

DR. MANFRED BUSCH  
Kämmerer a.D.

Axstr. 20, 44879 Bochum  
0151-1407 8196  
manfred.busch@rub.de  
11.11.2022

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



nur per Mail  
[anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

**Stellungnahme zur Anhörung**  
**„Gemeindefinanzierungsgesetz 2023“**  
(GFG 2023, Drucksache 18/1100)  
am 18.11.2022 im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

Sehr geehrter Herr Präsident,

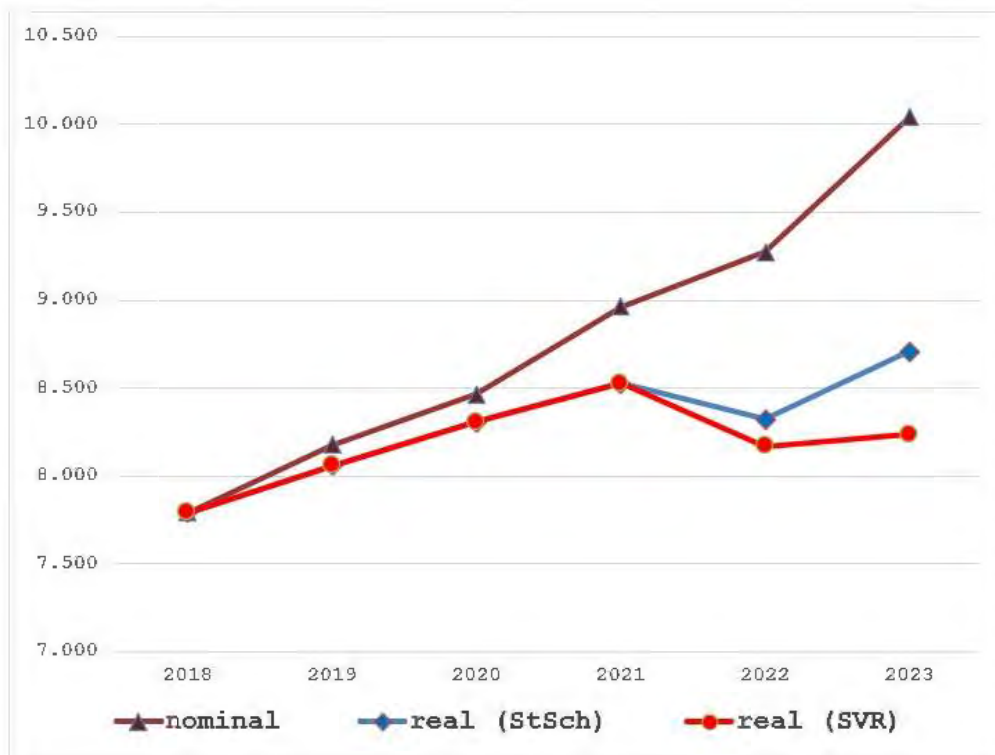
für die Einladung zur o.g. Anhörung bedanke ich mich und nehme – auf Basis des vorliegenden Gesetzentwurfes - wie folgt Stellung.

### **Entwicklung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse und der Schlüsselmassen**

Die nominale Entwicklung der relevanten Größen ist beeindruckend., wird allerdings maßgeblich durch die Inflation getrieben.

Der Steuerschätzung unterliegen die Vorgaben der Bundesregierung; der Sachverständigenrat für Wirtschaft hat seine eigene Konjunkturprognose mit höheren Inflationswerten vorgelegt. Werden die Preissteigerungsraten berücksichtigt, wirkt die Entwicklung recht ernüchternd (s. Abb. 1). Es ist davon auszugehen, dass diese Preissteigerungen – ggf. mit einer zeitlichen Verzögerung - auf den Personalbereich, die Sach- und Dienstleistungen und die Investitionskosten durchschlagen, soweit nicht die Verfügbarkeit das noch größere Problem darstellt.

Abbildung 1: Gemeinde-Schlüsselmasse nominal und real (Steuerschätzung, Sachverständigenrat) im jeweiligen GFG



Aus der Dotierung des GFGs ergeben sich somit real kaum neue Spielräume.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Flüchtlingsaufnahme-Belastungen, der bevorstehenden Rezession, der Anforderungen des Klimawandels sowie der bereits auf den Weg gebrachten Steuerentlastungsgesetze, die die Verbundmasse für das GFG 2024 schmälern, ist die Perspektive insgesamt beunruhigend.

