

DR. MANFRED BUSCH
Kämmerer a.D.

Axstr. 20, 44879 Bochum
0151-1407 8196
manfred.busch@rub.de
09.09.2021

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4295

A02, A07

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

nur per Mail
anhoerung@landtag.nrw.de

Stellungnahme zur Anhörung
„Gemeindefinanzierungsgesetz 2022“ (Drucksache 17/14702)
am 01.10.2021 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 Basis des vorliegenden Gesetzentwurfes - wie folgt Stellung.

I. Vorgehensweise

Nach Jahren des Stillstands plant die Landesregierung nun erhebliche strukturelle Veränderungen für den kommunalen Finanzausgleich.

In der nachfolgenden Stellungnahme werden die vorgesehenen Veränderungen in ihren mittelfristigen Auswirkungen rechnerisch abgeschätzt, analysiert und bewertet. Hierbei sind zwei Problem-
punkte zu beachten:

- Die Aktualisierung der Grunddaten soll im GFG 2022 nur zur Hälfte umgesetzt werden; die vollständige Umsetzung ist für das GFG 2023 vorgesehen. Die Beschränkung des Blicks nur auf das GFG 2022 würde die Auswirkungen deutlich unterschätzen.
Vor diesem Hintergrund werden die Auswirkungen der Strukturänderungen zwar im Rahmen der Daten des GFG 2022 analysiert, aber als vollständig umgesetzt dargestellt.

- Die Corona-bedingten, interkommunal sehr unterschiedlich ausgeprägten Steuerausfälle und -Erstattungen sowie die letztmalige Einheitslasten-Erstattung verzerren die aktuellen Steuerkraftzahlen. Nach einer wirtschaftlichen Erholung ist die Rückkehr zu Vor-Corona-Verhältnissen am ehesten plausibel.
Deshalb werden hier die Niveaus der Steuerkraftzahlen für Grundsteuer, Gewerbesteuer und Steueranteile (Einkommen, Umsatz, Kompensation) wie im GFG 2022 zugrunde gelegt, aber in der Struktur die gemeindescharfen Durchschnitte der GFGs 2018 – 2020 verwendet. Einheitslasten sowie Gewerbesteuererstattung bleiben – wie ab dem GFG 2023 - außen vor.

Die Analyse geht dabei schrittweise vor: Nacheinander werden die einzelnen Parameter-Änderungen in die Berechnungen einbezogen und damit der jeweilige Beitrag für die Gesamtveränderungen nachvollziehbar. Ziel ist die Abschätzung der mittelfristigen Auswirkungen, nicht eine Prognose des GFG 2023.

II. Rechnerische Auswirkungen der Strukturänderungen

Die Strukturänderungen wurden in folgender Reihenfolge in die Berechnung aufgenommen:

- Hauptansatzstaffel (HAS)
Absenkung des ersten Wertes von 25.000 auf 21.000 Einwohner, dadurch Linksverschiebung der Kurve, die den Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl (Abszisse) und Wert der Hauptansatzstaffel (Ordinate) darstellt.
- Schüleransatz (Sch)
Da die Schülerzahlen Halbtage / Ganztage für das GFG 2021 und 2022 hier nicht bekannt sind, wurde der Einfachheit halber der Schüleransatz im GFG 2021 mit dem im GFG 2022 verglichen.
- Soziallastenansatz (SL)
Die Gewichtung einer Bedarfsgemeinschaft wird von 16,8 auf 20,26 erhöht.
- Zentralitätsansatz (Zentr)
Die Gewichtung eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort wird von 0,61 auf 0,92 erhöht.
- Flächenansatz (Fläch)
Der Gewichtungswert wird von 0,19 auf 0,21 erhöht.
- Anhebung einheitlicher fiktiver Hebesätze (Anhebg) ¹
Die vorgesehene Änderung der fiktiven Hebesätze wird in zwei Effekte „zerlegt“: Erstens

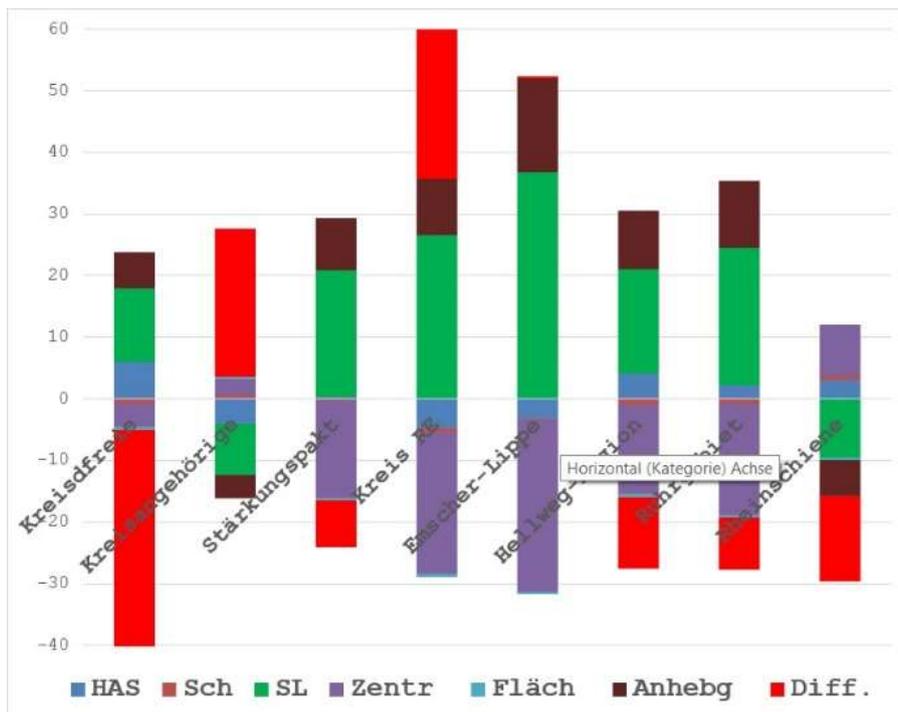
¹ Diese „Zerlegung“ in einen Anhebungs- und einen Differenzierungs-Effekt wird rechnerisch wie folgt umgesetzt: Zunächst wird die sich mit den beiden **differenzierten** fiktiven Hebesätzen für Kreisfreie und Kreisangehörige insgesamt ergebende fiktive Steuerkraft der Grundsteuer (jeweilige kommunale Grundsteuer-Erträge, dividiert durch den jeweiligen tatsächlichen Hebesatz, multipliziert mit dem jeweiligen fiktiven Hebesatz, aufsummiert über alle Kommunen) errechnet; so auch für die fiktive Steuerkraft der Gewerbesteuer. Anschließend werden die **einheitlichen** fiktiven Hebesätze für Grundsteuer und Gewerbesteuer bestimmt, mit denen jeweils dieselbe fiktive Steuerkraft auch hätte erreicht werden können (541 bzw. 429). Auf Grundlage der erhöhten einheitlichen fiktiven Hebesätze werden die sich ergebenden Schlüsselzuweisungen einer jeden Gemeinde ermittelt. Hierdurch ergeben sich zwei Differenzbeträge für jede Kommune bzw. für Gemeindegruppen: Veränderung der Schlüsselzuweisungen a) wegen erhöhter einheitlicher fiktiver Hebesätze und b) wegen der Einführung differenzierter fiktiver Hebesätze auf dem erhöhten Niveau.

