

Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in NRW

Das Grundgesetz (GG) verpflichtet im Rahmen der gesamtstaatlichen Finanzverfassung die Gemeinden und Gemeindeverbände am Landesanteil der Gemeinschaftsteuern – das sind die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer – insgesamt mit einem von der Landesgesetzgebung zu bestimmenden Prozentsatz (Verbundsatz) zu beteiligen (Artikel 106 Absatz 7 GG).

Im Übrigen bestimmt nach Artikel 106 Absatz 7 GG die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt. Zu den Landessteuern zählt die Grunderwerbsteuer.

Nach Artikel 79 Landesverfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV NRW) ist das Land verpflichtet, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten. Die Höhe der gemeindlichen Finanzausstattung und damit die Höhe des Verbundsatzes stehen in Abhängigkeit zu dieser finanziellen Leistungsfähigkeit. Der in Artikel 79 LV NRW angesprochenen Pflicht kommt der Landesgesetzgeber im jährlich zu beschließenden Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) nach.

Im Haushaltsjahr 2014 sollen die Kommunen mit insgesamt 23 Prozent (Verbundsatz) am Landesanteil der Gemeinschaftsteuern obligatorisch und an vier Siebteln der Landessteuer Grunderwerbsteuer fakultativ beteiligt werden. Diese Steuern bilden die Verbundgrundlagen. Aufgrund des GFG werden die Verbundgrundlagen um einige Positionen erhöht bzw. vermindert.

Angesichts der Finanzsituation der Kommunen in NRW wird die verteilbare Finanzausgleichsmasse wie in den vergangenen Jahren vorrangig auf finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen und im Übrigen auf finanzkraftunabhängige Investitionspauschalen sowie auf Sonderbedarfszuweisungen verteilt.

Etwa 85 % der verteilbaren Finanzausgleichsmasse werden als Schlüsselzuweisungen bereitgestellt, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur freien Verfügung stehen. Die Schlüsselzuweisungen sollen den Gemeinden eine gewisse Grundfinanzausstattung ermöglichen.

Für jede Gemeinde wird anhand bestimmter Indikatoren ein individueller Finanzbedarf (= Aufgabenbelastung lt. GFG) ermittelt. Dem wird eine normierte Einnahmekraft (= Steuerkraft lt. GFG) für jede einzelne Kommune gegenübergestellt. Ist der fiktiv ermittelte Finanzbedarf höher als die normierte Steuerkraft, wird die Differenz zu 90 Prozent ausgeglichen. Ist die Steuerkraft einer Kommune höher als ihr fiktiver Bedarf, erhält sie keine Schlüsselzuweisungen. In diesem Fall spricht man von einer „**abundanten**“ Gemeinde.

Nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz drückt sich der „Finanzbedarf“ der Gemeinde in der Ausgangsmesszahl, die „Steuerkraft“ in der Steuerkraftmesszahl aus.

Es ergibt sich demnach nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz folgende Berechnungsformel für eine Schlüsselzuweisung:

Ausgangsmesszahl (fiktiver Finanzbedarf)
./. Steuerkraftmesszahl (normierte Einnahmekraft)
= Differenz
davon 90 % als Schlüsselzuweisung.

Ermittlung der Schlüsselzuweisungen

Für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen jeder einzelnen Gemeinde bedarf es einer Bedarfsermittlung und einer Einnahmekraftermittlung.

a) Ermittlung des fiktiven (Finanz-) Bedarfs (= Aufgabenbelastung / Ausgangsmesszahl)

Der für die Schlüsselzuweisungen festzustellende Bedarf jeder einzelnen Kommune wird an Hand eines einwohnerbezogenen Hauptansatzes sowie ergänzend einiger Nebenansätze ermittelt, mit denen Kosten verursachende Besonderheiten Berücksichtigung finden. Als Nebenansätze, die den fiktiven Bedarf einer Gemeinde abbilden, werden der Schüleransatz, der Soziallastenansatz, der Zentralitätsansatz und der Flächenansatz berücksichtigt.

