

Mitteilungsvorlage**Vorlage-Nr.: 2003/128**

freigegeben am 11.06.2003

GB 1

Sachbearbeiter/in: Dudek

Datum: 30.05.2003**Finanzausgleichssystem****Beratungsfolge:****Status****Datum****Gremium**

Ö

Finanz- und Wirtschaftsausschuss

Beschlussvorschlag:

Der Bericht wird zur Kenntnis genommen.

Sach- und Rechtslage:

Im Rahmen der Beratungen um die Anhebung der Hebesätze hat sich in der Ratssitzung am 25.03.03 die Diskussion ergeben, ob sich die Gemeinde durch die Anhebung der Steuerhebesätze zu einem früheren Zeitpunkt nicht auch im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes besser gestellt hätte. In diesem Zusammenhang war von Herrn Bürgermeister Decker angeregt worden, dass im Rahmen der nächsten Finanz- und Wirtschaftsausschusssitzung die Thematik nochmals erörtert wird.

Tenor dieses Berichts:

Die Gemeinde Rastede hat sich mit ihren im Verhältnis zum Landesdurchschnitt sehr niedrigen Hebesätzen „reich“ gerechnet, wodurch sie im Gesamtsystem des Finanzausgleichs weniger Schlüsselzuweisungen erhalten hat als sie hätte bekommen können. Es lässt sich mit den Möglichkeiten der Gemeinde nicht berechnen, auf wieviel Geld die Gemeinde Rastede bisher verzichtet hat, vielmehr lässt sich anhand der nachstehenden Ausführungen lediglich gerechtfertigt die Aussage vertreten, dass Hebesätze unter dem Landesdurchschnitt zu Nachteilen bei den Schlüsselzuweisungen geführt haben und führen. Somit hat die Gemeinde schon immer bei den Schlüsselzuweisungen unter ihren „Möglichkeiten“ gelegen.

- a) Der Vollständigkeit wegen: Richtig ist, dass die Anhebung der Steuersätze zu direkten Mehreinnahmen der Gemeinde führt, die ihr auch bleiben. D.h., die Anhebung der Steuersätze führt nicht dazu, dass im gleichen Zuge die Schlüsselzuweisungen geringer werden und damit der höheren Steuereinnahme ein Verlust auf Seiten der Schlüsselzuweisungen gegengerechnet werden müsste. Hierauf wurde in den Beratung anlässlich der Anhebung der Steuerhebesätze hingewiesen.
- b) Die Frage ist allerdings – und dazu dient diese Berichtsvorlage –, ob im Verhältnis niedrige gemeindliche Steuerhebesätze nicht dazu führen, dass sich eine Gemeinde als „reich“ darstellt und dadurch dann niedrigere Schlüsselzuweisungen erhält als eine strukturell vergleichbare Gemeinde mit höheren Steuerhebesätzen. Dies ist so.

Die Gemeinde rechnet sich „reich“

Zu der vorstehenden unter b) gestellten Frage hat der Finanzreferent des Deutschen Landkreistages, Dipl.-Volkswirt Wohltmann, in 2000 eine vertiefende Auswertung „einheitliche Nivellierungshebesätze und adäquate Berücksichtigung der Gewerbesteuerkraft im kommunalen Finanzausgleich“ vorgenommen.

Im folgenden werden unter Heranziehung der v.g. Auswertung Erklärungen gegeben, warum aufgrund des Systems des Finanzausgleichs eine Gemeinde mit im Verhältnis niedrigen Hebesätzen „reich“ gerechnet wird.

Der direkte rechnerische Nachweis im allgemeinen und im speziellen für die Gemeinde Rastede lässt sich anhand von einfachen Berechnungen nicht führen, weil die Auswirkungen der Hebesatzanhebung im Gesamtsystem des Finanzausgleichs betrachtet werden müssen. Entsprechende komplizierte Vergleiche und Vergleichsberechnungen sind vom Finanzreferenten vorgenommen worden.

Erklärungen zum Finanzausgleichssystem

Um die nachfolgenden Erklärungen zu verstehen, müssen einige grundlegende Anmerkungen zum Finanzausgleichssystem gemacht werden. Dies soll anhand einiger grafischer Darstellungen nachfolgend geschehen.

