

DER BÜRGERMEISTER

Stadt
Monheim
am Rhein



DER BÜRGERMEISTER DER STADT MONHEIM AM RHEIN
Postfach 10 06 61 - 40770 Monheim am Rhein

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
**NEUDRUCK
STELLUNGNAHME
16/1124**
A11

An
die Präsidentin des Landtags NRW
Frau Carina Gödecke

den Vorsitzenden des Ausschusses für Kommunalpolitik
des Landtags NRW Herrn Christian Dahm

die Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik
des Landtags NRW

**Bürgermeister
Daniel Zimmermann**

Sprechstunden:

donnerstags 15:00 – 17:00 Uhr

Rathaus Monheim am Rhein
Rathausplatz 2, Zimmer 142

Telefon: 02173 951-800
Telefax: 02173 951-809

E-Mail: DZimmermann@monheim.de
<http://www.monheim-am-rhein.de>

Datum und Zeichen Ihres Schreibens

Mein Zeichen (bitte stets angeben!)

Datum

BM

11.10.2013

**Zweites Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes
Korrektur der Stellungnahme vom 08.10.2013 zur Anhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik am 15.10.2013**

Sehr geehrte Frau Gödecke,
sehr geehrter Herr Dahm,
sehr geehrte Damen und Herren,

meine Stellungnahme vom 08.10.2013 enthält leider zwei Unrichtigkeiten, die ich mit dieser überarbeiteten Fassung der Stellungnahme korrigieren möchte. Ich bitte vielmals, das Versehen zu entschuldigen und nur noch diese Fassung meiner Stellungnahme zu berücksichtigen.

1. Der Name „Solidaritätsumlage“ suggeriert, dass man Solidarität innerhalb der kommunalen Familie erst einführen muss. Diese ist aber bereits vorhanden.

Die bestehenden Umlageverpflichtungen der Städte und Gemeinden (Kreis- bzw. Landschaftsumlagen sowie Gewerbesteuerumlage) bemessen sich an der Steuerkraft der jeweiligen Kommune. Damit leisten steuerstarke Kommunen schon jetzt erheblich höhere Beiträge für die Finanzierung der Umlageverbände sowie bei der Zahlung der Gewerbesteuerumlage. Sie sorgen damit für eine Entlastung steuerarmer Kommunen, deren Anteile wesentlich geringer ausfallen. Das Solidaritätsprinzip ist dadurch bereits hinreichend im kommunalen Finanzausgleich verankert.

2. Die kommunale Hebesatzautonomie der abundanten Städte wird empfindlich beschnitten.

Betrachtet man allein die Abführungspflichten auf die Gewerbesteuereinnahmen einer kreisangehörigen Kommune, so errechneten sich diese bisher als Summe der Kreisumlagepflicht und der abzuführenden Gewerbesteuerumlage:

Abführungspflicht auf die Gewerbesteuer = Kreisumlageanteil + Gewerbesteuerumlage

(1)

Für die Kreisumlageanteile auf die Gewerbesteuer und die Gewerbesteuerumlage gilt:

$$\text{Kreisumlage} = \text{Steuerkraft} \cdot \text{Kreisumlagehebesatz}$$

$$\Rightarrow \text{Kreisumlageanteil} = (\text{GewStKraftzahl} - \text{Steuerkraftzahl der GewStUmlage}) \cdot \text{Kreisumlagehebesatz} \quad (2)$$

$$\text{Gewerbesteuerumlage} = \text{Gewerbesteuerertrag} \cdot \frac{\text{Vervielfältiger}}{\text{tatsächlicher Hebesatz}} \quad (3)$$

