

04.09.2012

Antrag

der Fraktion der FDP

Für mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich - gestaffelte fiktive Hebesätze einführen

I. Der Landtag stellt fest:

Die gerechte Verteilung von Landesmitteln im kommunalen Finanzausgleich bietet seit Jahren Anlass für politische Auseinandersetzungen. Im Zentrum der Kritik stehen dabei verschiedene Parameter, nach denen die verfügbaren Gelder im Rahmen der Gemeindefinanzierungsgesetze (GFG) auf die Städte, Gemeinden und Umlageverbände verteilt werden.

Zuletzt hat beispielsweise die rot-grüne Landesregierung das GFG 2011 zur Befriedigung ihrer Wählerklientel in den großen Ruhrgebietsstädten so verändert, dass dem kreisangehörigen Raum in Summe rund 135 Millionen Euro entzogen wurden. Mit dem GFG 2012 soll es zu weiteren strukturellen Verlusten für die ländlichen Kommunen in Höhe von über 100 Millionen Euro kommen. Auf diesem Wege sorgen SPD und Grüne innerhalb von nur zwei Jahren für dauerhafte Umverteilungen von fast einer viertel Milliarde Euro. Ermöglicht wird dies insbesondere durch eine exorbitante Anhebung des sogenannten „Soziallastenansatzes“, der ursprünglich als Nebenansatz gedacht war, um die hohen Ausgaben einiger Kommunen für soziale Leistungen zu berücksichtigen. Zukünftig soll dieser Nebenansatz für die Verteilung rund eines Drittels der kommunalen Finanzausgleichsmasse herangezogen werden. Der Soziallastenansatz wird damit völlig „übernivelliert“ (vgl. hierzu auch Deubel 2011).

Eine noch wesentlich größere Verzerrung im kommunalen Finanzausgleich findet sich bei der Ermittlung des lokalen Steuereinnahmepotenzials. Hierbei legt das Land für die Gewerbesteuer sowie die Grundsteuern A und B sogenannte „fiktive Hebesätze“ fest und berechnet auf dieser Grundlage ein hypothetisches kommunales Einnahmepotenzial. Städte und Gemeinden, die sich mit Hilfe niedriger Realsteuern unterhalb dieses fiktiven Niveaus für einwohner- und wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen engagieren, müssen Einbußen

Datum des Originals: 04.09.2012/Ausgegeben: 04.09.2012

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

bei den landesseitigen Schlüsselzuweisungen hinnehmen. Um dies zu vermeiden, sehen sich die meisten Kommunen dazu gezwungen, ihre Realsteuerhebesätze an die landesseitigen Vorgaben anzupassen. Diese „Hebesatzspirale“ hat dazu geführt, dass sich das Gewerbesteuerniveau in Nordrhein-Westfalen verglichen mit anderen Bundesländern auf einem sehr hohen Niveau befindet. Die FDP-Landtagsfraktion hat diesen Missstand bereits im Rahmen der Diskussionen um das GFG 2011 in ihrem Antrag 15/1679 vom 05.04.2011 ausführlich kritisiert.

Mindestens ebenso kritisch ist die Umverteilungswirkung der Anwendung einheitlicher fiktiver Hebesätze innerhalb der kommunalen Familie zu sehen. Denn bei der landesseitigen Ermittlung des lokalen Steuereinnahmepotenziales werden die Gewerbe- und Grundsteuereinnahmen der Städte und Gemeinden durch ihre jeweiligen Realsteuerhebesätze geteilt und anschließend mit landeseinheitlichen fiktiven Hebesätzen multipliziert. Zusammen mit den jeweiligen Gemeindeanteilen an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer sowie abzüglich der Gewerbesteuerumlage wird daraus die fiktive Steuereinnahmekraft der einzelnen Kommunen berechnet.

Diese fiktive Steuereinnahmekraft wird von der sogenannten Ausgangsmesszahl abgezogen, die den – ebenfalls fiktiven – Finanzbedarf einer Gemeinde beschreibt. Der fiktive Finanzbedarf wird anhand der jeweiligen Einwohnerzahl sowie weiterer Werte ermittelt. Ist die fiktive Steuereinnahmekraft einer Kommune geringer als ihr fiktiver Finanzbedarf, wird dieses Delta durch Landeszuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu 90 Prozent ausgeglichen. Je höher sich also die lokale Steuereinnahmekraft darstellt, desto geringer fallen die landesseitigen Ergänzungszuweisungen aus.

Der Kernfehler in diesem System besteht darin, dass die Steuereinnahmekraft anhand einheitlicher fiktiver Hebesätze für alle Kommunen gleichermaßen berechnet wird. Denn diese Vorgehensweise negiert die Tatsache, dass zentral gelegene Großstädte über wesentlich höhere Steuereinnahmepotenziale verfügen als z. B. peripher gelegene Kleinstädte¹. Dabei ist es unabweislich, dass zentral gelegene Großstädte regelmäßig über eine bessere (verkehrs-)technische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Infrastruktur verfügen als kleinere Kommunen und vor diesem Hintergrund weit höhere Gewerbe- und Grundsteuerhebesätze durchsetzen können.

In kleinen und mittleren Kommunen außerhalb besonderer Ballungszonen fällt das Hebesatzpotenzial hingegen weit geringer aus. Deshalb liegen die meisten Realsteuerhebesätze dieser Kommunen in NRW entweder unterhalb des landeseinheitlichen fiktiven Hebesatzniveaus oder orientieren sich notgedrungen an diesem, um keine Einbußen im kommunalen Finanzausgleich zu erleiden. Insbesondere in Grenzregionen zu Niedersachsen, Hessen oder Rheinland-Pfalz ist dieser indirekte Zwang zur Orientierung am fiktiven Hebesatzniveau ein immanenter Standortnachteil, weil das Realsteuerniveau in den angrenzenden Kommunen der Nachbarländer vielfach deutlich niedriger liegt.