die Anhebung auf ein neues Niveau der fiktiven Steuerkraft von Grundsteuer und Gewerbesteuer im GFG und anschließend die Differenzierung, wobei sich das jeweilige Niveau der fiktiven Steuerkraft nicht verändert.

- Differenzierung der fiktiven Hebesätze auf dem erhöhten Niveau (Diff)
Hier liegen die für 2023 vorgesehenen differenzierten fiktiven Hebesätze zugrunde.

Die rechnerischen Auswirkungen auf ausgewählte Städtegruppen bzw. einzelne Städte, gemessen in Euro pro Einwohner, können den Abbildungen 1 und 2 entnommen werden (die entsprechende Tabelle befindet sich im Anhang).

Abbildung 1: Auswirkungen der Strukturveränderungen auf Städtegruppen (€/E) ²



Erwartungsgemäß führt die Anhebung des Parameters für die Sozillasten zu erheblichen Umverteilungen, insbesondere zugunsten der Mitglieder des Stärkungspakts und insbesondere der Gemeinden der Emscher-Lippe-Region.

Ebenso erwartungsgemäß hat die Anhebung des Zentralitätsansatzes den genau gegenteiligen Effekt in ähnlicher Stärke: Die Mitglieder des Stärkungspakts und z.B. die Emscher-Lippe-Region verlieren massiv.

Die Verschiebung der Hauptansatzstaffel nach links bzw. oben erhöht die „Einwohner-Veredelung“; es profitieren die Städte mit höheren Einwohnerzahlen.

Aufgrund der Abundanz der Stadt Düsseldorf wirkt sich deren weit überdurchschnittliche Steuerkraft bei den Kreisfreien nicht aus; die restlichen kreisfreien Städte haben – bezogen auf die Steuereinnahmen 2017–2019 - eine geringere durchschnittliche Steuerkraft im GFG als die

² Das „Ruhrgebiet“ liegt hier in der Abgrenzung des Regionalverbands Ruhr (RVR) zu Grunde. Die Emscher-Lippe-Region umfasst hier die Städte Oberhausen, Bottrop, Gelsenkirchen, Herne sowie die Gemeinden des Kreises Recklinghausen, die Hellweg-Region den anderen Teil des Ruhrgebiets. Die „Rheinschiene“ beinhaltet hier die Städte Düsseldorf, Leverkusen, Köln und Bonn sowie die Kreise Mettmann, Neuss, Rhein-Erft, Rhein-Berg und Rhein-Sieg.

kreisangehörigen Gemeinden, so dass eine Anhebung der fiktiven Hebesätze in der Summe zu höheren Schlüsselzuweisungen für die Kreisfreien führen. Wesentlich stärker aber ist der Effekt der Differenzierung der Hebesätze, der zu starken Verlusten bei den Kreisfreien führt.

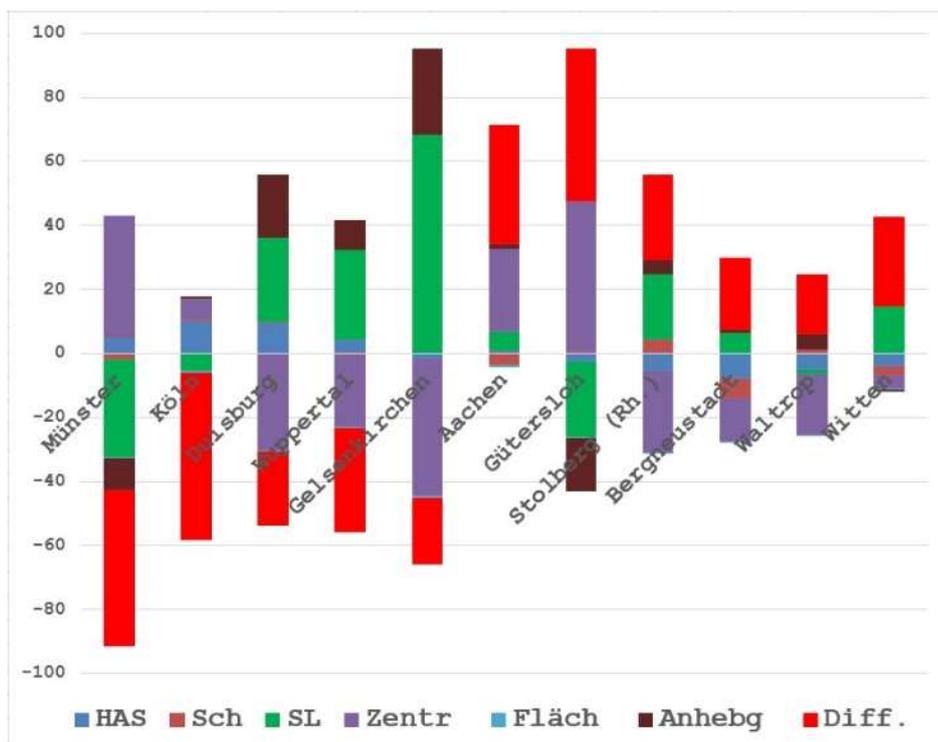
Während die Auswirkungen der differenzierten Hebesätze in der Emscher-Lippe-Region in Summe vernachlässigbar sind (die negativen Auswirkungen auf die kreisfreien Städte werden von der positiven auf die Kreisangehörigen gerade ausgeglichen), wirken sie auf die Hellweg-Region, die von kreisfreien Städten geprägt ist, deutlich negativ.