Durch Einsetzen der Gleichungen (2) und (3) in Gleichung (1) erhält man:

$$\begin{aligned} \text{Abführungspflicht} &= (\text{GewStKraftzahl} - \text{GewStUmlagekraftzahl}) \cdot \text{Kreisumlagehebesatz} + \text{GewStErtrag} \cdot \frac{\text{Vervielfältiger}}{\text{tatsächl. HS}} \\ &= \text{GewStErtrag} \cdot \frac{\text{fiktiver HS} - \text{Vervielfältiger}}{\text{tatsächlicher HS}} \cdot \text{Kreisumlagehebesatz} + \text{GewStErtrag} \cdot \frac{\text{Vervielfältiger}}{\text{tatsächl. HS}} \\ &= \text{GewStErtrag} \cdot \frac{412 - 69}{\text{tatsächlicher HS}} \cdot \text{Kreisumlagehebesatz} + \text{GewStErtrag} \cdot \frac{69}{\text{tatsächl. HS}} \\ &= \text{GewStErtrag} \cdot \left(\frac{412 - 69}{\text{tatsächlicher HS}} \cdot \text{Kreisumlagehebesatz} + \frac{69}{\text{tatsächl. HS}} \right) \quad (4) \end{aligned}$$

Bei einem durchschnittlichen Kreisumlagehebesatz in Nordrhein-Westfalen von 44,4 % (laut FiFo-Gutachten 2013) ergibt sich folgende Abführungspflicht:

$$\begin{aligned} \text{Abführungspflicht} &= \text{Gewerbesteuerertrag} \cdot \left(\frac{412 - 69}{\text{tatsächlicher HS}} \cdot 44,4 \% + \frac{69}{\text{tatsächl. HS}} \right) \\ &= \text{Gewerbesteuerertrag} \cdot \left(\frac{412 - 69}{\text{tatsächlicher HS}} \cdot 44,4 \% + \frac{69}{\text{tatsächl. HS}} \right) \\ &= \text{Gewerbesteuerertrag} \cdot \frac{(152 + 69)}{\text{tatsächlicher HS}} \\ &= \text{Gewerbesteuerertrag} \cdot \frac{221}{\text{tatsächlicher HS}} \quad (5) \end{aligned}$$

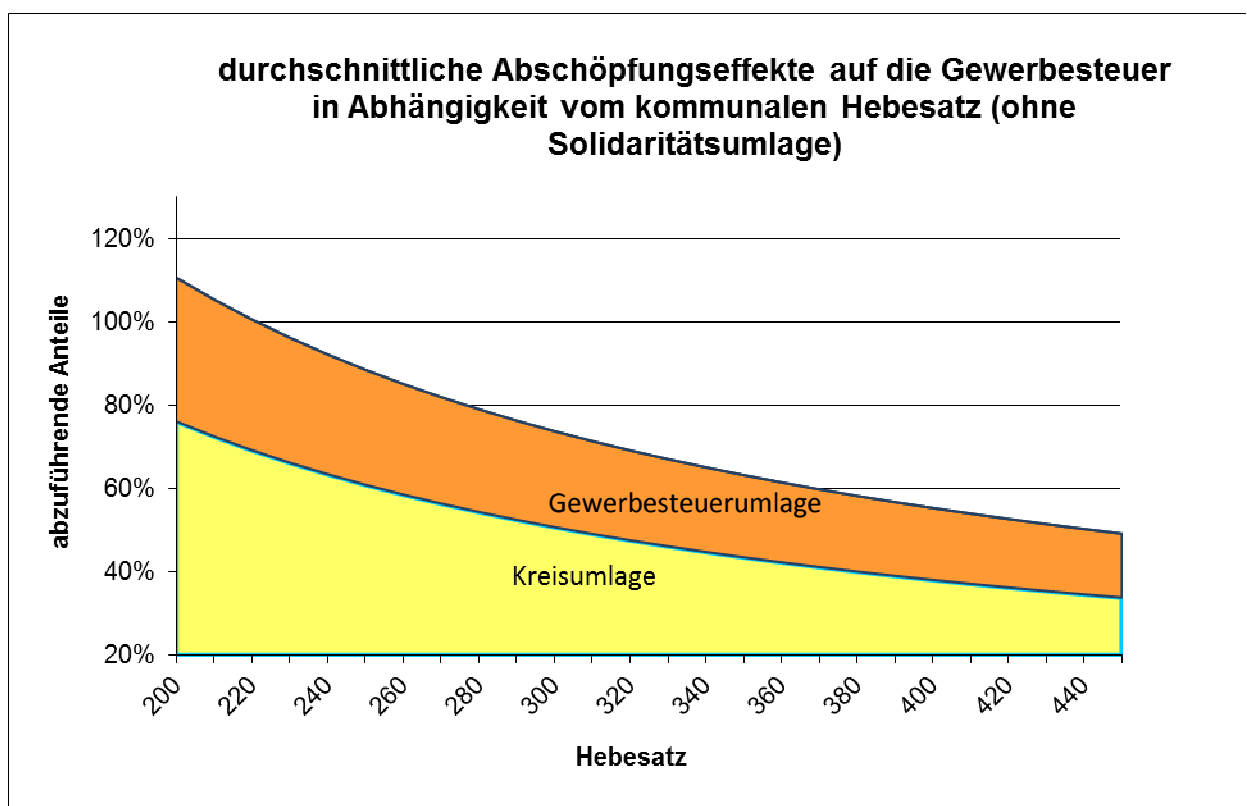
Die Abführungspflicht ist bedingt durch die Normierung der Steuereinnahmen auf fiktive Steuerkraftzahlen abhängig von der Höhe des tatsächlichen Hebesatzes. Je weiter der Hebesatz vom fiktiven Landesdurchschnitt abweicht, desto größer wird die Abführungspflicht.

