



STADTLIPPSTADT

**1. Beigeordneter und Stadtkämmerer
Rainer Strotmeier**

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/1102**

A11

**Stellungnahme zur
Anhörung
des Ausschusses für Kommunalpolitik
„Zweites Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes“
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 16/3968
in Verbindung mit
„Zwangsabgabe verhindern, Stärkungspakt nachbessern -
Vermeintlich starke Kommunen dürfen durch rot-grüne Umverteilungspolitik nicht
unter die Wasserlinie gezogen werden“
Antrag der Fraktion der FDP
Drucksache 16/3964**

am Dienstag, dem 15. Oktober 2013

Der Verfasser hat im Jahre 2009 im Zuge der Diskussion um das seinerzeit aktuelle ifo Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich NW in einem Fachbeitrag verschiedene Vorschläge für die Weiterentwicklung des gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystems entwickelt mit dem Ziel, die ökonomische Rationalität des Systems zu verbessern, indem seine Anreizwirkungen weniger stark eingeschränkt und damit intensiviert werden.¹ Diese sind seiner Ansicht nach weiterhin gültig. Eine der seinerzeitigen Empfehlungen, das bestehende System um eine Abundanzabgabe zu ergänzen, hat durch den Vorschlag der Landesregierung, zur Finanzierung des kommunalen Anteils an den Leistungen des Stärkungspaktes von den abundanten Gemeinden eine Solidaritätsumlage zu erheben, eine aktuelle Bedeutung erhalten.

Dazu wird auf der Grundlage der damaligen Überlegungen nachstehend Stellung genommen, wobei das Volumen der Umlage insgesamt nicht Gegenstand der Betrachtung ist. Hierzu wird vielmehr auf die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände verwiesen.

Der kommunale Finanzausgleich NW, konkreter: das Schlüsselzuweisungssystem, hat auch in Nordrhein-Westfalen in seiner vertikalen und horizontalen Dimension unterschiedliche Funktionen zu beachten, die teilweise durchaus in Konkurrenz zueinander stehen können. Der Modus der interkommunalen Verteilung der Schlüsselmasse ist daher zu gestalten in einem Spannungsfeld konträrer Anforderungen. Diese resultieren vor allem einerseits aus der redistributiven Funktion und andererseits aus der allokativen Funktion des Finanzausgleichs.

Die redistributive Funktion verfolgt dabei das Ziel, insbesondere bei den steuerschwachen Kommunen die niedrige Steuerkraft mit Hilfe der Schlüsselzuweisungen so aufzustocken,

dass ein großer Anteil des im System ermittelten Bedarfs in Gestalt der Ausgangsmesszahl gedeckt und so ein hoher Ausgleich der interkommunalen Steuerkraftunterschiede bewirkt wird. Der Zweck der allokativen Funktion hingegen besteht darin, die Stellschrauben des Systems so zu justieren, dass den Kommunen ein möglichst großer Anreiz zur Pflege und Entwicklung ihrer Steuerbasis verbleibt, z. B. durch eine engagierte Wirtschaftsförderungs- und Standortpolitik, um Unternehmen anzusiedeln und so Arbeitsplätze und neue Steuerpotentiale zu schaffen.

Die Instrumente zur Erfüllung beider Funktionen sind identisch: es sind dies zum einen die Höhe des fiktiven Hebesatzes und zum anderen der Umfang des festgelegten Ausgleichs zwischen Bedarf und Steuerkraft, wobei letztlich die Kombination beider Parameter entscheidend dafür ist, welche der beiden Funktionen bevorzugt erfüllt werden soll.

