

Gleichbehandlung bei der Finanzkraftberechnung

Position des Städtetags Nordrhein-Westfalen zu den fiktiven Hebesätzen im kommunalen Finanzausgleich

Im kommunalen Finanzausgleich spielt die Finanzkraft der einzelnen Städte und Gemeinden eine wichtige Rolle. Durch die Gegenüberstellung von Finanzkraft und Finanzbedarf wird ermittelt, ob und in welcher Höhe die einzelne Kommune Schlüsselzuweisungen erhält.

Die fiktiven Hebesätzen garantieren dabei eine faire Behandlung aller Städte und Gemeinden: Während die Kommunen im Rahmen ihrer Hebesatzautonomie die Höhe der tatsächlichen Hebesätze nach eigenen Maßstäben festlegen können, sorgen die einheitlichen fiktiven Hebesätze dafür, dass sich dieser Gestaltungsspielraum nicht auf die Finanzkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich – und damit auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen – auswirkt.

Immer wieder wird von interessierter Seite gefordert, die bewährte Methodik der einheitlichen Finanzkraftberechnung so umzugestalten, dass für kleinere Gemeinden ein niedrigerer fiktiver Hebesatz angerechnet wird als für größere Städte. Dem ist in aller Deutlichkeit entgegnet zu werden.

Unterschiedliche fiktive Hebesätze verstoßen gegen die Chancengleichheit

Nach Gemeindegröße gestaffelte „differenzierte“ fiktive Realsteuerhebesätze würden große Gemeinden künstlich „reich“ und kleine Gemeinden künstlich „arm“ rechnen. Die Folge wäre eine massive Umverteilung im Gemeindefinanzierungsgesetz zugunsten der kleineren und zulasten der größeren Gemeinden. Damit würde das Gebot der Chancengleichheit zwischen den Gemeinden in eklatanter Weise verletzt und die Städte als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung in NRW zusätzlich geschwächt.

Die interessengeleitete Behauptung, größere Städte seien generell in der Lage, höhere Hebesätze als kleine Gemeinden festzusetzen, ist in mehrfacher Hinsicht unzutreffend: Die relativ hohen Realsteuerhebesätze der großen und größeren Kernstädte haben ihre Ursache in höheren Finanzbedarfen und der Haushaltsmisere zahlreicher städtischer Haushal-

te. Als Zentren der Produktion, Versorgung und Kultur übernehmen die großen und größeren Städte viele Aufgaben für das Umland. Als soziale Brennpunkte tragen sie Sonderlasten, die nur unzureichend dotiert werden.¹ Um die daraus resultierenden Haushaltslücken zu schließen, haben viele Städte ihre Hebesätze ein um das andere Mal erhöhen müssen. Insbesondere die Stärkungspaktkommunen mussten auf Hebesatzerhöhungen zurückgreifen, um die Ziele der Haushaltssanierungspläne einzuhalten.²

Kommunale Hebesatzautonomie respektieren

Die unterschiedlichen Hebesatzniveaus sind Ausdruck kommunaler Entscheidungen und bestehender Haushaltszwänge vor Ort: So betrug der Gewerbesteuerhebesatz in Düsseldorf im Jahr 2018 beispielsweise 440 v.H. und in Köln 475 v.H., während er u.a. in Oberhausen (580 v.H.), Mülheim an der Ruhr (550 v.H.), Marl (530 v.H.) oder Hagen (520 v.H.) deutlich höher lag. Und doch käme niemand auf den Gedanken, Oberhausen, Mülheim a.d.R., Marl oder Hagen ein höheres Steuererhebungspotential als Köln oder Düsseldorf zu unterstellen. Gleiches gilt für den kreisangehörigen Raum: So liegt beispielsweise der Hebesatz von Waldbröl mit 575 v.H. deutlich über dem Niveau von Düsseldorf.