Aus Gleichung (5) folgt in der bisherigen Finanzausgleichspraxis überdies, dass – bei einer Gemeinde, die genau den durchschnittlichen Kreisumlagesatz von 44,4 % zu zahlen hat – bei Hebesätzen von unter 221 Punkten die Abführungspflicht auf über 100 % steigt.

$$\frac{\text{Abführungspflicht}}{\text{Gewerbsteuerertrag}} = 100 \%$$

$$\frac{221}{\text{tatsächlicher Hebesatz}} = 1$$

$$\text{tatsächlicher Hebesatz} = 221$$



Quelle: eigene Darstellung

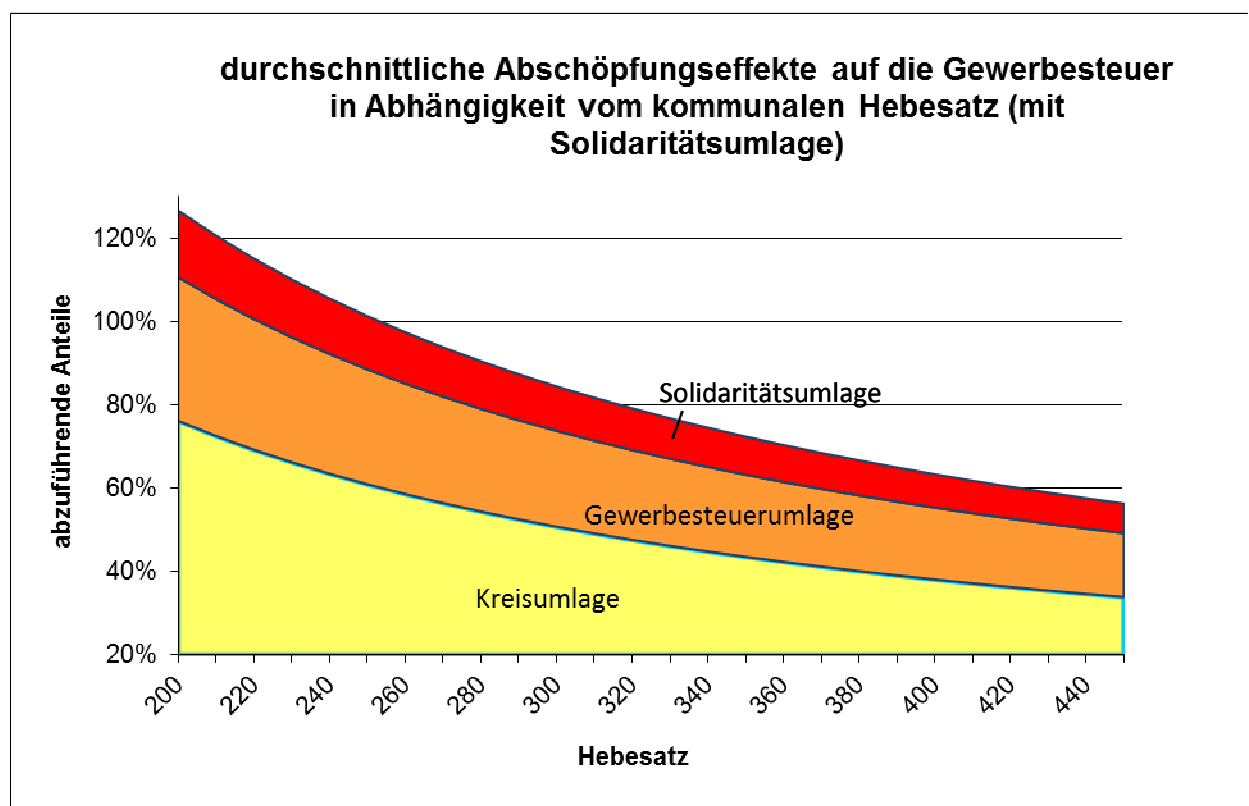
In Nordrhein-Westfalen ist die Gewerbesteuerhebesatzautonomie der Städte und Gemeinden, die nach unten eigentlich nur auf das gesetzliche Minimum von 200 Punkten begrenzt ist, damit faktisch ohnehin erst ab einem Hebesatz von 221 Punkten gegeben. Schon diese Situation, die vor allem durch den hohen fiktiven Gewerbesteuerhebesatz geprägt ist, könnte verfassungswidrig sein.

