

Der Geschäftsführer



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Herrn
Jürgen Thulke, MdL
Vorsitzender des Ausschusses
Kommunalpolitik im Landtag
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

**Landtag
Nordrhein-Westfalen
13. Wahlperiode**

Zuschrift 13/2259

zu

Zuschrift 13/2208

alle Abg.

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Kaiserswerther Straße 199-201

40474 Düsseldorf

Telefon 0211 • 4587-1

Telefax 0211 • 4587-211

e-mail: info@nwstgb.de

pers. e-mail: Claus.Hamacher@nwstgb.de

Internet: www.nwstgb.de

Aktenzeichen: IV/1 902-01/1 ha/do

Ansprechpartner/in: Hauptreferent Hamacher

Durchwahl 0211 • 4587-255

29. Oktober 2002

Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes/Solidarbeitragsgesetzes 2003
hier: Ermittlung der Steuerkraft gem. § 9 Entwurf GFG 2003

Sehr geehrter Herr Thulke,
sehr geehrte Damen und Herren,

in der gemeinsamen Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf des GFG/SBG 2003 vom 23. Oktober 2002 war auf S. 9 darauf hingewiesen worden, daß die Methodik der Gemeindefinanzierungsgesetze der vergangenen Jahre und auch des Gesetzentwurfs für 2003 einen strukturellen Mangel bei der Berechnung der fiktiven Steuerkraft der Kommunen aufweist, der zu gewissen Verzerrungen bei der Ermittlung der fiktiven Gewerbesteuerkraft führt. Da diese Thematik vergleichsweise komplex ist, hatten wir angekündigt, unsere Auffassung hierzu in einem gesonderten Schreiben darzulegen.

Unsere methodischen Bedenken beruhen auf folgenden Überlegungen:

Die Zugrundelegung fiktiver Hebesätze im Finanzausgleich dient der Wahrung der gemeindlichen Hebesatzautonomie im Bereich der Realsteuern. Die Methodik, aus allokativen Gründen bei der Berechnung der Steuerkraft der Gemeinden von fiktiven Hebesätzen auszugehen, ist wiederholt vom Verfassungsgerichtshof NRW bestätigt worden und wird auch in anderen Bundesländern angewandt. Die Berücksichtigung der tatsächlichen Hebesätze bei der Steuerkraftberechnung würde dazu führen, daß die Gesamtsumme aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen nur in einem geringen (durch den Ausgleichsgrad) vorgegebenen Rahmen veränderlich wäre, so daß eine autonome Einnahmebestimmung durch Hebesatzanpassungen kaum mehr möglich wäre. Diesem Problem soll begegnet werden, indem die Steuerkftermittlung von fiktiven Hebesätzen ausgeht, die eine Gleichbehandlung aller Kommunen im Finanzausgleich gewährleisten. Die Höhe des einer Gemeinde angerechneten fiktiven Hebesatzes soll nicht von dieser beeinflußt werden können (vgl. ifo-Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, München 1995, S. 57).

Die derzeitige Methodik der Ermittlung der Steuerkraft gem. § 9 GFG 2001 führt für den Bereich der Gewerbesteuer nur zu einer scheinbaren Gleichbehandlung der Gemeinden. Tatsächlich gibt es eine Art Progression, die bewirkt, daß - je weiter eine Kommune von dem vom Land vorgegebenen Durchschnittswert 380 Prozentpunkte nach unten abweicht - die fiktiv zugerechnete Steuerkraft zunimmt, und zwar über den Betrag hinaus, den die betref-

fene Stadt/Gemeinde erzielt hätte, wenn sie tatsächlich einen Hebesatz von 380 Prozentpunkten veranschlagt hätte.

Zwar verwendet das GFG den Begriff des Steuermeßbetrages nicht, jedoch ist die Rechenoperation des § 9 GFG letztlich darauf angelegt, mittels Division durch den tatsächlichen Hebesatz den Steuermeßbetrag zu ermitteln, um sodann durch Multiplikation mit dem fiktiven Hebesatz die Steuerkraft zu bestimmen. Dabei bleibt allerdings unberücksichtigt, daß der Steuermeßbetrag in seiner Höhe zwar von der staatlichen Finanzverwaltung festgesetzt, aber dennoch vom gemeindlichen Hebesatz mit beeinflußt wird.

