



Die Ministerin

MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An den Präsidenten des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/6046

Alle Abg

24. November 2021

Für die Mitglieder des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen

Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 (GFG 2022)

Statistische Begründung differenzierter fiktiver Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage sende ich Ihnen den o. g. Bericht mit der Bitte um Wei-
terleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommunales,
Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen.

Mit freundlichem Gruß

Ina Scharrenbach

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
(Anfahrt über Hubertusstraße)

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
ina.scharrenbach@mhkgb.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke



Bericht der Landesregierung an den
Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen

Statistische Begründung differenzierter fiktiver Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens

1. Einleitung

Der Gesetzentwurf zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 (GFG 2022) sieht vor, zur Berechnung der Steuerkraftzahlen der Realsteuern nach Rechtsstellung differenzierte fiktive Hebesätze zu verwenden. Demnach sollen für die kreisfreien Städte sowie für die kreisangehörigen Gemeinden unterschiedliche fiktive Hebesätze (im Folgenden auch Nivellierungshebesätze) gelten (siehe § 9 II E-GFG 2022).

Die Bestimmung der Finanzkraft der Gemeinden ist neben der Bestimmung des Finanzbedarfs eine wesentliche Determinante zur Beantwortung der Frage, ob eine Gemeinde Schlüsselzuweisungen aus einem Gemeindefinanzierungsgesetz erhält. Dies ist in § 9 der Gemeindefinanzierungsgesetze wie folgt beschrieben: „Jede Gemeinde erhält als Schlüsselzuweisung 90 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen der maßgeblichen Ausgangsmesszahl und der maßgeblichen Steuerkraftmesszahl.“

Um die Bedarfsrelationen zwischen den Gemeinden ausgedrückt durch den vorgenannten Unterschiedsbetrag abzubilden, soll sich der Gesetzgeber möglichst realitätsnaher Berechnungs- und Bestimmungsparameter bedienen. So führt der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 6. Juli 1993 (VerfGH 9/92, 22/92) aus:

„Allerdings kommt der Finanzausgleich in seiner konkreten Wirkung dem von der Verfassungsregelung verfolgten Ziel am nächsten, wenn sowohl der Bedarf einer Gemeinde als auch ihre eigene Finanzkraft im Rahmen der aus praktischen Gründen unvermeidbaren Typisierung möglichst sachgerecht erfasst werden.“

Als sachgerecht in diesem Zusammenhang und vor dem Hintergrund des Ziels des kommunalen Finanzausgleichs – der Verringerung gemeindlicher, auf den Finanzbedarf bezogener Finanzkraftdifferenzen – ist eine möglichst realitätsnahe Abbildung der Finanzkraft anzusehen.



In diesem Kontext hat das „Finanzwissenschaftliche Gutachten zur weiteren/ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen“ des Walter-Eucken-Instituts, Freiburg i. Brsg., unter der Leitung von Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld festgestellt, dass zwar für beide Realsteuern keine von der Einwohnerzahl abhängige Hebesatzprogression nachgewiesen werden kann. Jedoch liefern „... Hebesatzregressionen Evidenz dafür, dass die Hebesätze der kreisfreien Städte ökonomisch und statistisch signifikant höher sind als jene der kreisangehörigen Gemeinden“ (s. Seite 84 des vorgenannten Gutachtens). Demzufolge raten die Gutachter an, eine getrennte Ermittlung der Nivellierungshebesätze von kreisangehörigen und kreisfreien Städten in Betracht zu ziehen.

Diese wissenschaftliche Empfehlung liegt dem Gesetzentwurf zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 zu Grunde. Darüber hinaus wurden in Zusammenarbeit mit IT.NRW die nachfolgenden statistischen Auswertungen zu den Realsteuerhebesätzen in Nordrhein-Westfalen erstellt, um die statistisch und ökonomisch signifikanten Unterschiede herauszuarbeiten und zu dokumentieren.

In die Untersuchung sind die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B einbezogen. Auf die Grundsteuer A wird aufgrund ihrer fiskalisch insgesamt geringen Bedeutung nicht eingegangen. Für die Untersuchungen wurden die Datensätze der Jahre 2011 bis 2018 berücksichtigt. Die Auswahl des Zeitraums erfolgt zum einen, weil die Grunddatenaktualisierung für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 auf den Datensätzen 2014 bis 2018 beruht und diese somit entscheidungsrelevant sind. Zum anderen sorgt ein längerer Betrachtungszeitraum für eine höhere statistische Aussagekraft und trägt somit zu stabileren Ergebnissen bei, sodass eine Ergänzung um die Jahre 2011 bis 2013 erfolgte.

2. Lagemaße

Sofern es hinsichtlich der Realsteuerhebesätze statistische signifikante Unterschiede zwischen den kreisfreien und den kreisangehörigen Gemeinden gibt, so bietet es sich zunächst an, entsprechende Lagemaße zu bestimmen. Lagemaße der Statistik – auch Maße der zentralen Tendenz genannt – verschaffen einen guten Überblick, was in einer Datenmenge das Zentrum beziehungsweise der Schwerpunkt ist, zum Beispiel der häufigste Wert oder der Durchschnitt. Als Datenmenge werden im Folgenden die Realsteuerhebesätze der kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden im Zeitraum 2011 bis 2018 betrachtet.



Einfaches arithmetisches Mittel der Hebesätze

Zunächst wird das einfache arithmetische Mittel betrachtet. Letztlich wird dadurch der durchschnittliche Hebesatzwert der einzelnen Gruppen (Nordrhein-Westfalen insgesamt, kreisfrei und kreisangehörig) abgebildet. Der Wert ist nicht gewichtet, sodass der Hebesatzwert jeder Gemeinde zu gleichen Anteilen in den Mittelwert einfließt.

Gewerbsteuer

Gemeinden	Hebesatz							
	Gewerbsteuer							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Prozent							
Mittelwert insgesamt*	424	428	434	436	442	446	448	450
Mittelwert kreisfreie Städte**	467	471	478	481	485	488	489	491
Mittelwert kreisangehörige Gemeinden***	421	425	431	433	439	443	446	448

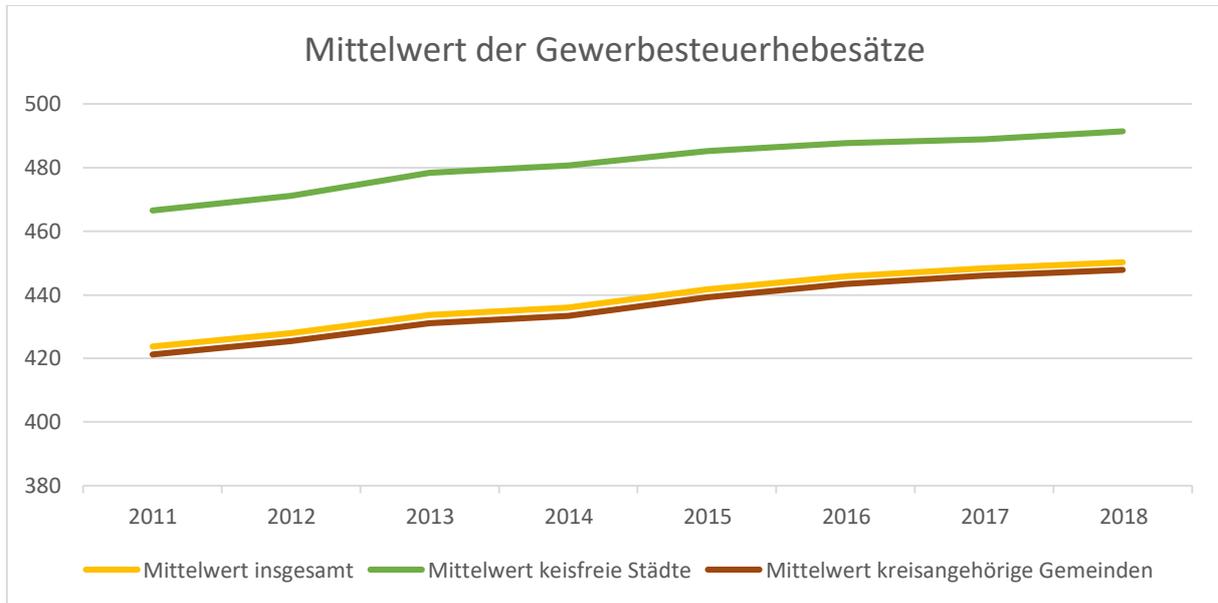
(Tabelle 1: Berechnungen IT.NRW)

