

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/4376**

A02, A07

**Prof. Dr. Martin Junkernheinrich**  
**Universität Kaiserslautern**

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im**  
**Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen**  
**des Landtags Nordrhein-Westfalen**  
**am 1. Oktober 2021**

**zum Gesetzentwurf der Landesregierung**  
**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen**  
**an die Gemeinden und Gemeindeverbände**  
**im Haushaltsjahr 2022**  
**(Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 – GFG 2022)**  
**– Landtagsdrucksache 17/14702 –**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung, hier zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2022 Stellung nehmen zu können. Die sachgerechte Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ist immer wieder aufs Neue eine herausfordernde Aufgabe und die fiskalischen Verteilungswirkungen bleiben für die jeweiligen Gewinner und Verlierer struktureller Veränderungen nachhaltig.

Ich möchte mich bei meinen Ausführungen auf zwei Aspekte des Gesetzentwurfs beschränken, die mir besonders wichtig erscheinen, weil sie eine dauerhafte Wirkung entfalten. Zum einen geht es mir um die Kreditierung der Finanzausgleichsmassenaufstockung zum Ausgleich der krisenbedingten Verringerung der Verbundmassengrundlage. Diese Verschuldung kann nicht losgelöst von der übrigen Altschuldenproblematik der nordrhein-westfälischen Kommunen gesehen werden, für die eine Lösung - auch nach drei Anhörungen dieses Ausschusses - immer noch aussteht. Zum anderen möchte ich zur Differenzierung der fiktiven Hebesätze Stellung nehmen. Seit der schrittweisen Abschaffung differenzierter fiktiver Hebesätze in Nordrhein-Westfalen zwischen 1996 und 1998 wird darüber immer mal wieder diskutiert. Mich begleitet diese Thematik ebenfalls seit dieser Zeit, weil ich damals in dem u.a. dazu angestregten Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen, welches dann die Abschaffung

---

nicht beanstandet hat,<sup>1</sup> durchaus für eine Differenzierung ausgesprochen habe,<sup>2</sup> wenn gleich nicht für eine, wie sie hier nun eingeführt werden soll.

Kurz zusammengefasst komme ich hinsichtlich beider Aspekte zu folgendem Ergebnis:

- Die Kreditierung des Ausgleichs coronabedingter Finanzausgleichsmassenverluste (rund 1,9 Mrd. Euro) ist in den Zusammenhang mit der hohen Altschuldenbelastung vieler Kommunen in Nordrhein-Westfalen (22,5 Mrd. Euro Liquiditätskredite am 31.12.2020) sowie der mit der Corona-Isolierung verbundenen Neuverschuldung zu stellen. Die Verschuldung mit liquiditätsorientierten Krediten besteht also nun aus drei Elementen. Für dieses umfassende Verschuldungsproblem ist zeitnah eine Gesamtlösung zu finden.
- Die Differenzierung der fiktiven Hebesätze zur Steuerkraftmessung anhand des Rechtsstatus ist sachlich nicht zu rechtfertigen. Der Rechtsstatus bildet die Ertragspotenziale nicht ab, auf die Städte und Gemeinden mit ihrer Hebesatzpolitik zugreifen können. Das hinter dem Wunsch bzw. dem Bedarf nach einer Differenzierung der fiktiven Hebesätze stehende Grundproblem ist das insgesamt viel zu hohe Hebesatzniveau der nordrhein-westfälischen Gemeinden, dass sie im bundes- und weltweiten Standortwettbewerb belastet. Das wiederum ist aber in einem hohen Maße dem Konsolidierungsbedarf geschuldet. Insbesondere bei der Gewerbesteuer sind hohe Hebesätze aber kontraproduktiv für den notwendigen Strukturwandel und die Schaffung neuer Besteuerungspotenziale. Auch hier bedarf es eines umfassenderen Lösungsansatzes.