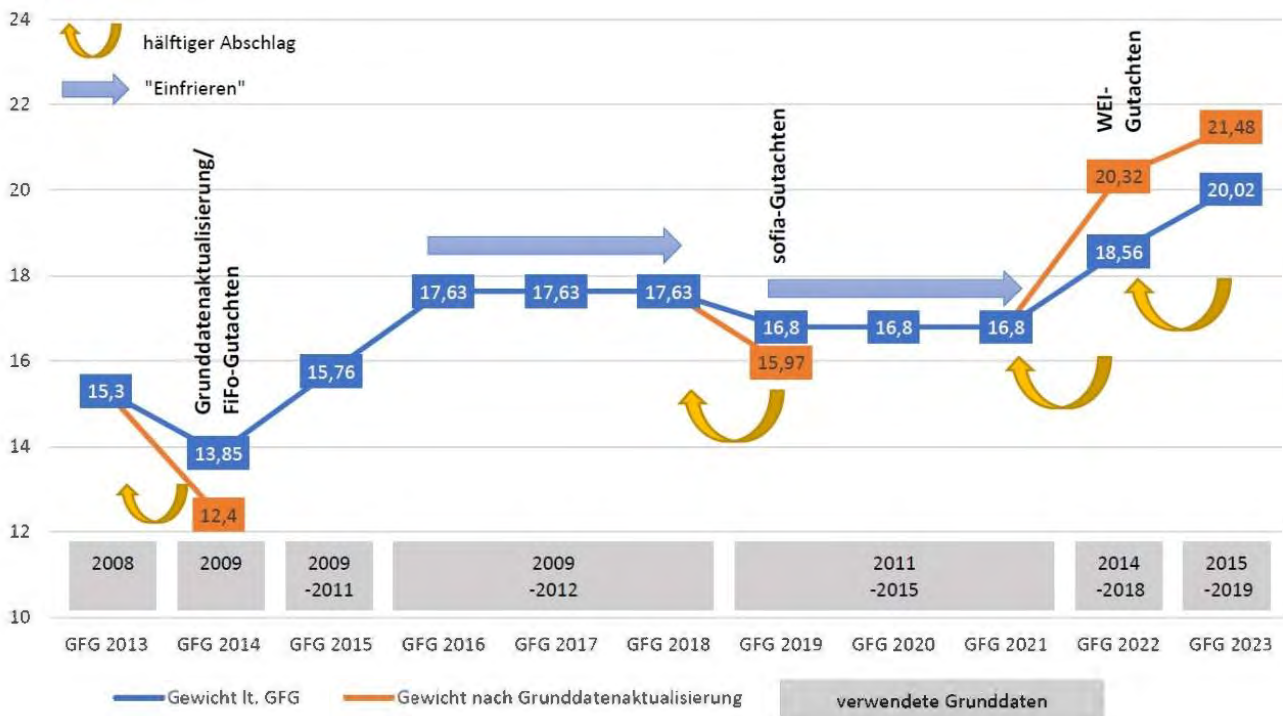
### Verzögerte Grunddaten-Anpassung

Auf der Seite der Bedarfsparameter könnten aufgrund des Pooled-OLS-Verfahrens und der durch die Datenerhebung verursachten Zeitverluste dem GFG 2023, aufgestellt im Sommer/Herbst 2022, bestenfalls die Grunddaten der Jahre 2015-2019 zugrunde liegen, also im Durchschnitt (2017) 5 Jahre alte Verhältnisse. Auf der Seite der Steuerkraft-Berechnung liegen bereits Daten für 2021 vor; will man einen 5-Jahres-Zeitraum zugrunde legen, ergäbe sich der Zeitraum 2017 – 2021 als Grundlage.

Die möglichen Grunddatenanpassungen werden aber zusätzlich verzögert durch politische Festsetzungen, deren Auswirkungen nicht offensichtlich sind: Es werden jeweils „hälftige Abschlüge“ gegenüber den direkt aus einer Grunddaten-Aktualisierung ermittelten Werten vorgenommen, gemessen an Werten aus dem jeweils letzten GFG, die ihrerseits bereits aus Abschlügen entstanden sind.