* Sofern im Folgenden „insgesamt“ oder „Nordrhein-Westfalen“ ausgeführt wird, so beziehen sich die Berechnungswerte und Datensätze immer auf sämtliche Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (einheitliche Betrachtungsweise)

** Wird im Folgenden von „kreisfreien Städten“ oder „kreisfrei“ gesprochen, so beziehen sich Berechnungswerte und Daten nur auf die kreisfreien Gemeinden (differenzierte Betrachtungsweise)

*** Wird „kreisangehörige Gemeinden“ oder „kreisangehörig“ aufgeführt, so beziehen sich Berechnungswerte und Datensätze nur auf die kreisangehörigen Gemeinden ((ebenfalls) differenzierte Betrachtungsweise)

Es ist ersichtlich, dass die Mittelwerte der Hebesätze zur Gewerbesteuer und zur Grundsteuer B im Zeitraum 2011 bis 2018 durchweg steigen (s. Tabellen 1 und 2, sowie Abbildungen 1 und 2). Das durchschnittliche Niveau im kreisfreien Raum liegt dabei stets signifikant über dem des kreisangehörigen Raums. Damit liegen die Hebesätze im kreisfreien Raum deutlich über dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt, die der kreisangehörigen Gemeinden leicht unterhalb des Landesdurchschnitts. Die durchschnittliche Differenz zwischen den Hebesätzen des kreisfreien und des kreisangehörigen Raums beträgt für die Jahre 2011 bis 2018 bei der Gewerbesteuer 45,3 Hebesatzpunkte und bei der Grundsteuer B 109,0 Hebesatzpunkte.

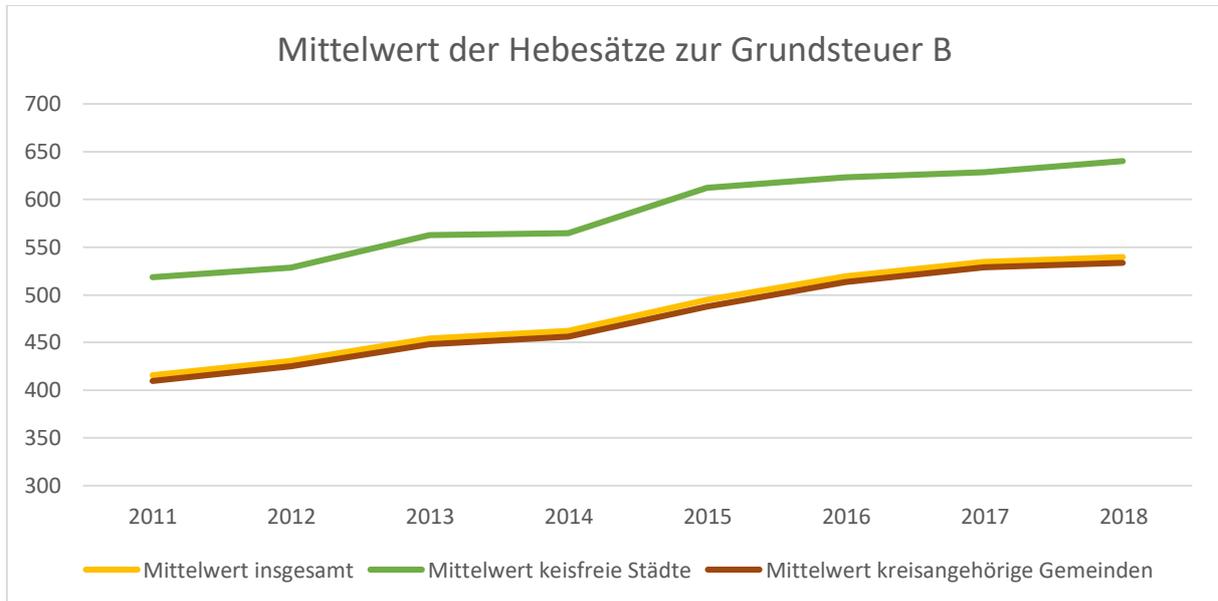


(Abbildung 1: eigene Darstellung nach Berechnung von IT.NRW)

Grundsteuer B

Gemeinden	Hebesatz							
	Grundsteuer B							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Prozent							
Mittelwert insgesamt	416	431	454	462	495	520	534	540
Mittelwert keisfreie Städte	518	529	563	565	612	623	629	640
Mittelwert kreisangehörige Gemeinden	410	425	448	456	488	514	529	534

(Tabelle 2: Berechnungen IT.NRW)



(Abbildung 2: eigene Darstellung nach Berechnungen von IT.NRW)

Medianwert der Hebesätze

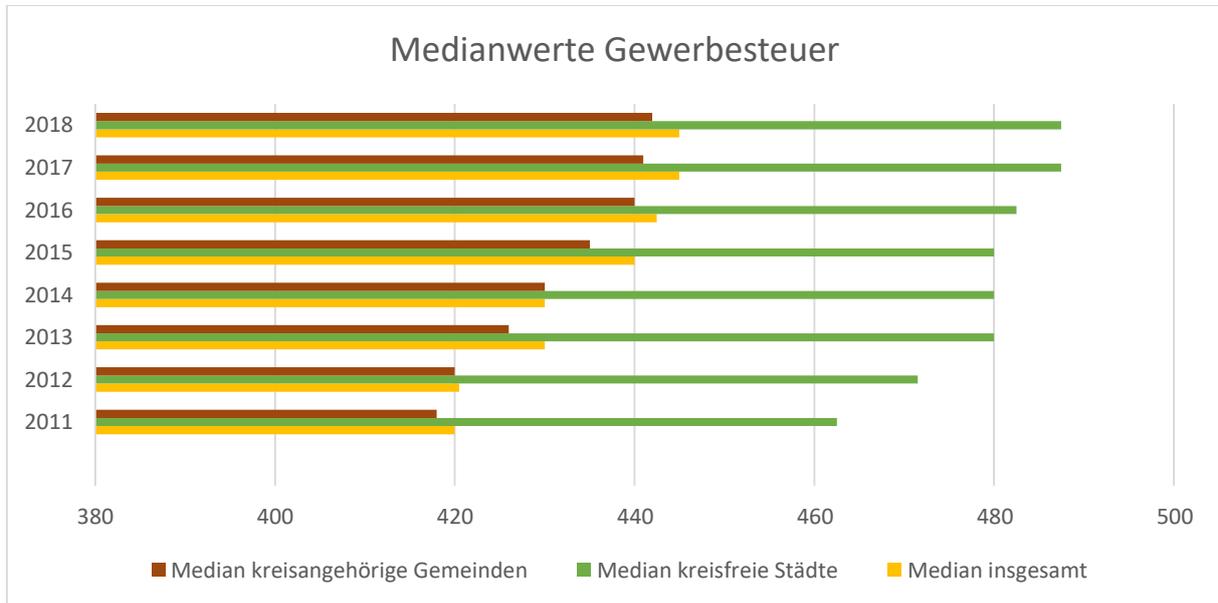
Der Medianwert stellt denjenigen Hebesatzwert da, der genau in der Mitte steht, wenn man die Werte der Größe nach sortiert. Mit anderen Worten hat genau die Hälfte der Gemeinden einen Hebesatz der über dem Medianwert liegt, während die andere Hälfte darunterliegt.