#### – Kreditierung des Ausgleichs coronabedingter Finanzausgleichsmassenverluste –

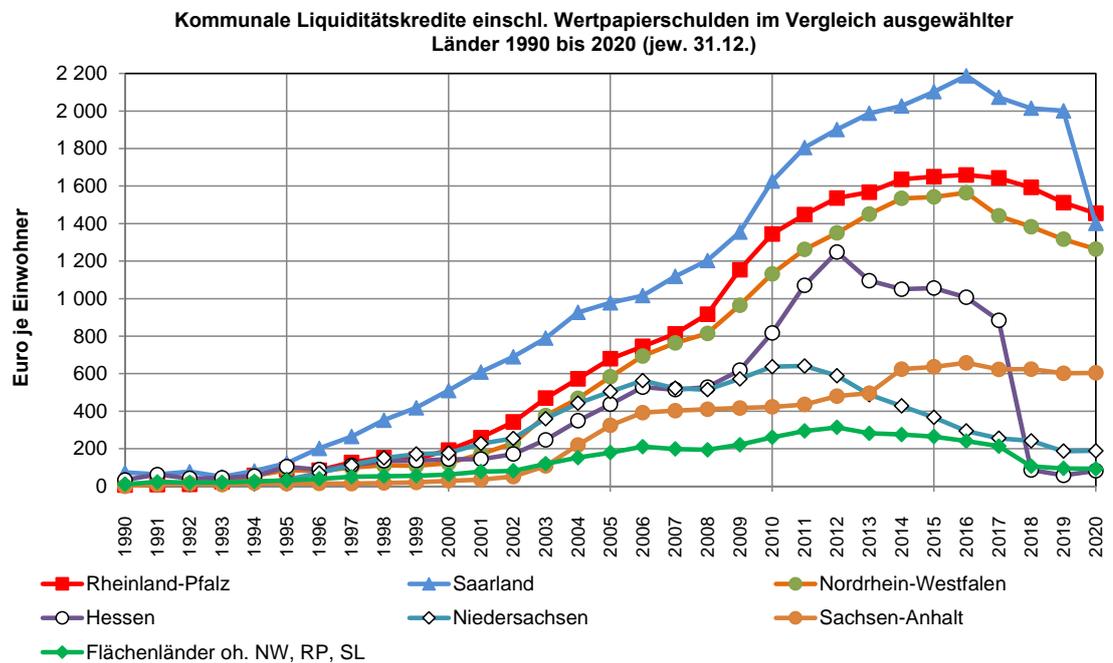
Die Corona-Pandemie hat die staatlichen Steuereinnahmen stark einbrechen lassen. Dass die Kommunen den fiskalischen Einschnitt im letzten Jahr 2020 nicht zu spüren bekommen haben, ist dem erstmals von Bund und Ländern für die Kommunen aufgespannten Rettungsschirm zu verdanken. Deshalb konnten die Kommunen ihre Aufgaben bei der Pandemiebekämpfung und der Aufrechterhaltung von öffentlicher Daseinsvorsorge und Ordnung erfüllen und mit steigenden Investitionen ihren Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft leisten. Ich denke, der Rettungsschirm spiegelt die Erfahrungen

---

<sup>1</sup> Vgl. Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 09.07.1998, S. 40-45.

<sup>2</sup> Vgl. Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (1998): Aufgabenbedarf und Steuerkraft. Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen. Berlin, S. 105-126. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 6).

wider, die während der letzten beiden Krisen 2001/2003 und 2008/2009 gemacht wurden. Die damals entstandenen Steuereinbrüche sind insbesondere in finanzschwachen Kommunen bis heute nicht verarbeitet.



\* Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich; oh. Schulden bei Gemeinden und Gemeindeverbänden.  
 Quelle: Angaben von DESTATIS und eigene Berechnungen.

Dies ist zu berücksichtigen, wenn hier zum zweiten Mal ein nicht unerheblicher Betrag von knapp einer Milliarde Euro den Kommunen im Finanzausgleich kreditiert werden soll (zusammen mit 2021 rund 1,9 Milliarden Euro). Die Aufstockung selbst ist zu notwendig, denn sie mildert die fiskalischen Folgen der Pandemie für die Kommunen, die in den Jahren 2021 und 2022 ohne erneuten Gewerbesteuerenausgleich deutlicher spürbar werden. Die meisten Kommunen haben keine Rücklagen und Puffer, um dies aus eigener Kraft durchzustehen. Aber es sind auch die langfristigen Folgen im Blick zu behalten.