Diesen Sachverhalt hat der Städtetag in der nachfolgenden Grafik am Beispiel des Soziallastenansatzes illustriert:

Abbildung 2: Vergangenheitsbezug in der Grunddaten-Anpassung / Beispiel Soziallasten-Ansatz<sup>1</sup>



Auf diese Weise lagen den GFG-Parametern für Bedarfe und Steuerkraft zugrunde, deren Berechnungsgrundlagen z.T. fast 10 Jahre alt waren.

Die Werte für eine „unverzögerte“ Anpassung im GFG 2023 (wobei die Datengrundlagen im Durchschnitt bereits 5 Jahre alt sind) lassen sich der nachfolgenden Tabelle entnehmen:

<sup>1</sup> Grafik des Städtetags 2022.

Abbildung 3: GFG-Entwurf 2023 versus unverzögerte Grunddaten-Anpassung<sup>2</sup>

	GFG-E 2023	unverzögert	Delta in %
<b>Bedarfsparameter</b>			
Soziallastenansatz	20,02	21,48	7,3%
Zentralitätsansatz	0,86	0,96	11,6%
Flächenansatz	0,21	0,22	4,8%
<b>fiktive Hebesätze</b>			
Grundsteuer kreisfreie Städte	524	550	<b>5,0%</b>
Grundsteuer kreisfreie Städte	493	494	0,2%
Grundsteuer einheitlich	506	517	2,2%
Gewerbsteuer kreisfreie Städte	436	444	<b>1,8%</b>
Gewerbsteuer kreisfreie Städte	416	408	-1,9%
Gewerbsteuer einheitlich	425	424	-0,2%

Vor diesem Hintergrund wird hier das GFG 2023 (Basis: erste Modellrechnung) mit den aktuellen Grunddaten neu gerechnet und die sich ergebenden Differenzen für Städtegruppen<sup>3</sup> ausgewertet.

### Verzögerte Anpassung der Werte für die Bedarfsparameter

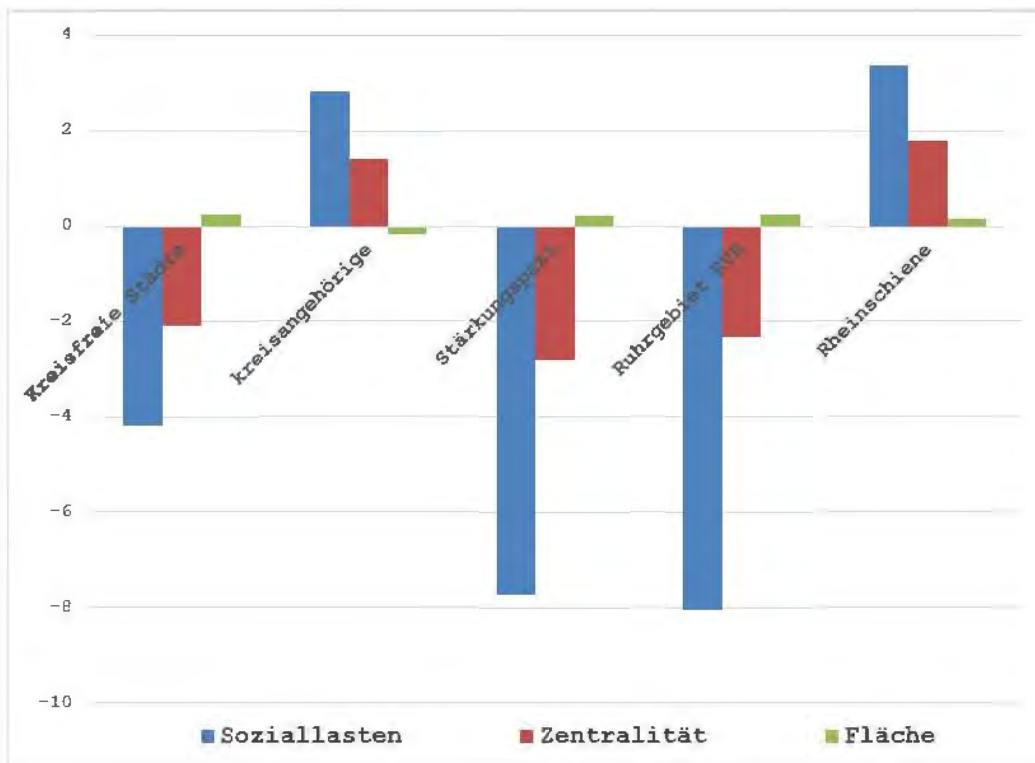
Nicht verwunderlich ist, dass die kreisangehörigen Gemeinden durch die Nicht-Anhebung des Flächenansatzes Anteile an der Schlüsselmasse verlieren. Allerdings sind diese Verluste vernachlässigbar gegenüber den Gewinnen, die aus der verspäteten Soziallasten- und Zentralitäts-Anpassung resultieren.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Die Berechnung der einheitlichen fiktiven Hebesätze ist in Fußnote 4 erläutert. Eine Anhebung der differenzierten fiktiven Hebesätze wird lt. Koalitionsvertrag nicht weiter verfolgt; s. Zukunftsvertrag für NRW vom 23.06.2022, S. 106.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Die Berechnung basiert auf einer jeweils isolierten Änderung eines Bedarfsansatzes und Vergleich der so errechneten Schlüsselzuweisungen mit den Schlüsselzuweisungen im GFG-Entwurf 2023. Der Beschuldenansatz bleibt außen vor, weil die zur Berechnung erforderlichen Teil-Ansätze hier nicht vorliegen.

