

DR. MANFRED BUSCH
Kämmerer a.D.

Axstr. 20, 44879 Bochum
0151-1407 8196
manfred.busch@rub.de
15.11.2020



An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen,
Herrn André Kuper MdL

nur per Mail
anhoerung@landtag.nrw.de

Stellungnahme zur Anhörung
„Gemeindefinanzierungsgesetz 2021“ (Drs. 17/11623)
am 20.11.2020 im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Einladung zur o.g. Anhörung bedanke ich mich und nehme – auf der Basis des vorliegenden Gesetzentwurfes - wie folgt Stellung.

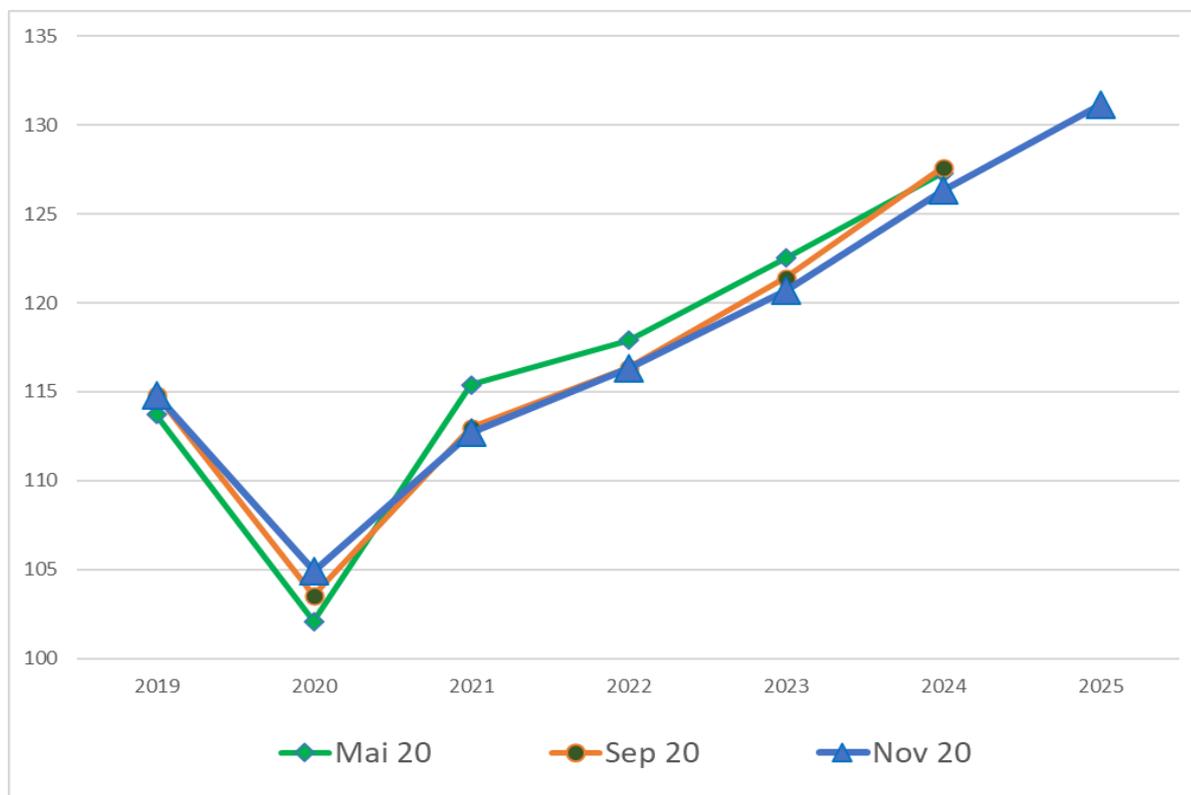
I. Ausgangslage

Die aktuelle Steuerschätzung vom 12.11.2020 zeigt für die Gemeindeebene gegenüber der September-Steuerschätzung leichte Verbesserungen beim Einkommensteueranteil (+1,9%) und der Gewerbesteuer (+1,4%) im Haushaltsjahr 2020. In den Jahren 2021 bis 2024 folgen aber Verschlechterungen insbesondere bei der Gewerbesteuer, die die Gewinne in 2020 überkompensieren.