Bei einer Tilgung über beispielsweise 10 Jahre müsste ein Betrag von jährlich rund 198 Mio. Euro der Finanzausgleichsmasse entzogen werden. Das entspräche 42,2 % des im Jahr 2022 geplanten Zuwachses der Finanzausgleichsmasse (+469,6 Mio. Euro bzw. +3,46 %). Der Rückzahlungsbetrag könnte weiter ansteigen, wenn auch im GFG 2023 wieder ein Ausgleichsbetrag kreditiert werden würde/müsste. Und: Die Rückzahlungsverpflichtung träfe die Kommunen entsprechend ihrer Abhängigkeit von den Finanzausgleichszahlungen unterschiedlich stark. D. h., Kommunen mit einem besonders hohen Ausgleichsanspruch wegen besonders geringer Steuerkraft und/oder überproportionalen Bedarfen wären am stärksten betroffen. Dies ist kontraproduktiv für die Finalisierung des Stärkungspaktes bzw. die Umsetzung seiner zweiten Stufe, dem Altschuldenabbau.

---

Jenseits der rund 1,9 Milliarden Euro, die im Finanzausgleich rückzahlbar wären, sind zudem die trotz aller Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern dennoch notwendigen neuen Schulden der Kommunen ebenfalls mit zu berücksichtigen. Auch wenn der Umfang der „Corona-Isolierung“, wie die Ermöglichung neuer Schulden heißt, derzeit noch nicht absehbar ist, so dürften auch hier größere Beträge zu erwarten sein. Der erste Abbau der Altschulden von 2016 bis 2020 - vielfach aus der „doppischen Liquidität“ erfolgt - könnte also wieder obsolet sein.

Insbesondere Kommunen, die keine oder nur geringe fiskalische Reserven haben, werden sich fiskalisch nur langsam von der Krise erholen können. Dass die Landesregierung für die Tilgung der Corona-Isolierung einen Zeitraum von bis zu 50 Jahren einräumt, spricht dafür, dass auch sie für einen Teil der Kommunen keine schnelle Lösung erwartet. Allerdings sind 50 Jahre keine Lösungsoption, denn es ist nicht davon auszugehen, dass diese 50 Jahre ohne weitere Krisen bleiben und die Kommunen entsprechende Überschüsse dauerhaft in die Tilgung stecken können. Dies gilt im besonderen Maße für die finanzschwachen Kommunen.

In der Gesamtschau wird deutlich, dass die Überbrückung der Krise mittels Landes- und Bundeshilfen sinnvoll war und ist. Eine Kontraktion der kommunalen Ausgaben wäre angesichts des Gewichts der Pflichtaufgaben auch nicht möglich. Aber bereits jetzt muss die Lösung des Verschuldungsproblems, das sich nunmehr aus drei Elementen zusammensetzt, den Altschulden, der Finanzausgleichsmassenkreditierung und der Corona-Isolierung, konzipiert werden, damit es zeitnah implementiert werden kann. Hier kann an bestehende Ansätze angeknüpft werden, z. B. Hessenkasse oder Saarlandkasse. Es liegen aber auch weitere Modelle vor.<sup>3</sup>

#### **– Differenzierung fiktiver Hebesätze –**

Das Ziel der Verwendung fiktiver Hebesätze bei der Einnahmenkraftbestimmung der Grundsteuern A und B und der Gewerbesteuer im Steuerkraft-Bedarfsausgleich des Schlüsselzuweisungssystems ist, strategisches Verhalten der Städte und Gemeinden bei der Festsetzung der tatsächlichen Hebesätze auszuschließen. Eine Gemeinde soll seine Steuerzahler nicht mit einem niedrigen Hebesatz schonen können, um dann im Finanz-

---

<sup>3</sup> Vgl. Junkernheinrich, M./Micosatt, G./Diehl, A. unter Mitarbeit von Ch. Müller (2019): Abbau kommunaler Altschulden aus Liquiditätskrediten im Ruhrgebiet. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 16).