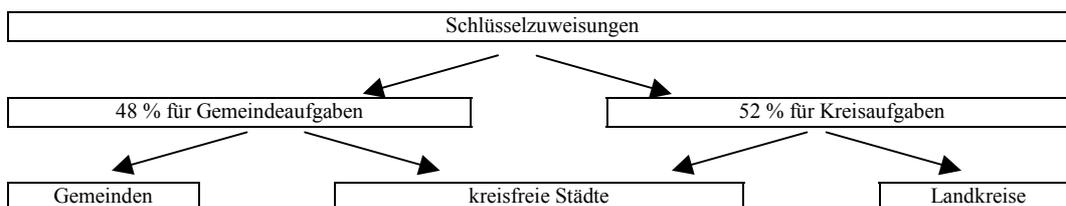
Aus einer Steuerverbundmasse (§ 1 NFAG, § 1 NFVG), wird eine Zuweisungsmasse errechnet:

Verbundmasse	d.h.:	Nach § 1 Abs. 1 Nr 1 NFAG i.V.m. § 1 Abs. 1 NFVG: a) Das dem Land zustehende Aufkommen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer, der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer, der Rennwett- und Lotteriesteuer, der Totalisatorsteuer und der Biersteuer b) Einnahmen des Landes aus der Spielbankabgabe c) Aufkommen aus der Förderabgabe nach § 31 Bundesberggesetz d) Einnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich e) Einnahmen aus den Bundesergänzungszuweisungen
X		X
Verbundquoten	d.h.:	davon 1999 = 19,92 %, ab 2000 = 17,59 %
		+
		Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 NFAG 33 % der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer
=		=
Zuweisungsmasse		Zuweisungsmasse

Anschließend wird aus der Zuweisungsmasse die Masse für die Schlüsselzuweisungen berechnet:

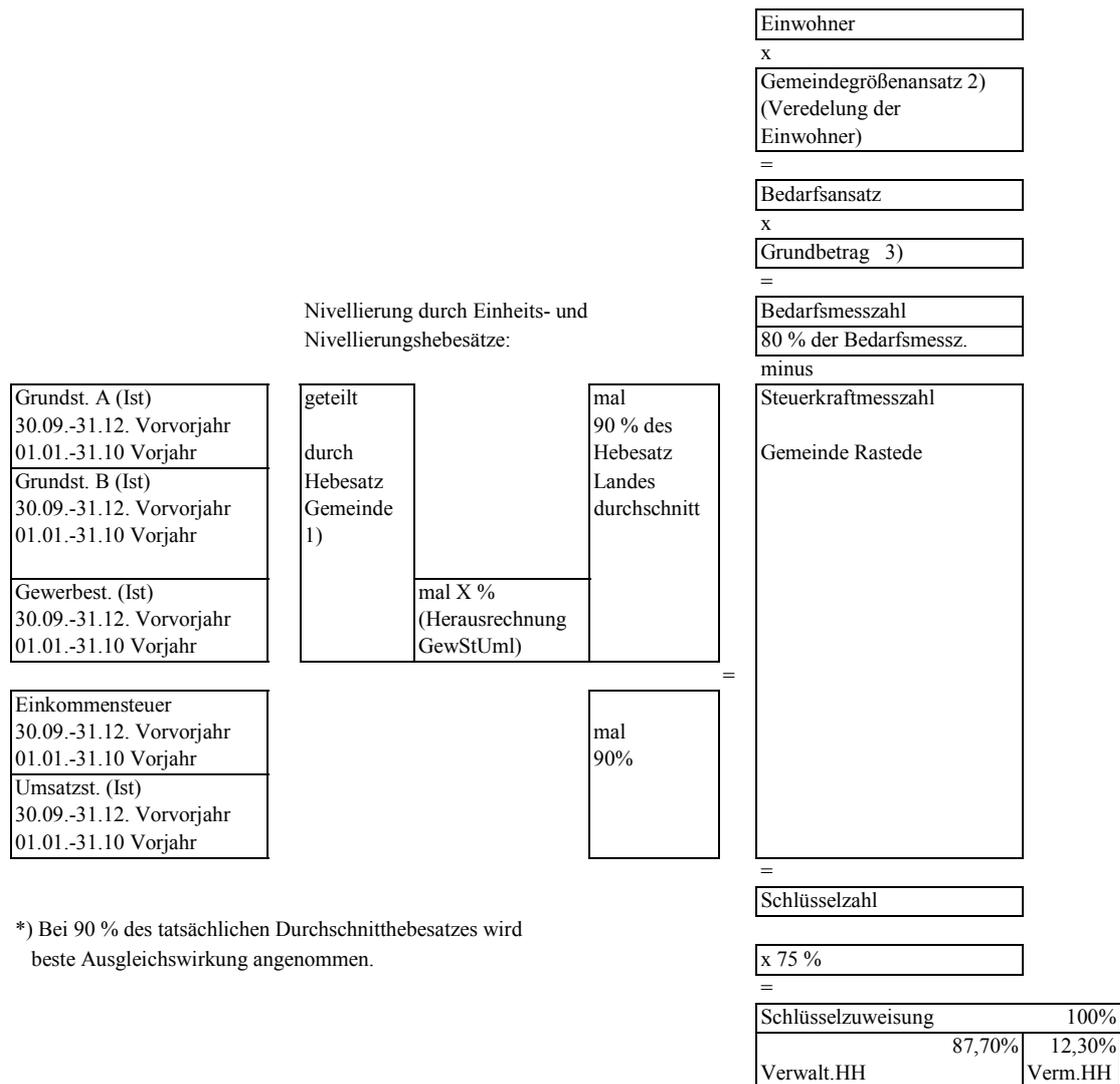
Zuweisungsmasse (§ 1 NFAG) / Verteilungsmasse (§ 1 NFVG)
abzüglich
a) 1,6 % für Bedarfszuweisungen (§ 2 NFAG) b) Finanzhilfen für Investitionen nach § 1 Abs 2 NFVG = 12,3 % der um Bedarfszuweisungen und Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gekürzten Zuweisungsmasse c) Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach § 2 NFVG
ergibt
Schlüsselzuweisungen