Somit schneidet das Jahr 2020 insgesamt um rd. 1% besser ab als im September geschätzt, dafür verlieren die Jahre 2021, 2023 und 2024 entsprechend (s. Grafik 1).¹

Insgesamt werden die laut Mai- und September-Steuerschätzung zu erwartenden dramatischen Steuerverluste nicht nur für das Jahr 2020, sondern auch für die Folgejahre bestätigt.

Grafik 1: Steuerschätzungen im Jahre 2020 – Gemeindeebene (Mrd. Euro)



Angesichts dieser offenkundig gewaltigen Problematik ist das Bemühen von Bund und Land zu begrüßen, mit sofortigen Stützungsmaßnahmen – in NRW 2,72 Mrd. Euro für den Gewerbesteuer-ausgleich und 0,94 Mrd. Euro zur Stabilisierung des Steuerverbunds 2021 - zumindest kurzfristig für finanzielle Sicherheit zu sorgen.²

Grafik 2 zeigt die Grundlagen der Gemeindefinanzierung (Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer, Kompensationsleistungen, Steuerverbund, Gewerbe- und Grundsteuer) im Vergleich der Orientierungsdaten vom August 2019 – Grundlage der kommunalen Haushaltsplanungen zeigt 2020 – 2023 – und Oktober 2020 inklusive der genannten Stützungsmaßnahmen. In Kenntnis der November-Steuerschätzung dürften die Werte für 2020 etwas zu niedrig, die Werte für die Folgejahre etwas zu optimistisch sein.

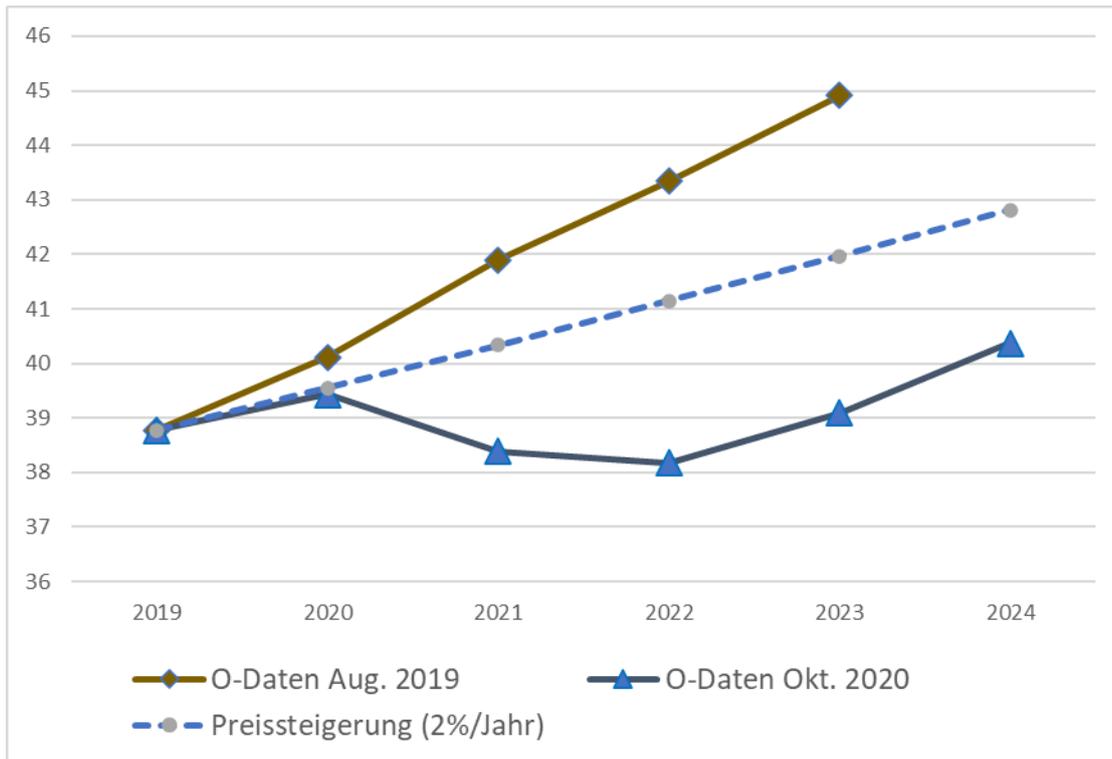
¹ Das Jahr 2020 wird für alle Ebenen positiver geschätzt als im September: Bund + 3,4 Mrd., Länder + 5,3 Mrd., Gemeinden + 1,4 Mrd. Euro.

