

**Finanzwissenschaftliche Überprüfung der
Differenzierung der fiktiven Hebesätze im GFG 2022**

Prof. Dr. Thiess Büttner

24. November 2022

Kontakt:

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Finanzwissenschaft

Lange Gasse 20

90403 Nürnberg

thiess.buettner@fau.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Fragestellung	1
2. Determinanten der Steuerpolitik	5
Abbildung 1: Haushaltskonsolidierung	7
Tabelle 1: Struktur der Gewerbesteuerzahler	10
3. Die Rechtsstellung einer Gemeinde als Determinante der Steuerpolitik	13
4. Berücksichtigung der Rechtsstellung bei der Bedarfsanalyse	15
5. Empirischer Befund	18
Abbildung 2: Hebesatzverteilung im Jahr 2018	19
Tabelle 2: Hebesätze Gewerbesteuer: Alternative Spezifikationen.....	22
Tabelle 3: Hebesätze Gewerbesteuer: Haushaltskonsolidierung.....	25
Tabelle 4: Hebesätze Grundsteuer B: Haushaltskonsolidierung	26
Tabelle 5: Hebesätze Grundsteuer A: Haushaltskonsolidierung	27
6. Finanzwissenschaftliche Begründung differenzierter fiktiver Hebesätze	28
7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	31
Anhang	35
Abbildung A1: Ausreißer-Problematik in der Basisspezifikation.....	36
Tabelle A1: Deskriptive Statistiken.....	37
Tabelle A2: Hebesätze Grundsteuer A: Alternative Spezifikationen.....	38
Tabelle A3: Hebesätze Grundsteuer B: Alternative Spezifikationen	39

1. Einleitung und Fragestellung

Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 (GFG) hat der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen die Regelungen im kommunalen Finanzausgleich zur Ermittlung der Steuerkraft geändert. Das GFG sieht erstmals vor, dass die Steuerkraft der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (im folgenden kreisangehörige Gemeinden) unterschiedlich ermittelt wird. Nach §9 werden bei Gewerbesteuer und bei der Grundsteuer B höhere fiktive Hebesätze für die kreisfreien Städte angewendet. Konkret wird bei der Gewerbesteuer mit einem Hebesatz von 435 statt 414 gerechnet. Für die Grundsteuer B schließlich wird bei den kreisfreien Städten ein Hebesatz von 511 angewendet, während bei den kreisangehörigen Gemeinden ein Hebesatz von 479 zur Anwendung kommt. Bei der Grundsteuer A kehrt sich das Verhältnis um: Bei den kreisfreien Städten wird ein niedrigerer Hebesatz von 235 statt 247 veranschlagt.

Diese Festsetzungen der sogenannten fiktiven Hebesätze haben unmittelbare Wirkungen auf die Verteilung der Finanzmittel im GFG. Denn je höher der fiktive Hebesatz für eine Gemeinde ist, desto höher ist die im GFG angerechnete Steuerkraft und desto geringer fallen die Schlüsselzuweisungen im Finanzausgleich aus. Die im GFG 2022 vorgesehene Differenzierung bei den fiktiven Hebesätzen führt also dazu, dass den kreisfreien Städten eine höhere Steuerkraft bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B zugerechnet wird als den kreisangehörigen Gemeinden. Die kreisfreien Städte gelten mithin im Rahmen des Finanzausgleichs als „reicher“ und erhalten im GFG 2022 auf diese Weise weniger Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. Die kreisangehörigen Gemeinden profitieren demgegenüber. Die Regelung bei der Grundsteuer A ist von der fiskalischen Wirkung her mangels Aufkommen vernachlässigbar.¹

In der Gesetzesbegründung verweist der Gesetzgeber darauf, dass kreisfreie Städte bei bestimmten statistischen Lageparametern höhere Werte für die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B aufweisen. Um die Steuerkraft der Gemeinden angemessen abzubilden, sei es angesichts dieses statistischen Befundes erforderlich, eine Staffelung der fiktiven Hebesätze nach der institutionellen Stellung der Gemeinden vorzusehen. Die möglichen Gründe für die

¹ Das Aufkommen der Gewerbesteuer betrug in Nordrhein-Westfalen im vergangenen Jahr rund 745 Euro pro Einwohner, bei der Grundsteuer B etwa 216 Euro pro Einwohner und bei Grundsteuer A knapp 3 Euro pro Einwohner.

ermittelten statistischen Unterschiede werden vom Gesetzgeber nicht erörtert. Für die Zukunft hat der Gesetzgeber eine stärkere Ausdifferenzierung der fiktiven Hebesätze angekündigt.²

Die Steuerkraft ist eine im GFG definierte, von den Steuereinnahmen abgeleitete Größe. Sie dient dazu, die Schlüsselzuweisungen an die einzelnen Gemeinden zu bemessen. Konkret richtet sich die Höhe der Schlüsselzuweisungen nach dem Unterschied zwischen der Ausgangsmesszahl und der Steuerkraft einer Gemeinde. Die Ausgangsmesszahl ist dabei eine fiktive Größe des Finanzbedarfs, die anhand von Bedarfsindikatoren festgelegt wird. Auch die Steuerkraft ist ein fiktives Maß, denn zur Bestimmung der Steuerkraft werden nicht die tatsächlichen Hebesätze der Gemeinden, sondern die fiktiven Hebesätze herangezogen.

Der Gesetzgeber betont in seiner Gesetzesbegründung zum GFG 2022, dass die Verwendung von fiktiven Hebesätzen bei der Ermittlung der Steuerkraft strategisches Verhalten der Gemeinden ausschließen soll. Gemeint ist hier, dass, bei einer Bestimmung der Steuerkraft durch Anwendung des tatsächlichen Hebesatzes, eine Gemeinde durch Wahl eines niedrigeren Hebesatzes höhere Zuweisungen erhalten könnte. Würden die tatsächlichen Hebesätze bei der Ermittlung der Steuerkraft herangezogen, würde das GFG einen starken Anreizeffekt auslösen, die Hebesätze niedrig anzusetzen.

Diese Argumentation ist zwar für sich genommen nachvollziehbar. Bei der Verwendung fiktiver Hebesätze geht es aber nicht in erster Linie darum, strategisches Verhalten der Gemeinden zu vermeiden. Tatsächlich entfaltet auch der steuerkraftbasierte Finanzausgleich Anreizeffekte auf die gemeindliche Steuerpolitik.³ Dies ist gerade in Nordrhein-Westfalen relevant, wo aus Sicht der Forschung die relativ hohen fiktiven Hebesätze als eine wesentliche Erklärung für die im Bundesvergleich besonders hohen Hebesätze der Realsteuern angesehen werden.⁴

² Die Regierungskoalition will hiervon offenbar abrücken. „Wir verzichten auf die Umsetzung der zweiten Stufe in der Differenzierung der fiktiven Hebesätze.“ Vgl. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN vom 23. Juni 2022, S.106.

³ Vgl. Büttner, T. (2006), The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy, *Journal of Public Economics*, 90(3), 477-497, Egger, P., Koethenbueger, M., Smart, M. (2010), Do fiscal transfers alleviate business tax competition? Evidence from Germany. *Journal of Public Economics*, 94(3-4), 235-246.

⁴ Siehe zum Beispiel Baskaran, T. (2014), Identifying local tax mimicking with administrative borders and a policy reform, *Journal of Public Economics*, 118, 41-51, und Rauch, A., und Hummel, C. A. (2016), How to stop the race to the bottom, *International Tax and Public Finance*, 23(5), 911-933.