Die Masse für die Schlüsselzuweisungen wird danach aufgeteilt für die Adressaten Gemeinden, Landkreis und kreisfreie Städte:



Die sich so für die Gemeinden ergebende Schlüsselzuweisungsmasse wird auf die Gemeinden so verteilt, dass die Masse aufgebraucht wird. Dazu dient ein sog. Grundbetrag (unechter Berechnungsfaktor). Welche Stellung die Gemeinde bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungsmasse einnimmt, hängt davon ab, welcher Wert für die Gemeinde berechnet wird. Dieser Wert hängt davon ab, welche Steuerkraft für die Gemeinde berechnet wird und welchen Größenansatz die Gemeinde zugerechnet bekommt (Beispiel: eine Gemeinde mit unter 10.000 Einwohnern wird mit 100 % gerechnet, eine Gemeinde mit Einwohnern zwischen 50.001 Einwohnern und 100.000 Einwohnern mit 145 %)

Die nachfolgende Grafik erläutert die Berechnung der Steuerkraftmesszahl und anschließend die Berechnung der Schlüsselzuweisungen:



*) Bei 90 % des tatsächlichen Durchschnitthebesatzes wird beste Ausgleichswirkung angenommen.

Erläuterung:

Zur Nivellierung des Steueraufkommens wird das eigene Steueraufkommen (Grundsteuer und Gewerbesteuer) durch den eigenen Steuerhebesatz geteilt (Ergebnis sind die Steuerbemessungsgrundlagen: Summe der Steuermessbeträge) und dann mit (90 %) des Landesdurchschnittssatzes wieder multipliziert. Bei der Gewerbesteuer wird, nachdem durch den eigenen Steuersatz geteilt wurde (es ergibt sich praktisch die Gesamtsumme der Gewerbesteuermessbeträge) von diesem Betrag nur mit einem bestimmten Prozentsatz (z.B. 77 Prozent; ändert sich jedes Jahr) weitergerechnet. Dieser Zwischenschritt erfolgt, weil dadurch die Belastung durch die Gewerbesteuerumlage, die die Gemeinden für ihre Gewerbesteuer bezahlen müssen, herausgerechnet wird.

Bei der Einkommensteuer und bei der Umsatzsteuer gibt es die Umrechnung mit den Hebesätzen nicht, weil auf diese Steuerarten keine Hebesätze angewendet werden. Gleichwohl wird vom Steueraufkommen nur mit 90 % weitergerechnet. Dies geschieht, wie im vorherigen Absatz bemerkt, auch mit den Realsteuern (90 % des Landesdurchschnittssatzes). Angeblich wird dadurch die beste Ausgleichswirkung erzielt.