In den Jahren 2021 – 2023 verlieren die Gemeinden (2021: minus 0,3 Mrd., 2022 0, 2023 minus 0,7 Mrd. Euro), gewinnen Bund und Länder (Bund + 1,7 Mrd., + 2,6 Mrd., 0,6 Mrd., Länder + 2,1 Mrd., + 2,8 Mrd., 0,7 Mrd. Euro).

Für 2024 wiederum werden einheitlich schlechtere Ergebnisse geschätzt als im September:

Bund minus 1,6 Mrd., Länder minus 1,3 Mrd., Gemeinden minus 1,3 Mrd. Euro.

² Die Erhöhung der Bundesbeteiligung an der KdU ist nicht als „Stützungsmaßnahme“ in diesem Sinne zu verstehen, geht es hier doch um die Korrektur einer unzureichenden Beteiligung in der Vergangenheit.

Grafik 2: Gemeindefinanzierung NRW im Vergleich (Mrd. Euro)

Die Summe der Ausfälle bei den Grundlagen der Gemeindefinanzierung in NRW gegenüber den letzten Orientierungsdaten belaufen sich für den Zeitraum 2020 – 2023 - trotz der genannten Stützungsmaßnahmen - auf durchschnittlich minus 8,9% oder insgesamt 15 Mrd. Euro. Gegenüber einer sehr moderaten Annahme über die Lohn- und Preissteigerungen (2%/Jahr) klappt im Zeitraum 2020 – 2024 eine durchschnittliche Lücke von minus 4,6% oder insgesamt 8 Mrd. Euro.

Dieser finanzielle Einbruch wird zu erneuten drastischen Konsolidierungsprogrammen und/oder massiver Kassenkreditverschuldung führen.

II. Finanzausgleichsmassen und GFG

Die Landesregierung will an einem Anstieg der Finanzausgleichsmasse von 5,9% für das GFG 2021 festhalten und Ausfälle im Steuerverbund für 2021 entsprechend kompensieren. Aktuell ist hierzu eine einmalige Aufstockung von 943 Mio. Euro vorgesehen. Diese Aufstockung soll „kreditiert“ werden, d.h. sie soll durch Kürzung späterer Finanzausgleichsmassen „zurückgezahlt“ werden.³

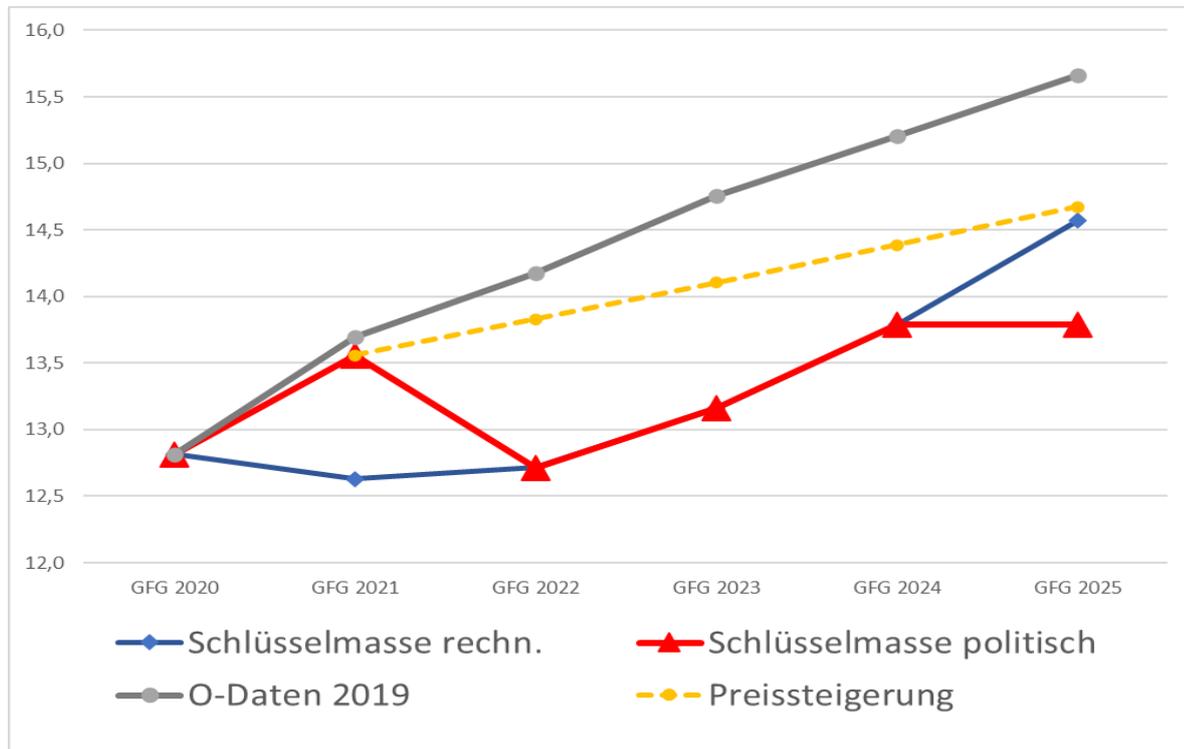
Die mittelfristigen Steigerungsraten der Schlüsselzuweisungen in den Orientierungsdaten vom 30.10.2020 lassen nur den Schluss zu, dass bis zum GFG 2024 einschließlich keine Kürzungen der Finanzausgleichsmasse vorgesehen sind, so dass – solange diese Forderung besteht - hier eine Kürzung für das GFG 2025 unterstellt wird (s. Grafik 3).