Vor diesem Hintergrund werden die größeren Städte Nordrhein-Westfalens durch das Prinzip der einheitlichen fiktiven Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich systematisch begünstigt. Denn dadurch, dass ihre tatsächliche Steuereinnahmekraft deutlich über der fiktiv angenommenen Steuereinnahmekraft liegt, erhalten sie zu Lasten kleinerer Kommunen substantielle Anteile der verteilbaren Finanzausgleichsmasse, die ihnen bei einer

¹ Zum statistischen Zusammenhang zwischen Realsteuerhebesätzen und Gemeindegrößenklassen siehe z.B. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2010, Schaubild 3.

realitätsnahen Bewertung nicht zustehen würden. Nach Berechnungen des Städte- und Gemeindebundes NRW summieren sich die „Einnahmenvorteile“ der kreisfreien Städte im Rahmen des GFG-Entwurfs 2012 auf rund 500 Millionen Euro².

Zusammen mit der ohnehin vorhandenen Besserstellung der Großstädte durch die sogenannte „Einwohnerveredelung“ im Hauptansatz bringt das System der einheitlichen fiktiven Hebesätze das kommunale Finanzausgleichssystem in erhebliche Schieflage. Die Anwendung eines landesweit einheitlichen fiktiven Hebesatzes zur Ermittlung der potenziellen Steuereinnahmekraft von Kommunen ist alles andere als fair. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer Differenzierung, die den tatsächlichen Verhältnissen zumindest im Ansatz gerecht wird. Eine Möglichkeit hierzu bietet die Staffelung der fiktiven Hebesätze nach Gemeindegrößenklassen.

Diese Idee ist nicht neu. Das Prinzip der gestaffelten Hebesätze wurde bereits in zahlreichen Gemeindefinanzierungsgesetzen der 1980er und 1990er Jahre angewendet. Obwohl diese Vorgehensweise zu einer weit höheren Verteilungsgerechtigkeit führte, musste sie aufgrund einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs NRW aus dem Jahr 1993 aufgegeben werden. Allerdings stellte sich der Verfassungsgerichtshof NRW bei seiner damaligen Entscheidung nicht grundsätzlich gegen die Staffelung fiktiver Hebesätze, sondern monierte lediglich, dass der Gesetzgeber keine plausible Begründung für seine Differenzierung bzw. die damals gewählte Sprungstelle bei 150.000 Einwohnern liefern konnte. Um an dieser Stelle nicht angreifbar zu sein, wurde fortan auf die Staffelung der fiktiven Hebesätze verzichtet. Insbesondere deshalb sprach sich auch das ifo-Institut in seinem Gutachten von 2008 bzw. in der nachfolgenden ifo-Kommission gegen die Wiedereinführung gestaffelter fiktiver Hebesätze aus³.

Zwischenzeitlich konnte die Gefahr der Angreifbarkeit allerdings gebannt werden. So weist das rechtswissenschaftliche Gutachten „Steuerkraftbestimmung und Staffelung fiktiver Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen“ von Prof. Dr. Droege (Universität Osnabrück) aus dem Jahr 2011 einwandfrei nach, dass eine wohlbegründete und verfassungskonforme Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich möglich ist. Er bezieht sich dabei auf einen Vorschlag des Städte und Gemeindebunds Nordrhein-Westfalen, der die nachfolgende Aufteilung der NRW-Kommunen in sechs Staffeln vorsieht:

Einwohnerzahl	Anzahl der Gemeinden	Staffelklasse
0-10.000	54	1
10.001-25.000	169	2
25.001-50.000	97	3
50.001-75.000	31	4
75.001-150.000	23	5
> 150.001	22	6

² Vgl. Stellungnahme des StGB NW vom 18.01.2012 (Drs. 15/1322) zum GFG-Entwurf 2012 (Drs. 15/3402).

³ Vgl. Abschlussbericht der Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo) vom 25.07.2010.

Hierbei handelt es sich um einen denkbaren Weg zur Herbeiführung von mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich, der den verfassungsrechtlichen Ansprüchen an die interkommunale Gleichbehandlung genügen würde. Vergleichbare Alternativen sind möglich. Bedeutend ist, dass das Gutachten von Prof. Dr. Dröge die bisherigen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die (Wieder-)Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze beseitigt und den Weg zur Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs in dieser Frage frei gemacht hat. Die Landesregierung muss nun handeln und diese Erkenntnisse im Rahmen des GFG 2012 berücksichtigen.

II. Der Landtag beschließt:

1. Der Landtag nimmt zur Kenntnis, dass kleine und mittlere Kommunen gegenüber kreisfreien Städten durch die augenblickliche Verwendung einheitlicher fiktiver Hebesätze zur Steuerkraftbestimmung von der rot-grünen Landesregierung systematisch benachteiligt werden.
2. Der Landtag nimmt zur Kenntnis, dass die Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze zur Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich zu mehr Verteilungsgerechtigkeit führen würde.
3. Der Landtag nimmt zur Kenntnis, dass die Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze zur Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich nach jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen verfassungsrechtlich und praktisch möglich ist.
4. Der Landtag fordert die Landesregierung dazu auf, die Steuerkraftermittlung im Rahmen der künftigen Gemeindefinanzierung auf der Grundlage gestaffelter fiktiver Hebesätze vorzunehmen.

Christian Lindner
Christof Rasche
Kai Abruszat

und Fraktion