Die Summe der v.g. Beträge ergibt die Steuerkraftmesszahl.

Diese Steuerkraftmesszahl wird verglichen mit der Bedarfsmesszahl, die sich aus der Einwohnerzahl, dem „Veredelungswert“ (Gemeindegrößenansatz) und dem Grundbetrag errechnet. Der Grundbetrag dient als unechter Berechnungsfaktor allein dazu, die Gesamtschlüsselmasse vollständig für die Verteilung an die Kommunen zu verbrauchen.

Anschließend wird von der Bedarfsmesszahl die Steuerkraftmesszahl abgezogen. Dies müsste dann die Schlüsselzuweisung sein. Da aber die Gemeinde Erstattung für ihre Aufwendungen nur in Höhe von 75 % erstattet bekommt, werden von der genannten Differenz noch 25 % abgezogen, und das ist dann die Schlüsselzuweisung. Mit den hier vorgestellten (nicht abschließenden) Berechnungsmechanismen will der Landesgesetzgeber bestimmte Wirkungsziele verfolgen.

Beabsichtigte Wirkungsziele des den Finanzausgleich ausmachenden Berechnungssystems:

Die Einheits- und Nivellierungshebesätze haben zum Ziel, dass die Gemeinden sich nicht durch eigene Steuersatzentscheidungen (Gewerbesteuer, Grundsteuern) höhere Zuweisungen erwirken.

Mit der Nivellierung soll aber auch folgendes erreicht werden:

Zum einen sollte eine Höherbelastung der ansässigen Bürger und Unternehmen durch die Kommune, der ein entsprechend höherwertiges oder größeres, freiwillig veranlassetes Leistungsangebot gegenübersteht, nicht durch den Verlust von Zuweisungen bestraft werden. Zum anderen sollten die übrigen Gemeinden nicht allein dadurch finanziell besser gestellt werden, dass eine Gemeinde seine Bürger und Unternehmen verstärkt zur Finanzierung der von ihnen veranlassenen Leistungen heranzieht.

Hauptzweck der Steuerkraftfeststellung ist vorrangig die möglichst realitätsnahe Abbildung der Finanzkraft der Gemeinde, ohne dass die einzelne Gemeinde mit strategischen Entscheidungen auf die Höhe seiner Zuweisungen Einfluss nehmen kann.

Ein landesweit einheitlicher normierter Hebesatz wäre nur dann vertretbar, wenn jede Gemeinde die gleiche Möglichkeit hätte, diesen Hebesatz gegenüber ihren Unternehmern durchzusetzen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Der Gewerbesteuerhebesatz ist ein Standortfaktor neben anderen. Deshalb sind unterschiedliche normierte Hebesätze anzusetzen, um auch das unterschiedliche Wirtschaftspotential von Gemeinden zu berücksichtigen. Bei einer großen, systematisch bedingten Streuung der Hebesätze liegt es deshalb nahe, homogene Gemeindegruppen zu bilden und für diese jeweils einheitliche fiktive Hebesätze zu definieren.

Sofern also in großen Gemeinden höhere Kosten der gemeindlichen Bedarfsdeckung anfallen, sollen diese Kosten über die Steuersätze auch an die Bürger und Unternehmen weitergegeben werden. Die auf diese Weise normierten Hebesätze sollten dann auch bei der Steuerkraftermittlung in Ansatz gebracht werden. Der Rechtscharakter der Steuern zwingt nach Meinung des Gesetzgebers dazu, mit steigender Einwohnerzahl die Nivellierungshebesätze überproportional anzuheben. Die unternehmensnützigen Vorkehrungen und Infrastrukturleistungen der großen Städte seien aufwendiger und böten den Gewerbetreibenden ein höheres Äquivalent. Aus diesem Grunde sei es wichtig, die Nivellierungsansätze für alle Gemeinden nicht gleich zu bemessen, sondern nach Einwohnerzahl oder richtiger nach Einwohnerdichte abzustufen. Daher die Anwendung eines Gemeindegrößenansatzes „Einwohnerveredelung“.