Grafik 3 zeigt die Entwicklung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse **mit** Aufstockung und Kürzungen (Linie mit Dreiecken) und als Referenz die Finanzausgleichsmassen, wie sie die Orientie-

³ Eine Regelung im Gesetz zu dieser Rückzahlung liegt nicht vor.

rungsdaten vom August 2019 vorsahen, sowie die sich rechnerisch ⁴ ergebenden Finanzausgleichsmassen **ohne** Aufstockungen / Kürzungen.

Grafik 3: Entwicklung der verteilbaren Finanzausgleichsmassen in NRW (Mrd. Euro)



Insbesondere die Finanzausgleichsmasse für das GFG 2022 wird demnach gegenüber dem GFG 2021 um über 6% schrumpfen, wenn nicht politisch gegengesteuert wird. Die Finanzausgleichsmassen sinken in den Jahren 2021 – 2025 gegenüber den alten O-Daten um 6,5 Mrd. Euro, gegenüber der 2%-Linie um 3,5 Mrd. Euro; bei einer Kürzung (Tilgung der anfänglichen „Kreditierung“) ginge die Schere am Ende sogar noch weiter auseinander.

III. Bedarfparameter im GFG

„Für das GFG sind regelmäßig die aktuelle Entwicklung, neue Erkenntnisse und geänderte Daten Grundlagen in vertretbar gebotenen Zeitabständen zu berücksichtigen, um hinreichende Gerechtigkeit bei der Verteilung der Zuweisungen zwischen den Kommunen zu gewährleisten. Dies entspricht der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für NRW.“ ⁵

⁴ Die Berechnungen basieren auf den Veröffentlichungen des BMF zu den Steuereinnahmen für NRW bis einschließlich September 2020 (letzter Abruf beim BMF am 29.10.2020), dem Finanzausgleichsgesetz mit Durchführungsverordnung zur Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ab 2020, der Ableitung des Steuerverbands für das GFG 2021 (Anlage 1 zum GFG) und den Ergebnissen der November-Steuerschätzung auf Bundesebene, die hier für die weitere Entwicklung der Finanzausgleichsmasse zugrunde gelegt werden.

⁵ Drs. 17/11623, S. 1

Es ist sicher anzuerkennen, dass es erhebliche methodische Probleme bei der Bedarfsermittlung gibt, die eine gutachterliche Beratung und Unterstützung erfordern. „Der fiktiven Bedarfsermittlung im GFG liegt seit dem Jahr 2019 methodisch das Gutachten der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. der Hochschule Darmstadt (sofia) ... von August 2017 zugrunde.“⁶ Wesentliche Änderungen gegenüber früheren Berechnungen bestehen in der Verwendung mehrerer Grunddatengänge (pooling), eines Maximum-Likelihood-Schätzer statt der Kleinst-Quadrate-Methode (robuste Regression) und einer zweistufigen Schätzmethode, die die Kollinearität insbesondere zwischen Bedarfs- und Präferenzindikatoren beseitigen will.