Abbildung 4: verzögerte Anpassung der Bedarfs-Parameter (Euro pro EinwohnerIn)



Am stärksten betroffen sind die Kommunen des Stärkungspakts und des Ruhrgebiets.

### Verzögerte Anpassung der Werte für die fiktiven Hebesätze / differenzierte Hebesätze

Die Änderung der fiktiven Hebesätze wird in zwei Effekte „zerlegt“:<sup>5</sup>

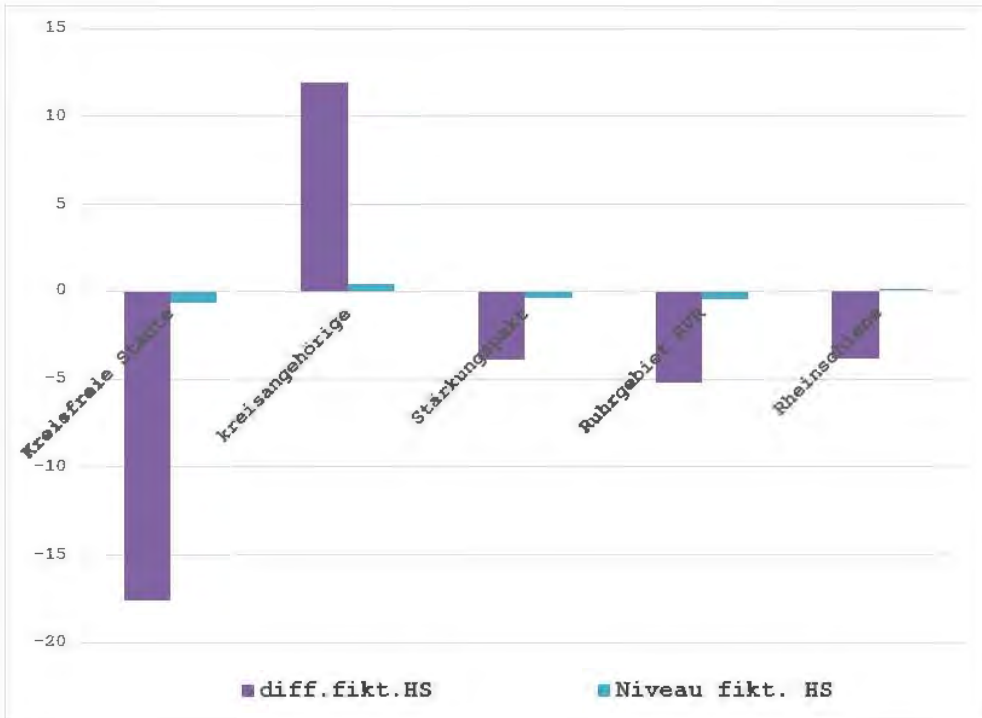
- Aufhebung der Differenzierung der fiktiven Hebesätzen zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden, wobei sich das jeweilige Niveau der fiktiven Steuerkraft für Grundsteuer bzw. Gewerbesteuer im GFG 2023 nicht verändert.
- Anpassung auf das aktuelle Niveau der fiktiven Steuerkraft von Grundsteuer bzw. Gewerbesteuer im GFG entsprechend den gewichteten einheitlichen Durchschnitts-Hebesätzen, die