Bei der Verwendung fiktiver Hebesätze geht es primär darum, die Vergleichbarkeit der Steuereinnahmen zwischen den Gemeinden herzustellen.⁵ Das ergibt sich zwingend aus der Konstruktion des GFG: Sehen sich zwei Gemeinden dem gleichen (fiktiven) Finanzbedarf gegenüber, soll die Gemeinde, die vergleichsweise geringe Steuereinnahmen hat, höhere Zuweisungen erhalten. Die Anrechnung des tatsächlichen Hebesatzes würde diesen Vergleich unterminieren. Würde beispielsweise die Gemeinde mit den niedrigeren Steuereinnahmen zur Deckung des Finanzbedarfs ihre Hebesätze stärker anspannen, wäre dies kein Zeichen einer vergleichsweise hohen Steuerkraft. Im Gegenteil, die Hebesätze wären die Folge der im Vergleich zu den Ausgaben geringen Steuereinnahmen. Wegen der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich müsste die Gemeinde aber ihre Einnamenschwäche durch höhere Steuern kompensieren. Würde man die Steuerkraft unter Zugrundelegung des tatsächlichen Hebesatzes ermitteln, würde daher die Gemeinde mit bei gleichen Hebesätzen eher geringen Steuereinnahmen im GFG benachteiligt. Würden umgekehrt die Einnahmen einer Gemeinde relativ hoch sein, könnte die Gemeinde die Anspannung der Hebesätze lockern. Die geringeren Hebesätze wären dann aber kein Zeichen mangelnder Einnahmen. Würde man hier die Steuerkraft anhand des tatsächlichen Hebesatzes ermitteln, würde die Gemeinde im GFG übervorteilt.

Es ist hervorzuheben, dass sich solche systematischen Verzerrungen bei Verwendung des tatsächlichen Hebesatzes auch bei Unterschieden im Finanzbedarf einstellen würden. Haben also zwei Gemeinden bei gleichen Hebesätzen die gleichen Einnahmen, aber weist die eine Gemeinde einen höheren Finanzbedarf auf, wird sie höhere Hebesätze veranschlagen, um den Haushaltsausgleich zu sichern. Die Anrechnung des tatsächlichen Hebesatzes würde hier also dazu führen, dass bei dieser Gemeinde eine höhere Steuerkraft ermittelt würde, obschon lediglich der Finanzbedarf höher ist. Dies gilt selbst dann, wenn der höhere Finanzbedarf in der Ausgangsmesszahl nach §8 GFG berücksichtigt wird und zu höheren Schlüsselzuweisungen führt. Denn das GFG nimmt keine vollständige Deckung des unterstellten Finanzbedarfs vor. Der anhand von Indikatoren errechnete Finanzbedarf wird vielmehr zur Ermittlung der Ausgangsmesszahl mit dem einheitlichen Grundbetrag gemäß § 28 Absatz (1) bewertet, der so bestimmt wird, dass die zur Verfügung gestellten Beträge gerade aufgebraucht werden. Vereinfacht ausgedrückt: die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird durch die insgesamt zur Verfügung

⁵ Siehe z.B. Scherf, W., (2000), Die Bedeutung der Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich, in: R. Lüdeke, W. Scherf, W. Steden (Hg.), *Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik*, Festschrift für Alois Oberhauser zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot, 499-524.

stehende Schlüsselmasse „gedeckt“. Zudem werden nur 90% der Unterschiede zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraft ausgeglichen.

Die Feststellung des tatsächlichen Finanzbedarfs liegt zudem in der Verantwortung der Gemeinde. Wenn die Gemeinde ihren Finanzbedarf im Rahmen ihrer eigenen Bewertung der örtlichen Erfordernisse höher veranschlagt und dies durch die Anpassung ihrer Hebesätze finanziert, würde eine Berechnung der Steuerkraft anhand der tatsächlichen Hebesätze automatisch zu Mindereinnahmen aus verringerten Schlüsselzuweisungen führen. Eine Berechnung der Steuerkraft anhand des tatsächlichen Hebesatzes wäre mithin ein direkter Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Gemeindeautonomie.

Hier wird deutlich, dass es im Rahmen des GFG nicht statthaft ist, ohne Rücksicht auf die Verhältnisse in den Gemeinden für einzelne Gemeinden oder Gruppen von Gemeinden den fiktiven Hebesatz an die von diesen tatsächlich erhobenen Hebesätze anzupassen. Das GFG 2022 orientiert sich bei der Festlegung der Höhe der fiktiven Hebesätze zwar nicht an dem tatsächlichen Hebesatz der jeweiligen Gemeinde aber an Mittelwerten der tatsächlichen Hebesätze von Gruppen von Gemeinden, nämlich den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden. Auch wenn der statistische Befund auf Unterschiede zwischen Gruppen hinweist, kann die Anpassung der Hebesätze an diese Unterschiede aus den zuvor genannten Gründen gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung verstoßen. Mit Blick auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW zur Zulässigkeit von Differenzierungen bei der Höhe der fiktiven Hebesätze und zum Gebot der Systemgerechtigkeit stellen sich in diesem Zusammenhang folgende Fragen:⁶

- Taugt das Kriterium der Kreisfreiheit dazu, alle Gemeinden mit in etwa ähnlichen Voraussetzungen derselben Gruppe zuzuweisen?
- Bestehen nach Ausschöpfung aller Erkenntnismöglichkeiten deutlich günstigere Voraussetzungen für die Festsetzung höherer Hebesätze bei den kreisfreien Städten?
- Bewirkt die Differenzierung bei der Höhe der fiktiven Hebesätze einen Widerspruch im System des kommunalen Finanzausgleichs nach GFG?

⁶ Siehe insbesondere Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 6. Juli 1993 – Az. VerfGH 9/92, VerfGH 22/92.

Zur Beantwortung dieser Fragen soll im Folgenden zunächst diskutiert werden, welche Gründe aus Sicht der Finanzwissenschaft den vom Gesetzgeber ermittelten Hebesatzunterschieden zugrunde liegen könnten. Anschließend wird der vom Gesetzgeber vermutete Einfluss der Rechtsstellung der Gemeinden diskutiert. Abschnitt 4 setzt sich mit der Frage auseinander, ob die Rechtsstellung bei der Bedarfsanalyse berücksichtigt werden sollte. Abschnitt 5 befasst sich mit dem empirischen Befund von Unterschieden in den Hebesätzen zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden. Abschnitt 6 stellt die Frage nach der finanzwissenschaftlichen Rechtfertigung für eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze. Abschnitt 7 fasst die Ergebnisse zusammen und endet mit einer Schlussfolgerung unter Bezug auf die gestellten Fragen.

2. Determinanten der Steuerpolitik

In der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland entscheiden die Gemeinden über die Hebesätze der Realsteuern und mithin unmittelbar über die Steuerbelastung. Anpassungen bei den Hebesätzen werden durch die gewählten Vertreter im Gemeinderat bzw. im Stadtrat beschlossen. Diese Hebesatzautonomie befähigt die Gemeinden dazu, die Deckungsmittel zur Finanzierung ihres Haushaltes entsprechend der Haushaltlage und ihrer Haushaltsplanung anzupassen. Die Hebesatzautonomie ist somit wesentlicher Teil der Finanzautonomie der Gemeinden.

Haushaltslage

In der Finanzwissenschaft wird die Entscheidung über Anpassungen der Steuerbelastung üblicherweise als Abwägungsprozess zwischen dem Nutzen einer Ausweitung des Angebots an öffentlichen Leistungen und dem Nutzen einer alternativen privaten Verwendung der Mittel gesehen. In Analogie zur Nutzentheorie wird unterstellt, dass eine Ausweitung des Angebots an öffentlichen Leistungen zu einem höheren Nutzen führt, dieser Nutzenzuwachs sinkt aber mit dem Niveau des Angebots an öffentlichen Leistungen. Diese Sichtweise ist auch grundlegend im Kontext der Kommunalfinanzen.⁷ Hieraus ergeben sich Voraussagen über die gemeindliche Steuerpolitik. Beispielsweise würde eine klamme Haushaltslage, die eine Einschränkung von öffentlichen Leistungen erfordert, zu einem vergleichsweise hohen Nutzen bei

⁷ Vgl. Rubinfeld, D. L. (1987), The economics of the local public sector, *Handbook of Public Economics* (Vol. 2, 571-645.

einer Ausweitung des Angebots von Leistungen führen. Für die Abwägung von Vor- und Nachteilen einer Steuererhöhung durch die örtliche Gemeinde würde daher unter sonst gleichen Umständen von der Finanzwissenschaft eine Steuererhöhung prognostiziert. Bei vollen Kassen wäre umgekehrt mit Steuersenkungen zu rechnen.