In Nordrhein-Westfalen ist das System schon traditionell davon geprägt, dass der redistributiven Funktion ggü. der allokativen Funktion eindeutig Vorrang eingeräumt wird, da beide Parameter mit starkem Gewicht zugunsten der redistributiven Funktion wirken. Schaubild 1² zeigt aber auch, dass im Hinblick auf die Wirksamkeit der beiden hier diskutierten Finanzausgleichsfunktionen das jetzige System strikt zweigeteilt ist: im Bereich der Steuerkraft/Bedarfs-Relationen von bis zu 100 %, also im Bereich der schlüsselzuweisungsberechtigten Gemeinden, dominiert die redistributive Funktion, hier sorgen die Schlüsselzuweisungen für einen sehr starken Ausgleich bestehender Steuerkraftdifferenzen. Jenseits dieser Grenze aber, also im Bereich jener Konstellationen, die zu einer Abundanz führen, „regiert“ die allokativen Funktion, ohne jeglichen redistributiven Effekt. Dies wird graphisch deutlich an dem steil aufsteigenden Ast jener Linie, die das Ergebnis für die Finanzkraft beschreibt.

In ökonomischer Sicht ist dieses Ergebnis suboptimal: angesichts der hohen Nivellierungswirkung und des großen Anteils, zu dem das tatsächliche Steueraufkommen als Steuerkraft im System angerechnet wird, ist der Anreiz zur Pflege und Entwicklung der eigenen Steuerquellen für die schlüsselzuweisungsberechtigten Kommunen zu schwach ausgeprägt. Hinzu kommt der Abschöpfungseffekt über die Kreis-/Landschaftsverbandsumlage. Damit eine kreisangehörige Gemeinde (ohne eigenes Jugendamt) bei den aktuellen, exogen vorgegebenen Parametern (für die Gewerbesteuer: fiktiver Hebesatz = 411 v. H., Gewerbesteuerumlage = 69 v. H., Ausgleichsquote = 90 %, Kreisumlage (incl. Jugendamtsumlage) = durchschnittlich 61 %) ceteris paribus aus einer Verbesserung ihrer Steuerbasis für ihren Haushalt überhaupt einen „Gewinn“ erwirtschaften kann, muss sie mindestens einen Hebesatz von 398 v. H. festsetzen.³ Für kreisfreie Städte reicht (bei einer Landschaftsverbandsumlage von durchschnittlich 16,5 %) hingegen ein Hebesatz von 382 v. H. aus, um per Saldo haushaltswirtschaftlich einen positiven Effekt zu erzielen. (Diese – ungerechtfertigte – Diskrepanz in der Höhe der Schwellenwerte könnte vermieden, zumindest deutlich reduziert werden, wenn die Forderung des Städte- und Gemeindebundes NW nach einer größenklassenabhängigen Staffelung der fiktiven Hebesätze erfüllt würde.)

Schaubild 2 dokumentiert, welche Wirkungen das System entfaltet im Hinblick auf die tatsächlich zur Verfügung stehende Finanzmasse, definiert als Summe von Steuer-Ist und Schlüsselzuweisungen, wenn der tatsächliche Hebesatz über dem fiktiven Wert liegt. (Der Grafik liegt ein tatsächlicher Hebesatz von 480 v. H. zugrunde.)

Die ökonomische Rationalität des Systems könnte verbessert werden, wenn das Gewicht der jeweils dominierenden Funktion eingeschränkt wird. Dies ist möglich im Bereich der schlüsselzuweisungsberechtigten Kommunen durch eine Reduzierung des fiktiven Hebesatzes, eine Senkung der Ausgleichsquote oder durch eine Kombination beider Alternativen.⁴ Im Bereich der abundanten Gemeinden kann dieser Effekt nur durch die Einführung

einer Abundanzabgabe erzielt werden, da eine Erhöhung des fiktiven Hebesatzes für diesen Sektor keine Wirkung hätte und die redistributive Funktion im anderen Bereich sogar noch verstärkt würde.

Die Abundanzabgabe wäre somit das Pendant zur Ausgleichsquote bei Schlüsselzuweisungsberechtigten Kommunen.