Die geplante Solidaritätsumlage schränkt die kommunalen Gestaltungsspielräume weiter ein, denn nun wird der ohnehin schon bestehenden Abführungspflicht eine weitere steuerkraftabhängige Umlage addiert.

Geht man davon aus, dass die Gewerbesteuer wie im FiFo-Gutachten 2013 beschrieben durchschnittlich etwa ein Drittel der kommunalen Steuereinnahmen ausmacht, dann ist Gleichung (5) unter Annäherung des Verhältnisses von Steuerkraftanteilen und Finanzbedarfsanteilen an den Wert von 33 % um folgenden Summanden zu erweitern:

$$\begin{aligned} \text{Solidaritatsumlageanteil} &= (\text{Gewerbsteuerertrag} - \text{Gewerbsteuerfinanzbedarf}) \cdot \frac{\text{fiktiver Hebesatz}}{\text{tatsächlicher Hebesatz}} \cdot 23,5 \% \\ &= (33 \% \text{ vom } \text{Gewerbsteuerertrag}) \cdot \frac{412}{\text{tatsächl. Hebesatz}} \cdot 23,5 \% \\ &= \frac{32}{\text{tatsächl. Hebesatz}} \end{aligned}$$

Dadurch folgt unter Einreichung der Solidaritatsumlagepflicht für den Hebesatz der Gewerbesteuer ein Grenzwert von $221 + 32 = 253$ Punkten, ab dem die Abführungspflicht einer durchschnittlichen kreisangehörigen Gemeinde auf über 100 % steigt. Die in Nordrhein-Westfalen ohnehin schon eingeschränkte Hebesatzautonomie wäre damit in unzulässiger Weise weiter beschnitten.



Quelle: eigene Darstellung

3. Im Vergleich zu den Regelungen in anderen Bundesländern missachtet der Gesetzentwurf der Landesregierung das Ubernivellierungsverbot.

Unter den acht Bundesländern, die eine Abundanz- oder Finanzausgleichsumlage ähnlich der in Nordrhein-Westfalen geplanten Solidaritätsumlage kennen, gibt es vier Länder, in denen die jeweilige Regelung von den dortigen Landesverfassungsgerichten bestätigt worden ist. Es handelt sich dabei um Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Niedersachsen. Die Regelungen in den drei zuerst genannten Ländern weichen jedoch in einem wichtigen Punkt von dem in Nordrhein-Westfalen geplanten Verfahren ab.

Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen führen die über die Abundanzumlage erhobenen Gelder denjenigen Kreisen zu, in denen sich die zahlenden Kommunen befinden. Das führt dazu, dass die Kreise, in denen eine Abundanzumlage gezahlt wird, ihre Hebesätze für die Kreisumlage senken können, denn sie erhalten einen Teil ihres Finanzbedarfs aus den kreisangehörigen a-

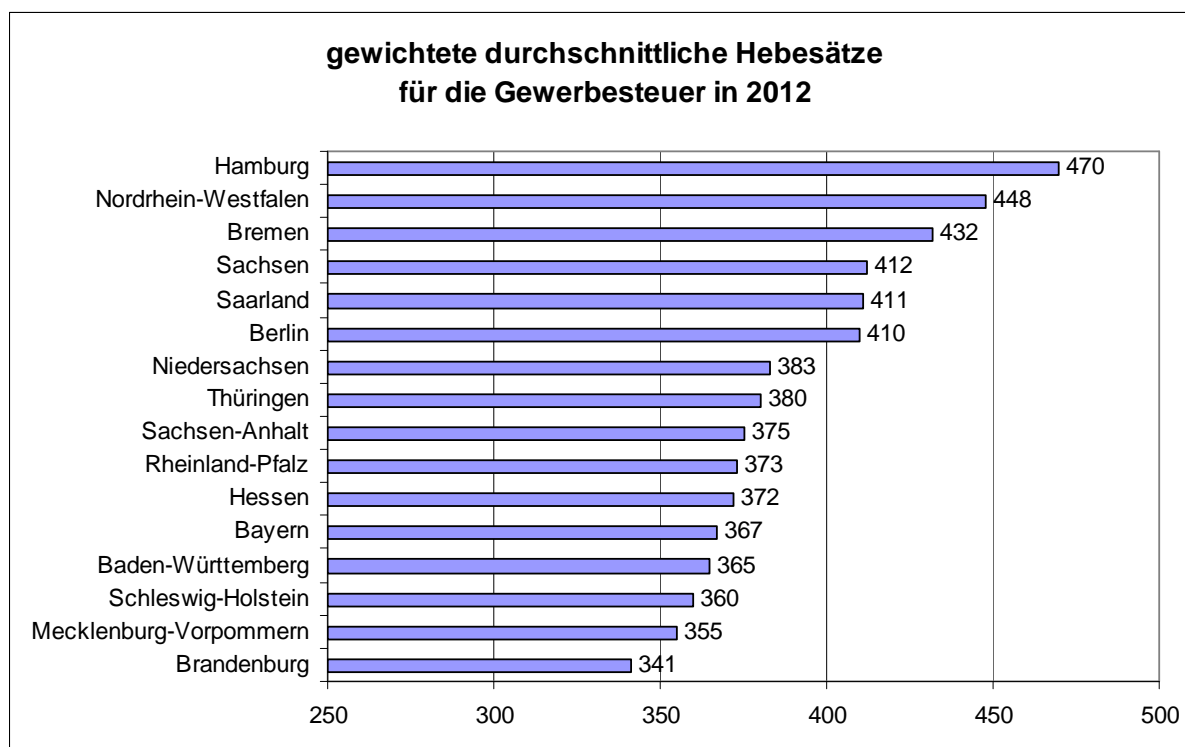
bundanten Kommunen. Von dieser Kreisumlagesenkung profitieren alle Kommunen im jeweiligen Kreis. Die Umlagelast sinkt sowohl für die steuerschwachen als auch die steuerstarken Kommunen, so dass die steuerschwachen Kommunen effektiv begünstigt werden, während die steuerstarken Kommunen eine teilweise Kompensation ihrer Abundanzumlagepflicht über die Kreisumlage erfahren. Hiermit wird der Kumulierung von Umlageverpflichtungen entgegengewirkt.