In der Praxis der kommunalen Finanzen kommt hinzu, dass die Finanzwirtschaft der Gemeinden der Kommunalaufsicht unterliegt. Viele Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sehen sich nicht in der Lage einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Im Regelfall ist dann ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, das von der Kommunalaufsicht genehmigt werden muss.⁸ Da die Gemeinde gehalten ist, ihre Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen, beinhalten Haushaltssicherungskonzepte vielfach eine Verpflichtung, die Hebesätze zu erhöhen.⁹ Selbst wenn die Gemeinde in der Abwägung der Vor- und Nachteile zum Schluss kommen sollte, dass sie die Hebesätze besser nicht erhöht, wird sie dies vielleicht dennoch beschließen, um eine Genehmigung ihres Haushalts zu erreichen. Im Jahr 2011 wurde zudem der Stärkungspakt Stadtfinanzen eingeführt, der Konsolidierungshilfen für Gemeinden mit schwieriger Haushaltssituation vorsieht. Die teils pflichtig, teils freiwillig teilnehmenden Gemeinden müssen einen Haushaltssanierungsplan vorlegen, der auch die Hebesatzpolitik umfasst. Auch hier ergibt sich aus dem Genehmigungserfordernis ein Anreiz höhere Hebesätze zu wählen.

Wenn Gemeinden, die einem Haushaltssicherungskonzept oder einem Haushaltssicherungsplan unterliegen, in der Gruppe der kreisfreien Städte besonders stark vertreten wären, könnte dies ganz im Einklang mit der finanzwissenschaftlichen Diskussion erklären, warum höhere Hebesätze veranschlagt werden.

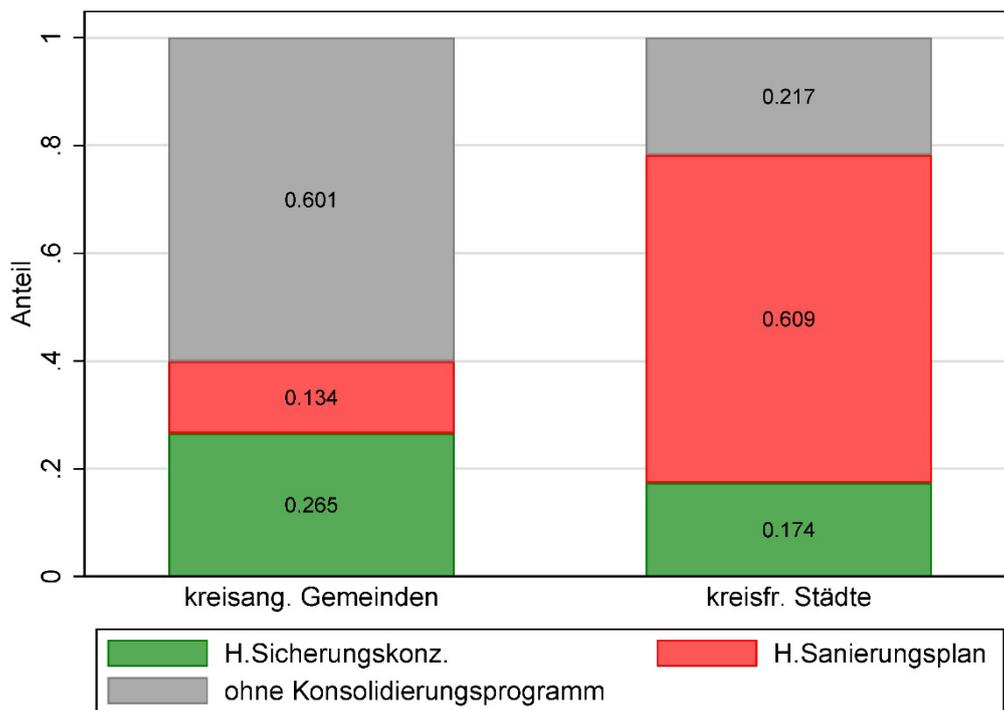
Für das Jahr 2017 zeigt Abbildung 1 die Anteile der Gemeinden auf, die an den Programmen zur Haushaltskonsolidierung teilnehmen. Tatsächlich sind Haushaltssicherungskonzepte sowohl unter kreisangehörigen Gemeinden wie kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen weit verbreitet, die Anteile liegen bei 27% bzw. 17%. Haushaltssanierungspläne sind häufiger von kreisfreien Städten vorgelegt worden, hier liegt der Anteil bei 60%. Sollten gerade die Sanie-

⁸ Für eine Übersicht der betroffenen Kommunen siehe die Antwort der Landesregierung auf die kleine Anfrage 3891 vom 24. Juni 2020 des Abgeordneten Stefan Kämmerling SPD in Landtag Nordrhein-Westfalen (2020), 17. Wahlperiode Drucksache 17/10182 vom 9.7.2020.

⁹ Für eine Diskussion der Haushaltssicherungskonzepte siehe z.B.: Geißler, R. (2009), *Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung: Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich*, Universitätsverlag Potsdam.

rungspläne mit höheren Hebesätzen verbunden sein, könnten die Unterschiede in den Hebesätzen der beiden Gruppen von Gemeinden durchaus mit diesen Programmen erklärt werden. Dies wäre dann aber primär ein Anzeichen für einen Konsolidierungsbedarf und nicht für eine höhere Einnahmekraft.

Abbildung 1: Haushaltskonsolidierung



Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der von der Landesregierung bereitgestellten Daten in Landtag Nordrhein-Westfalen (2020), a.a.O. Die Zahlen reflektieren den Stand zum 31.12.2017 und somit am Ende des Untersuchungszeitraums, der im vorliegenden Gutachten wie in Feld et al. (2020) die Jahre 2013-2017 umfasst. Der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzept beträgt 0,265, bei den kreisfreien Städten ist der Anteil 0,174. Der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden mit Haushaltssanierungsplan beträgt 0,134, bei den kreisfreien Städten ist der Anteil 0,609.

Politische Präferenzen

Neben den budgetbezogenen Einflussfaktoren betont die Finanzwissenschaft, dass die Bewertung des Nutzens öffentlicher Leistungen letztlich durch die Bürgerinnen und Bürger erfolgt, die allerdings durchaus unterschiedliche Bewertungen vornehmen. Unter bestimmten Annahmen über den politischen Entscheidungsfindungsprozess, beispielsweise anhand des Medi-

anwählertheorems, werden die politischen Bewertungen auf die Wählerpräferenzen zurückgeführt.¹⁰ Je nach den politischen Mehrheiten wird also die Ausweitung von öffentlichen Leistungen auch von den gewählten Vertretern als mehr oder weniger nutzenstiftend angesehen. Die Literatur zur politischen Ökonomie leitet auf dieser Grundlage Zusammenhänge zwischen den politischen Präferenzen und der Steuerpolitik her.

Diese Überlegungen lassen sich auf die gemeindliche Steuerpolitik in Nordrhein-Westfalen übertragen. Beispielsweise könnten die Wahlergebnisse als Indikatoren für die politischen Präferenzen der Wahlberechtigten dienen. Büttner et al. (2019) zeigen, dass die Stimmenanteile der politischen Parteien sich in den tatsächlichen Ausgaben der Gemeinden widerspiegeln.¹¹ Wenn sich die politischen Mehrheitsverhältnisse in der Gruppe der kreisfreien Städte von denen in den kreisangehörigen Gemeinden unterscheiden, könnte auch dies Hebesatzdifferenzen erklären. Dies wäre dann aber primär ein Anzeichen für im Rahmen der Gemeindeautonomie legitime Präferenzunterschiede und nicht für eine höhere Einnahmekraft.

Steuerlast

Die Finanzwissenschaft nimmt aber nicht nur die Mittelverwendung und mithin die positiven Effekte einer Leistungsausweitung in den Blick. Sie berücksichtigt auch im Detail, welche Lasten den Privaten aus den Steuern resultieren, welche Nutzenverluste eine Steuererhöhung für diese bedeutet bzw. welche Nutzensteigerungen eine Steuersenkung herbeiführen würde. Bei dieser Betrachtung werden nicht nur die Steuerlasten als solche, sondern auch die wirtschaftlichen Folgen der Besteuerung berücksichtigt, die sich allerdings zwischen den Steuern unterscheiden.

Die Belastungswirkungen sind bei der Grundsteuer komplex. Solange nur der Bodenwert besteuert wird, geht die Literatur zumeist davon aus, dass die Steuer den Eigentümer trifft.¹² Auch bei der Grundsteuer auf Wohnimmobilien, wird davon ausgegangen, dass vor allem die Bürger

¹⁰ Für eine Einführung siehe Romer, T., Rosenthal, H. (1979), The elusive median voter, *Journal of Public Economics*, 12(2), 143-170.