- Hauptansatz: Die Einwohner jeder Gemeinde werden bei der Ermittlung des Bedarfs der jeweiligen Gemeinde gewichtet (die Einwohnerzahl wird mit zunehmender Größe der Gemeinde stärker gewichtet).
- Schüleransatz: Beim Schüleransatz werden den Gemeinden alle Schüler angerechnet, die eine Schule besuchen, deren Träger sie sind (die Anzahl der Schüler wird mit einem Gewichtungsfaktor multipliziert).
- Soziallastenansatz: Mit dem Soziallastenansatz soll den Belastungen der Gemeinden im sozialen Bereich Rechnung getragen werden. Hier spielt die Zahl der SGB II – Bedarfsgemeinschaften - Grundsicherung für Arbeitssuchende - eine Rolle (die Anzahl wird mit einem Gewichtungsfaktor multipliziert).
- Zentralitätsansatz: Der Zentralitätsansatz wird den Gemeinden für die erfassten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gewährt (multipliziert mit einem Gewichtungsfaktor).
- Flächenansatz: Hier soll besonderen Belastungen von Flächengemeinden mit geringer Einwohnerzahl Rechnung getragen werden.

Hauptansatz, Schüleransatz, Soziallastenansatz, Zentralitätsansatz und Flächenansatz ergeben zusammen den Gesamtansatz. Dieser wird nicht in Euro-Beträgen, sondern in Punkten erfasst.

Dieser Gesamtansatz wird mit einem so genannten Grundbetrag (in Euro) vervielfältigt.

Der Grundbetrag wird vom Innenministerium / Finanzministerium in der Weise festgesetzt, dass der Betrag, der für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden insgesamt zur Verfügung steht, aufgebraucht wird. Der Grundbetrag ist also nicht eine neutrale bedarfsorientierte Größe, d.h. ein Spiegelbild des durchschnitt-

lichen Bedarfs einer Gemeinde, sondern eine rechnerische Zufallsgröße, die von der verfügbaren Schlüsselmasse und der Steuerkraft der Gemeinden abhängt. Der durchschnittliche Bedarf für die Gemeinden (ausgedrückt in der Ausgangsmesszahl) ist also nicht der eigentliche Bedarf der Gemeinde. Mit anderen Worten: Es wird nicht bedarfsorientiert ermittelt, sondern abhängig von den verfügbaren Finanzmitteln.

Formel:

$$\begin{array}{l}
 \text{Hauptansatz} \\
 + \text{Schülerzahl} \\
 + \text{Soziallastenansatz} \\
 + \text{Zentralitätsansatz} \\
 \hline
 = \text{Gesamtansatz (wird in Punkten erfasst)} \\
 \times \text{Grundbetrag (in Euro)} \\
 \hline
 = \text{Ausgangsmesszahl (in Euro)}
 \end{array}$$

b) Ermittlung der normierten Einnahmekraft (= Steuerkraft/Steuerkraftmesszahl)

Dem ermittelten fiktiven Bedarf wird die Einnahmekraft gegenübergestellt. Die Einnahmekraft ist bei den Gemeinden die Steuerkraft. Bei der Ermittlung der Steuerkraft der Gemeinde fließt das tatsächlich im Referenzzeitraum (z.B. 01.07.2012 bis 30.06.2013 für das GFG 2014) erzielte Volumen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und der Kompensationsleistungen sowie die tatsächlich an Bund und Land abgeführte Gewerbesteuerumlage ein. Dagegen wird das Ist-Aufkommen (Einzahlungen) der Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) mit landesweit einheitlichen fiktiven Hebesätzen normiert.

Fiktive Hebesätze

Mit den fiktiven Hebesätzen wird verhindert, dass einzelne Gemeinden durch ihr spezifisches Verhalten hinsichtlich der tatsächlichen Ausschöpfung ihrer Finanzierungsquellen die Höhe der staatlichen Zuweisungen beeinflussen können. Zudem dienen die fiktiven Hebesätze bei der Ermittlung der Steuerkraft der Wahrung der gemeindlichen Hebesatzautonomie, weil eine Veränderung der tatsächlichen Hebesätze keine Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen hat.