Würde der kommunale Finanzausgleich differenzierte Hebesätze bei der Steuerkraftermittlung heranziehen, dann würde in diese Hebesatzautonomie eingegriffen. Städte und Gemeinden, die ihre Hebesätze zu Konsolidierungszwecken erhöht haben, würden dafür „bestraft“. Eine erhebliche Ungleichbehandlung im kommunalen Finanzausgleich wäre die Folge.

Die Höhe des Hebesatzes ist nicht durch die Einwohnerzahl bestimmt

Für eine derartige Ungleichbehandlung kann nicht auf die individuellen Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden verwiesen werden. Denn Gemeinden mit mehr Einwohnern besitzen nicht grundsätzlich auch ein höheres Hebesatzpotential. Zu diesem Schluss kam u.a. das ifo-Institut 2008: Aus theoretischer Sicht

sei „zu bezweifeln, dass die höheren Hebesätze in einwohnerstarken Gemeinden eindeutig ein größeres Potential für einen Hebesatzanstieg reflektieren und nicht etwa eine höhere Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, die mit einer größeren Bevölkerungszahl einhergeht.“³

Das FiFo Köln hat diese Einschätzung nochmals bestätigt: Durch eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze könne keine größere Realitätsnähe in der Erfassung der Steuerkraft erreicht werden.⁴ Einheitliche fiktive Hebesätze würden hingegen einen im Großen und Ganzen fairen Steuerwettbewerb zwischen großen und kleinen Kommunen ermöglichen.

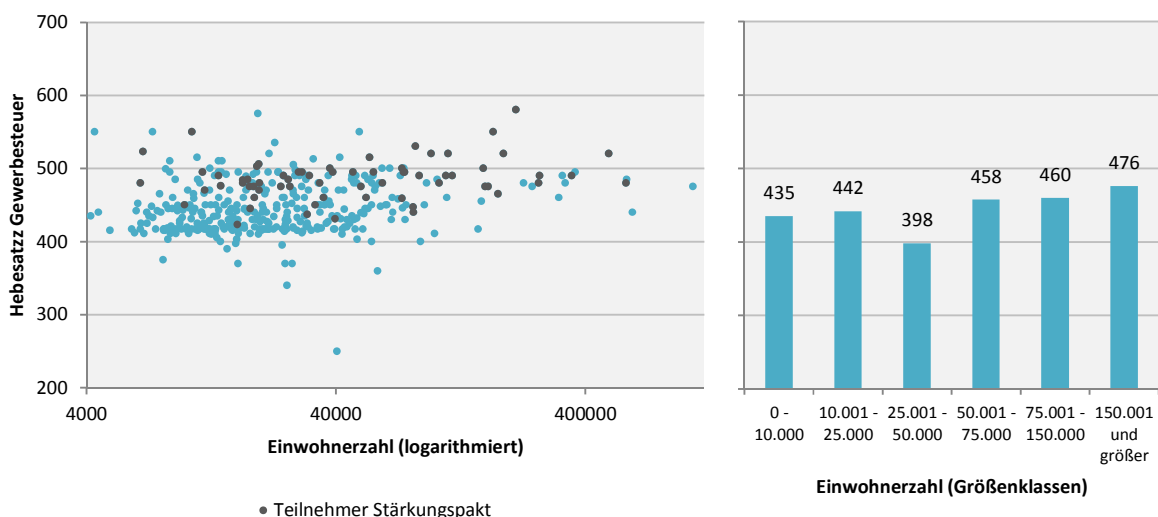
Dass zwischen der Höhe der Hebesätze und der Einwohnerzahl kein wesentlicher Wirkzusammenhang besteht, zeigen auch aktuelle Zahlen aus der Landesdatenbank von IT.NRW (vgl. Abb. 1 und 2). Bereits in der vereinfachten Darstellung des Gewerbesteuerhebesatzes nach Gemeindegrößenklassen wird deutlich, dass kein klares Aufwachsen der Hebesätze von kleineren Gemeinden zu größeren Städten festzustellen ist. Dies steht der Behauptung von Städte- und Gemeindebund NRW und Landkreistag NRW entgegen, die Hebesatzverteilung entspreche in ihrer Struktur der Verteilung in Baden-Württemberg, Bayern oder Rheinland-Pfalz.⁵

Noch deutlicher wird der fehlende Zusammenhang bei der Betrachtung einzelgemeindlicher Werte in Form einer Punktwolke. In dieser Darstellungsform wird die Bandbreite der Hebesätze innerhalb der gebildeten Gemeindegrößenklassen verdeutlicht.