¹¹ Vgl. Büttner, T., Dörr, L., Gäbler, S., Kauder, B., Krause, M., Potrafke, N. (2019), *Überprüfung der Einwohnergewichtung im System des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen* (No. 105), ifo-Forschungsberichte.

¹² Wilson, J. D. (2006), *Property and land taxation*, in: *A Companion to Urban Economics*, ed. by RJ Arnott, and DP McMillen, 348-372.

belastet werden, die ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben.¹³ Je nach Mobilität und Eigentümerstruktur kann die Steuerlast auch auf Eigentümer weitergewälzt werden, die ihren Wohnsitz außerhalb der Gemeinde haben. Da ein solcher Steuerexport die Kosten aus Sicht der Gemeinde senkt, würde hieraus tendenziell ein höherer Steuersatz resultieren.¹⁴ Haben viele Immobilieneigentümer in den kreisfreien Städten ihren Wohnsitz in einer anderen Gemeinde, könnten die Hebesätze der Grundsteuer entsprechend höher sein. Dies ist bislang allerdings nicht untersucht worden.

Die Gewerbesteuer ist eine Unternehmenssteuer. Entsprechend wäre zu erwarten, dass die Steuerlast zunächst auf die Eigentümer bzw. Anteilseigner entfällt. Da sich bei einem höheren Hebesatz aber die Rendite nach Steuern verringert, ist mit veränderten wirtschaftlichen Entscheidungen zu rechnen, die zum einen dazu führen, dass die Steuerlast weitergewälzt wird. Zum anderen folgt aus der Veränderung der wirtschaftlichen Entscheidungen, dass die Kosten der Besteuerung über den eigentlichen Steuerbetrag hinausgehen.¹⁵

Eine im Kontext der Gewerbesteuer wichtige Entscheidungswirkung ergibt sich aus der Mobilität. Die verringerte Rendite nach Steuern senkt die Attraktivität einer Gemeinde als Standort für Firmen, für Betriebsteile oder für den Ausbau eines bestehenden Betriebs. Dies unterminiert die Wertschöpfung in einer Gemeinde und führt zu einem Rückgang der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Im Ergebnis führt ein Anstieg des Hebesatzes deshalb nicht zu einer proportionalen Ausweitung der Steuereinnahmen. Je nachdem wie stark die Beeinträchtigung des Standorts ist, steigen die Steuereinnahmen möglicherweise nur schwach oder auch gar nicht.¹⁶ Neben dem negativen Effekt auf die steuerliche Bemessungsgrundlage führt der Hebesatzanstieg auch zu verringerten Einkommen und Beschäftigungsmöglichkeiten für in der Gemeinde wohnende Arbeitskräfte.

¹³ Z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2010), *Reform der Grundsteuer*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

¹⁴ Dieser Zusammenhang wird z.B. im Kontext mit der Zweitwohnungsteuer diskutiert, vgl. Blankenburg, G. (2003), Rechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte der Zweitwohnungsteuer, *Wirtschaftsdienst*, 83(4), 272-276.

¹⁵ Die Literatur spricht hier von der Zusatzlast der Besteuerung. Siehe z.B. Brümmerhoff, D., und Büttner, T., (2018), *Finanzwissenschaft*, 12.Auflage.

¹⁶ Für empirische Evidenz, vgl. Fossen, F. M., Steiner, V. (2018), The Tax-rate Elasticity of Local Business Profits, *German Economic Review*, 19(2), 162-189, und Buettner, T. (2003). Tax base effects and fiscal externalities of local capital taxation: evidence from a panel of German jurisdictions, *Journal of Urban Economics*, 54(1), 110-128.

Allerdings ist bei der Gewerbesteuer die Einbindung in das System der Unternehmensbesteuerung zu berücksichtigen. Im Rahmen der großen Unternehmenssteuerreformen in den Jahren 2001 und 2008, wurde die direkte Anrechnung der Gewerbesteuerzahlungen auf die Einkommensteuerzahlungen eingeführt. Dadurch werden Personengesellschaften und Einzelunternehmen weitgehend von der Gewerbesteuer entlastet.¹⁷ Für Kapitalgesellschaften gibt es keine entsprechende Regelung. Je nachdem, welche Typen von Unternehmen unter den Gewerbesteuerzahlern überwiegen, unterscheiden sich daher die effektiven Belastungen. Dominieren Einzelunternehmen und Personengesellschaften, sind die Belastungen deutlich niedriger. Die empirische Forschung zeigt, dass dies von den Gemeinden tatsächlich für Steuererhöhungen genutzt wird.¹⁸

Tabelle 1: Struktur der Gewerbesteuerzahler

Anteil der Kapitalgesellschaften	Kreisfreie Städte	Kreisangehöriger Raum
... an der Zahl der Steuerzahler mit positivem Steuermessbetrag	0,292	0,249
... am Steuermessbetrag	0,535	0,443

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis von Daten der Gewerbesteuerstatistik von IT.NRW. Die Ursprungswerte beziehen sich auf die Vollerhebung des Jahres 2017. Der statistische Ausweis erfolgt auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Der Kreis Unna ist aus Datenschutzgründen ausgeschlossen. Die Stadt Aachen ist als Teil Städtereion erfasst.

Tatsächlich gibt es geringe Unterschiede in der Struktur der Steuerzahler zwischen kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum. Tabelle 1 zeigt eine Auswertung auf Basis der Gewerbesteuerstatistik des Jahres 2017. Demnach sind rund 29% der Steuerzahler mit positivem Steuermessbetrag in den kreisfreien Städten Kapitalgesellschaften. Im kreisangehörigen Raum sind es knapp 25%. Der Anteil des Steuermessbetrags, der auf Kapitalgesellschaften entfällt, unterscheidet sich etwas stärker. Er beträgt knapp 54% in den kreisfreien Städten und nur gut 44% im kreisangehörigen Raum. Die Steuerbelastung durch die Gewerbesteuer wäre bei gleichem Hebesatz in den kreisfreien Städten für die Steuerzahler demnach im Mittel höher, weil für einen größeren Teil keine Erstattung bei der Einkommensteuer erfolgt. Von daher dürfte es für die kreisfreien Städte allenfalls schwieriger sein, aber nicht leichter, höhere Hebesätze bei der Gewerbesteuer durchzusetzen.

¹⁷ §35 EStG sieht derzeit eine Anrechnung in Höhe des vierfachen des nach § 14 des Gewerbesteuergesetzes für das Unternehmen festgesetzten Steuermessbetrags vor. Dies entspricht der Steuerschuld bei einem Hebesatz von 400%. Durch die Wirkung auf den Solidaritätszuschlag ist die effektive Entlastung noch höher.

¹⁸ Büttner, T., Scheffler, W., von Schwerin, A. (2014). Die Hebesatzpolitik bei der Gewerbesteuer nach den Unternehmenssteuerreformen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 15(4), 346-354.

Standortkonkurrenz

Unter Bedingungen der Mobilität entsteht für Gemeinden das Erfordernis, die Belastung durch örtliche Steuern so auszugestalten, dass die Attraktivität als Standort von Haushalten und von Firmen gewährleistet ist. Nach dieser Sichtweise ist die Steuerpolitik durch das sogenannte Äquivalenzprinzip bestimmt. Bei Standortvorteilen, die evtl. auch ein besseres Angebot von öffentlichen Leistungen widerspiegeln, könnte dann auch ein höherer Steuersatz gefordert werden, ohne dass mit Abwanderungen zu rechnen ist. Diese Sichtweise ist insbesondere im Kontext der Reformdiskussion zur Gewerbesteuer vorgetragen worden.¹⁹ Nach dieser Sichtweise wäre etwa zu erwarten, dass Gemeinden in Ballungsräumen aufgrund der mit der höheren Verdichtung verbundenen höheren Standortattraktivität höhere Hebesätze veranschlagen als Gemeinden in der Peripherie.²⁰ Da kreisfreie Städte vergleichsweise einwohnerstark und höher verdichtet sind, könnte demnach eine höhere Hebesatzanspannung erwartet werden. Lucke (1994) weist darauf hin, dass diese Sichtweise insofern nur partial-analytischer Natur ist, als Standortvorteile sich auch in unterschiedlichen Immobilienpreisen niederschlagen.²¹ So steht außer Zweifel, dass in zentralen Orten mit hoher Einwohnerzahl und Einwohnerdichte auch die Immobilienpreise deutlich höher liegen. Selbst wenn die Hebesätze in den Ballungsgebieten aber höher angesetzt werden können, wäre die Rechtsstellung der Gemeinde indes nur eine Proxyvariable für die wirtschaftsgeographische Stellung und keine eigene Determinante der Steuerpolitik.