ausgleich höhere Ausgleichszahlungen zu erhalten. Die Bewertung der lokalen steuerlichen Bemessungsgrundlage mit einem einheitlichen fiktiven Hebesatz ist somit ein Gebot der Gleichbehandlung und dient der sachgerechten Erfassung der Einnahmenkraft.<sup>4</sup>

Ein einheitlicher fiktiver Hebesatz ist dann sachgerecht, wenn alle Gemeinden in einem Bundesland die Möglichkeit haben, diesen auch gegenüber Bürgern und Unternehmen durchzusetzen. Dies ist aber nicht der Fall, da das Potenzial der Hebesatzanspannung auch von Faktoren abhängt, die in den Städten und Gemeinden in unterschiedlicher Ausprägung vorliegen und damit die Wohnqualität der Einwohner und die Ertragskraft der Unternehmen beeinflussen. Zu diesen gehören u.a. Faktoren wie Zentralität (z. B. Nachfragepotenzial, Angebotspotenzial, Kaufkraft), Güte der Infrastruktur (z. B. Verkehrsanschlussdichte und Kommunikationsmöglichkeiten, Schulen) oder auch die Ergiebigkeit des Arbeitsmarktes (z. B. Facharbeiter, Hochschulen).<sup>5</sup> Während bei der Grundsteuer B die Steuerzahler allerdings aufgrund der immobilien Bemessungsgrundlage nur eine geringe bzw. kostenintensive Ausweichmöglichkeit bei zu hohen Hebesätzen haben, können Unternehmen bei der Gewerbesteuer durchaus darauf reagieren, wenn der Hebesatz nicht zum Ertragspotenzial passt. Die Ausweichmöglichkeit hängt allerdings von ihrer faktischen Bindung an den Standort ab. Bei der Gewerbesteuer kommt hinzu, dass Unternehmens- und Betriebsaufspaltungen steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Gewinnverlagerung an einen Standort mit niedrigen Hebesätzen möglich machen, ohne dass die Produktion selbst verlagert werden muss. Maßgeblich ist dafür das Verhältnis von Aufwand einer Betriebsverlagerung zur dauerhaften Steuerersparnis. Der Spielraum für die Hebesatzanspannung ist bei der Gewerbesteuer also im Rahmen eines interkommunalen Wettbewerbs begrenzt.<sup>6</sup> Insofern ist die Frage des Hebesatzanspannungspotenzials für die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer durchaus unterschiedlich zu beantworten.

Die lokale Festsetzung des Hebesatzes soll darüber hinaus eine Beziehung zum lokalen Angebot der Kommune haben. Mit der Variation des Hebesatzes kann ein Rat auch darüber entscheiden, ob er bei einem höheren Hebesatz den Bürgern ein größeres Angebot

---

<sup>4</sup> In gleicher Weise sind für die Einnahmenkraftbestimmung auch nur solche Einnahmearten bzw. Steuerarten auszuwählen, die von den Kommunen nicht manipulativ eingesetzt werden können. Vgl. Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft, a. a. O., S. 108. – Lenk, T./Rudolph, H.-J. (2004): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ermittlung der Finanzkraft. Leipzig, S. 11 ff. (= Universität Leipzig, Institut für Finanzen: Arbeitspapier, Nr. 26). – Zimmermann, H. (2016): Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 3. überarb. Aufl. Berlin, S. 237 f. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 235).

<sup>5</sup> Vgl. Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft, a. a. O., S. 109 mit Bezug auf Eckey, H.-F. (1991): Ermittlung des Finanzbedarfs im hessischen kommunalen Finanzausgleich unter besonderer Berücksichtigung statistischer Verfahren. In: Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich. Ergebnisse eines Erfahrungsaustausches von Praktikern und Wissenschaftlern. Berlin, S. 118.