Der in § 11 Abs. 1 Gewerbesteuergesetz definierte Steuermeßbetrag ist durch Anwendung eines Hundertsatzes (Steuermeßzahl) auf den Gewerbeertrag zu ermitteln. Gewerbeertrag ist gem. § 7 Satz 1 Gewerbesteuergesetz der nach den Vorschriften des Einkommensteuergesetzes oder des Körperschaftsteuergesetzes zu ermittelnde Gewinn aus dem Gewerbebetrieb (vermehrt und vermindert um verschiedene in den §§ 8 u. 9 Gewerbesteuergesetz näher bezeichnete Beträge). Zu den für die Gewinnermittlung maßgebenden Vorschriften des Einkommensteuerrechts und des Körperschaftsteuerrechts gehört auch der Grundsatz, daß die Gewerbesteuer eine Betriebsausgabe darstellt und deswegen entweder abgezogen oder durch eine Rückstellung berücksichtigt werden kann (vgl. Lenski/Steinberg, Kommentar zum Gewerbesteuergesetz, § 7 Rz. 42). Zur Errechnung der Rückstellung läßt die Verwaltung in R 20 Abs. 2 Satz 3 Einkommensteuerrichtlinien die Schätzung in Höhe von 5/6 des Betrages der Gewerbesteuer zu, der sich ohne Berücksichtigung der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe ergeben würde.

Dieser Zusammenhang macht deutlich, daß der von der Kommune in eigener Zuständigkeit und Verantwortung festzulegende Gewerbesteuerhebesatz sehr wohl eine Rückwirkung auf den Steuermeßbetrag hat. Ist nämlich aufgrund einer hohen Hebesatzfestsetzung der Kommune die von dem Steuerpflichtigen zu entrichtende Gewerbesteuer höher, so wirkt sich dies auch als höhere Betriebsausgabe aus mit der Folge, daß der vom Finanzamt festzusetzende Steuermeßbetrag entsprechend geringer ausfällt. Umgekehrt führt eine niedrige Gewerbesteuer zu einer entsprechend kleineren Betriebsausgabe und damit zu einem höheren Steuermeßbetrag.

Die Methodik des GFG führt aber dazu, daß der fiktive Hebesatz von 380 Punkten nicht (wie es eigentlich richtig wäre) auf den Meßbetrag angewendet wird, der sich bei einer Hebesatzhöhe von 380 Punkten ergeben hätte, sondern auf den höheren Meßbetrag, der sich aus der Rückrechnung des tatsächlich niedrigeren Hebesatzes ergibt.

Dieser abstrakt dargestellte Sachverhalt läßt sich an einem konkreten Zahlenbeispiel verdeutlichen:

In der Stadt X gibt es einen einzigen Gewerbesteuerzahler, dessen Ergebnis vor Steuern einen Gewinn von 50 Mio. Euro aufweist. Der tatsächliche Gewerbesteuerhebesatz in der Stadt X beträgt 300 Punkte. Von diesem Gewinn vor Steuern kann das Unternehmen die zu zahlende Gewerbesteuer vorab als Betriebsausgabe abziehen. Der Abzugsbetrag wird durch folgende Formel ermittelt:

$$\text{Abzugsbetrag} = (\text{Gewinn vor Steuern} \times \text{tatsächlicher Hebesatz} : 100) : (20 + \text{tatsächlicher Hebesatz} : 100)$$

Im konkreten Beispiel ergibt dies einen Abzugsbetrag von 6.521.739,13 €. Hieraus wiederum errechnet sich ein Gewinn nach Abzug der Betriebsausgaben (Gewerbesteuer) in Höhe von 43.478.260,87 €.

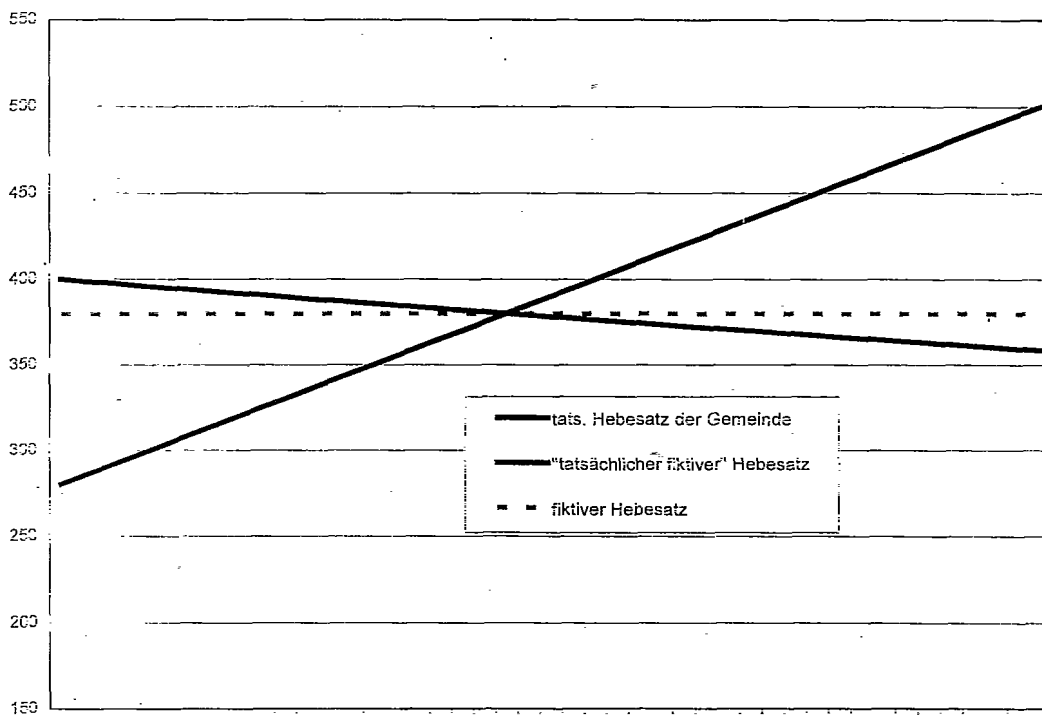
Für die weitere Berechnung wird unterstellt, daß Hinzurechnungen oder Kürzungen nach den §§ 8, 9 Gewerbesteuergesetz nicht in Betracht kommen, so daß es sich bei dem Gewinn nach Abzug der Betriebsausgaben um den Gewerbeertrag i.S. des § 7 Gewerbesteuergesetz