Gewerbsteuer

Gemeinden	Hebesatz							
	Gewerbsteuer							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Prozent							
Median insgesamt	420	421	430	430	440	443	445	445
Median kreisfreie Städte	463	472	480	480	480	483	488	488
Median kreisangehörige Gemeinden	418	420	426	430	435	440	441	442

(Tabelle 3: Berechnungen IT.NRW)

Im Vergleich zum arithmetischen Mittel ist der Medianwert weniger anfällig gegenüber Ausreißern. Aber die zuvor beschriebenen Feststellungen, das heißt im Zeitablauf steigende Hebesätze und ein in Abhängigkeit von der Rechtsform unterschiedlich hohes Hebesatzniveau, gelten weiter fort. So hat beispielsweise die Hälfte der Gemeinden im kreisangehörigen Raum im Jahr 2018 einen Gewerbesteuerhebesatz von mindestens 442 % festgesetzt. Dagegen erhob die Hälfte der kreisfreien Gemeinden Gewerbesteuer mit einem Hebesatz von mindestens von 488 %.

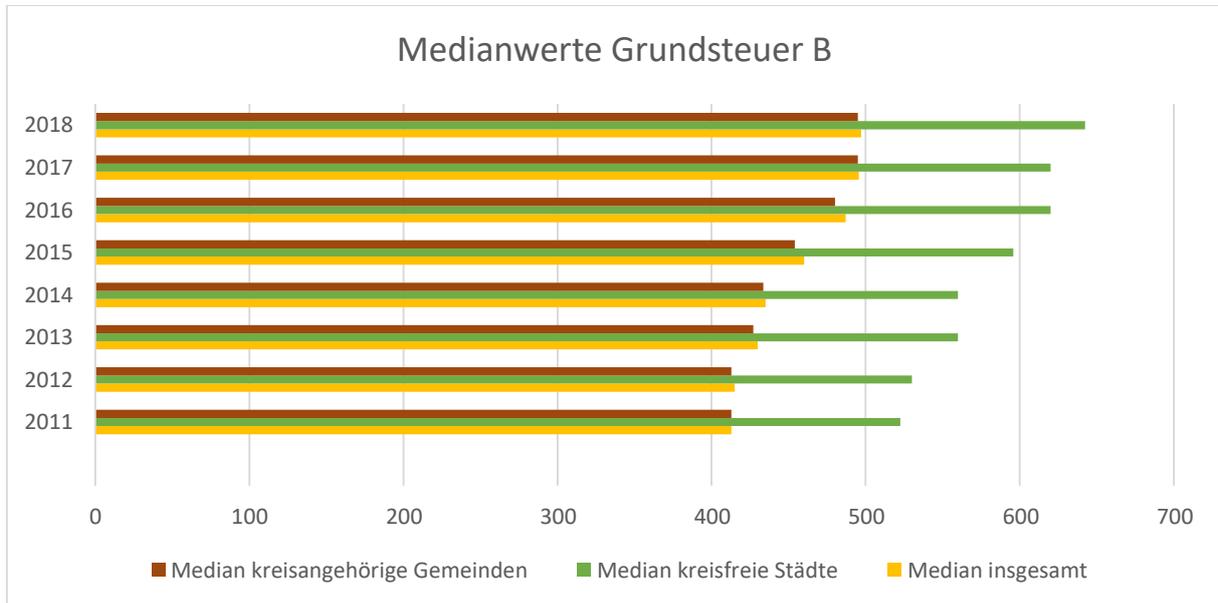


(Abbildung 3: eigene Darstellung nach Berechnungen von IT.NRW)

Grundsteuer B

Gemeinden	Hebesatz							
	Grundsteuer B							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Prozent							
median. insgesamt	413	415	430	435	460	487	496	497
median. kreisfreie Städte	523	530	560	560	596	620	620	643
median. kreisangehörige Gemeinden	413	413	427	434	454	480	495	495

(Tabelle 4: Berechnungen IT.NRW)



(Abbildung 4: eigene Darstellung nach Berechnungen von IT.NRW)

Gewogener Mittelwert der Hebesätze

Für das Gemeindefinanzierungsgesetz hat zudem der gewogene Mittelwert der Hebesätze besondere Bedeutung. Er berücksichtigt neben dem tatsächlichen Hebesatz auch die Höhe der Steuereinnahmen. Im Gegensatz zum einfachen arithmetischen Mittelwert wird der Hebesatz der Gemeinden zur Bestimmung des gewogenen Hebesatzes mit dem Anteil an den Grundbeträgen gewichtet. Dadurch erhalten Hebesätze, die ein hohes Grundbetragsvolumen anziehen, ein höheres Gewicht. Dies lässt sich durch die folgende Formel ausdrücken:

$$\text{Gewogener Durchschnittshebesatz} = \frac{\text{Summe der Istaufkommen} \times 100}{\text{Summe der Grundbeträge}}$$

Dabei wird der Grundbetrag für jede Gemeinde wie folgt berechnet:

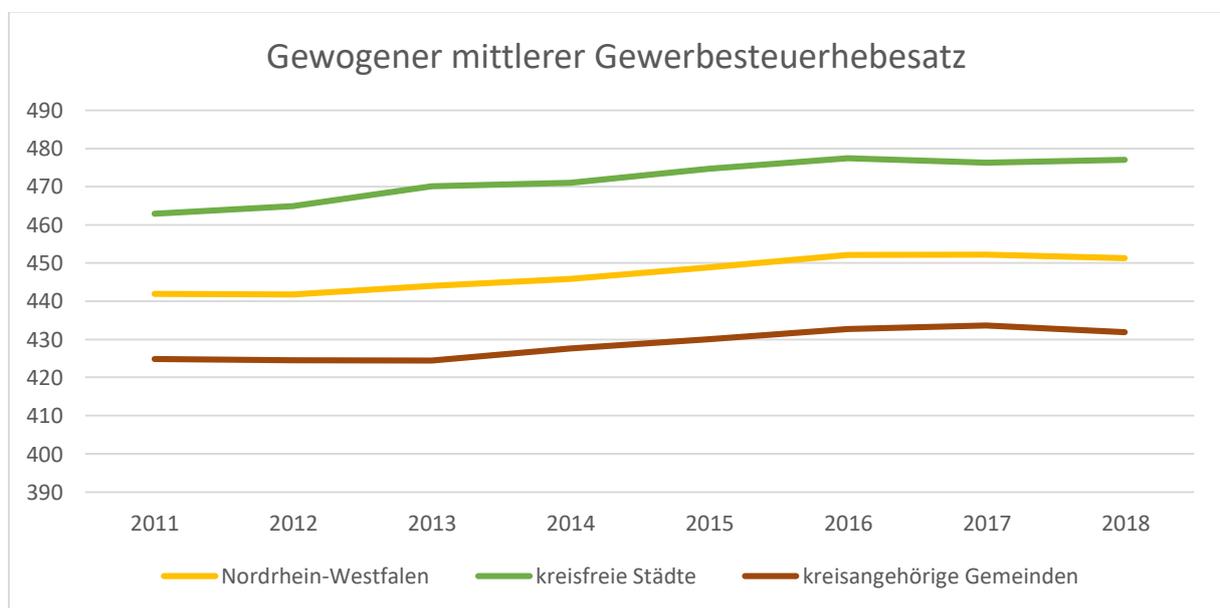
$$\text{Grundbetrag} = \frac{\text{Istaufkommen} \times 100}{\text{Hebesatz}}$$