Mit ihr würde das jetzige Schlüsselzuweisungssystem „am anderen Ende der Skala“ logisch fortentwickelt. Parallel zu den Schaubildern 1 und 2 zeigen die Graphiken 3 und 4 die Wirkung einer Abundanzabgabe von 20 %. Es wird deutlich, dass in diesem Bereich die allokative zugunsten der redistributiven Funktion eingeschränkt wird. Zudem wird evident, dass die Anreizfunktion des Systems immer noch ein starkes Gewicht besitzt. Um Fehlanreize weitestgehend zu vermeiden, darf die Quote eine maximale Grenze von 50 % nicht überschreiten. Die Schaubilder zeigen auch, dass bei einer Abundanzabgabe in der dargestellten Höhe eine Übernivellierung bestehender Steuerkraftunterschiede nicht erfolgt, da die abundanten Gemeinden nach Finanzausgleich trotz der Abgabe immer noch eine bessere Finanzkraft besitzen als die Schlüsselzuweisungsberechtigten Kommunen.

Schaubild 5 zeigt die Wirkung einer auf 80 % reduzierten Ausgleichsquote in Kombination mit einer Abundanzabgabe von 20 %. Im Vergleich zu Schaubild 1 wird deutlich, dass die Linie der Finanzkraft stetiger verläuft und damit die systemimmanenten Anzeizeffekte gleichmäßiger wirken.

Systemkonform wäre es, die mit der Abundanzabgabe abgeschöpften Mittel in das System einzuspeisen, sie der Schlüsselmasse zuzuführen und bei den Umlagegrundlagen für die Kreis-/Landschaftsverbandsumlage in Abzug zu bringen.

Mit dem Stärkungspaktgesetz vom 09.11.2011 ist eine neue Grundlage für die Diskussion um die Einführung einer Abundanzabgabe geschaffen worden. § 2 des Gesetzes verpflichtet die Gemeinden in den Jahren 2014 – 2020, neben einem Vorwegabzug bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse weitere Komplementärmittel von 195 Mio. € (neuerdings: 181.578 T€) zur Finanzierung des Stärkungspaktes bereitzustellen. Unabhängig von der Frage, ob diese Mitfinanzierung dem Grunde und der Höhe nach gerechtfertigt ist – hierzu wird auf die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände verwiesen -, bietet es sich an, das vorstehend skizzierte Instrument einer Abundanzabgabe zur Abschöpfung des kommunalen Anteils zu nutzen. Insofern ist der Vorschlag der Landesregierung zur Einführung einer Solidaritätsumlage grundsätzlich als systemkonforme Ergänzung des jetzigen Schlüsselzuweisungssystems zu werten – allerdings mit der zwingenden Konsequenz, dass die Solidaritätsumlage, wie die Gewerbesteuerumlage, bei der Berechnung der Umlagegrundlagen für die Kreis-/Landschaftsverbandsumlage in Abzug gebracht wird. Insoweit ist der Gesetzentwurf zu ergänzen.

Hiergegen wird laut Gesetzesbegründung eingewendet, dass im Falle eines Abzugs der Solidaritätsumlage bei den Berechnungsgrundlagen für die Kreis-/Landschaftsverbandsumlage es seitens der Umlageverbände einer Kompensationszahlung bedürfe, die wiederum von den belasteten Solidaritätsumlagezahlern zusätzlich aufzubringen wäre, sodass diese „im Ergebnis ebenso belastet würden wie durch die nichtumlage-wirksame Ausgestaltung.“

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Es ist in Zweifel zu ziehen, ob durch die so bewirkte Reduzierung der Umlagekraft bei den Umlageverbänden die Ausfälle zwangsläufig durch einen entsprechend höheren Umlagesatz kompensiert werden (müssen). Der Landschaftsverband Rheinland verlöre in 2014 0,2 % seiner Umlagekraft bzw. – bei einem Um-

lagesatz von 16,65 % (= 2013) – rd. 4,5 Mio. € an Umlage. Bei den Kreisen insgesamt lauten die Werte ./ 1,2 % bzw. – bei einem durchschnittlichen Umlagesatz von 40,66 % (= 2013) – 62,9 Mio. € (nur allgemeine Kreisumlage). Unterstellt, jeder Kreis müsste seinen Verlust durch eine entsprechende Erhöhung seines Umlagesatzes ausgleichen, so wären davon jedoch nicht nur die Solidaritätsumlagezahler, sondern alle Gemeinden des Kreises betroffen, sodass für die mit der Solidaritätsumlage belasteten Kommunen per Saldo dennoch eine Entlastung einträte. Diese wäre umso größer, je geringer die Zahl der Solidaritätsumlagezahler im Kreis ist und umgekehrt.