Aufgrund der mobilitätsbedingten Effekte der Gewerbesteuer auf die lokale Wirtschaft, besteht für Gemeinden die Möglichkeit, den Hebesatz als strategisches Instrument der Standortpolitik einzusetzen. Senkt eine Gemeinde den Hebesatz, hat sie zwar zunächst geringere Einnahmen zur Verfügung, was Einschränkungen bei dem Angebot öffentlicher Leistungen nach sich ziehen würde. Allerdings profitiert die Gemeinde vielleicht in der Standortkonkurrenz mit anderen Gemeinden und kann die Ansiedlung von Firmen oder Betriebsteilen erreichen. Zwar bewertet die Finanzwissenschaft die Standortkonkurrenz von Gemeinden als grundsätzlich sinnvoll, weil sie Anreize schafft, ein attraktives Angebot von öffentlichen Leistungen bereitzustellen. Die

¹⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, (1982), *Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, und Homburg, S. (2000), Reform der Gewerbesteuer. *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 39, 42-55.

²⁰ Vgl. Hardt, U. (1988), *Kommunale Finanzkraft: Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich*. Peter Lang, Frankfurt, und Zimmermann, H. (2009), *Kommunal Finanzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft* (Vol. 211). BWV Verlag.

²¹ Vgl. Lucke, B. (1994), Zur Theorie der Nivellierungssteuerhebesätze, *FinanzArchiv/Public Finance Analysis* (51) 2, 212-233.

Konkurrenz mit den Mitteln der Steuerpolitik, der sogenannte Steuerwettbewerb wird aber überwiegend kritisch gesehen. Denn einer erfolgreichen Standortpolitik, die mit geringen Hebesätzen wirtschaftliche Aktivität anzieht, steht zumindest teilweise der Verlust von Wirtschaftskraft in anderen Gemeinden gegenüber. Insofern werden die Kosten niedrigerer Hebesätze teilweise auf andere abgewälzt. Dies ist aus der übergeordneten Perspektive des Landes problematisch.

Die finanzwissenschaftliche Literatur unterstreicht, dass die Neigung, den Hebesatz der Gewerbesteuer zu einem strategischen Instrument der Standortpolitik zu machen, unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Insbesondere kleine Gemeinden haben einen starken Anreiz sich aktiv in den Steuerwettbewerb einzubringen. Da sie bei gleichen Hebesätzen nur einen geringen Anteil der Wertschöpfung des Landes auf sich vereinigen, können sie durch niedrige Hebesätze relativ viel zu Lasten anderer Gemeinden gewinnen.²²

Ergebnis

Die obige Diskussion hat gezeigt, dass aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine Reihe von Einflussfaktoren bestimmt werden können, die Hebesatzunterschiede bei den Realsteuern begründen. Im Einzelnen sind dies:

- Finanzausstattung
- Finanzbedarf
- Konsolidierungsbedarf
- Politische Präferenzen
- Struktur der Steuerzahler
- Struktur der Grundstückseigentümer
- Standortvor- und -nachteile
- Steuerwettbewerb

Die genannten Einflussfaktoren können sehr wohl beobachtete Unterschiede zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher Rechtsstellung erklären. Schließlich unterscheiden sich die Charakteristika der Gemeinden zwischen den Gruppen der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden. So haben die kreisfreien Städte z.B. zumeist deutlich größere Einwohnerzahlen als die kreisangehörigen Gemeinden – in Nordrhein ist die mittlere Einwohnerzahl der kreisfreien

²² Z.B. Bucovetsky, S. (1991), Asymmetric tax competition, *Journal of Urban Economics*, 30(2), 167-181. Wilson, J. D. (1991), Tax competition with interregional differences in factor endowments, *Regional Science and Urban Economics*, 21(3), 423-451.

Städte mehr als 12-mal so hoch wie die mittlere Einwohnerzahl der kreisangehörigen Gemeinden (siehe unten). Gemessen an den Haushaltssanierungsplänen stehen die kreisfreien Städte auch in deutlich größerem Ausmaß unter besonderen Konsolidierungspflichten. Der Gesetzgeber hat aber eine Differenzierung der Einnahmekraft aufgrund von Strukturmerkmalen der Gemeinden verworfen. Stattdessen wird die Rechtsstellung als ein eigenes institutionelles Strukturmerkmal der Einnahmekraft eingeführt.

3. Die Rechtsstellung einer Gemeinde als Determinante der Steuerpolitik

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wirft die Einführung der Rechtsstellung als ein eigenes Strukturmerkmal der Einnahmekraft die Frage auf, warum zwei Gemeinden, die in allen Strukturmerkmalen gleiche Bedingungen aufweisen, aber sich in der Rechtsstellung unterscheiden, regelmäßig Unterschiede in der Hebesatzpolitik aufweisen sollten. Eine mögliche Erklärung für solche Unterschiede könnte in den mit der Rechtsstellung verbundenen Gemeindeaufgaben liegen. Tatsächlich gibt es hier Unterschiede. Wesentliche Aufgaben der Gemeinden im Bereich der sozialen Sicherung oder der Jugendhilfe werden beispielsweise nicht von der kreisangehörigen Gemeinde, sondern vom jeweiligen Kreis geleistet.²³ Bei den kreisfreien Städten müssen diese Aufgaben jedoch in eigener Regie erfüllt werden. Zwar werden die kreisangehörigen Gemeinden zur Finanzierung der Kreise im Rahmen der Kreisumlage herangezogen. Allerdings erhalten die Kreise auch eigene Schlüsselzuweisungen. Daher könnte die Finanzierungslast aufgrund des umfangreicheren Aufgabenkatalogs der kreisfreien Städte tatsächlich systematisch höher sein. Demnach würden höhere Hebesätze auf eine strukturelle Unterfinanzierung kreisfreier Städte hindeuten.²⁴

Ein zweiter möglicher Grund, warum sich die Hebesatzpolitik von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden unterscheiden könnte, liegt in der Aufteilung der finanzpoliti-

²³ Die Gemeindeordnung räumt allerdings kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern die Möglichkeit ein, ein eigenes Jugendamt einzurichten.

²⁴ Die institutionelle Variation des Aufgabenkatalogs der Gemeinden beschränkt sich indes nicht auf die Unterscheidung von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden. Die Gemeindeordnung des Landes definiert auch mittlere und große kreisangehörige Städte, denen bestimmte Aufgaben übertragen sind. Auch hier kann der erweiterte Aufgabenkatalog zusätzliche Finanzbedarfe begründen. Eine besondere Aufgabenteilung ergibt sich im Übrigen für die Städteregion Aachen.

schen Verantwortung auf mehrere Ebenen. Während die kreisfreien Städte alle Gemeindeaufgaben wahrnehmen,²⁵ werden die Aufgaben im kreisangehörigen Raum teils von den Gemeinden und teils von den Kreisen übernommen. Die finanzwissenschaftliche Literatur betont, dass strategische Aspekte bei der Steuerpolitik nicht nur zwischen konkurrierenden Gebietskörperschaften wie etwa Gemeinden eine Rolle spielen. Sie treten auch im Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen auf. Dies liegt darin begründet, dass die Steuerpolitik der Gebietskörperschaften auf einer Ebene die Finanzpolitik der Gebietskörperschaften auf der jeweils anderen Ebene beeinflusst. So kann ein vertikaler Steuerwettbewerb entstehen, der die Steuerbelastung regelmäßig ansteigen lässt.²⁶ Im Kern liegen diesem Ergebnis Abstimmungsprobleme bzw. mangelnde Koordination zwischen den Gebietskörperschaften verschiedener Ebene zugrunde.²⁷

Zwar hat der Kreis kein Hebesatzrecht. Gleichwohl sind Kreise und kreisangehörige Gemeinden durch die Kreisumlage verbunden und eine hohe Kreisumlage führt tendenziell zu höheren Hebesätzen, was auch die empirische Literatur bestätigt.²⁸ Insofern könnten sich Koordinationsprobleme, wie sie im Kontext der Finanzierung der Kreise in Nordrhein-Westfalen mitunter beklagt werden,²⁹ in vergleichsweise hohen Hebesätzen im kreisangehörigen Raum niederschlagen. Höhere Hebesätze in den kreisfreien Städten ließen sich indes so nicht begründen.