Insgesamt verlieren die Kreisfreien ebenso wie die Rheinschiene, die von geringen Soziallasten und hoher Steuerkraft geprägt ist und zudem maßgeblich aus den kreisfreien Städten Köln, Bonn und Leverkusen besteht (als abundante Stadt ist Düsseldorf hier außen vor).

Am Beispiel einzelner Städte und Gemeinden können die Effekte weiter verdeutlicht werden:

- Die Anhebung des Soziallastenansatzes wirkt sich in Gelsenkirchen am stärksten aus; Münster und Gütersloh verlieren vergleichsweise am stärksten.
- Münster und Köln als steuerstarke kreisfreie Städte verlieren durch die Differenzierung der fiktiven Hebesätze massiv – so wie relativ steuerstarke Kreisangehörige wie Aachen und Gütersloh überproportional gewinnen. Natürlich verlieren alle Kreisfreien und gewinnen alle Kreisangehörigen.
- Duisburg, Wuppertal und Gelsenkirchen verlieren erheblich durch die Erhöhung des Zentralitätsansatzes, so wie Münster und Gütersloh gewinnen.

Abbildung 2: Auswirkungen der Strukturveränderungen auf einzelne Städte (€/E)



III. Bewertung der Haupt- und Nebenansätze zur Bedarfsermittlung

Die vorliegenden Gutachten haben Sinnhaftigkeit und Angemessenheit der Einwohnergewichtung sowie der grundsätzlichen Vorgehensweise bei der rechnerischen Bestimmung von Haupt- und Nebenansätzen bestätigt.

Die Grunddaten-Anpassung erfolgt mit einem Zeitverzug von durchschnittlich 6 Jahren (Durchschnitt 2014 – 2018 zum GFG 2022), weil ein 5-jähriger Stützzeitraum (pooled OLS) gewählt wird und die entsprechenden statistischen Grundlagen erst jetzt vollständig vorliegen.

In der Vergangenheit führten verspätete Anpassungen zu einer unzureichenden Anrechnung insbesondere tatsächlicher sozialer Finanzierungslasten. Dies ist offenbar der Preis, der gezahlt werden muss, um eine größere Stabilität in den Parameterwerten zu erreichen.

IV. Bewertung der fiktiven Hebesätze zur Bestimmung der Steuerkraft

a) Verspätete Anpassung der fiktiven Hebesätze

Zunächst einmal ist kein Grund erkennbar, die Anpassung der fiktiven Hebesätze an die faktischen Hebesätze ebenfalls zu verzögern; Informationen über die tatsächlichen Hebesätze liegen zeitnah vor; eine Schätzproblematik wie bei den Bedarfsansätzen gibt es nicht.

Um eine ungerecht niedrige Anrechnung von tatsächlicher Steuerkraft zu verhindern, wäre eine möglichst schnelle Anpassung sachgerecht.

b) Fehlende Begründung für eine Differenzierung

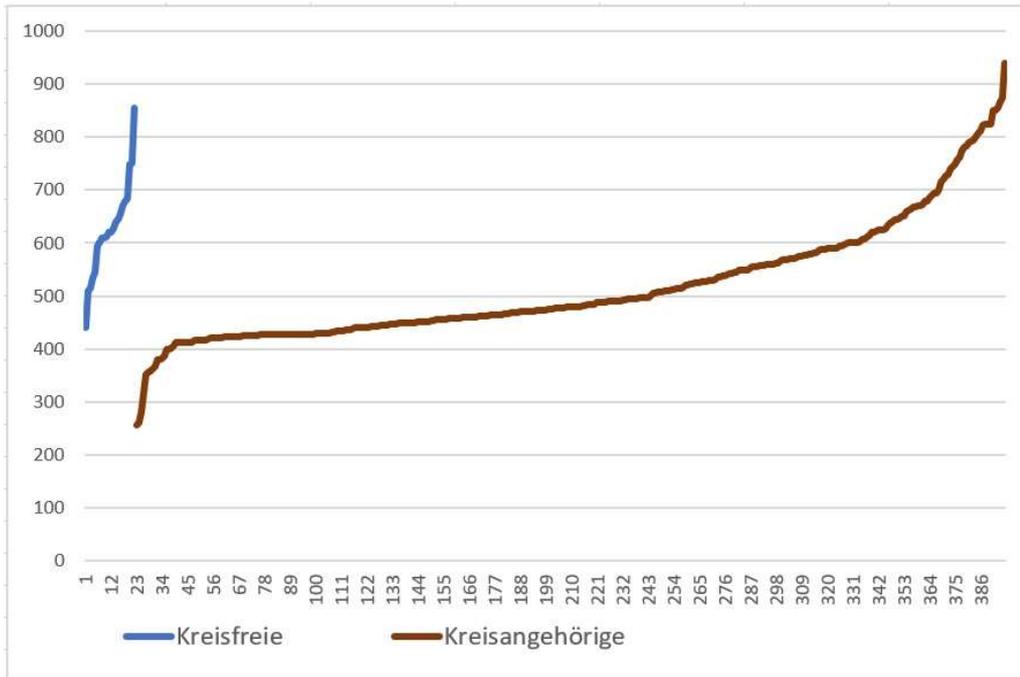
Die Anhebung der fiktiven Hebesätze folgt – wenn auch mit erheblicher und nicht sachgerechter Verspätung - der Entwicklung der tatsächlichen Hebesätze und ist daher sachlich begründet.