Angesichts der erheblichen Streuung in allen Gemeindegrößenklassen ist ein klar aufwachsender Trend der Verteilung weder bei der Gewerbesteuer noch bei der Grundsteuer B abzulesen. Vielmehr finden sich in allen Größenklassen Kommunen mit sehr hohen sowie mit vergleichsweise niedrigen Hebesätzen. Dass die im Bundesvergleich überdurchschnittlich hohen Hebesätze der NRW-Kommunen maßgeblich auf Haushaltsnotlagen und Konsolidierungszwänge zurückzuführen ist, illustriert die gesonderte Einfärbung der Stärkungspaktkommunen in den Abbildungen. Diese Kommunen verzeichnen durchweg überdurchschnittliche Hebesätze.

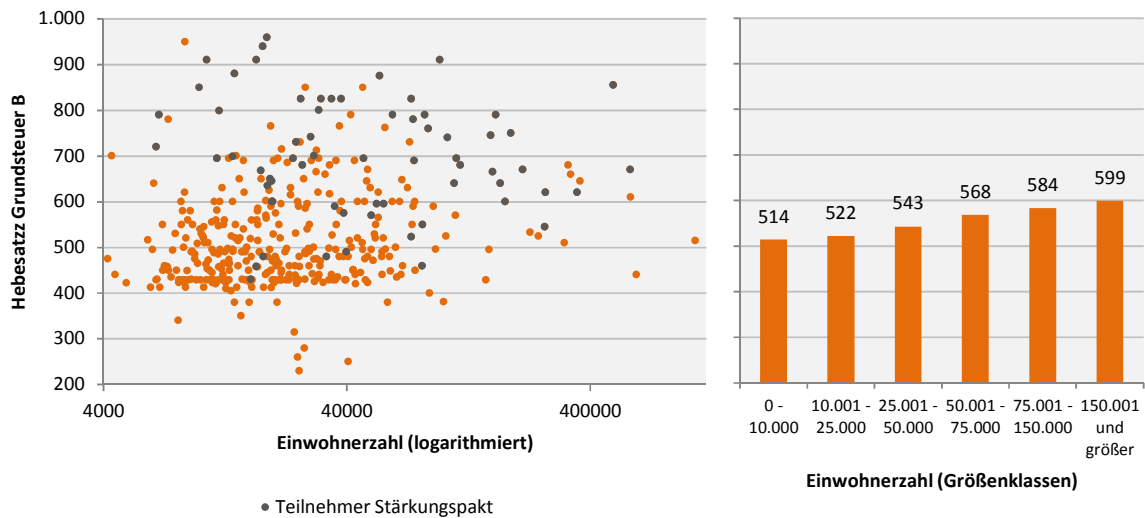
Die Korrelationskoeffizienten, die ein empirisches Maß für den Zusammenhang (nicht aber für die kausale Wirkung) bieten, unterstreichen dies. Auf einer Skala von 0 (keinerlei Zusammenhang) und 1 (vollständiger Gleichlauf) notieren die Gewerbesteuerhebesätze mit 0,15, die Hebesätze der Grundsteuer B mit 0,22.⁶ Damit lässt sich auch stochastisch nachweisen, dass kein wesentlicher Zusammenhang zwischen der Höhe der Hebesätze und der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde besteht.