Gewerbsteuer

Gemeinden	Gewogener mittlerer Hebesatz							
	Gewerbsteuer							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Prozent							
Nordrhein-Westfalen	442	442	444	446	449	452	452	451
kreisfreie Städte	463	465	470	471	475	477	476	477
kreisangehörige Gemeinden	425	425	424	428	430	433	434	432

(Tabelle 5: Berechnungen IT.NRW)



(Abbildung 5: eigene Darstellung nach Berechnung von IT.NRW)

Die Differenzen zwischen kreisfreiem und kreisangehörigen Raum sind weiterhin gegeben. Es fällt auf, dass der kreisangehörige Raum nunmehr auch deutlich unter den jeweiligen landesweiten Werten liegt. Im Hinblick auf die Gewerbesteuer mag dies an der Bedeutung niedriger Gewerbesteuerhebesätze als Standortfaktor liegen. Die Bemessungsgrundlage für die Gewerbesteuer ist gerade mobil und sucht sich Gemeindegebiete mit niedrigeren Hebesätzen aus. So ist das Messbetragsvolumen im kreisfreien Raum im Zeitraum 2011 bis 2018 um 23,44 %, das des kreisangehörigen Raums um 33,50 % gestiegen.

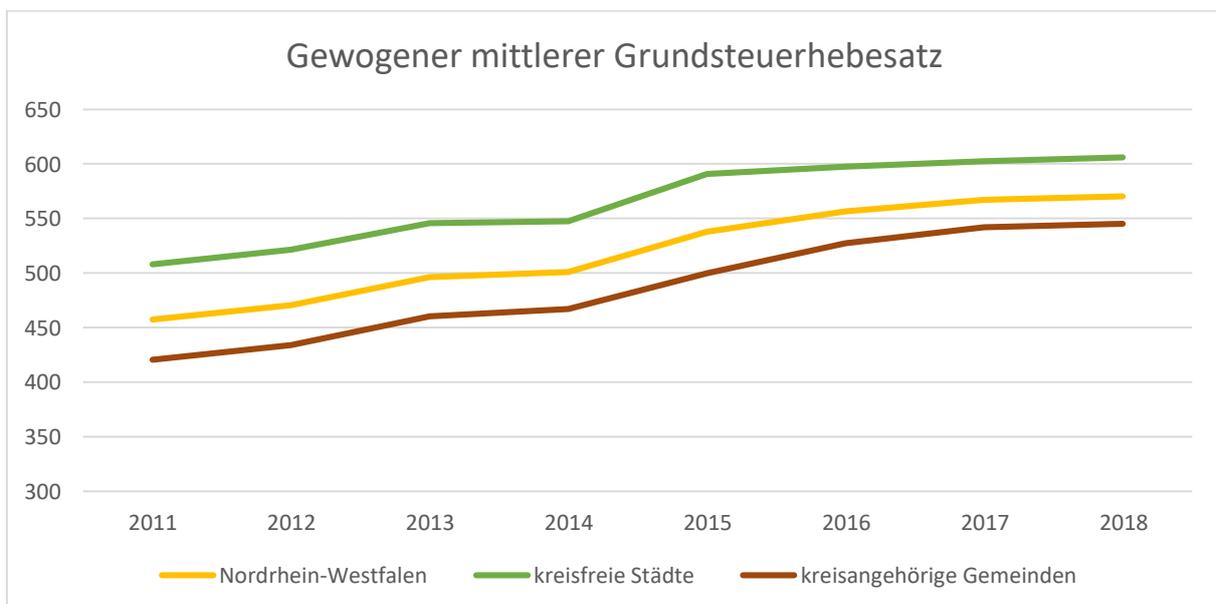


Grundsteuer B

Gemeinden	Hebesatz							
	Grundsteuer B							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Prozent							
Nordrhein-Westfalen	457	471	496	501	538	557	567	570
kreisfreie Städte	508	521	546	548	591	597	602	606
kreisangehörige Gemeinden	421	434	460	467	500	527	542	545

(Tabelle 6: Berechnungen IT.NRW)

Solch ungleiche Zuwachsraten lassen sich bei den Grundsteuermessbeträgen nicht feststellen, sodass die Ursachen hier in den strukturell höheren Hebesätzen des kreisfreien Raums zu sehen sind, die dann aufgrund der Immobilität der Steuerbemessungsgrundlage zu entsprechend höheren Steueraufkommen führen.



(Abbildung 6: eigene Darstellung nach Berechnung von IT.NRW)

3. Streuungsmaße

Streuungsmaße fassen in der deskriptiven Statistik verschiedene Maßzahlen zusammen, die die Streubreite von Werten einer Stichprobe beziehungsweise einer Häufigkeitsverteilung um ein geeignetes Lagemaß herum beschreiben.



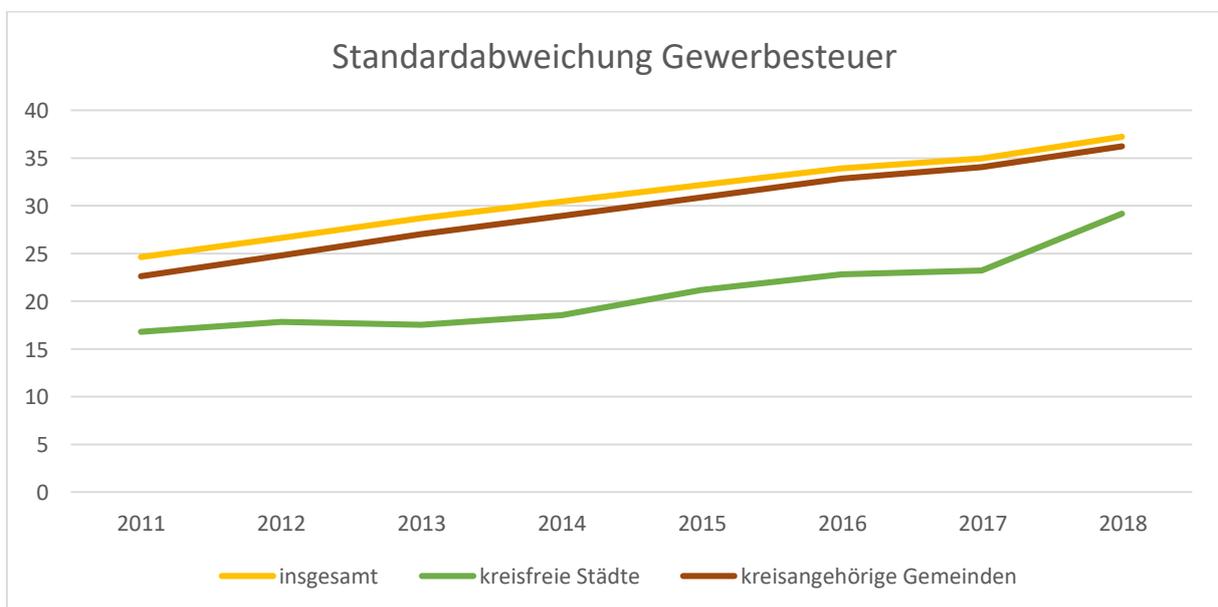
Standardabweichung

Die Standardabweichung ist ein Maß für die Streubreite der Werte eines Merkmals rund um dessen Mittelwert. Vereinfacht und auf die Hebesätze bezogen gesagt, ist die Standardabweichung die durchschnittliche Entfernung aller beobachtbaren Hebesätze vom durchschnittlichen Hebesatz – hier vom arithmetischen Mittel. Je geringer die Standardabweichung, desto homogener ist die beobachtete Gruppe.