<sup>6</sup> Vgl. Junkernheinrich, M./Frankenberg, D. (2018): Haushaltskonsolidierung durch kommunale Steuererhöhung. Zur Hebesatzpolitik in Rheinland-Pfalz. In: Junkernheinrich, M./Frankenberg, D./Micosatt, G.: Kommunal Finanzen in Rheinland-Pfalz. Berlin, S. 55. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 15).

an Leistungen anbieten soll (z.B. Schwimmbad, Kulturangebot) oder ob er auf Leistungen verzichtet und dafür die Steuern niedrig hält – und seine Bürger auf das Schwimmbad einer benachbarten Gemeinde verweist. Über diese „lokalen Präferenzen“ (endogene Faktoren) kann der Bürger – im Idealfall – bei der Kommunalwahl entscheiden. Darin kommt auch ein wesentliches Element der kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck.<sup>7</sup>

Ein dritter Faktor, der die Hebesatzanspannung mitbestimmt, ist aber auch der Finanzbedarf bei Pflichtaufgaben der Kommunen (Ertragsfunktion<sup>8</sup>). Reicht dafür die Basisfinanzierung der Gemeinden aus eigenen Steuern, allgemeinen Zuweisungen und Kostenerstattungen von Bund und Land nicht aus, folgt daraus ein Zwang zur deutlich überproportionalen Hebesatzanspannung. Die langjährige Unterfinanzierung des dynamisch aufwachsenden Sozialbereichs hat insbesondere Kommunen, die einem umfassender Wandel ihrer wirtschaftlichen Basis ausgesetzt waren – und noch sind – in das Dilemma gebracht, hohe Hebesätze festzulegen, um den Haushaltsausgleich zu erreichen. Im Rahmen von Haushaltskonsolidierungskonzepten und Sanierungsplänen (Stärkungspakt Stadtfinanzen<sup>9</sup>) waren sie zudem verpflichtet, hohe Hebesätze festzulegen.

Die Unterschiedlichkeit der Höhe der Hebesätze hat also viele Ursachen.<sup>9</sup> Vor diesem Hintergrund ist es bislang nicht gelungen, ein sachgerechtes Verfahren, wie es etwa für die Bedarfsmessung in verschiedenen Formen vorliegt, zu entwickeln, um das Einnahmenpotenzial abzuleiten. Das Ergebnis der Untersuchung zu Hebesatzunterschieden der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von Feld, Bury und Weber<sup>10</sup> bildet eine bekannte Feststellung ab. Kreisfreie Städte, die größer sind als kreisangehörige Städte, verfügen in der Regel über eine höhere Standortqualität, haben aber auch einen höheren Aufwand für Daseinsvorsorge und Infrastruktur und weisen deshalb höhere Hebesätze auf.<sup>11</sup> Die Ortsgröße wiederum wird in den Gutachten selbst aber als signifikanter Bestimmungsfaktor der Hebesätze nicht bestätigt. Weitere Faktoren werden jedoch nicht oder nur un-

<sup>7</sup> Vgl. Goerl, C./Rauch, A./Thöne, M. (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen. Köln, S. 135.

<sup>8</sup> Vgl. Junkernheinrich, M./Frankenberg, D. (2018): Haushaltskonsolidierung durch kommunale Steuererhöhung, a. a. O., S. 55.

<sup>9</sup> Vgl. ebenfalls Boettcher, F. (2013): Determinanten der kommunalen Hebesatzpolitik. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzien. Jg. 63, Teil 1, S. 103-108 und Teil 2, S. 126-129. – Person, Ch. (2021): Determinanten der kommunalen Steuerpolitik. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft. Jg. 31, H. 3, S. 359-391. DOI:10.1007/s41358-021-00254-7.

<sup>10</sup> Vgl. Feld, L./Bury, Y./Weber, Ph. (2020): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur weiteren/ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Freiburg, S. 82-84.

<sup>11</sup> Vgl. dazu auch Goerl, C./Rauch, A./Thöne, M. (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 132.

---

zureichend untersucht. Insbesondere wird die Abhängigkeit der Hebesätze von den Liquiditätskrediten, d. h. also von der fiskalischen Problematik, wie sie Dr. Busch hier in seiner Stellungnahme herausgearbeitet hat, nicht einbezogen.

