem Jahr, zehn solcher Straßenbaumaßnahmen führen zu 1.650.000 € Kreisumlagenenerhöhung usw. usw.

Fazit:

Eine Gemeinde baut eine Straße; voraussichtliche Beiträge 500.000 €. Die Gemeinde erhöht stattdessen die Grundsteuer. Die Eigentümer von Wohn- und Gewerbestandstücken, evtl. auch die Landwirtschaft, zahlen 500.000 € mehr Grundsteuer, „sparen“ dafür 500.000 € an Straßenbaubeiträgen. Alle kreisangehörigen Gemeinden und Städte in Schleswig-Holstein, die damit eigentlich nichts zu tun haben, zahlen im nächsten Jahr 165.000 € mehr Kreisumlage.

Ist das ein sinnvolles System?