Gewerbsteuer

Gemeinden	Hebesatz							
	Gewerbsteuer							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Prozent							
Standardabweichung insgesamt	24,6	26,6	28,7	30,4	32,2	33,9	35	37,2
Standardabweichung kreisfreie Städte	16,8	17,8	17,5	18,5	21,2	22,8	23,2	29,2
Standardabweichung kreisangehörige Gemeinden	22,6	24,8	27	28,9	30,9	32,9	34,1	36,2

(Tabelle 7: Berechnungen IT.NRW)



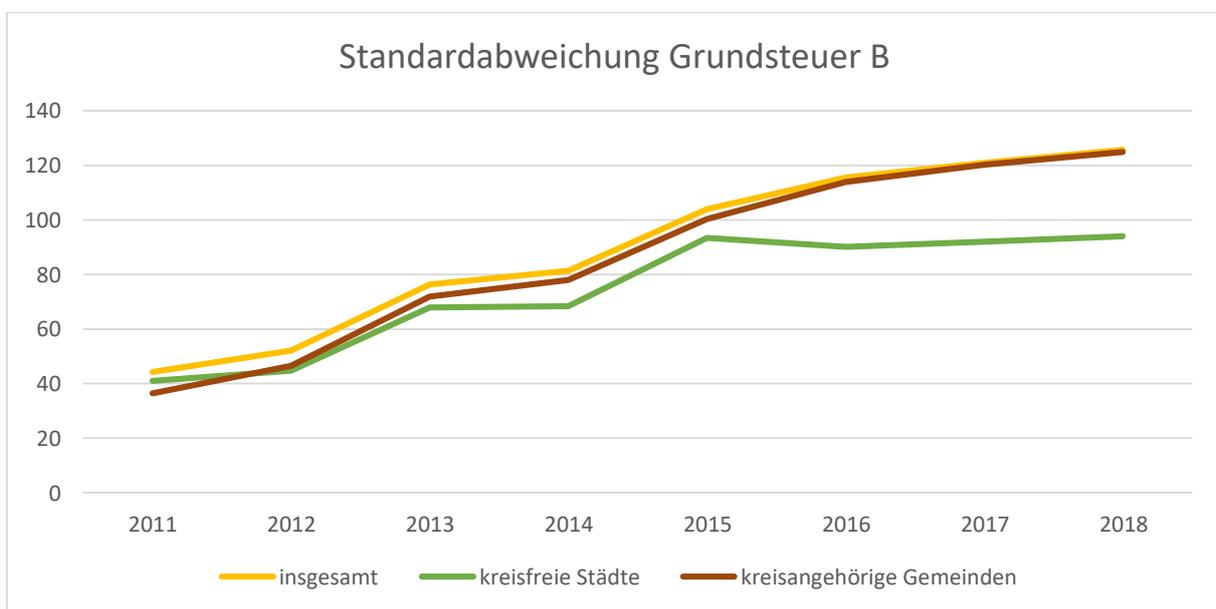
(Abbildung 7: eigene Darstellung nach Berechnung von IT.NRW)



Grundsteuer B

Gemeinden	Hebesatz							
	Grundsteuer B							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Prozent							
Standardabweichung insgesamt	44,3	52,1	76,3	81,4	104	115	121	126
Standardabweichung kreisfreie Städte	41	44,8	67,9	68,3	93,5	90,1	92,1	94
Standardabweichung kreisangehörige Gemeinden	36,3	46,5	71,9	78	100	114	120	125

(Tabelle 8: Berechnungen IT.NRW)



(Abbildung 8: eigene Darstellung nach Berechnung von IT.NRW)

Es zeigt sich, dass die Streubreite gegenüber der landesweiten Betrachtung abnimmt, wenn man die Gemeinden nach ihrer Rechtsstellung in zwei Gruppen unterteilt. Insbesondere im kreisfreien Raum nimmt die durchschnittliche Abweichung vom durchschnittlichen Hebesatz im Vergleich zur landesweiten Betrachtung deutlich ab. Daraus lässt sich schließen, dass mit der Einteilung nach Rechtsstellung zwei homogenere Gruppen entstehen, die mit einer geringeren Streubreite ein realitätsnäheres Bild abgeben.

Ergänzend zu den Standardabweichungen wurde IT.NRW beauftragt, zu prüfen wie viele Gemeinden für den maßgeblichen Grunddatenzeitraum 2014 bis 2018 mit ihren Hebesätzen tatsächlich innerhalb eines Korridors um den Mittelwert liegen. Zur Bestimmung des Korridors wurde die Standardabweichung addiert, beziehungsweise subtrahiert. Dabei wurde für jede Gemeinde der durchschnittliche Hebesatz für die Jahre 2014 bis 2018 gebildet. Zur Be-



rechnung der Standardabweichung wird dieser ins Verhältnis zu den Gruppenmittelwerten gesetzt. Tabelle 10 gibt die Gruppenmittelwerte und die dazugehörige Standardabweichung an.

	Gewerbsteuer			
	2014-2018			
	Istaufkomm	Grundbetrag	Hebesatz	Standardabweichung
	EUR		Prozent	
Mittelwert insgesamt	11.253.462.694	2.499.309.240	450,26	33,00
Mittelwert keisfreie Städte	5.089.870.642	1.070.388.479	475,52	22,33
Mittelwert kreisangehörige Gemeinden	6.163.592.052	1.428.920.761	431,35	31,83

(Tabelle 9: Berechnungen IT.NRW)

Tabelle 11 weist die Anzahl der Gemeinden einer Gruppe aus, die mit ihrem Hebesatz innerhalb des Korridors von einer Standardabweichung um den Mittelwert fallen. Man erkennt eindeutig, dass bei Unterteilung der Gruppen nach Rechtsstellung mehr Gemeinden innerhalb des Korridors liegen. Insbesondere im kreisfreien Raum befinden sich nunmehr 77,27 % der Städte innerhalb dieses Intervalls. Im Rahmen der landesweiten Betrachtung sind dies nur 45,45 %.

Gruppe	Gewerbsteuer					
	von	bis	Anzahl der Gemeinden	v.H.		
insgesamt	417,26	483,26	252	63,64%	davon kreisfrei	10
kreisfreie Städte	453,19	497,85	17	77,27%		
kreisangehörige Gemeinden	399,52	463,18	268	71,66%		

(Tabelle 10: Berechnungen IT.NRW)

Auch hier zeigt sich im Ergebnis, dass bei den für das GFG 2022 relevanten gepoolten und gewogenen Durchschnitten die differenzierten Gewerbesteuerhebesätze realitätsnäher in den jeweiligen Gruppen sind, als die einheitlichen Hebesätze.