<sup>5</sup> Diese „Zerlegung“ in einen Differenzierungs- und einen Anhebungs-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. Dann werden die sich auf Grundlage der einheitlichen fiktiven Hebesätze ergebenden Schlüsselzuweisungen einer jeden Gemeinde ermittelt. Anschließend werden die einheitlichen fiktiven Hebesätze erhöht. Hierdurch ergeben sich zwei Differenzbeträge für jede Kommune bzw. für Gemeindegruppen: Veränderung der Schlüsselzuweisungen durch a) Abschaffung der differenzierten fiktiven Hebesätze auf dem gegebenen Niveau und b) Erhöhung der einheitlichen fiktiven Hebesätze.

sich über die von IT.NRW veröffentlichten Steuerergebnisse 2017 – 2021<sup>6</sup> ergeben, vermindert um 10% (Grundsteuer) bzw. 6% (Gewerbsteuer)

Die Ergebnisse zeigt Abb. 5:

Abbildung 5: Differenzierung der fiktiven Hebesätze/verzögerte Niveaueinpassung der fiktiven Hebesätze (€/E)



Der weit überwiegende negative Effekt für die kreisfreien Städte ergibt sich aus der 2022 eingeführten Differenzierung der fiktiven Hebesätze. Demgegenüber spielt die Niveaueinpassung nur eine untergeordnete Rolle.

Würden die differenzierten fiktiven Hebesätze jeweils an das aktuelle Niveau 2017 – 2021 angepasst, wären die Verluste der Kreisfreien deutlich höher, denn die Differenzen sind angestiegen: Die Kreisfreien haben insbesondere ihre Grundsteuer-Hebesätze um 5%, ihre Gewerbesteuer-Hebesätze um 1,8% erhöht, während die Kreisangehörigen im Durchschnitt den Gewerbesteuer-Hebesatz um 1,9% gesenkt haben. Die Anhebung der Hebesätze ist dabei kein Ausweis von Steuererhebungspotenzialen, sondern Resultat akuter Finanznot.<sup>7</sup> Eine solche zweite Stufe der Differenzierung der fiktiven Hebesätze wird offenbar nicht weiter verfolgt.

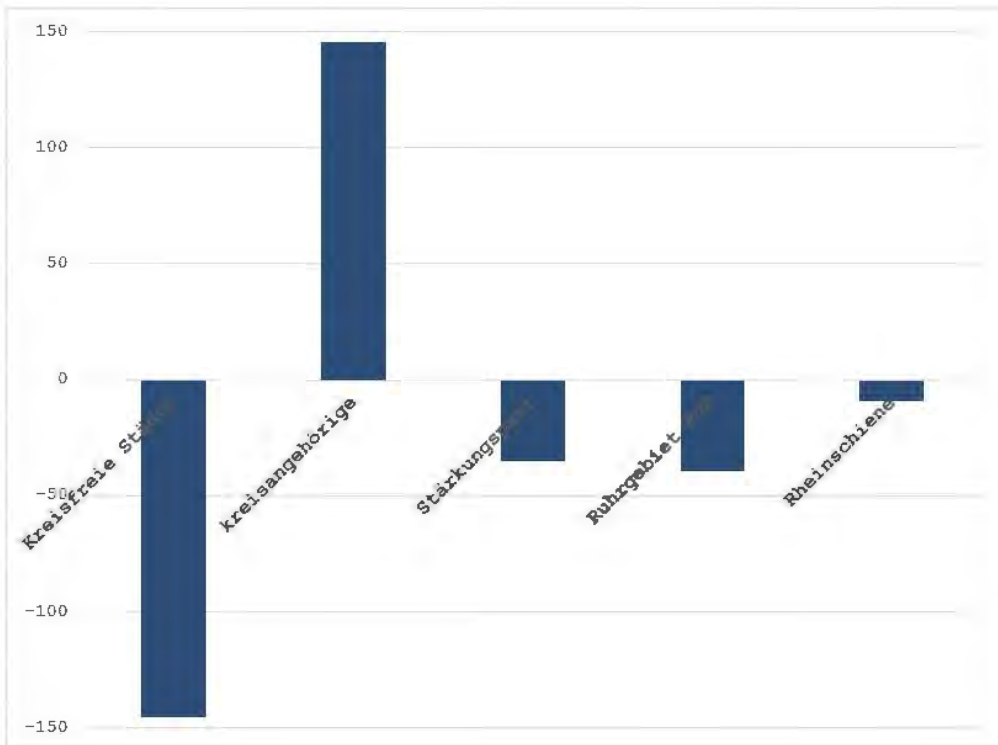
<sup>6</sup> IT.NRW Realsteuervergleiche der Gemeinden in NRW, Reihe 71231-01iz.