Entsprechend der seit Jahren für Nordrhein-Westfalen sehr intensiv untersuchten Faktoren, die den kommunalen Bedarf abbilden sollen, hätte eine eingehende Untersuchung von Faktoren wie beispielsweise Lage und Zentralität berücksichtigen können. Eine peripher gelegene Gemeinde dürfte vielfach kaum hohe Hebesätze nehmen können, weil ihre Standortqualität dies nicht hergibt. Kreisangehörige Umlandgemeinden von Kernstädten dürften hingegen von der Standortqualität des Kerns profitieren und könnten deshalb auf hohe Hebesätze verzichten, weil sie zum einen an den Angeboten und Standortqualitäten des Kerns partizipieren (geringerer Aufwand) und zum zweiten als Wohnstandort für Pendler in den Kern auf eine andere Steuerquelle setzen können: den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. So hatten beispielsweise die Umlandgemeinden der Kernstädte im Mittelrheingebiet im Jahr 2019 mit Einzahlungen von 590 Euro/Ew. beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ein höheres Aufkommen als die rheinischen Kernstädte (562 Euro/Ew.) und erst recht als die bergischen Kernstädte (478 Euro/Ew.).<sup>12</sup> Insofern wirkt auch das Zusammenspiel der verschiedenen Steuerquellen auf das Hebesatzverhalten.

Die Rechtsstellung als Kriterium für die Differenzierung von fiktiven Hebesätzen ist vor dem Hintergrund der vielfältigen Einflussgrößen deshalb nicht sachgerecht. Zudem ist die Rechtsstellung einer Stadt nur ein Organisationsprinzip, das veränderbar ist. Beispielsweise wurde mit dem Stadtreion Aachen-Gesetz die kreisfreie Stadt Aachen zur regionsangehörigen Stadt Aachen, was der Kreisangehörigkeit gleichkommt – und sie wird im Steuerkraft-Bedarfsausgleich der Gemeinden auch so behandelt. Die kommunale Neugliederung im Jahr 1975 hat die kreisfreien und kreisangehörigen Städte neu geordnet. Insbesondere bei Städten in der gleichen Größenklasse wie beispielsweise Bottrop (kreisfrei) und Recklinghausen (kreisangehörig) im nördlichen Ruhrgebiet oder und Mülheim an der Ruhr (kreisfrei) und Neuss (kreisangehörig) an der Rheinschiene wird auch die Widersprüchlichkeit dieses Differenzierungsansatzes deutlich. Alle diese Städte weisen ähnliche Standortqualitäten auf. Ihre Rechtsstellung ist staatlich und nicht durch divergierende Hebesatzanspannungspotentiale determiniert.

Bereits in dem Gutachten „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ von Goerl, C./Rauch, A./Thöne aus dem Jahr 2013 wurden die Einnahmenkraftbestimmung und die Hebesatzthematik im Auftrag der Landesregierung

---

<sup>12</sup> Vgl. Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (2020): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2020. Erfolgreiche Konsolidierung in 2019 ... und dann kam die nächste Krise. Essen, Anhang, S. 50.

ausführlich diskutiert.<sup>13</sup> Im Ergebnis kamen die Gutachter damals zu dem Schluss: „Eine größenspezifische Differenzierung der fiktiven Hebesätze wurde mit Blick auf die damit verbundenen Implikationen für den interkommunalen Steuerwettbewerb ausführlich diskutiert. In der Abwägung der Pro- und Contra-Argumente kann dem Gesetzgeber die Wahl von differenzierten Hebesätzen nicht dringlich empfohlen werden.“<sup>14</sup> Dabei haben sie zuvor unterschiedliche Modelle der Differenzierung untersucht. Aber sie haben eine zweite wichtige Feststellung getroffen: „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.“<sup>15</sup> Damit sprechen sie die eigentliche Grundproblematik der Hebesätze in Nordrhein-Westfalen an: Nordrhein-Westfalen ist ein Hochsteuerland.