Von den methodischen Problemen zu trennen ist aber die Verwendung möglichst zeitnaher Grunddaten. Für das GFG 2019 lag der Zeitraum 2011 – 2015 zugrunde.⁷ Im sofia-Gutachten wird darauf hingewiesen, dass jenseits methodischer Feinheiten in allen Analysevarianten die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als Globalindikator für Sozillasten ein klar steigende Tendenz aufweist. „Daraus ist zu schlussfolgern, dass diese Dynamik des Koeffizienten nicht durch das verwendete Schätzverfahren hervorgerufen wird, sondern dass sich in dessen Anstieg reale Veränderungen widerspiegeln.“⁸

Mit dem Verweis auf die Notwendigkeit, das aktuelle Gutachten zur Einwohnergewichtung vom September 2020 – das bereits das Zweite zur gleichen Problematik darstellt - auswerten zu müssen, wird eine Anpassung der Bedarfsparameter weiter aufgeschoben, obwohl eine akzeptable Methodik und um inzwischen zwei Jahre aktuellere Grunddaten vorliegen.

Das erscheint problematisch: Es darf nicht zur Regel werden, dass Gutachten-Vergaben und -Auswertungen als Rechtfertigung für unterlassene Anpassungen genutzt werden.

IV. Steuerkraft im GFG

Während die Aufgabe der fiktiven Bedarfsermittlung insbesondere aufgrund der methodischen Probleme komplex erscheint, gibt es bei der Bestimmung der fiktiven Hebesätze weitgehenden Konsens: Sie sollen sich an den gewogenen durchschnittlichen Hebesätzen bei Grundsteuer und Gewerbesteuer orientieren, aber um einen bestimmten Prozentsatz niedriger liegen, um keine Anreizwirkung zu entfalten. Datenprobleme gibt es keine: Die aktuellen Hebesätze werden statistisch erfasst und stehen für eine Aktualisierung der fiktiven Hebesätze zur Verfügung.

Bereits im sofia-Gutachten vom August 2017 wird festgestellt, dass der gewogene Landesdurchschnitt der Hebesätze abzüglich 5% für den Zeitraum 2010 – 2014 höher liegt als die im GFG 2017 (!) verwendeten fiktiven Hebesätze. Ansonsten wird die fiktive Steuerkraftermittlung im Gutachten nicht thematisiert bzw. problematisiert.

Tatsächlich liegen die fiktiven Hebesätze seit Jahren weit unter den ungewogenen⁹ und gewogenen¹⁰ Landesdurchschnitten der Hebesätze, wie den Grafiken 4a und 4b zu entnehmen ist.¹¹

⁶ eb.