Demgegenüber gibt es für die neu eingeführte **Differenzierung** der Hebesätze keine nachvollziehbare Begründung. Der Hinweis auf das WEI-Gutachten geht fehl - dort findet sich lediglich folgende Anmerkung:

„Es besteht jedoch ein statistisch und ökonomisch signifikanter Unterschied zwischen den Realsteuerhebesätzen von kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden. Dies **könnte grundsätzlich** unterschiedliche Nivellierungshebesätze zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum rechtfertigen.“ (S. 94)

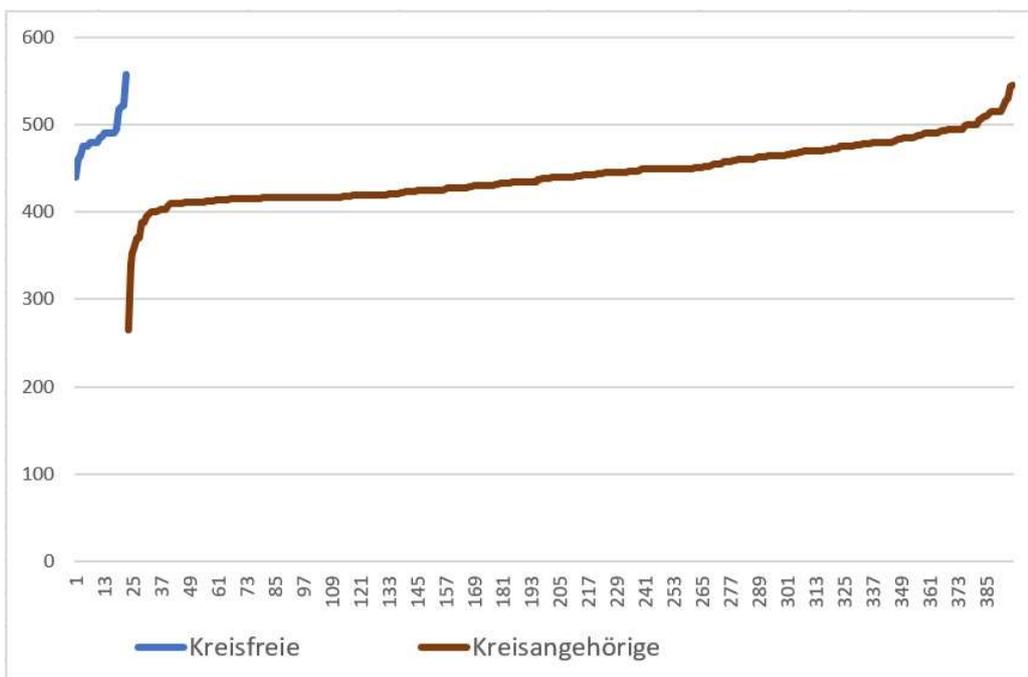
Dieser Unterschied in der Höhe der tatsächlichen Hebesätze besteht im Durchschnitt tatsächlich – allerdings ist die Streuung um diesen Durchschnitt innerhalb der Gruppen sehr viel größer als der Unterschied zwischen den Gruppen – dies lässt sich Abbildung 3 für die Grundsteuer und Abbildung 4 für die Gewerbesteuer entnehmen:

Abbildung 3: Grundsteuer-Hebesätze (Durchschnitte 2015-2018; 22 Kreisfreie und 374 Kreisangehörige)



Die Argumentation mit Durchschnitten für kreisfreie Städte einerseits, den kreisangehörigen Raum andererseits blendet die Unterschiede innerhalb der Gruppen vollständig aus.

Abbildung 4: Gewerbesteuer-Hebesätze (Durchschnitte 2015-2018; 22 Kreisfreie und 374 Kreisangehörige)

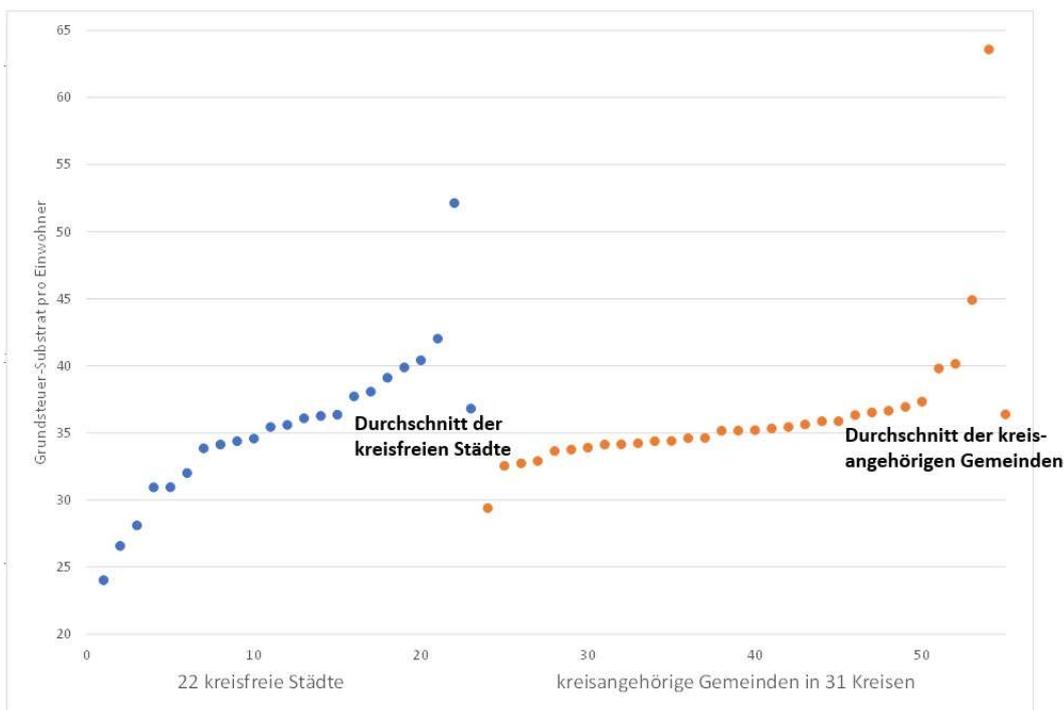


Die offensichtlichen Unterschiede in den Hebesätzen allein liefern noch keine Begründung für differenzierte fiktive Hebesätze: Hierzu müssten höhere Hebesätze auf höhere „Steuererhebungspotenziale“ verweisen, für die es allerdings noch keine wissenschaftlich fundierte Ermittlungsmethode gibt.