Die Steuerkraftbemessung einer Kommune ist der entscheidende Schwerpunkt der Finanzausgleichsberechnungen:

Herr Wohltmann weißt in seiner Ausarbeitung nach, dass mit dem gültigen Finanzausgleichssystem bei steigender Einwohnerklasse die Steuerkraft zunehmend unterschätzt wird

... infolge des Hebesatzeffektes:

... durch Verstärkung des Bemessungsgrundlageneffektes

und

... durch Vernachlässigung des Selbstanrechnungseffektes

Erklärungen zum Hebesatz-, Bemessungsgrundlagen- und Selbstanrechnungseffekt:

a) Hebesatzeffekt:

Werden die durchschnittlichen Hebesätze für die einzelnen Gemeindegrößenklassen in den einzelnen Bundesländern betrachtet, so bestätigt sich relativ offensichtlich der Befund, dass mit zunehmender Einwohnerzahl der Kommune der Spielraum für die Anhebung von Hebesätzen im Durchschnitt ansteigt.

Da die Gewerbesteuer nur ein Standortfaktor neben anderen ist und sich die übrigen Standortfaktoren in der Güte erheblich voneinander unterscheiden, ergeben sich für die Gemeinden in der Konsequenz ganz unterschiedliche Bandbreiten von Hebesätzen. Dabei liegt die These nahe, dass mit zunehmender Gemeindegröße das relative Gewicht des Standortfaktors Gewerbesteuerhebesatz für eine Firma nicht mehr so bedeutsam ist und somit für die Gemeinde die Möglichkeiten für die Anhebung von Hebesätzen steigt.

Nach allen Überprüfungen spricht vieles dafür, dass die Möglichkeiten, Hebesätze anzuhoben, systematisch von Faktoren beeinflusst werden, die im Durchschnitt deutlich mit den Gemeindegrößenklassen im Zusammenhang stehen. Angesichts der deutliche Spreizung der Hebesatzpotenziale stelle sich um so mehr die Frage, ob ein einheitlicher Hebesatz über alle Gemeindegrößenklassen gerechtfertigt ist. **Würde nur ein einheitlicher Hebesatz gebildet, so würde die Steuereinnahmekraft der kleineren Gemeinden tendenziell zu hoch und die der größeren Städte tendenziell zu niedrig bewertet. Mit dem Ansatz einheitlicher Hebesätze werden die großen Städte eindeutig bevorzugt.** Der auch als „Hebesatzeffekt“ bezeichnete Effekt, der sich durch die Unter- bzw. Überschätzung der Steuereinnahmekraft der Gemeinden infolge des Ansatzes eines einheitlichen nivellierten Hebesatzes ergibt, fällt dabei um so größer aus, **je weiter die realen Hebesätze um den fiktiven Hebesatz streuen.**

Auf die Gemeinde Rastede übertragen bedeutet dies, dass sie ihre Steuerkraft umso kräftiger hervorhebt, je weiter sie von dem einheitlichen Steuersatz für das Land Niedersachsen entfernt ist.

	Landesdurchschnitt 2001			Rastede	
	gewogen unter 100.000 Einw.	10.000 - 20.000 E.	20.000 - 50.000 E	vor der Erhöhung	nach der Erhöhung
GrSt A	284	315	319	240	280
GrSt B	294	313	331	260	300
GewSt	308	321	353	285	310

a) Bemessungsgrundlageneffekt:

Je niedriger der normierte Nivellierungshebesatz angesetzt wird, desto schwächer werden die Bemessungsgrundlagenunterschiede zwischen den Gemeinden bei der Feststellung der fiktiven Finanzkraft gewichtet (Bemessungsgrundlageneffekt). D.h., je niedriger die Nivellierungssätze festgelegt werden, desto stärker fällt die Begünstigung der – bezogen auf die Bemessungsgrundlage – steuerstarken Gemeinden aus. Liegen die fiktiven Hebesätze unter den real durchschnittlich erhobenen Hebesätzen, bleiben demzufolge erhebliche Steuereinnahmen der Gemeinden bei der fiktiven Finanzausstattung unberücksichtigt, wobei das nicht berücksichtigte Steueraufkommen mit zunehmender Steuerkraft steigt.

Mit anderen Worten heißt dies, dass bei einer Gemeinde, die Hebesätze über dem Landesdurchschnitt hat, dass die durch die Hebesätze bedingten höheren Einnahmen teilweise nicht mehr berücksichtigt werden, weil die Gemeinde nach unten nivelliert wird.