Ergebnis

Eine möglicher Erklärungsansatz für höhere tatsächliche Hebesätze kreisfreier Städte im Vergleich zu kreisangehörigen Gemeinden allein aufgrund der Rechtsstellung könnte der mit dem größeren Aufgabenkatalog verbundene höhere Finanzbedarf sein. Mit der „Mehr-Ebenen“-Struktur verbundene Abstimmungsprobleme zwischen Gemeinden und Kreis sprechen eher für höhere tatsächliche Hebesätze der kreisangehörigen Gemeinden.

²⁵ Von Landschaftsverbänden wird hier abgesehen.

²⁶ Z.B. Wrede, M. (1996), Vertical and horizontal tax competition: will unco-ordinated Leviathans end up on the wrong side of the Laffer curve, *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 461-479.

²⁷ Vgl. Kessing, S. G., Konrad, K. A., Kotsogiannis, C. (2007). Foreign direct investment and the dark side of decentralization, *Economic Policy*, 22(49), 6-70.

²⁸ Buettner, T. (2006), a.a.O.

²⁹ Junkernheinrich, M., Micosatt, G. (2009), Neutralisierung von Sonderbedarfen im kreisangehörigen Raum – Rückkopplungen zwischen Gemeinde- und Kreisschlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen und ihre Bedeutung für den Kreis Recklinghausen, Bottrop und Kaiserslautern. Siehe auch Döring, T. (2021), Interaktionseffekte zwischen Gemeinde- und Kreisebene im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich: eine aktualisierte Bewertung aus finanzwissenschaftlicher Sicht, sofia-Verlag, Darmstadt.

4. Berücksichtigung der Rechtsstellung bei der Bedarfsanalyse

Die Heranziehung von statistischen Analysen ist für die Bedarfsermittlung im Rahmen des GFG in Nordrhein-Westfalen seit bald 40 Jahren etabliert.³⁰ Zur Überprüfung der Bedarfsermittlung wird der empirische Zusammenhang zwischen von den Gemeinden getätigten Ausgaben („Zuschussbedarf“) und verschiedenen quantitativen Bedarfsindikatoren ermittelt. Auf der Grundlage der empirischen Untersuchungen erfolgt dann eine Aktualisierung der Bedarfsbestimmung im GFG, soweit das vom Gesetzgeber im Lichte der Erkenntnisse für erforderlich gehalten wird. Auch im Rahmen der Gesetzesbegründung für das GFG 2022 verweist der Gesetzgeber auf ein entsprechendes aktuelles Gutachten von Feld et al. (2020), im Folgenden auch als Gutachter des Landes bezeichnet.³¹

Bei der empirischen Bedarfsanalyse werden zunächst Sachverhalte identifiziert, die ausgleichsrelevante Belastungsunterschiede zwischen den Gemeinden begründen können. In Abstimmung mit dem statistischen Landesamt (IT.NRW) werden diese Sachverhalte durch Indikatoren auf der Gemeindeebene abgebildet. In den letzten Jahren wurden von den vom Land bestimmten Gutachtern Indikatoren der Einwohnerzahl und Fläche, der Armut der Bevölkerung, der wirtschaftlichen Infrastruktur und für die Bereitstellung von Schulinfrastruktur berücksichtigt.

Eine Grundproblematik bei der statistischen Analyse besteht darin, dass nicht nur die genannten Indikatoren einen messbaren Einfluss auf die örtlichen Ausgaben haben. Vielmehr ist aufgrund der Finanzautonomie der Gemeinden davon auszugehen, dass sich die Ausgaben der Gemeinden auch dann voneinander unterscheiden, wenn die Gemeinden sich zwar gleichen Bedarfen gegenübersehen, sich aber in den Präferenzen unterscheiden. So dürften sich Unterschiede in der Altersstruktur der Bevölkerung oder im Einkommen der Einwohner auf die Ausgaben niederschlagen. Bleiben solche Determinanten der Ausgaben bei der Analyse unberücksichtigt,

³⁰ Siehe die Diskussion in Büttner, T., Holm-Hadulla, F., Parsche, R., Starbatty, C. (2008), *Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen* (No. 41), ifo Forschungsberichte, S.74f. Neuere Untersuchungen unter Verwendung ähnlicher Methodik sind Döring, T. und T. Brenner (2017), Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Finanzwissenschaftliches Gutachten unter besonderer Berücksichtigung des Regressionsverfahrens sowie der Verortung des Sozillastenansatzes, Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, und Goerl, C., A. Rauch und M. Thöne (2013), Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

³¹ Feld, L., Bury, Y., Weber, P., (2020), Finanzwissenschaftliches Gutachten zur weiteren / ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Freiburg.

kommt es zu Verzerrungen in der Messung des Einflusses der Bedarfsindikatoren („omitted variable bias“). Entsprechend werden regelmäßig von IT.NRW bereitgestellte Indikatoren der Altersstruktur und der Einkommensentstehung berücksichtigt.

Wie die theoretische Diskussion in Abschnitt 3 gezeigt hat, ist eine mögliche Erklärung für höhere Hebesätze der kreisfreien Städte ein institutionell bedingt höherer Finanzbedarf. Ginge man also davon aus, dass der Finanzbedarf der Gemeinde von der Rechtsstellung beeinflusst wird, wäre als zusätzlicher Bedarfsindikator ein Merkmal für kreisfreie Städte aufzunehmen. Tatsächlich wurde in dem Gutachten, das der Gesetzgeber heranzieht, um nach Rechtsstellung differenzierte Hebesätze zu begründen, der Indikator der Kreisfreiheit in die Bedarfsanalyse aufgenommen. Feld et al. (2020) finden, dass der Zuschussbedarf statistisch und ökonomisch höher ist, wenn eine Gemeinde kreisfrei ist.³²

Entsprechend der vom Gesetzgeber zugrunde gelegten und durch zahlreiche Gutachten bestätigten Methode der Bedarfsermittlung sind die in der statistischen Analyse verwendeten Indikatoren entweder Indikatoren des Finanzbedarfs oder Messgrößen für örtliche Unterschiede in den Präferenzen. Zeigen die Indikatoren dann relevante und statistisch hinreichend abgesicherte Effekte, wäre im ersten Fall die Berücksichtigung bei der Bestimmung des Finanzbedarfs eigentlich zwingend. Im zweiten Fall wäre zu konstatieren, dass die Rechtsstellung einer Gemeinde zwar eine höhere Nachfrage nach öffentlichen Leistungen auslöst, welche im Rahmen des Finanzausgleichs aber nicht berücksichtigt werden darf. Die höheren Ausgaben in diesen Gemeinden wären dann Ergebnis der lokalen Finanzautonomie und würden im Rahmen des normierten Finanzbedarfs unberücksichtigt bleiben. Dann dürfte dieser Indikator bei der Ermittlung der Steuerkraft aber ebenfalls nicht herangezogen werden. Denn wenn kreisfreie Städte tatsächlich im Rahmen ihrer Autonomie Ausgaben beschließen, die systematisch über den vom Gesetzgeber ermittelten Finanzbedarf hinausgehen, müssen sie zur Deckung der Ausgaben die Hebesätze der Realsteuern anheben. Diese Hebesatzunterschiede können dann aber nicht als Indikator zur Bestimmung der Steuerkraft herangezogen werden, ohne in die grundgesetzlich garantierte Finanzautonomie der Gemeinden einzugreifen.³³

³² Vgl. Feld et al. (2020), a.a.O.