Naheliegender ist es, die Steuerbasis (die Steuerbemessungsgrundlage bzw. das Steueraufkommen bei einem Hebesatz von 100) als Näherungsgröße für ein „Steuererhebungspotenzial“ anzusehen. Auch dieses weist innerhalb der Gruppen der Kreisfreien bzw. Kreisangehörigen, die hier auf Kreisebene zusammengefasst dargestellt sind, wesentlich größere Streuungen auf als zwischen den beiden Gruppen (s. Abbildung 5 für die Grundsteuer und Abbildung 6 für die Gewerbesteuer sowie Tabelle 2 im Anhang).

Die Durchschnitte der Grundsteuersubstrate liegen mit 37 bzw. 36 Euro praktisch gleichauf – damit wäre ein höheres Steuererhebungspotenzial der Kreisfreien unplausibel.

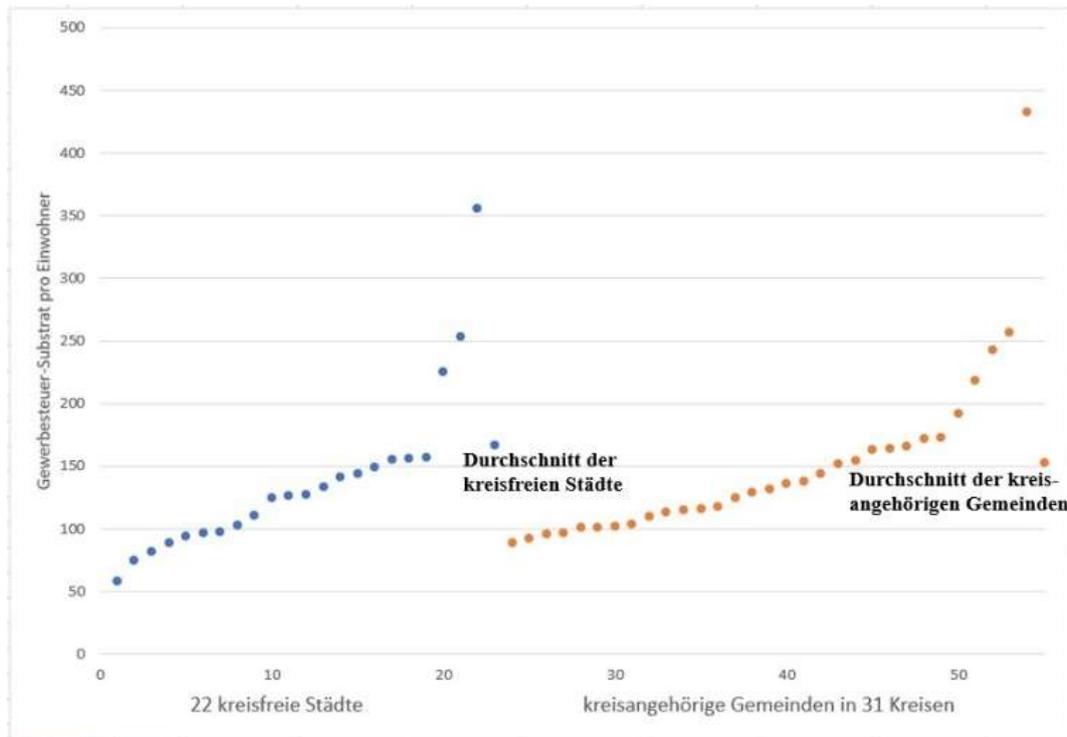
Abbildung 5: Grundsteuersubstrate der kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden (€/E; Durchschnitt 2017-2019)



Auffällig ist hier insbesondere, dass es eine Reihe von kreisfreien Städten mit sehr niedrigen Werten (insb. Herne, Gelsenkirchen, Bottrop) gibt, was Rückschlüsse auf das Alter der dortigen Gebäude (Einheitswerte als Bestimmungsbasis) zulässt. Auch im Kreis Recklinghausen weisen die Gemeinden mit einem Wert unter 30 einen stark negativ abweichenden Wert auf.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Gewerbesteuer: Zwar liegt der Durchschnitt der Steuersubstrate von Kreisfreien (166 Euro pro Einwohner) geringfügig über dem der Kreisangehörigen mit 152 Euro – die Abweichungen innerhalb der Gruppen sind aber erheblich größer.

Abbildung 6: Gewerbesteuersubstrate der kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden (€/E; Durchschnitt 2017-2019)



Den Kreisfreien pauschal ein höheres „Steuererhebungspotenzial“ zuzurechnen, ist offensichtlich realitätsfern.

Einen weiteren Beleg für die mangelnde Begründetheit einer Differenzierung der fiktiven Hebesätze nach Rechtsform liefert die Korrelationsanalyse. Die Korrelation zwischen Hebesätzen und Steuerbasis ist negativ: $-0,16$ bei der Grundsteuer, $-0,36$ bei der Gewerbesteuer. Der Hebesatz ist also tendenziell umso höher, je niedriger die jeweilige Steuerbasis ist.

Dies ist plausibel, weil Kommunen eine Mindest-Finanzausstattung benötigen, um ihre Aufgabenerfüllung sicherzustellen, und deshalb die Hebesätze auf das notwendige Niveau bringen müssen.

c) Ökonometrische Analyse der Hebesatz-Anspannung

Positiv lassen sich die Ursachen für Hebesatz-Unterschiede in einer ökonometrischen Analyse ermitteln:

Falls die Rechtstellung an sich (ggf. auch die Einwohnerstärke) Unterschiede in den zu beobachtenden Realsteuer-Hebesätzen erklären könnte, würde eine Regressionsanalyse diesen Zusammenhang belegen. Zu testen wäre, ob z.B. kreisfreie Städte aufgrund ihres Status bzw. Städte aufgrund einer überdurchschnittlichen Ballungsgröße (Einwohnerzahl) über ein höheres Steuererhebungspotenzial verfügen und hierdurch höhere Hebesätze „am Markt“ durchsetzen können – so dass ein erheblicher Teil dieser Städte dies auch tun würde, um z.B. die umfangreichere Infrastruktur für Arbeitsplätze finanzieren zu können.