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Gewerbesteuerhebesatz und Einwohnerzahl 2018



Quelle: IT.NRW, Landesdatenbank, 71231-01iz, eigene Berechnungen

Abbildung 2: Zusammenhang zwischen Grundsteuer B-Hebesatz und Einwohnerzahl 2018



Quelle: IT.NRW, Landesdatenbank, 71231-01iz, eigene Berechnungen

Differenzierung wäre verfassungsrechtlich fraglich

Vor dem Hintergrund der Verfassungsrechtsprechung wären differenzierte fiktive Hebesätze höchst fraglich. Der Verfassungsgerichtshof in Münster hat in den 90er Jahren deutlich betont, 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 mit Blick darauf hat, in welcher Höhe die Hebesätze für die Realsteuern festgesetzt werden können.⁷

Nach Auffassung der Richter gibt es keinen verfassungsrechtlich relevanten Anhaltspunkt dafür, dass größere Gemeinden regelmäßig eher in der Lage sind, höhere Hebesätze als die kleineren Städte und Gemeinden durchzusetzen.

Zuletzt hat das schleswig-holsteinische Landesverfassungsgericht verfassungsrechtliche Kritik an einem einheitlichen fiktiven Hebesatz zurückgewiesen.⁸ In dem Urteil hält das Landesverfassungsgericht fest, dass es der Finanzwissenschaft bislang nicht gelungen sei, „eine allseits akzeptierte und hinreichend handhabbare, das heißt nicht übermäßig komplexe Methode eventueller Staffelungen von anzusetzenden Hebesätzen zu entwickeln.“⁹

Einheitliche fiktive Hebesätze für eine faire Behandlung aller Städte und Gemeinden

Über das Finanzausgleichssystem wurden zuletzt mehr als 12 Mrd. Euro verteilt. Dies entspricht in etwa der Höhe der gesamten jährlichen Gewerbesteuererinnahmen aller Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens. Veränderungen an den Fundamenten dieses Systems ziehen eine erhebliche Umverteilungswirkung nach sich und führen zu im Vorfeld nicht vollständig absehbaren Verwerfungen.

Bei der Ermittlung der Finanzkraft erwartet der Städtetag Nordrhein-Westfalen weiterhin eine faire Behandlung aller Städte und Gemeinden. Dazu zählt auch ein einheitlicher fiktiver Hebesatz, der die kommunale Hebesatzautonomie berücksichtigt und Städte mit konsolidierungsbedingt hohen Hebesätzen nicht zusätzlich bestraft.

- 1 Vgl. Städtetag NRW, Städtische Aufgaben angemessen finanzieren, 2018.
- 2 Vgl. MIK NRW, Bericht über die Evaluation des Stärkungspaktes gem. § 13 Stärkungspaktgesetz (Lt.-Vorl. [16/4682](#))
- 3 Büttner et al., Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, 2008 (Lt.-Vorl. [14/1898](#)), Seite 131.
- 4 MIK NRW, Bericht der Landesregierung zur Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 03. Mai 2013, (Lt.-Vorl. [16/842](#)), zu Frage 14.
- 5 Landkreistag NRW/Städte- und Gemeindebund NRW, Gemeinsame Stellungnahme zur Studie des ifo-Instituts „Überprüfung der Einwohnergewichtung im System des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, 2019 (Lt.-Vorl. [17/1975](#)), Seite 42.
- 6 Das ifo-Institut hatte bereits mit Daten des Jahres 2011 nur niedrige Zusammenhangswerte von 0,18 (Gewerbesteuer) und 0,41 (Grundsteuer B) festgestellt und in diesem Zusammenhang von nur schwach ausgeprägten Korrelationen gesprochen (MIK NRW, Bericht der Landesregierung zur Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 03. Mai 2013, (Lt.-Vorl. [16/842](#)), zu Frage 13). Seither haben sich die Korrelationskoeffizienten teils deutlich weiter abgeschwächt.
- 7 Zuletzt VerFGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 9.7.1998, VerFGH 16/96 u.a.
- 8 LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27.1.2017, 5/15.
- 9 LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27.1.2017, 5/15, Rz. 154.