<sup>7</sup> S. Busch: Differenzierte fiktive Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich – Begründungen und Wirkungen, in: Gemeindehaushalt 11/2021, S. 248 – 252. Eine Verfassungsbeschwerde befindet sich in der Vorbereitung.

## Gesamteffekte der verzögerten Grunddaten-Anpassung und Differenzierung

Abb. 6 zeigt die Auswirkungen insgesamt<sup>8</sup>

Abbildung 6: Gesamteffekt der verzögerten Grunddatenanpassung und Differenzierung (Mio. €)



Während bei der Anpassung der Bedarfsparameter durch „Abschläge“ Anpassungshärten abgemildert werden sollen, spielten solche Überlegungen bei der Einführung der differenzierten fiktiven Hebesätze keine Rolle.

Die Auswirkungen der Verzögerungen gelten für jedes einzelne Jahr im letzten Jahrzehnt – entsprechend addieren sich die Einnahmehausfälle über die Jahre.

## Negative Schlüsselzuweisungen im GFG rsp. Finanzausgleichsumlagen

„Gewerbesteueroasen betreiben keinen Steuerwettbewerb im erwünschten Sinn. Ihre unsolidarische Strategie zielt allein darauf ab, ortsfremde Unternehmen zu bloßen Gewinnverlagerungen in die eigene Gemeinde zu bewegen. Der Ort der wirtschaftlichen Aktivität und der Ort der steuerlichen Gewinnermittlung fallen dann auseinander. Das originäre Besteuerungsrecht der Betriebsstätten-Gemeinden bei der Gewerbesteuer wird unterlaufen. Zugleich setzten die Gewerbesteueroasen damit einen ruinösen Steuersenkungswettlauf in Gang. Längerfristig wird dadurch das

<sup>8</sup> Der Gesamteffekt der Änderungen ist nicht identisch mit der Addition der Einzelergebnisse.

Gewerbesteueraufkommen aller Kommunen gefährdet und die Funktionsfähigkeit des gemeindlichen Hebesatzrechtes ausgehöhlt.“<sup>9</sup>

Neben den Maßnahmen gegen Steueroasen, die auf Bundesebene angesiedelt sind (insb. die Anhebung des Mindest-Hebesatzes), ließe sich auf Landesebene über die Einführung einer Finanzausgleichsabgabe die Senkung von Hebesätzen sanktionieren und die Finanzausgleichsmasse im GFG erhöhen. Finanzausgleichsabgaben sind im Übrigen fester Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs in fast allen Flächenländern und verfassungsrechtlich<sup>10</sup> nicht zu beanstanden.

### **Fazit**

Die verzögerte Grunddaten-Anpassung auf der Bedarfs- und Steuerkraft-Seite wirkt sich in der Summe zu Lasten der kreisfreien Städte und der finanzschwachen Gemeinden aus.

Die Differenzierung der fiktiven Hebesätze geht zu Lasten insbesondere der kreisfreien Städte.

Wirksames Instrument zur Verhinderung von Steueroasen könnte die Einführung einer Finanzausgleichsabgabe sein, die zur Stärkung der Finanzausgleichsmasse im GFG verwendet wird.

---

<sup>9</sup> Deutscher Städtetag: Stadtfinanzen 2022. Beiträge zur Stadtpolitik, Berlin/Köln 2022, S. 30f

<sup>10</sup> S. Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW zur Solidaritätsumlage vom 30.06.2016, VerfGH 34/14.