Im Ergebnis potenzieren sich der v.g. Hebesatzeffekt und der Bemessungsgrundlageneffekt. Es gilt dabei, dass je größer der Abstand der tatsächlichen Hebesätze zum fiktiven Hebesatz ist, desto stärker wird auch der Bemessungsgrundlageneffekt verstärkt.

Außerdem wurde festgestellt, dass mit wachsender Gemeindegröße auch die Steuerkraft zunimmt.

c) Selbstanrechnungseffekt:

Die Eigenschaft der Gewerbesteuerzahlung als Betriebsausgaben begünstigt Gemeinden mit einem hohen Hebesatz. Je höher nämlich die Betriebsausgaben sind – hier verursacht durch einen hohen Hebesatz -, desto geringer fällt bei gleichbleibenden Einnahmen der Gewinn aus, so dass einem erhöhten Hebesatz eine Reduzierung des Steuermessbetrags folgt. Dies führe zu dem grotesken Ergebnis, das bei einer fiktiven Steuerkraft die Gemeinde mit den hohen Hebesätzen trotz der real gleichen Ausgangslage mit einer geringeren Steuerkraft ausgewiesen wird, als die identische Gemeinde mit niedrigen Hebesätzen.

Die Verteilungswirkung wird anschließend zusätzlich dadurch verstärkt, dass gleichzeitig mit dem Selbstanrechnungseffekt mit wachsendem Hebesatz zudem weniger Gewerbesteuerumlage abgeführt werden muss. Dies liegt daran, dass die Berechnung der Gewerbesteuerumlage mit einem hebesatzunabhängigen Vervielfältiger an den Steuermessbetrag anknüpft, welcher sich infolge des höheren Hebesatzes zwangsläufig stärker reduziert.

Hebesatz:	285	%
Umlagesatz:	78	%
einigungsbedingt:	36	%
gesamt:	114	%

Zeitraum Steueraufkommen	Gewerbesteuer- aufkommen	Grundbetrag (= Steuermessbetrag)	Umlage
01.01-31.12. 2003	2.750.000	964.912	752.632
			347.368
		Gesamtumlage:	1.100.000

Unter dem Strich führen alle drei Effekte zu einer deutlichen Unterzeichnung insbesondere der Steuerkraft der größeren Gemeinde, die mit einer reduzierten Gewerbesteuerumlage abgerundet wird.

Zusammenfassung:

Es bestätigt sich der Befund, dass mit zunehmender Gemeindegröße der Anteil der nicht erfassten Gewerbesteuerkraft steigt.

Werden die landesweiten Nivellierungshebesätze gesenkt, führt das dazu, dass die tatsächlichen Unterschiede im Gewerbesteueraufkommen im Vergleich zur Ausgangssituation weniger stark berücksichtigt werden. Davon werden die reichen Kommunen begünstigt und die armen Kommunen benachteiligt.

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen hängt erheblich vom Ansatz der fiktiven Nivellierungshebesätze ab, wobei die Effekte (Hebesatzeffekt, Bemessungsgrundlageneffekt, Selbstanrechnungseffekt) voll zum Tragen kommen. Je stärker die Effekte zum Tragen kommen, desto weniger werden die Steuereinnahmen vollständig erfasst, so dass die Zuweisungen der jeweiligen Gemeinden höher ausfallen könnten als dies bei der Anrechnung der Ist-Einnahmen wäre. Die derzeitige Methode der Finanzkraftbemessung führt sogar infolge des Selbstanrechnungseffektes dazu, dass bei sonst gleichen Verhältnissen die Gewerbesteuerkraftzahl einer Gemeinde im Finanzausgleich um so niedriger ausfällt, je höher der Hebesatz dieser Gemeinde ist. Neben den höheren Steuereinnahmen infolge des höheren Hebesatzes steigt demzufolge auch der Anspruch auf Schlüsselzuweisungen. Liegt der fiktive Hebesatz über dem tatsächlichen, wird die Steuerkraft höher als die tatsächlichen Einnahmen –angesetzt. Dies bedingt für die einzelne Gemeinde im Vergleich zum Ansatz ihres realen Hebe-

satzes in der Regel niedrigere Schlüsselzuweisungen, die allerdings nicht quantifizierbar sind, weil es sich um ein „geschlossenes System“ handelt, welches einseitige Bevor- oder Benachteiligungen nicht zulässt.

Finanzielle Auswirkungen:

Entfällt

Anlagen:

1. Hebesätze der Umlandkommunen.