Falls „Finanznot“, objektiviert vor allem über die Höhe der Liquiditätskredite, oder eine unterdurchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung bzw. Probleme mit dem Strukturwandel, objektiviert insbesondere über eine unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung³, zu einer überdurchschnittlichen Hebesatzanspannung zwingen, ließe sich dies ebenfalls über eine Regressionsanalyse testen.

Werden beide Erklärungsansätze über die genannten exogenen Variablen in die Regressionsanalyse einbezogen, dann konkurrieren sie um die beste Erklärung der abhängigen Variablen, die Hebesätze. Da es zwei abhängige Variablen gibt, die zu beobachtenden Grundsteuer- und Gewerbesteuer-Hebesätze aller 396 Kommunen in NRW, sind demnach zwei Regressionen⁴ durchzuführen (s. Abb. 7).

Den höchsten Beitrag zur Erklärung der Grundsteuer-Hebesätze liefert die Höhe der Liquiditätskredite, gefolgt von der Zugehörigkeit zum Regime des NRW-Stärkungspaktes. Auch die Höhe des Gewerbesteuer-Substrats, das wesentlich stärkere strukturelle Unterschiede zwischen den Kommunen aufweist als das Grundsteuer-Substrat, spielt eine wesentliche Rolle. Es folgen die Variablen, die die wirtschaftliche Lage der jeweiligen Kommune in Niveau und Dynamik erfassen: Beschäftigung (Beschäftigte am Arbeitsort) und Produktivität (Bruttoinlandsprodukt).⁵

Abbildung 7: Einflussfaktoren auf die Höhe von Hebesätzen

	multiple Regressionen auf die Hebesätze			
	Grundsteuer		Gewerbesteuer	
N	396		396	
R ² (adj.)	52,1%		49,1%	
VIF (max)	2,092		2,715	
	Beta-Koeff.	Sign.	Beta-Koeff.	Sign.
Liquiditätskredite 2019	0,305	0,000	0,502	0,000
Mitglied im Stärkungspakt	0,265	0,000	./.	
Gewerbesteuer-Substrat 2017-2019	-0,166	0,000	-0,279	0,000
BIP pro Beschäftigtem 2018	./.		-0,093	0,017
Delta BIP (2018 ggü 2008)	-0,146	0,000	-0,196	0,000
langfristige Beschäftigungsentw.	-0,115	0,000	-0,109	0,011
Arbeitsort	-0,120	0,002	./.	
Bedarfsgemeinschaften pro TE	0,142	0,005	./.	
institutioneller Status (kreisfrei = 1)	-0,145	0,001	-0,255	0,000
Einwohnerzahl	./.		0,177	0,002
Einwohner-Größenklassen	./.		./.	

³ S. Südekum / Dauth / Findeisen: Verlierer (-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun?, DICE Ordnungspolitische Perspektiven Nr. 89, Düsseldorf, Dezember 2016

⁴ Die Berechnungen wurden mit SPSS durchgeführt; die Daten stammen aus den verschiedenen GFGs und der IT.NRW-Datenbank; alle Daten werden mit der jeweiligen Einwohnerzahl der 396 Kommunen normiert. Der standardisierte Beta-Koeffizient repräsentiert die relative Stärke („Erklärungskraft“) des Einflusses einer exogenen Variablen auf die endogene (abhängige) Variable.

⁵ Während die Zahlen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gemeindescharf vorliegen, wird das Bruttoinlandsprodukt nur auf Ebene der kreisfreien Städte bzw. Kreise ermittelt und deshalb entsprechend den kreisangehörigen Gemeinden zugeordnet.

Der institutionelle Status zeigt demgegenüber nur eine geringe Erklärungskraft für die Grundsteuer- bzw. Gewerbesteuer-Hebesätze. Vor allem aber ist sein Vorzeichen nicht positiv (kreisfrei bewirkt höhere Hebesätze), sondern im Gegenteil negativ: Unter Berücksichtigung der übrigen Einflussfaktoren, also unter ansonsten gleichen Voraussetzungen, weisen kreisfreie Städte einen niedrigeren Hebesatz auf als kreisangehörige.

Dieses ökonomische Ergebnis lässt sich in die kommunale Praxis so übersetzen: Zwar legt die schwierige wirtschaftliche und finanzielle Lage vieler kreisfreier Städte eine noch weitere Hebesatzanspannung nahe, aber angesichts wachsender Widerstände in Wirtschaft und Wohnbevölkerung wurde hierauf verzichtet. Im Gegenteil: Angesichts des Steuerdumpings einiger Städte (insb. Monheim) ist ein Druck entstanden, Hebesätze zu senken (z.B. Leverkusen).

Die Finanznot ist wesentlicher Bestimmungsfaktor für die Höhe der Hebesätze; Ansatzpunkte zur Rechtfertigung differenzierter Hebesätze ergeben sich nicht.

d) Rechtliche Würdigung differenzierter fiktiver Hebesätze

Die vorgesehene Differenzierung nach Rechtstellung lässt sich über die vorliegenden Urteile des Verfassungsgerichtshofs NRW nicht begründen:

- a) Das Urteil von 1998 verlangt – selbstverständlich - eine möglichst sachgerechte Typisierung. Das „interkommunale Gleichbehandlungsgebot“ wird auf zahlreiche Sachverhalte angewandt, die aber nichts mit differenzierten Hebesätzen zu tun haben. Unter Randziffer 116 wird darauf verwiesen, dass „die Festsetzung unterschiedlicher (fiktiver) Hebesätze ... als stufenweise Übergangsregelung bis zur Aufhebung dieser sog. Sprungstelle im GFG 1998 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.“
- b) Das vorherige Urteil von 1993 verwarf die (einfache) Differenzierung nach Einwohnerstärke und verlangte eine methodisch saubere Darlegung, dass bei größeren Gemeinden faktisch günstigere Voraussetzung zur Festsetzung höherer Hebesätze vorliegen (S. 20 unten). „Das weist darauf hin, dass weder das Merkmal, ob eine Gemeinde mehr oder weniger als 150.000 Einwohner hat, **noch das Merkmal, ob eine Gemeinde kreisfrei oder kreisangehörig ist**, einen besonderen Aussagewert im Hinblick darauf hat, in welcher Höhe sie Hebesätze für die Realsteuern festsetzen kann.“ (S. 21 mittlerer Absatz)

Deshalb wurde damals die Differenzierung der Hebesätze aufgegeben.