	Grundsteuer			
	2014-2018			
	Istaufkomm	Grundbetrag	Hebesatz	Standardabweichung
	EUR		Prozent	
Mittelwert insgesamt	3.472.743.756	635.104.934	546,88	103,84
Mittelwert keisfreie Städte	1.560.702.730	264.980.855	588,99	82,15
Mittelwert kreisangehörige Gemeinden	1.912.041.026	370.124.079	516,59	101,77

(Tabelle 11: Berechnungen IT.NRW)



Gruppe	Grundsteuer				
	von	bis	Anzahl der Gemeinden	v.H.	
insgesamt	442,95	650,64	240	60,61%	davon kreisfrei 16
kreisfreie Städt	506,84	671,13	17	77,27%	
kreisangehörige Gemeinden	414,82	618,37	298	79,68%	

(Tabelle 12: Berechnungen IT.NRW)

Aus den Tabellen 12 und 13 ist ersichtlich, dass die zuvor getroffenen Aussagen auch auf die Grundsteuer B zutreffen. Für die Einzeljahre 2011 bis 2018 ergibt sich ein ähnliches Bild.

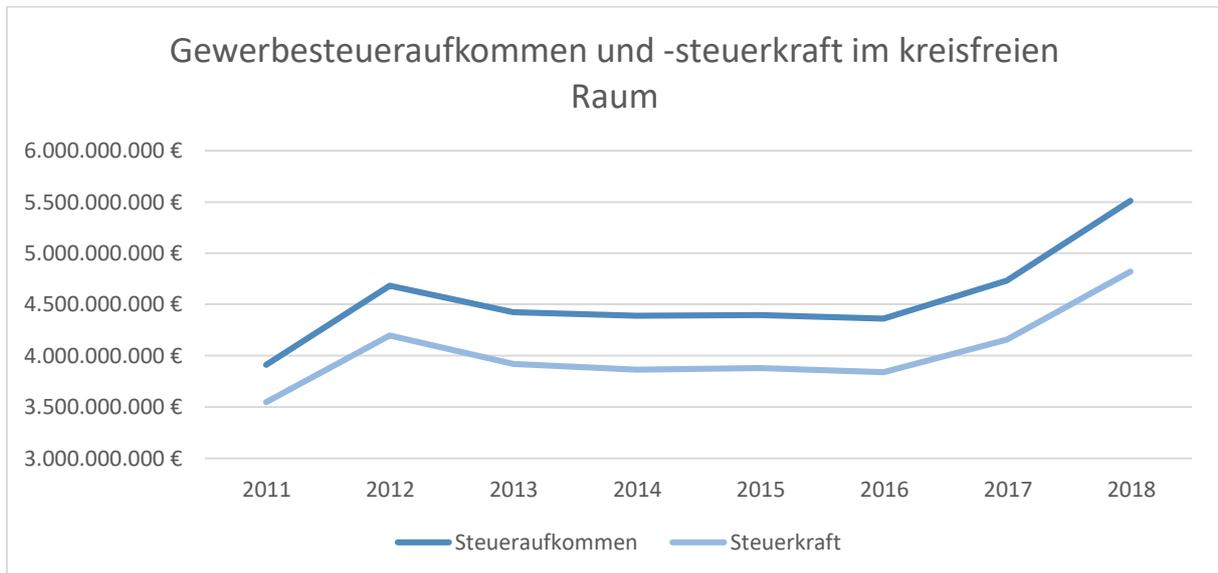
4. Steuerkraft nach den Gemeindefinanzierungsgesetzen und Steueraufkommen

Die vorgenannten Untersuchungen zeigen auf, dass eine empirische Evidenz besteht, die auf signifikant und strukturell bedingt unterschiedliche Hebesatzniveaus im kreisangehörigen und kreisfreien Raum hindeuten.

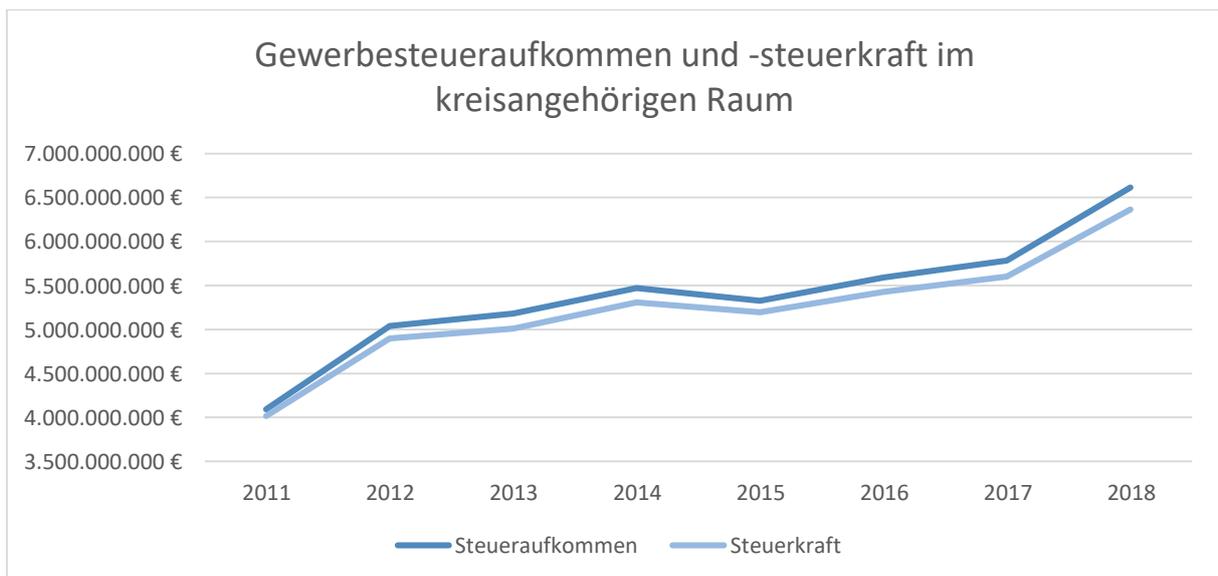
Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Auswirkungen die bisher verwendete Berechnung der gemeindlichen Finanzkraft für den horizontalen kommunalen Finanzausgleich hat. Dazu werden das tatsächliche Steueraufkommen der Gewerbesteuer und der Grundsteuer (an dieser Stelle Grundsteuer A und B) für die Jahre 2011 bis 2018 mit der jeweiligen Steuerkraft in den Gemeindefinanzierungsgesetzen verglichen. Das heißt zum Beispiel: dem Steueraufkommen für das Kalenderjahr 2011 wurde die Steuerkraft des Jahres 2011 gegenübergestellt, die sich im Zeitraum 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2011 ergibt – insoweit abweichend von der Referenzperiode des Gemeindefinanzierungsgesetzes.