Diese Stellung ist aber nicht das Ergebnis hoher Steuerpotenziale, sondern Ausfluss massiver Konsolidierungszwänge. Haushaltskonsolidierung erfordert – auch – höhere Steuersätze. Das dem Stärkungspakt Stadtfinanzen vorausgehende Gutachten hat einen zeitlich befristeten Solidarbeitrag der Bürger eingefordert, wenn andere Maßnahmen nicht zum Ziel führen. Ansatzpunkt sollte die Grundsteuer B sein.<sup>16</sup> Wachsende Hebesatzanspannungen einer größeren Zahl von Städten und Gemeinden führen aber bei einheitlichen fiktiven Hebesätzen, die sich an landesdurchschnittlichen Hebesätzen orientieren, zu einer Aufwärtsspirale. Deshalb wurde in dem Gutachten ein separater Zuschlag zur Grundsteuer B favorisiert, denn der Zielkonflikt in Bezug auf die landesweite Hebesatzdynamik wurde gesehen. Die Landesregierung hat darauf bei der Festlegung der fiktiven Hebesätze mit einem Abzug vom landesdurchschnittlichen Hebesatz reagiert.

Es gibt aber nicht nur aufwärts treibende Faktoren für die fiktiven Hebesätze. Die Stadt Monheim hat mit ihrer Steueroasenpolitik insbesondere bei der Gewerbesteuer bereits soviel Bemessungsgrundlage angezogen, das davon bei einem Hebesatz von 250 % ein signifikanter Senkungseffekt von 13 %-Punkten (2019) auf die landesdurchschnittlichen Hebesätze der kreisangehörigen Gemeinden ausgeht. Für die Stadt Leverkusen, die im

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu auch Goerl, C./Rauch, A./Thöne, M. (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 125-146.

<sup>14</sup> Goerl, C./Rauch, A./Thöne, M. (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 150.

<sup>15</sup> Ebd.

<sup>16</sup> Vgl. Junkernheinrich, M./Lenk, L./Boettcher, F./Hesse, M./Holler, B./Micosatt, G. (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Berlin, S. 254. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 13).

Allerdings bestand auch vorher schon ein Druck seitens der Kommunalaufsicht auf Kommunen mit Haushaltsproblemen, die Hebesätze anzuheben. Nordrhein-Westfalen ist nicht erst seit Beginn des Stärkungspaktes Stadtfinanzen eine Hochsteuerland.

---

Jahr 2020 ihren Gewerbesteuerhebesatz ebenfalls auf 250 % abgesenkt hat, lässt sich ähnliches für die kreisfreien Städte beobachten. Damit verbunden ist aber auch ein für die übrigen Kommunen ruinös werdender Konkurrenzkampf um Unternehmen, die durch eine radikale Senkung der Hebesätze bei der Grundsteuer B noch forciert wird.

Insofern gibt es auch aus dieser Perspektive ein Bedarf an einer Absenkung der Realsteuerhebesätze auf ein Niveau das die nordrhein-westfälischen Kommunen im bundesweiten Umfeld wieder wettbewerbsfähiger macht. Der Weg, über eine an der Rechtsstellung ausgerichteten Differenzierung der fiktiven Hebesätze, hier eine Entlastung für Kommunen zu schaffen, die eigentlich keine Hebesatzerhöhung vornehmen müssten, wenn die Anhebung der fiktiven Hebesätze sie nicht zu einer Anpassung anleiten würde, ist aber weder der sachlich richtige Ansatz, noch dient er dem Gesamtanliegen wettbewerbsfähiger Hebesätze insgesamt. Die damit ausgelöste Umverteilung von Finanzmitteln dürfte nämlich in den kreisfreien Städten und in den Kommunen mit Finanzproblemen einen zusätzlichen Finanzbedarf auslösen, der den Druck auch die Hebesätze weiter erhöht - was den Standort Nordrhein-Westfalen nicht attraktiver werden lässt. Dies ist weder kommunal- noch wirtschaftspolitisch sinnvoll.

Eine gesamthafte Problemlösung ist nur möglich, wenn das Fiskalproblem insgesamt gelöst wird. In diesem Kontext können differenzierte fiktive Hebesätze, die die Ertragspotenziale in den Kommunen sachgerecht abbilden, ein Element des kommunalen Finanzausgleichs sein. Mit der Lösung der Fiskalprobleme dürfte aber auch die Hebesatzniveaus sinken und die Hebesatzdisparitäten geringer werden.