In Niedersachsen gibt es – wie bei der für Nordrhein-Westfalen geplanten Regelung – keine Kompensation der Abundanzumlagepflicht über die Kreisumlage. Hier sind jedoch die fiktiven Durchschnittshebesätze wesentlich niedriger als in Nordrhein-Westfalen. Für die Gewerbesteuer beträgt der fiktive Durchschnittshebesatz nur 318 Punkte. Für Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnern sogar nur 286 Punkte. Dadurch werden steuerstarke Kommunen mit niedrigen Hebesätzen bei der Abundanzumlage viel weniger stark herangezogen als bei der in Nordrhein-Westfalen geplanten Regelung, wo der für Nordrhein-Westfalen geltende Durchschnittshebesatz von 412 Punkten angewendet wird.

4. Der ohnehin schon bestehende Wettbewerbsnachteil gegenüber Kommunen in anderen Bundesländern verschlechtert sich weiter.

In vielen anderen Bundesländern sind die fiktiven Durchschnittshebesätze wesentlich geringer als in Nordrhein-Westfalen.

Für Kommunen in diesen Bundesländern ist es damit erheblich einfacher, niedrige Gewerbesteuerhebesätze festzusetzen. Dies bestätigt auch ein Blick auf die Höhe der tatsächlichen Hebesätze in anderen Bundesländern. Die nach Einwohnerzahlen gewichteten durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesätze sind in keinem anderen Flächenbundesland so hoch wie in Nordrhein Westfalen.



Quelle: eigene Berechnung auf Grundlage der Werte des Statistischen Bundesamts

Dieses Missverhältnis im Ländervergleich wird auch von den Autoren des FiFo-Gutachtens 2013 deutlich kritisiert. Wörtlich heißt es im Gutachten: „Bezüglich der Höhe der fiktiven Hebesätze zur

Berücksichtigung der Steuerkraft aus den Realsteuern wird angesichts der manifesten Nachteile nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden im innerdeutschen Steuerwettbewerb eine deutliche Senkung des Nivellierungshebesatzes empfohlen. Eindeutige Werte sind hier wissenschaftlich nicht zu bemessen; in den Proberechnungen zum Reformmodell werden ein fiktiver Hebesatz für die Gewerbesteuer von 365, für die Grundsteuer B von 342 genutzt.“

In einem Gespräch mit einigen Bürgermeistern der von der Solidaritätsumlage betroffenen Städte hat der Kommunalminister bereits deutlich gemacht, dass die Landesregierung sich diese gutachterliche Empfehlung nicht zu eigen machen werde.

Wenn es bei den aktuellen fiktiven Durchschnittshebesätzen bleibt, dann sollte jedoch dringend von der geplanten Solidaritätsumlage abgesehen werden, denn diese verschärft das Problem, dass Nordrhein-Westfalen bei der Gewerbesteuer „im Vergleich zu Gesamtdeutschland (einschließlich NRW) [...] genau 50 Hebesatzpunkte über dem gewogenen Mittelwert [liegt]“ (FiFo-Gutachten, 2013), weiter.

Durch das hohe Gewerbesteuerniveau in Nordrhein-Westfalen, das die aus dem FiFo-Gutachten entnommene und als Anlage beigefügte Grafik deutlich illustriert, wird eine Steuerflucht in andere Bundesländer oder das nahe europäische Ausland befördert, die dazu führt, dass den Kommunen in Nordrhein-Westfalen kontinuierlich Steuerkraftanteile verloren gehen. Durch die hohe Finanzausgleichsbelastung in Nordrhein-Westfalen ist es den Kommunen kaum möglich, mit anderen Bundesländern zu konkurrieren. Damit geht der Finanzausgleichsmasse in Nordrhein-Westfalen substantiell Steuerkraft verloren.