Voraussichtlich werden folgende fiktive Hebesätze im Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 berücksichtigt:

| <u>Steuerart</u> | <u>Fiktiver Hebesatz</u> | <u>(Vorjahr)</u> |
|------------------|--------------------------|------------------|
| Grundsteuer A | 209 | (209) |
| Grundsteuer B | 413 | (413) |
| Gewerbesteuer | 412 | (411) |

So ergibt sich die folgende Berechnungsart (Referenzperiode 01.07.2012 – 30.6.2013 für das GFG 2014):

- Steuerkraftzahl Grundsteuer A
- + Steuerkraftzahl Grundsteuer B
- + Steuerkraftzahl Gewerbesteuer

Jeweils das Ist-Aufkommen des ersten Halbjahres der Referenzperiode, geteilt durch den im ersten Halbjahr der Referenzperiode tatsächlich festgesetzten Hebesatz, addiert zu dem Ist-Aufkommen des zweiten Halbjahres der Referenzperiode, geteilt durch den im zweiten Halbjahr der Referenzperiode tatsächlich festgesetzten Hebesatz, multipliziert mit 209 bei der Grundsteuer A, mit 413 bei der Grundsteuer B und mit voraussichtlich 412 bei der Gewerbesteuer.

+ Anteil am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Das Ist-Aufkommen in der Referenzperiode zuzüglich der in der Referenzperiode angefallenen Kompensationsleitungen für den Ausgleich von Verlusten durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs und für Verluste im Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011.

+ Anteil am Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Das Ist-Aufkommen in der Referenzperiode.

Abzüglich

./. Gewerbesteuerumlage

Das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer im ersten Halbjahr der Referenzperiode, geteilt durch den im ersten Halbjahr der Referenzperiode tatsächlich festgesetzten Hebesatz, multipliziert mit dem im ersten Halbjahr der Referenzperiode festgesetzten Vervielfältiger für die Gewerbesteuerumlage zuzüglich des Ist-Aufkommens im zweiten Halbjahr der Referenzperiode, geteilt durch den im zweiten Halbjahr der Referenzperiode tatsächlich festgesetzten Hebesatz, multipliziert mit dem im zweiten Halbjahr der Referenzperiode festgesetzten Vervielfältiger für die Gewerbesteuerumlage.

= Gesamtsteuerkraftmesszahl

Formel:

$$\begin{aligned}
& \text{Steuerkraftzahl Grundsteuer A} \\
& + \text{Steuerkraftzahl Grundsteuer B} \\
& + \text{Steuerkraftzahl Gewerbesteuer} \\
& + \text{Anteil am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer} \\
& + \text{Anteil am Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer} \\
& \underline{./} \text{ Gewerbesteuerumlage} \\
& = \text{Gesamtsteuerkraftmesszahl}
\end{aligned}$$

Festsetzung der Schlüsselzuweisung

Für jede Kommune wird nach den vorstehenden Ausführungen die Differenz zwischen der Steuerkraft und dem Finanzbedarf errechnet. Bei den weitaus meisten Gemeinden ist der Finanzbedarf (Ausgangsmesszahl) höher als die Steuerkraft (Steuerkraftmesszahl), so dass ihnen ein Ausgleich zusteht. Sind beide Beträge gleich hoch oder ist die Steuerkraft höher, so erhält die Gemeinde keinen Ausgleich, musste bis einschließlich des GFG 2013 von dem übersteigenden Betrag auch nichts abgeben.

Die Stadt Haan erhält keine Schlüsselzuweisung, weil die Steuerkraftmesszahl der Stadt Haan die Ausgangsmesszahl übersteigt.

Für die Berechnung der Schlüsselzuweisung der Stadt Haan für 2013 ist ein Auszug aus dem Bescheid der Bezirksregierung Düsseldorf vom 12.04.2013 an die Stadt Haan zum Finanz- und Lastenausgleich 2013 als Anlage beigefügt.

Für den Vermerk wurden verwendet: Eckpunktepapier des Landes aus 07/2013 für das GFG 2014, Gesetzentwurf der Landesregierung zum GFG 2013, GFG 2013, Kommunales Finanz- und Abgabenrecht NRW von Bernhardt/ Mutschler/ Schwingeler aus 2010