³³ Ähnlich Scherf, 2000, a.a.O., S.21 „Der [gleiche] Nivellierungshebesatz sorgt dafür, dass die kommunale Finanzautonomie ohne gravierende Rückwirkungen auf unbeteiligte Dritte ausgeübt werden kann.“

Dass der Gesetzgeber die Rechtsstellung einer Gemeinde im GFG 2022 bei der Bestimmung der Ausgleichsmesszahl, also auf der Finanzbedarfsseite nicht berücksichtigt, könnte auch einer grundsätzlichen Überlegung geschuldet sein, dass nämlich eine Unterscheidung zwischen diesen Gruppen von Gemeinden im Rahmen des GFG nicht sinnvoll ist, solange eine gemeinsame Schlüsselmasse an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte verteilt werden soll.³⁴ Bei dieser Sichtweise wäre allerdings auch die vom Gesetzgeber vorgenommene Unterscheidung bei der Steuerkraft nicht statthaft. Denn wenn die Schlüsselzuweisungen nach bedarfsrelevanten Strukturmerkmalen der Gemeinden verteilt werden, ohne dabei zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten zu unterscheiden, müssen auch die zur Finanzierung der Bedarfe verfügbaren Einnahmen ohne Unterscheidung dieser Gruppen ermittelt werden.

Wenn der Gesetzgeber aber einen mit der Rechtsstellung verbundenen höheren Finanzbedarf nicht als Bedarfsfaktor anerkennt und zugleich eine Differenzierung bei der Steuerkraft nach Maßgabe der tatsächlichen Hebesätze vornimmt, kommt es zu einer Doppelbelastung der betroffenen Gemeinden. Erstens wird der höhere Finanzbedarf bei der Bestimmung der Ausgleichsmesszahl nicht berücksichtigt. Zweitens führen die zur Deckung des Bedarfs erforderlichen höheren Hebesätze zur Errechnung einer höheren Steuerkraft.

Ergebnis

Bei der Überprüfung der Ermittlung des Finanzbedarfs im System der Schlüsselzuweisungen hat der vom Land beauftragte Gutachter einen höheren Zuschussbedarf kreisfreier Städte ermittelt. Sofern dies einen höheren Finanzbedarf anzeigt, müsste dieser sich in der Berechnung der Ausgleichsmesszahl (also auf der Bedarfsseite) entsprechend niederschlagen. Dies ist im GFG 2022 aber nicht geschehen. Interpretiert der Gesetzgeber dennoch die zur Deckung des Bedarfs erforderlichen höheren Hebesätze als Zeichen einer höheren Steuerkraft, wie es das GFG vorsieht, kommt es zu einer systemwidrigen Mehrfachbelastung der betroffenen Gemeinden.

³⁴ In der Tat sprechen grundsätzliche Überlegungen dagegen, den Indikator für kreisfreie Städte in die Bedarfsanalyse aufzunehmen. Denn die Aufnahme eines binären Indikators, der den Wert 0 oder 1 annimmt, würde dazu führen, dass die Aufteilung der Finanzmittel zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten nicht länger durch die Bedarfsanalyse determiniert werden. Büttner und Schneider (2013) führen hierzu aus: „Mit einem Bedarfsmerkmal für kreisfreie Städte würde der gegenwärtig praktizierte solidarische Finanzausgleich zwischen den Gemeinden [daher] aufgelöst in einen Finanzausgleich zwischen den kreisfreien Städten und einen Finanzausgleich zwischen den kreisangehörigen Gemeinden.“ Vgl. Büttner, T. und Schneider, U., (2013), Finanzwissenschaftliches Gutachten zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 in Nordrhein-Westfalen anlässlich der Verfassungsbeschwerden gegen das GFG (VerfGH 14/11 und VerfGH 9/12), S.59

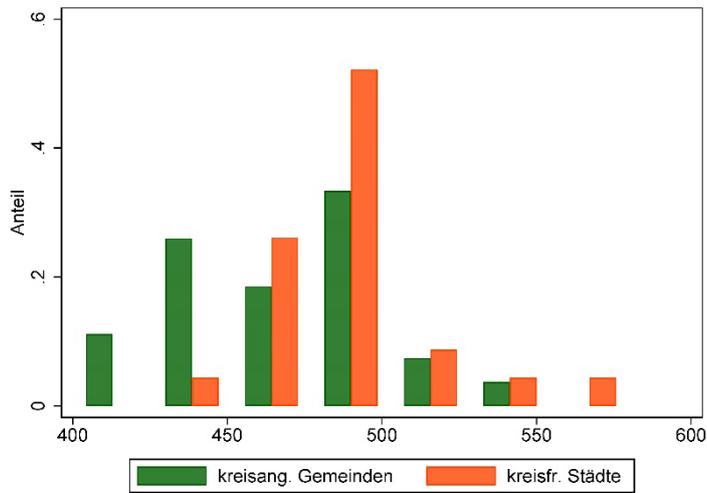
5. Empirischer Befund

Die Landesregierung hat zur Fundierung ihres Vorschlags, die fiktiven Hebesätze zu differenzieren, eine statistische Auswertung der empirischen Verteilung der Hebesätze vorgelegt. Aus ihr geht hervor, dass Lageparameter wie der Mittelwert oder der Median der Hebesätze für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B in den kreisfreien Städten höher liegen.³⁵ Allerdings sind die ermittelten Werte aus zwei Gründen wenig aussagekräftig. Erstens werden Gemeinden miteinander verglichen, die sich in gravierender Weise unterscheiden. Dies wird unmittelbar deutlich an der Einwohnerzahl. Bei den für das Jahr 2022 maßgeblichen Einwohnerzahlen weist die kleinste kreisfreie Stadt, Remscheid, einen Wert von 111.516 Einwohnern auf. Die mittlere Einwohnerzahl liegt bei 259.801 (Gelsenkirchen). Zum Vergleich, die mittlere Einwohnerzahl bei den kreisangehörigen Gemeinden beträgt 19.892 Einwohner. Das ist nicht einmal ein Zwölftel der mittleren Einwohnerzahl bei den kreisfreien Städten. Da insbesondere die Gewerbesteuerhebesätze einwohnerstarker Gemeinden deutlich über denen von kleinen Gemeinden liegen, ist die Vergleichbarkeit zwischen den nach Rechtsstellung getrennten Gemeindegruppen massiv beeinträchtigt.³⁶ Tatsächlich gibt es weitere für die Steuerpolitik relevante Unterschiede zwischen den Gemeindegruppen. Zweitens ist die Heterogenität innerhalb der Gruppen so erheblich, dass die vom Gesetzgeber angeführten Mittelwerte oder mittleren Werte die Hebesatzpolitik der einzelnen Gemeinden in den Gruppen nicht annähernd repräsentieren. So variiert z.B. die Einwohnerzahl bei den kreisangehörigen Gemeinden zwischen 4.301 (Dahlem) und 153.600 (Neuss) Einwohnern. Es gibt also kreisangehörige Gemeinden, die eine höhere Einwohnerzahl aufweisen als kreisfreie Städte.

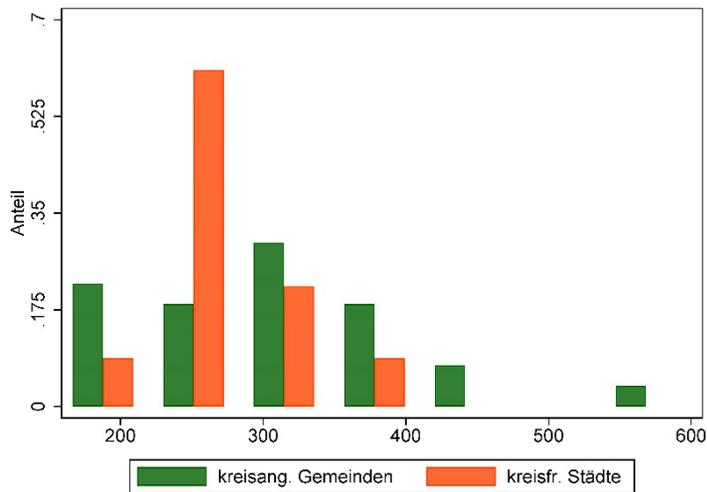
³⁵ Bericht der Landesregierung an den Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen „Statistische Begründung differenzierter fiktiver Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens“, ohne Datum.