Zu bedenken sind auch folgende Aspekte:

- Wenn die Solidaritätsumlage bei der Berechnung der Umlagekraft – im Gegensatz zur Gewerbesteuerumlage – nicht angerechnet wird, wird der Ermittlung der Kreis-/Landschaftsverbandsumlage eine Steuerkraft zugrunde gelegt, die in dieser Höhe de facto nicht vorhanden ist. Diese Ungleichbehandlung vermag ökonomisch nicht zu überzeugen und rechtlich ggf. als bedenklich zu beurteilen sein.
- Eine Abzugsfähigkeit der Solidaritätsabgabe von den Umlagegrundlagen stellt sicher, dass innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems und entsprechend den darin normierten Kriterien jede Gemeinde gemäß ihrer individuellen Leistungsfähigkeit direkt oder indirekt ihren Beitrag zur Finanzierung des kommunalen Anteils an den Leistungen des Solidarpaktes erbringt.

Um die ökonomische Rationalität des Systems zu verbessern, ist es - neben der Abzugsfähigkeit der Abundanzabgabe/Solidaritätsumlage - perspektivisch um folgende Maßnahmen zusätzlich zu verändern:

- (schrittweise) Reduzierung der Ausgleichsquote auf einen Wert von 75 bis 85 %
- Verstärkung der gemeindlichen Schlüsselmasse durch die Mittel aus der Abundanzabgabe
- Einführung größenklassenabhängiger fiktiver Hebesätze
- Verzicht auf eine Erhöhung der fiktiven Hebesätze über einen längeren Zeitraum (mindestens 10 Jahre)

Da die Solidaritätsumlage in ihrer Ausgestaltung und Berechnung ausschließlich auf Parametern des gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystems – auf normierten, nicht tatsächlichen Werten - basiert, wäre es naheliegend und konsequent, sie in jenem Gesetz zu regeln, das diese Systemkomponenten jedes Jahr erneut rechtlich fixiert, also im Gemeindefinanzierungsgesetz, zumal ein entscheidender Parameter zur gemeindeindividuellen Berechnung der Umlage, nämlich die Umlagequote, ohnehin jährlich neu festgelegt werden muss.



(Rainer Strotmeier)

¹ Strotmeier, Rainer; Der kommunale Finanzausgleich NW im Spannungsfeld von allokativer und redistributiver Funktion – Plädoyer für die Einführung einer Abundanzabgabe -, in: der gemeindehaushalt, Nr. 8/2009, Seite 169 ff

² Zur Erklärung der Schaubilder: Auf der horizontalen Achse sind alle denkbaren Steuerkraft/Bedarfs-Relationen abgetragen. Es wird dargestellt, in welcher Höhe, gemessen in %-Punkten, eine Abdeckung des Bedarfs allein durch die Steuerkraft möglich ist. (Bei Werten zwischen 0 bis 100 % besteht ein Anspruch auf Schlüsselzuweisungen; Gemeinden mit einem höheren Wert erhalten keine Schlüsselzuweisungen, sie werden als abundant bezeichnet.) Davon ausgehend zeigt die vertikale Achse das Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs, also die Situation nach Verteilung der Schlüsselmasse. Abgetragen sind hier die möglichen Relationen von Finanzkraft bzw. Finanzmasse zu Bedarf. Für jede denkbare Steuerkraft/Bedarfs-Relation kann an dieser Achse abgelesen werden, welche jeweilige Finanzkraft bzw. Finanzmasse – bezogen auf den Bedarf in % - sich durch den Finanzausgleich ergibt und wie sich diese Finanzkraft bzw. Finanzmasse auf die beiden Komponenten Steuerkraft bzw. Steuer-Ist und Schlüsselzuweisungen aufteilt.