Die bei einer Wiedereinführung der Differenzierung aktuell zu befürchtende offensichtliche Verletzung des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots lässt sich auch an einem Beispiel verdeutlichen:

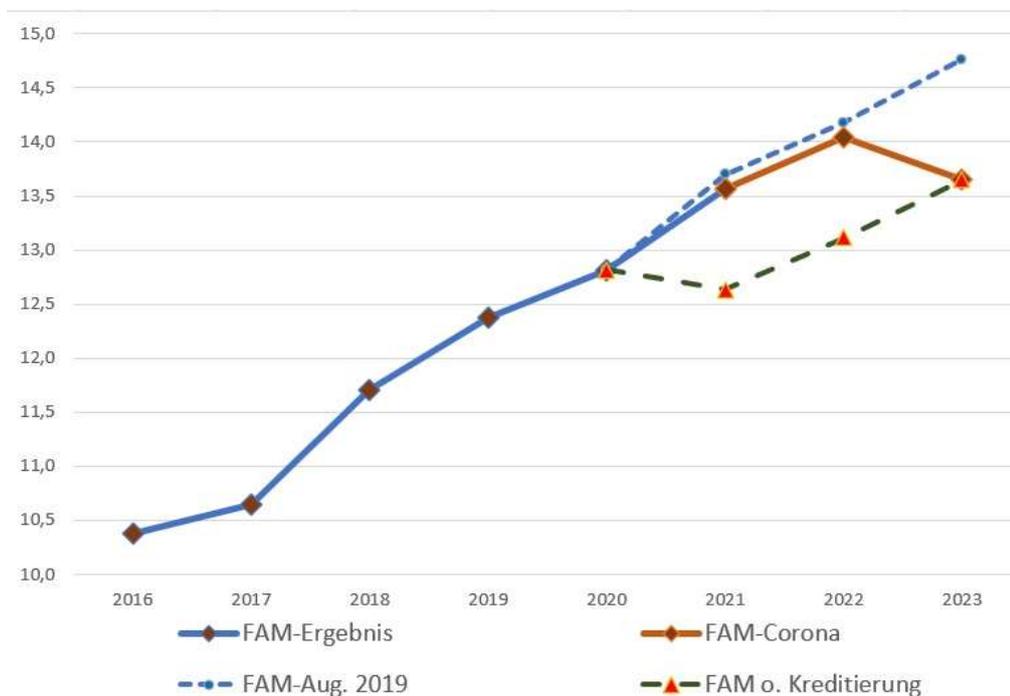
Die Grundsteuer-Basis der Stadt Aachen liegt, bezogen auf den Durchschnitt 2017 – 2019, um rd. die Hälfte, die Gewerbesteuer-Basis fast doppelt so hoch wie in der Stadt Gelsenkirchen mit etwa gleich vielen Einwohnern. Aufgrund differenzierter fiktiver Hebesätze würde die Steuerkraft von Aachen aber systematisch reduziert, die von Gelsenkirchen erhöht. Da hierfür kein vernünftiger Grund erkennbar ist, handelt es sich um eine rechtswidrige Ungleichbehandlung.

V. Entwicklung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse

Entsprechend der vorliegenden Steuerschätzung vom Mai 2021 würden die Verbundgrundlagen und damit auch die verteilbare Finanzausgleichsmasse gegenüber den letzten Vor-Corona-Orientierungsdaten vom 02.08.2019 wiederum deutlich niedriger ausfallen. Wie im GFG 2021 möchte die Landesregierung auch im GFG 2022 eine knappe Mrd. zusätzlich bereitstellen und „kreditieren“, aber lt. Orientierungsdaten vom 17.08.2021 nicht mehr im GFG 2023 (nach den Landtagswahlen im Mai 2022; s. Abbildung 1).

Da die Gewerbesteuerausfall-Erstattung nur im Jahr 2020 geleistet wurde, zeigt sich im Haushaltsjahr 2021 eine erhebliche Corona-Belastung in der kommunalen Grundfinanzierung, die im Jahr 2022 dann voll durchschlägt.

Abbildung 8: Entwicklung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse



Da die „Kreditierung“ bislang in keiner Weise operationalisiert wurde (z.B. durch ein Referenzniveau, ab dem ein Abzug von der verteilbaren Finanzmasse erfolgen könnte), bleibt sie weiterhin ein „Damoklesschwert“ für die Kommunalfinanzen.

VI. Ergebnisse

Die vorgesehenen Veränderungen haben weitreichende Umverteilungswirkungen:

- In Summe verlieren die kreisfreien Städte mittelfristig rd. 17 Euro pro Einwohner an Schlüsselmasse.
- Die Änderungen der Hauptansatzstaffel und der Nebenansätze sind wissenschaftlich begründet und nachvollziehbar.
- Die Anhebung der fiktiven Hebesätze ist richtig, aber unzureichend angesichts der tatsächlichen Entwicklung der Hebesätze insbesondere bei der Grundsteuer.
- Die Differenzierung der fiktiven Hebesätze bleibt sachlich unbegründet und daher willkürlich. Sie trägt zur Verschärfung der interkommunalen Disparitäten bei.
- Die absehbare Schrumpfung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse ab dem GFG 2023, das Auslaufen des Corona-Isolierungs-Gesetzes mit der „Bilanzierungshilfe“ sowie die drohende Reduzierung künftiger Finanzausgleichsmassen aufgrund der zweimaligen Kreditierung der Aufstockung wird für etliche Kommunen bedeuten, dass sie in die Haushaltssicherung gehen müssen. Dieser Effekt konterkariert die expansive Fiskalpolitik auf Bundes- und Landesebene.