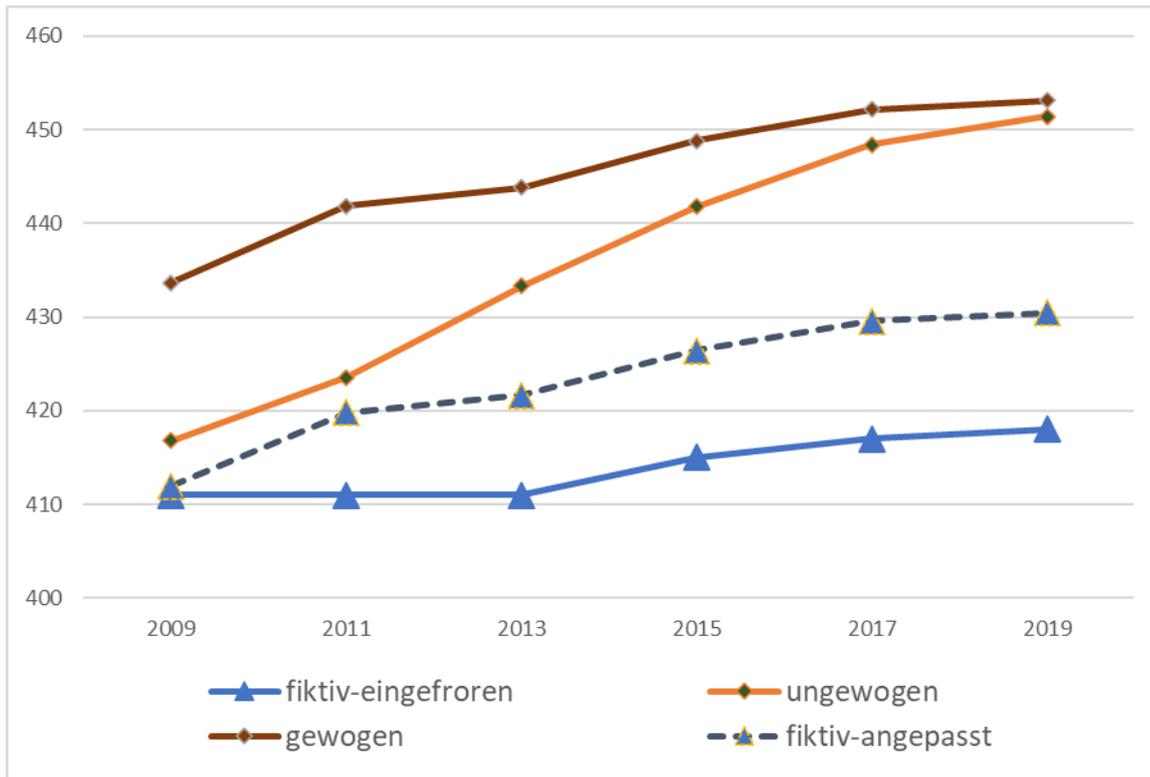
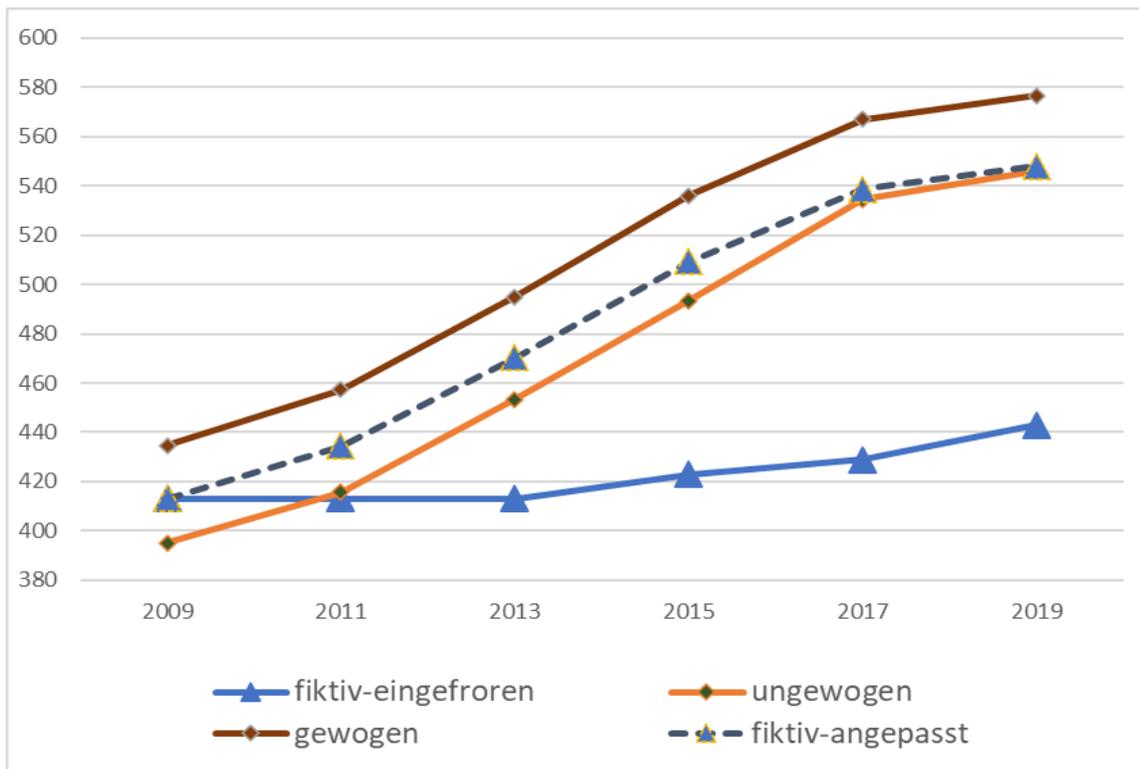
⁷ FAQ-Liste des MHKBBG vom 20.07.2018 S. 11.

⁸ Sofia (2017) S. 93

⁹ Durchschnitt der Hebesätze aller 396 Gemeinden (Summe aller Hebesätze geteilt durch 396).