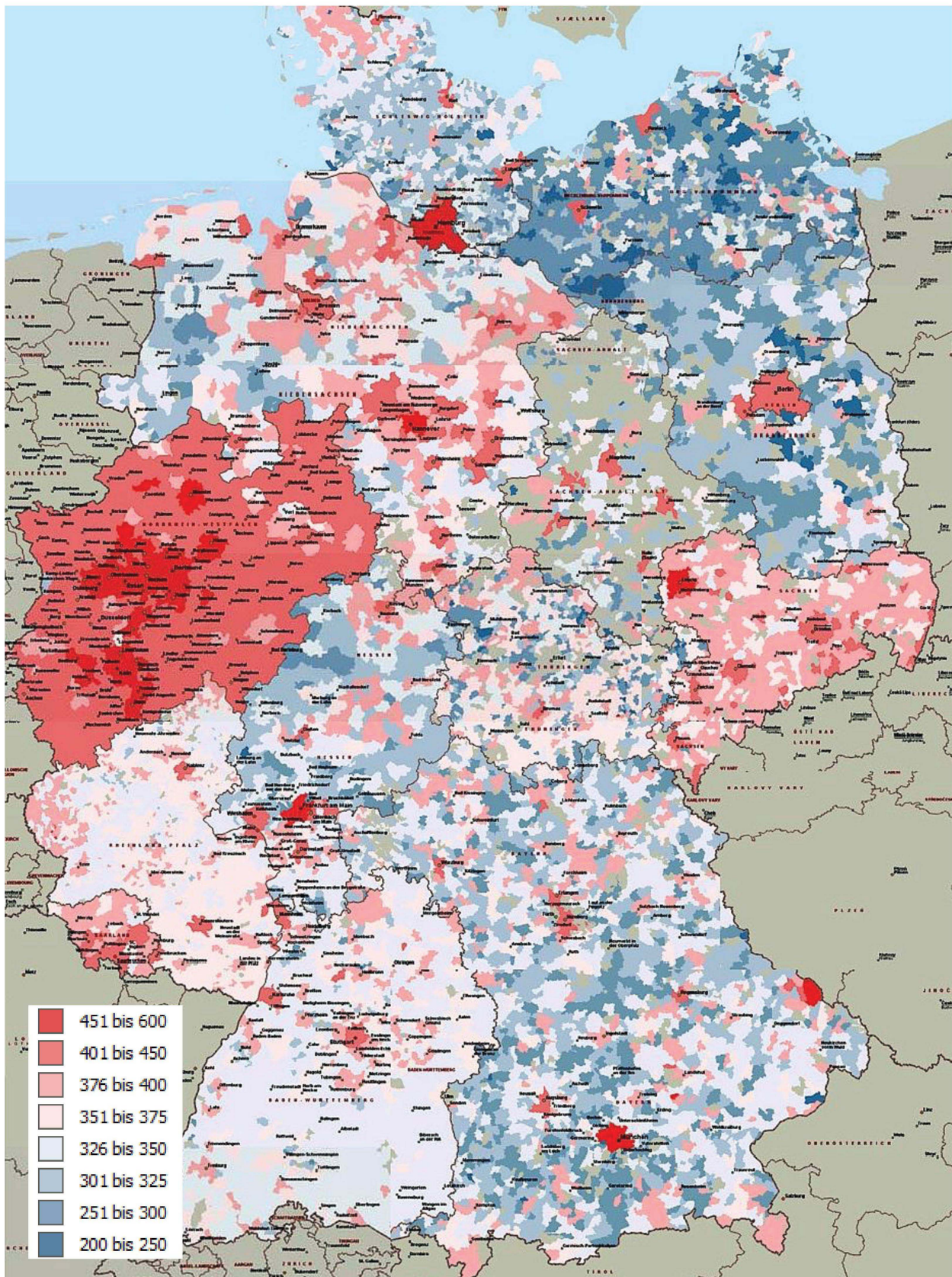
Für weitere Ausführungen stehe ich Ihnen am 15.10.2013 gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Daniel Zimmermann
Bürgermeister

Abbildung 31: Gewerbesteuer-Hebesätze Deutschland, 2011



Anm.: Auslassungen in Sachsen-Anhalt und anderswo sind technisch bedingt.

Quelle: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Köln 2013 (FiFo-Gutachten), S. 131