Gewerbesteuer



(Abbildung 9: eigene Darstellung nach Berechnung von IT.NRW)



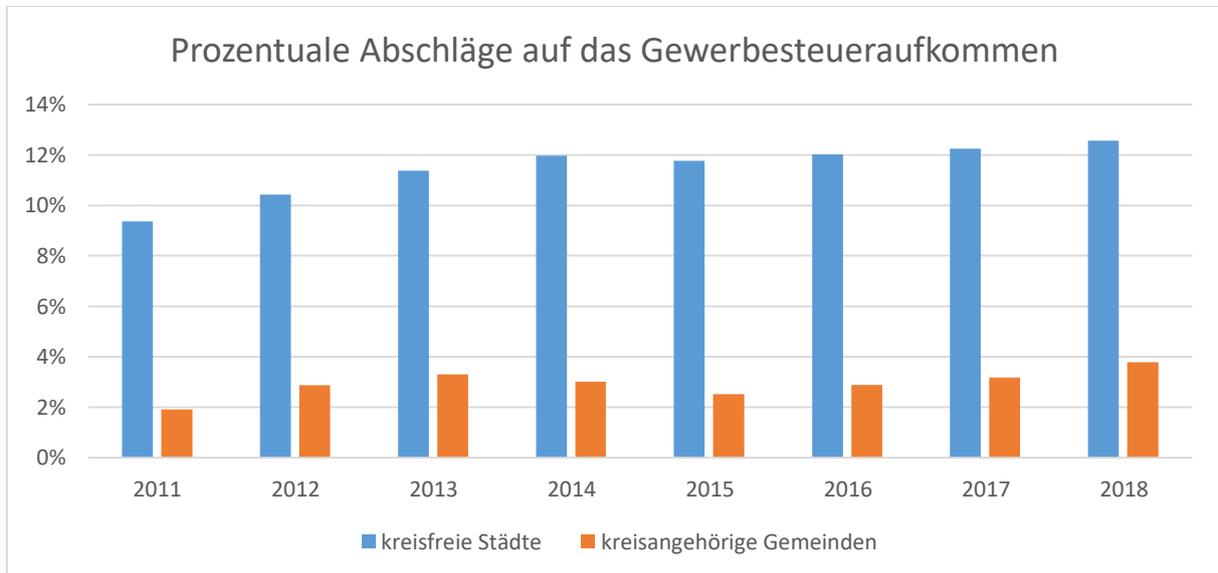
(Abbildung 10: eigene Darstellung nach Berechnung von IT.NRW)

Bereits auf den ersten Blick fällt auf, dass die Linie der Steuerkraft im kreisangehörigen Raum wesentlich näher an der Linie des tatsächlichen Steueraufkommens verläuft, als dies im kreisfreien Raum der Fall ist. Das heißt, unter den gesetzlichen Vorgaben der Gemeindefinanzierungsgesetze wird die Steuerkraft des kreisangehörigen Raums realitätsnäher abgebildet.

Die Differenz der fiktiven Gewerbesteuerkraft im Sinne der Gemeindefinanzierungsgesetze und den tatsächlichen Steuereinnahmen für die Jahre 2011



bis 2018 beträgt für kreisfreien Raum - 4,20 Mrd. € und für den kreisangehöriger Raum - 1,29 Mrd. €. Diese Zahl entspricht der Fläche zwischen der Linie Steueraufkommen und Steuerkraft.

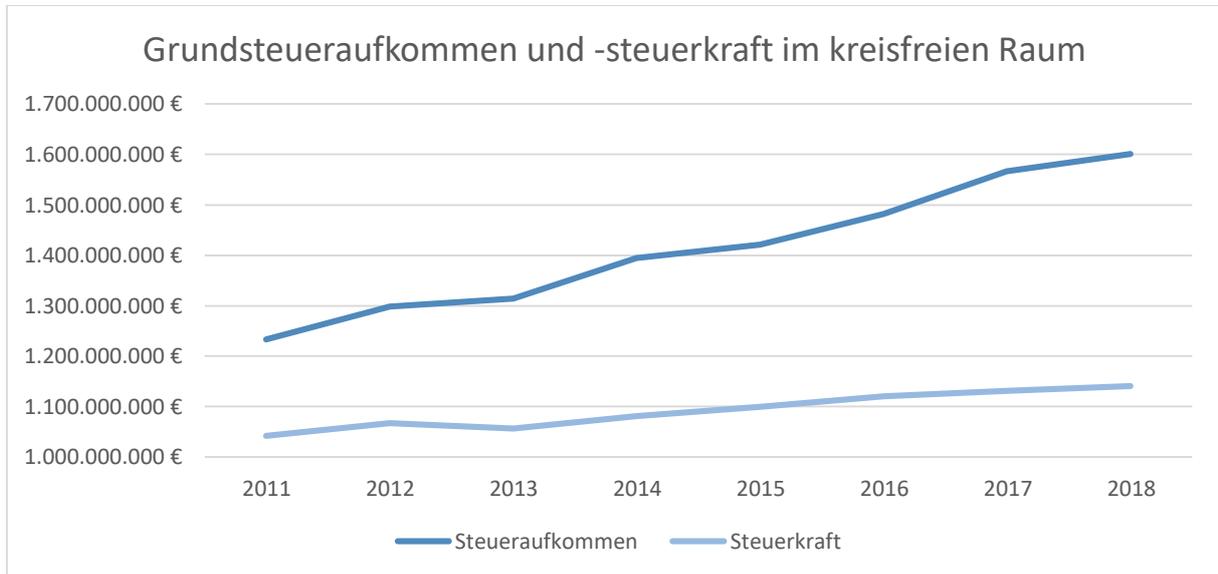


(Abbildung 11: eigene Darstellung nach Berechnung von IT.NRW)

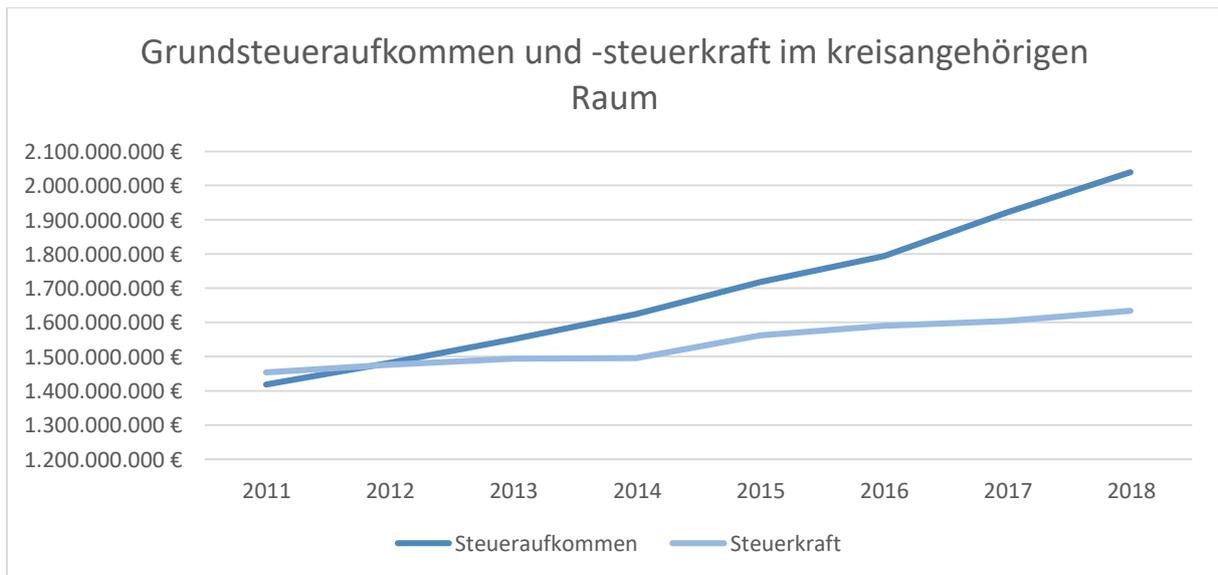
Nicht nur in absoluter Hinsicht zeigt sich die Unterbewertung der Gewerbesteuerkraft des kreisfreien Raumes, sondern auch bei einer prozentualen Betrachtung. So ist der prozentuale Abschlag auf das Steueraufkommen in Bezug auf die Steuerkraft im kreisfreien Raum mehr als dreimal so hoch als bei den kreisangehörigen Gemeinden.