³ Dieser Wert lässt sich für jede Gemeinde anhand einer Formel berechnen, die abgeleitet wurde in: Strotmeier, Rainer; Kommunalen Finanzausgleich NW. Die Abhängigkeit des örtlichen Hebesatzes von einzelnen Elementen des Schlüsselzuweisungssystems, in: Städte und Gemeinderat, Nr. 4/1997, Seite 96 ff

⁴ Im ifo Gutachten wird als weitere Möglichkeit zur Verstärkung der Anreizwirkung des Systems die Anrechnung der Gewerbesteuer bei der Steuerkraft zu nur 80 % diskutiert, aber verworfen. In: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, 09.06.2008, S 148 ff

Anlagen

Schaubild 1

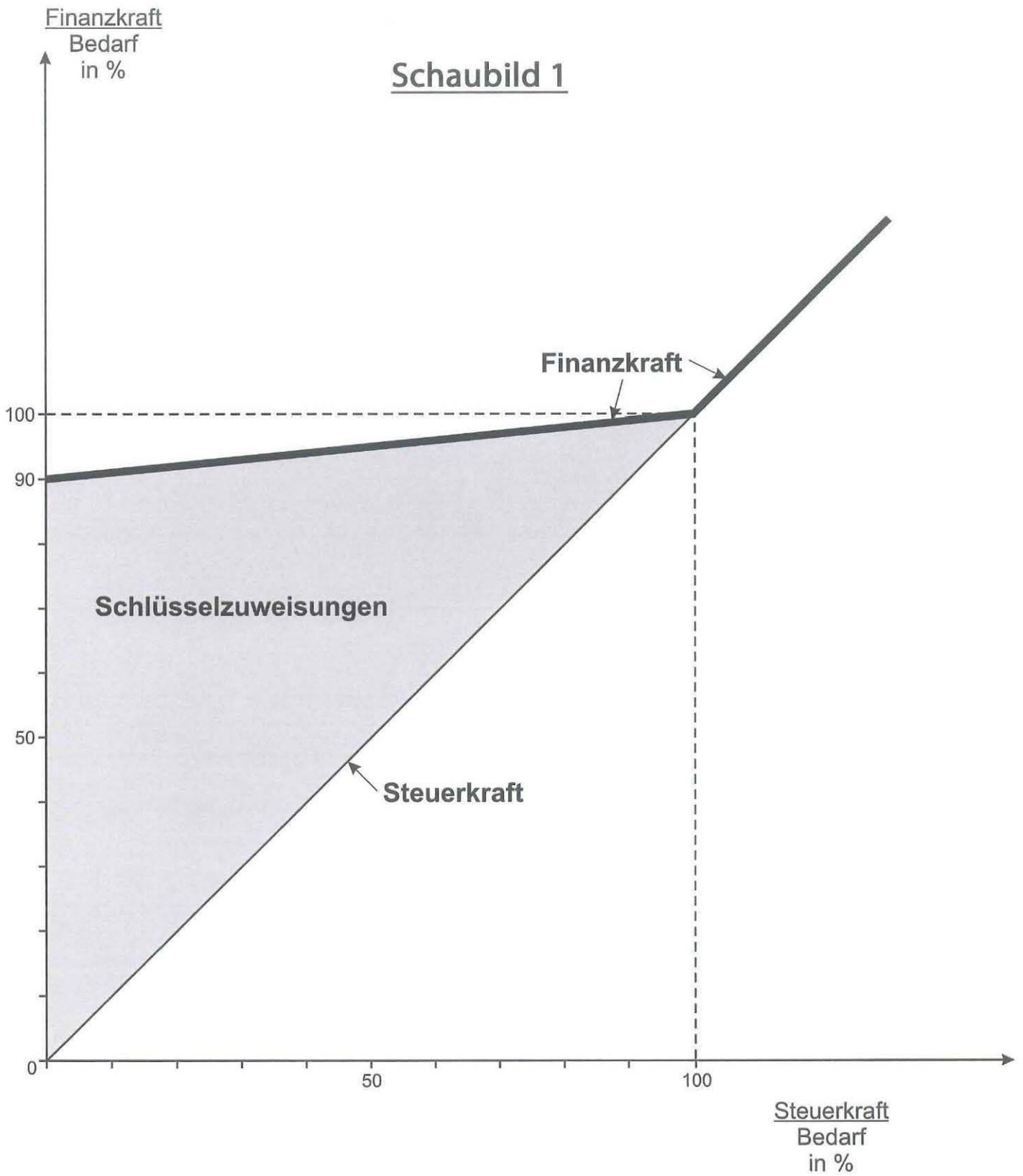


Schaubild 2

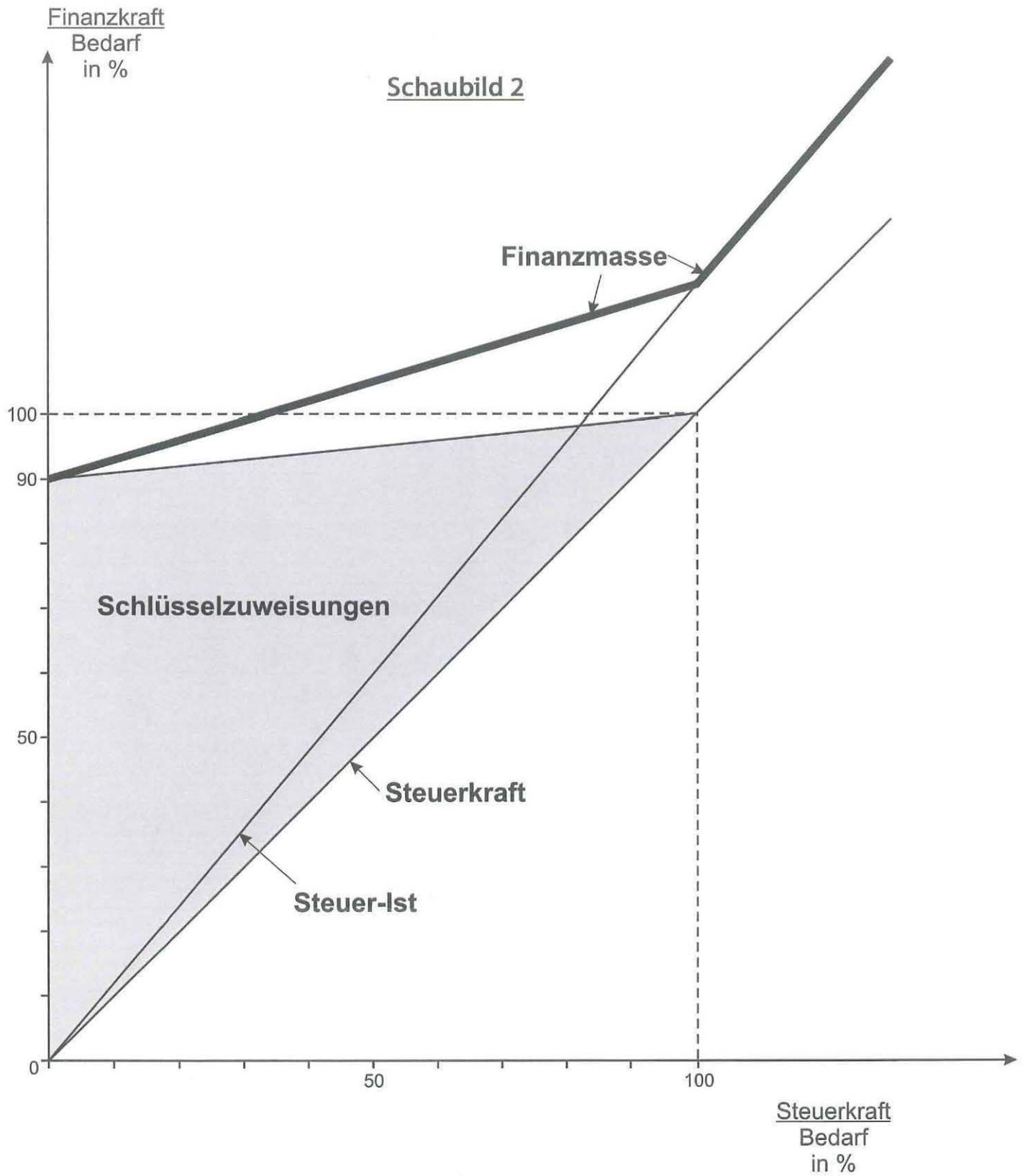


Schaubild 3

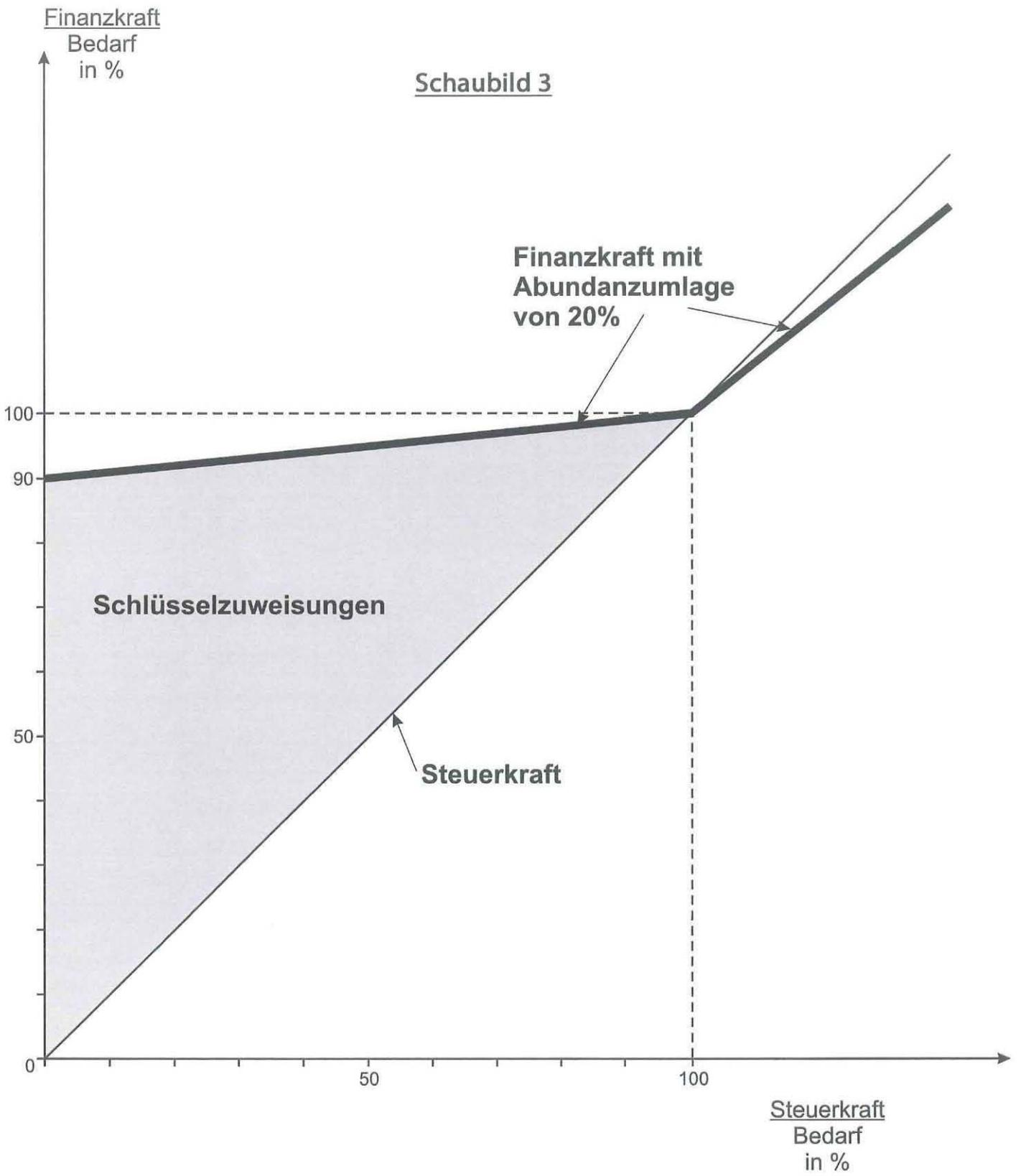


Schaubild 4

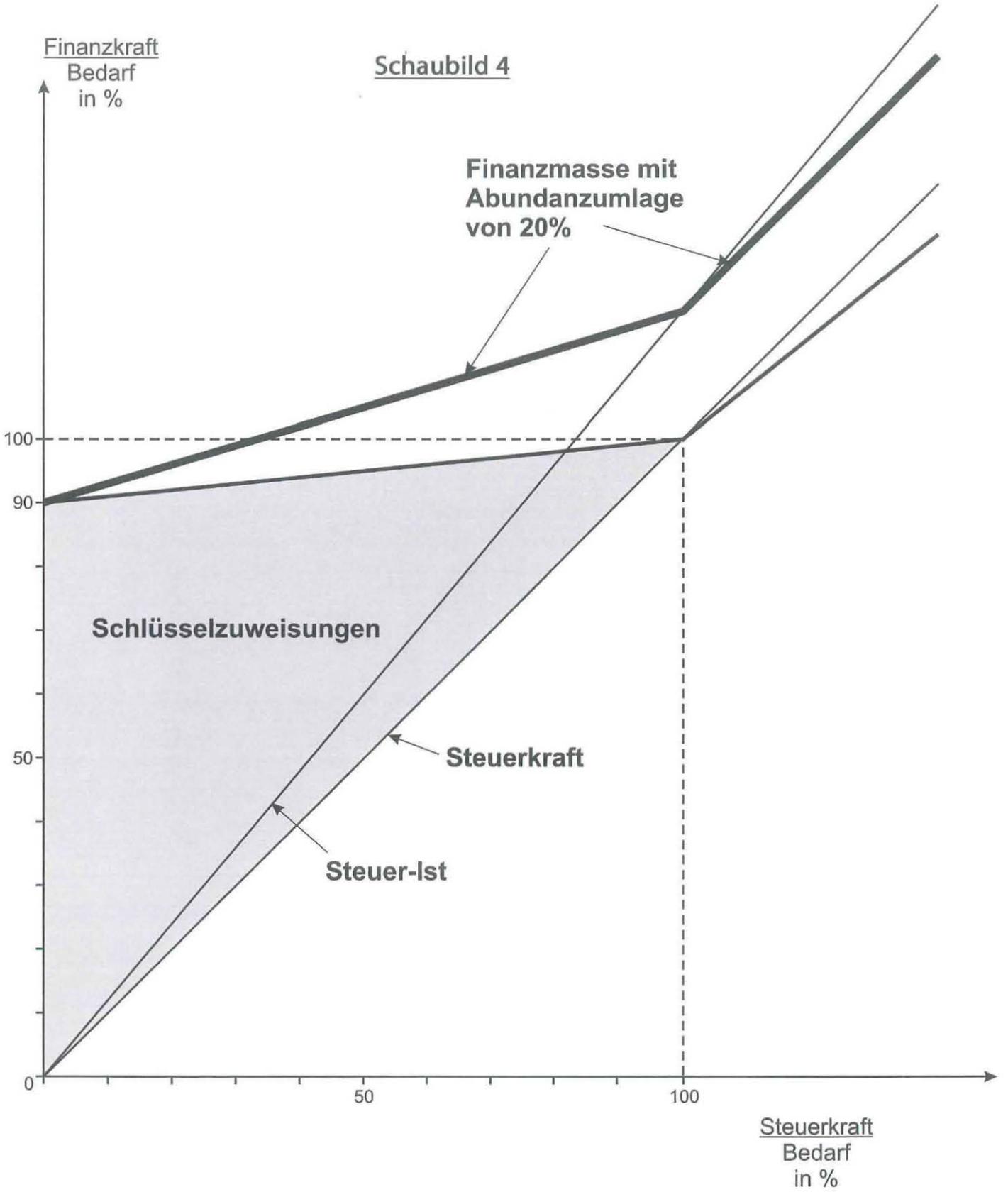


Schaubild 5