Anhang:**Tabelle 1:
Strukturänderungen im kommunalen Finanzausgleich (Euro pro Einwohner)**

schrittweise Berechnung der Veränderungen durch die jeweiligen Parameter in der vollständigen Umsetzung, jeweilige Steuerkraft hochgerechnet auf Basis der gemeindeschaffen fiktiven Steuereinnahmen aus den GFGs 2018 – 2020 ohne Gewerbesteuer ausgleich und Einheitslasten-Abrechnung, ausgedrückt in Euro pro Einwohner

	HAS	Sch	SL	Zentr	Fläch	Anhebg	Diff.	Summe
Kreisfreie Städte	6	-1	12	-4	-1	6	-35	-16,8
kreisangehörige	-4	1	-8	3	0	-4	24	11,5
Stärkungspakt	0	0	21	-16	0	9	-8	5,3
Kreis Recklinghausen	-5	-1	27	-23	0	9	24	31,1
Emscher-Lippe-Region	-3	0	37	-28	0	15	0	20,5
Hellweg-Region	4	-1	17	-15	0	9	-12	3,0
Ruhrgebiet RVR	2	-1	22	-18	0	11	-8	7,6
Rheinschiene	3	1	-10	8	0	-6	-14	-17,6
Münster	5	-2	-30	38	0	-10	-49	-48,6
Köln	10	0	-6	7	-1	1	-52	-40,8
Duisburg	9	0	26	-30	-1	20	-23	1,9
Wuppertal	4	0	28	-22	-1	9	-32	-14,4
Gelsenkirchen	-1	0	68	-43	-1	27	-21	29,5
Aachen	1	-4	6	26	0	1	37	67,0
Gütersloh	-3	0	-24	47	0	-17	48	52,0
Stolberg (Rh.)	-5	4	21	-25	0	4	27	24,6
Bergneustadt	-8	-6	6	-14	0	1	23	2,1
Waltrop	-5	1	-2	-19	0	5	19	-1,0
Witten	-4	-3	14	-4	0	0	28	30,9

HAS: Hauptansatzstaffel

Sch: Schüleransatz

SL: Sozillastenansatz

Zentr: Zentralitätsansatz

Fläch: Flächenansatz

Anhebg: Anhebung einheitlicher fiktiver Hebesätze

Diff.: Differenzierung der fiktiven Hebesätze auf dem erhöhten Niveau

Tabelle 2:
Steuersubstrate der kreisfreien Städte / kreisangehörigen Gemeinden (Euro pro Einwohner)

Durchschnitt der Steuereinnahmen der Vor-Corona-Jahre 2017 - 2019 bei einem Hebesatz von 100 in Euro pro Einwohner

GrundSt		GewerbeSt	
Herne	24	Herne	58
Gelsenkirchen	27	Boitrop	74
Boitrop	28	Oberhausen	82
Hamm	31	Hamm	89
Duisburg	31	Duisburg	94
Oberhausen	32	Gelsenkirchen	96
Dortmund	34	Mülheim	98
Essen	34	Bochum	103
Hagen	34	Hagen	111
Wuppertal	35	Remscheid	125
Bielefeld	35	Solingen	127
Solingen	36	Dortmund	128
Mönchengl	36	Mönchengl	134
Bochum	36	Wuppertal	141
Remscheid	36	Krefeld	143
Mülheim	38	Leverkusen	149
Münster	38	Bonn	155
Leverkusen	39	Bielefeld	156
Köln	40	Essen	157
Krefeld	40	Münster	225
Bonn	42	Köln	253
Düsseldorf	52	Düsseldorf	356
kreisfreie Städte	37	kreisfreie Städte	166
Recklinghausen, Kreis	29	Recklinghausen, Kreis	89
Kleve, Kreis	33	Rheinisch-Bergischer Kreis	92
Unna, Kreis	33	Rhein-Sieg-Kreis	96
Höxter, Kreis	33	Höxter, Kreis	96
Soest, Kreis	34	Heinsberg, Kreis	101
Coesfeld, Kreis	34	Düren, Kreis	101
Oberbergischer Kreis	34	Wesel, Kreis	102
Düren, Kreis	34	Euskirchen, Kreis	104
Wesel, Kreis	34	Coesfeld, Kreis	110
Warendorf, Kreis	34	Unna, Kreis	114
Paderborn, Kreis	34	Kleve, Kreis	115
Heinsberg, Kreis	34	Viersen, Kreis	116
Borken, Kreis	35	Lippe, Kreis	117
Viersen, Kreis	35	Ennepe-Ruhr-Kreis	124
Herford, Kreis	35	Warendorf, Kreis	129
Steinfurt, Kreis	35	Paderborn, Kreis	131
Ennepe-Ruhr-Kreis	35	Soest, Kreis	136
Olpe, Kreis	35	Steinfurt, Kreis	138
Hochsauerlandkreis	35	Oberbergischer Kreis	144
Euskirchen, Kreis	36	Rhein-Erft-Kreis	151
Märkischer Kreis	36	Herford, Kreis	154
Siegen-Wittgenstein, Kreis	36	Märkischer Kreis	163
Minden-Lübbecke, Kreis	36	Hochsauerlandkreis	164
Lippe, Kreis	37	Borken, Kreis	166
Rhein-Sieg-Kreis	37	Siegen-Wittgenstein, Kreis	172
Rhein-Erft-Kreis	37	Minden-Lübbecke, Kreis	173
Rheinisch-Bergischer Kreis	37	Rhein-Kreis Neuss	192
Gütersloh, Kreis	40	Olpe, Kreis	219
Rhein-Kreis Neuss	40	Städteregion Aachen	243
Mettmann, Kreis	45	Gütersloh, Kreis	256
Städteregion Aachen	64	Mettmann, Kreis	432
kreisangehörige Gemeinden	36	kreisangehörige Gemeinden	152