¹⁰ Steueraufkommen in NRW, geteilt durch die Summe der 396 steuerlichen Bemessungsgrundlagen (jeweiliges Steueraufkommen geteilt durch jeweiligen Hebesatz).

¹¹ Mit dem GFG 2019 wurde der Abschlag für die Grundsteuer auf 10% erhöht und dabei der Eindruck erweckt, dies sei ein Abschlag auf die errechneten gewogenen Landesdurchschnitte der Hebesätze für einen aktuellen Referenzzeitraum

Grafik 4a: Fiktive versus gewogene / ungewogene Hebesätze der Gewerbesteuer**Grafik 4b: Fiktive versus gewogene / ungewogene Hebesätze der Grundsteuer**

(Eckdaten zum GFG 2020, S. 26); gemäß der FAQ-Liste vom 20.07.2018 zu den Eckpunkten des GFG 2019 wird auf den Grunddaten-Zeitraum 2011 – 2015 verwiesen. Grafik 4b belegt, dass selbst dann die fiktiven Hebesätze erheblich höher sein müssten.

Sowohl bei der Gewerbesteuer als auch – noch ausgeprägter - bei der Grundsteuer gibt es einen durch Konsolidierungszwänge getriebenen steilen Anstieg. Dass dies kein Problem der größeren resp. steuerstärkeren Gemeinden ist, zeigt der Abstand zwischen den gewogenen und ungewogenen Durchschnitts-Hebesätzen: Dieser sinkt bei der Grundsteuer leicht und schrumpft deutlich bei der Gewerbesteuer.

Die Auswirkungen der Nicht-Anpassung im GFG sind beträchtlich: Auf Basis des GFG 2020 lässt sich ein Umverteilungsvolumen von rd. 85 Mio. Euro ermitteln, dass bei zeitnahen und damit realitätsgerechten fiktiven Hebesätzen von den Kommunen mit überdurchschnittlicher Steuerbasis (Steuersubstrat / Bemessungsgrundlagen) zu denen mit unterdurchschnittlicher Basis fließen würde.

Warum dem Gebot der zeitnahen Anpassung nicht zumindest bei der fiktiven Steuerkraft entsprochen wird, ist nicht nachvollziehbar.

Zur Berücksichtigung der Gewerbesteuerausfall-Erstattung im GFG ist noch Folgendes anzumerken:

- Die hälftige Berücksichtigung im GFG 2021 erscheint sinnvoll.
- Die Zahlung soll die Gemeinden so stellen, als hätten sie die Gewerbesteuer, die vor Corona zu erwarten gewesen wäre, auch tatsächlich erhalten. Dann wäre es auch folgerichtig, die Erstattungsbeträge – ebenso wie Gewerbesteuereinnahmen - für die Berücksichtigung im GFG zu normieren, also durch den jeweiligen Gewerbesteuer-Hebesatz zu teilen und mit dem fiktiven Hebesatz zu multiplizieren.

V. Ergebnisse

Für die Planung des Haushaltsjahres 2021 bleiben die Schlüsselzuweisungen im Rahmen der Vor-Corona-Erwartungen. Die Maßnahmen „Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle für 2020“, „Aufstockung der Finanzausgleichsmasse im GFG 2021“ sowie das „Corona-Isolierungs-Gesetz“ mit der Aktivierung von Verlusten sind geeignet, kurzfristige Haushaltsprobleme abzumildern bzw. den §§ 75 und 76 GO formal Genüge zu tun.

Für die mittelfristige Finanzplanung bleibt es allerdings düster: Zu den Verlusten bei Gewerbesteuer und Schlüsselzuweisungen kommen erhebliche Einbußen bei den Umsatzsteueranteilen. Hinzu kommt die drohende Kürzung der Finanzausgleichsmasse nach dem Jahr 2024. Da Zusagen über weitere Finanzhilfen aktuell nicht vorliegen, müssten die kommunalen Finanzverantwortlichen eigentlich umfassende Konsolidierungsmaßnahmen einleiten. Damit würden sie zwar die Arbeit der Kommunalaufsichten erleichtern, allerdings auch die konjunkturpolitischen Ziele von Bund und Land konterkarieren – was nicht gewollt sein kann.

Bund und Land sollten sich also baldmöglichst zu weiteren Zusagen durchringen, um die kommunalen Haushaltsplanungen auf sichere Grundlagen zu stellen.