Grundsteuer

Für die Grundsteuer ergibt sich ein ähnliches Bild, wenn auch die relativen Unterschiede in der Finanzkraftbemessung nicht ganz so groß sind wie bei der Gewerbesteuer. Aufgrund der vorliegenden Datensätze wurde auf die Werte zur Grundsteuer A und B zusammengefasst Bezug genommen.



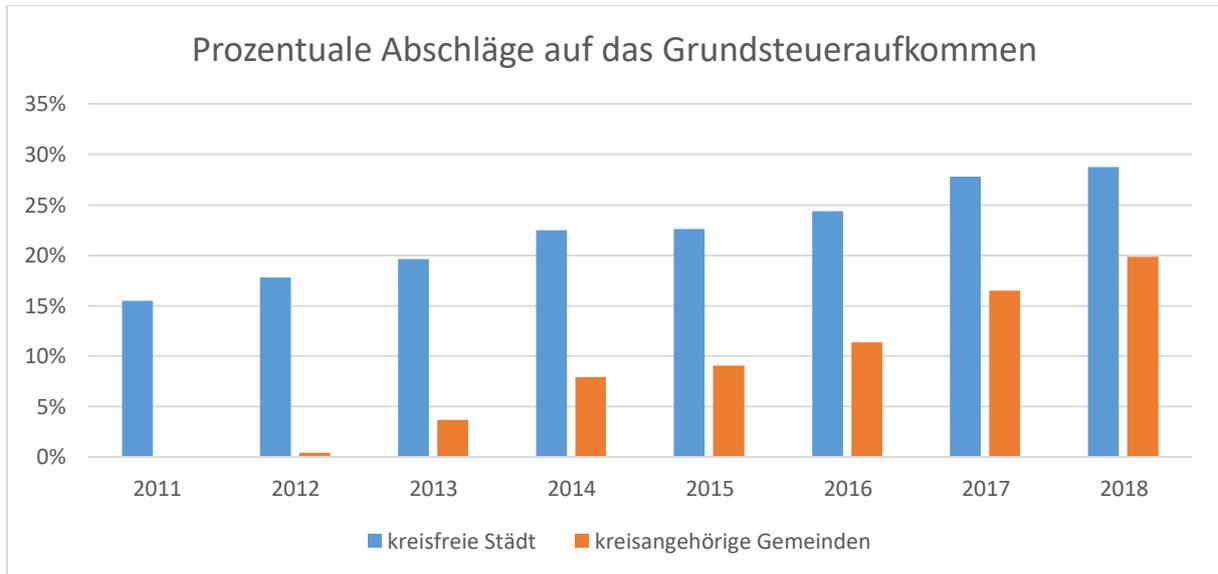
(Abbildung 12: eigene Darstellung nach Berechnung von IT.NRW)



(Abbildung 13: eigene Darstellung nach Berechnung von IT.NRW)

Die Differenz der fiktiven Grundsteuersteuerkraft im Sinne der Gemeindefinanzierungsgesetze und den tatsächlichen Steuereinnahmen für die Jahre 2011 bis 2018 beträgt für kreisfreien Raum - 2,57 Mrd. € und für den kreisangehöriger Raum - 1,24 Mrd. €.

Auch hier fällt der Abschlag für die kreisfreien Städte deutlich höher aus. Diese Differenz nimmt aufgrund des überproportionalen Anstiegs der Hebesätze im kreisangehörigen Raum ab 2015 ab.



(Abbildung 14: eigene Darstellung nach Berechnung von IT.NRW)

5. Zwischenfazit

Aufgrund der Untersuchungen der vorstehenden Datensätze zu den Hebesätzen der Jahre 2011 bis 2018 sind deutliche Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden erkennbar. Wie dargestellt lassen sich diese Unterschiede sowohl im Rahmen einfacher arithmetischer Lagemaße und deren Streuungsmaße sowie auch unter Berücksichtigung gewogener Maßzahlen erkennen. Insofern werden damit die Ergebnisse des „Finanzwissenschaftlichen Gutachtens zur weiteren/ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen“ unter der Leitung von Prof. Feld bestätigt. Damit erscheint eine nach Rechtstellung getrennte Ermittlung der Nivellierungshebesätze sowohl vor dem Hintergrund des finanzwissenschaftlichen Gutachtens als auch der eigenen Untersuchungen mit Unterstützung des statistischen Landesamtes (IT.NRW) möglich und gerechtfertigt.

Nach Rechtsstellung differenzierte Nivellierungshebesätze können dazu beitragen, die unter Punkt 4 angesprochenen Bewertungsdifferenzen abzumildern und auf diesem Wege realitätsnähere gemeindliche Finanzbedarfsrelationen aufzuzeigen.

6. Erkenntnisse über Ursachen der Hebesatzdifferenzen

Die Ursachen für die Höhe der Hebesätze sind vielfältig. Diese können beispielsweise das Ergebnis einer bestimmten Kommunalpolitik sein, sie können von der Infrastruktur oder der Lage einer Kommune abhängen, aber auch an den jeweiligen Finanzierungsbedarfen einer Kommune orientiert



sein. Diese Gründe können im kreisfreien als auch im kreisangehörigen Raum vorliegen; so beispielsweise in Monheim und Leverkusen. Hier war eine politische Richtungsentscheidung sowohl in einer kreisfreien als auch in einer kreisangehörigen Stadt ausschlaggebend für eine erhebliche Gewerbesteuer-Hebesatzsenkung.

Im Gemeindefinanzierungsgesetz kommt es jedoch gerade nicht auf die Ursachen bestehender Verhältnisse an. Der Finanzausgleich stützt sich auf pauschalierende und nicht einzelfallbezogene Parameter. Bei den fiktiven Hebesätzen geht es um die möglichst realitätsnahe und dennoch pauschalisierte Abbildung der realen Hebesätze. Denn es soll gerade die Steuerkraft einer Kommune möglichst real erfasst werden, um ihren Bedarf so genau wie möglich abzubilden. Dass dies bei 396 Kommunen und im Einzelfalls nicht immer möglich ist, ist nachvollziehbar.

Auch bei der Bedarfsermittlung wird nicht hinterfragt, warum eine Kommune viele SGB II – Bedarfsgemeinschaften oder warum sie wenig Schülerinnen und Schüler hat. Aus den bestehenden Tatsachen – unabhängig von deren Ursache – werden Schlussfolgerungen für den Finanzbedarf abgeleitet. Genauso ist es auch mit den differenzierten Hebesätzen im Gesetzentwurf. Innerhalb der Systematik der Gemeindefinanzierungsgesetze wird der Ansatz einer pauschalisierten Abbildung realer Zustände beibehalten. Das Einzelfälle nicht immer den Durchschnitt widerspiegeln, gilt sowohl bei den einheitlichen als auch bei den differenzierten Hebesätzen. Die Aussage, eine Differenzierung sei nicht angebracht, da einzelne Städte oder Gemeinden andere bzw. abweichende Strukturen oder Gegebenheiten mit sich bringen würden, trifft sowohl bei einheitlichen als auch bei differenzierten Hebesätzen zu.

Vor dem Hintergrund der Aussage des Gutachtens unter Leitung von Prof. Feld und den eigenen Untersuchungen ist die Setzung differenzierter Nivellierungshebesätze im Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2022 möglich und gerechtfertigt. Es bedarf zu diesem Schritt keiner weiteren Begründung der Ursachen unterschiedlich hoher Realsteuerhebesätze.