handelt. Durch Anwendung eines Hundertsatzes (Steuermeßzahl) auf den Gewerbeertrag wird gem. § 11 Abs. 1 Gewerbesteuergesetz der Steuermeßbetrag ermittelt. Bei einer Steuermeßzahl von 0,05 ergibt dies einen Steuermeßbetrag von 2.173.913,04 €. Durch Anwendung des tatsächlichen Hebesatzes (300 Punkte) auf diesen Steuermeßbetrag ergibt sich wieder die bereits bekannte Gewerbesteuerschuld in Höhe von rd. 6,5 Mio. €.

Nach der Systematik des GFG wird die fiktive Steuerkraft nun in der Weise ermittelt, daß die tatsächliche Gewerbesteuereinnahme durch den tatsächlichen Hebesatz dividiert und sodann mit dem fiktiven Hebesatz (380 Punkte) multipliziert wird. Daraus ergäbe sich eine errechnete Gewerbesteuerkraft von 8.260.869,57 €. Hätte die Stadt X jedoch tatsächlich einen Gewerbesteuerhebesatz von 380 Punkten festgelegt, so hätte sie lediglich 7.983.193,28 € Gewerbesteuer eingenommen.

Dies bedeutet, daß der Stadt X rd. 277.676,29 € mehr an fiktiven Einnahmen zugerechnet werden, als dies bei einem fiktiven Hebesatz von 380 Punkten eigentlich der Fall sein sollte. Tatsächlich entspricht die nach § 9 GFG ermittelte fiktive Gewerbesteuereinnahme einem Hebesatz von knapp 396 Punkten.

Rechnet man diesen Verschiebungseffekt für eine Reihe von Hebesätzen durch, so läßt sich die dargestellte Abweichung auch graphisch verdeutlichen:



Die gewählte Spreizung entspricht in etwa dem, was ausweislich des Realsteuervergleichs 2001 (Quelle: Informationssystem Finanzstatistik des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik in Nordrhein-Westfalen) bei den nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden erhoben wurde.

Die Darstellung verdeutlicht, daß die in den Gemeindefinanzierungsgesetzen der vergangenen Jahre gewählte Konstruktion zur Ermittlung der fiktiven Steuerkraft bei der Gewerbesteuer zu Verwerfungen mit spürbaren finanziellen Auswirkungen für die betroffenen Städte und Gemeinden führt. Die Verzerrungseffekte würden sich natürlich im Zuge der vorgesehenen Anhebung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes auf 424 Punkte nochmals verstärken.

Ob diese Ungleichbehandlung bereits den Gestaltungsrahmen des Gesetzgebers bei der Schaffung eines in sich stimmigen Finanzausgleichsystems überschreitet, kann an dieser Stelle dahinstehen. Jedenfalls aber wird die derzeitige Methodik des GFG zur Berechnung der fiktiven Steuerkraft bei der Gewerbesteuer dem Anspruch nicht gerecht, ein auf Gleichbehandlung beruhendes und von den Hebesatzentscheidungen der Kommunen nicht beeinflussbares Verfahren zur Berechnung der Einnahmekraft der am Finanzausgleich teilnehmenden Kommunen zu schaffen. Der Landesgesetzgeber sollte deshalb den Entwurf des GFG 2003 in diesem Punkte korrigieren.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Bernd Jürgen Schneider)