³⁶ Zur Evidenz bezüglich der Einwohnerzahl siehe z.B. Büttner, T. (2001), Local business taxation and competition for capital: the choice of the tax rate, *Regional Science and Urban Economics*, 31(2-3), 215-245 und Büttner, T. (1999), Determinants of tax rates in local capital income taxation: a theoretical model and evidence from Germany, *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 56(3-4), 363-388. Koh, H. J., Riedel, N., Böhm, T. (2013), Do governments tax agglomeration rents? *Journal of Urban Economics*, 75, 92-106.

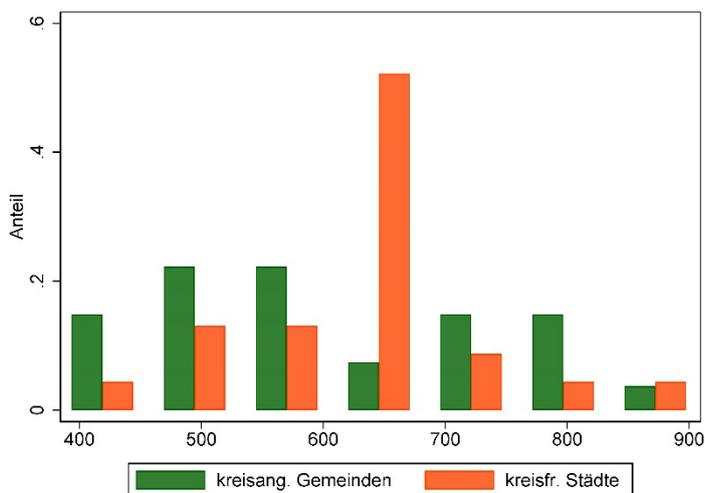
Abbildung 2: Hebesatzverteilung im Jahr 2018



Hebesätze der Gewerbesteuer



Hebesätze der Grundsteuer Typ A



Hebesätze der Grundsteuer Typ B

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Hebesätze der 50 einwohnerstärksten Gemeinden (das sind alle Gemeinden mit mehr als 67.000 Einwohnern) in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2018. Die Hebesätze sind an der horizontalen Achse abgetragen. Die vertikale Achse misst den jeweiligen Anteil an allen Beobachtungen der betreffenden Gruppe. Die Intervallgrenzen bei der Gewerbesteuer haben eine Breite von 25, bei der Grundsteuer vom Typ A von 100 und bei dem Typ B von 75 Prozentpunkten.

Abbildung 2 zeigt Histogramme für die Hebesätze der drei Realsteuern im Jahr 2018. Für einen sinnvollen Vergleich werden nur die 50 einwohnerstärksten Gemeinden des Landes einbezogen. Die 23 kreisfreien Städte erfüllen alle dieses Auswahlkriterium und sie machen ungefähr die Hälfte dieser 50 Gemeinden aus. Die Verteilungen überlappen sich in allen drei Fällen weitgehend. Sowohl bei den kreisfreien Städten als auch bei den kreisangehörigen Gemeinden entfällt der größte Teil der Beobachtungen beim Hebesatz der Gewerbesteuer auf das Intervall zwischen 480% und 505%. Bei der Grundsteuer vom Typ A werden die höchsten Hebesätze von kreisangehörigen Gemeinden gewählt. Bei der Grundsteuer vom Typ B erstreckt sich das Spektrum der Hebesätze bei beiden Gruppen auf denselben Bereich.

Die vom Gesetzgeber vorgenommene Einteilung nach dem Kriterium der Rechtsstellung der Gemeinden weist sehr unterschiedliche Gemeinden jeweils einer der beiden Gruppen von Gemeinden zu. Die Heterogenität ist derart ausgeprägt, dass einfache Vergleiche von Lageparametern der Hebesatzverteilung zwischen den Gruppen nicht aussagefähig sind. Belastbare Aussagen können daher nur auf Basis einer Analyse gewonnen werden, welche die Unterschiedlichkeit der Gemeinden innerhalb der beiden Gruppen und zwischen den beiden Gruppen berücksichtigt.

Der Gesetzgeber verweist in seiner Begründung für die Differenzierung der fiktiven Hebesätze auch auf eine solche Analyse der Hebesatzpolitik der Gemeinden in Nordrhein- Westfalen in Feld et al. (2020). Zielsetzung dieser Analyse ist die Überprüfung des Zusammenhangs zwischen der Größe einer Gebietskörperschaft und den Hebesätzen der Realsteuern. Überraschend konnte der in der Literatur breit belegte und auch für die deutsche Gewerbesteuer nachgewiesene positive Effekt der Einwohnerzahl auf die örtlichen Steuersätze nicht belegt werden.³⁷ Allerdings ist die gewählte Spezifikation problematisch, da die Einwohnerzahl direkt in die Schätzung übernommen wurde. Tatsächlich gibt es bei der von Feld et al. (2020) gewählten Basisspezifikation eine bekannte „Ausreißer“ Problematik für die Stadt Köln (vgl. Abbildung A1 im Anhang): Die im Vergleich zu den anderen Gemeinden ungewöhnliche große Einwohnerzahl führt dazu, dass der statistisch ermittelte Zusammenhang bei Berücksichtigung dieser Stadt in der Untersuchung deutlich anders ausfällt als ohne deren Berücksichtigung. Der Koeffizient misst gleichsam nur die Besonderheit der Stadt Köln aber nicht den Effekt der Einwohnerzahl als solchen. Nun haben Feld et al. (2020) ein von Döring und Brenner (2017) für die empirische Analyse des Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen vorgeschlagenes robustes

³⁷ Siehe die Hinweise in Fußnote 36.

Schätzverfahren eingesetzt.³⁸ Dies kann aber die Probleme der Spezifikation nicht beherrschen, wie Tabelle 2 nachweist.

Tabelle 2 zeigt verschiedene Schätzungen der Determinanten der Hebesätze der Gewerbesteuer unter Nutzung der von Feld et al. (2020) verwendeten Methodik. Die verwendete Datenbasis ist mit den von Feld et al. (2020) genutzten Daten weitgehend identisch. Die Daten wurden für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung von IT.NRW bereitgestellt und umfassen ebenfalls den Zeitraum von 2009 bis 2017.³⁹

Spalte 1 zeigt die Spezifikation, die Feld et al. (2020) verwendet haben. Hier wird die Einwohnerzahl in Tausend berücksichtigt. Die Indikatorvariable für die kreisfreien Städte zeigt einen von Null signifikant unterscheidbaren Effekt: Der Hebesatz der kreisfreien Städte liegt demnach bei Kontrolle für die üblichen Bedarfs- und Präferenzindikatoren um etwa 16 Prozentpunkte höher. Feld et al. (2020) finden einen geringfügig anderen Schätzwert von 17 Prozentpunkten – allerdings beziehen sie Indikatoren für Mittel- und Oberzentren mit ein, die aber keinen Beitrag zur Erklärungskraft des Modells leisten. Mit dieser Einschränkung repliziert und bestätigt Spalte (1) also die Ergebnisse der Studie von Feld et al. (2020). Wird statt der einfachen Einwohnerzahl aber die Wurzel aus der Einwohnerzahl herangezogen (vgl. Spalte (2)), wie sie frühere Gutachten zur Vermeidung der bekannten Ausreißer-Problematik in der Bedarfsanalyse der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen regelmäßig verwendet haben,⁴⁰ ist zwar die Erklärungskraft des Modells etwas stärker, der Effekt der kreisfreien Städte ist aber nicht länger von Null unterscheidbar. Bei einer logarithmischen Spezifikation (vgl. Spalte (3)), die eine noch bessere Erklärungskraft besitzt und die auf einen positiven Effekt der Einwohnerzahl hinweist, findet sich ebenfalls kein Effekt der Rechtsstellung.

³⁸ Vgl. Döring und Brenner, (2008), a.a.O.

³⁹ Für deskriptive Statistiken der verwendeten Daten siehe Tabelle A1 im Anhang.

⁴⁰ Vgl. bereits Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (1987), Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, erarbeitet von einer Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern, Düsseldorf; Parsche, R., Steinherr, M. (1995), Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, ifo-Institut, München; Büttner et al. (2008), a.a.O.; Goerl, C., Rauch, A., Thöne, M. (2013), Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Tabelle 2: Hebesätze Gewerbesteuer: Alternative Spezifikationen

	(1)	(2)	(3)	(4)
Kreisfr. Stadt	15,710** (7,010)	11,308 (8,044)	10,659 (7,370)	10,111 (7,026)
Einw. (in 1.000)	-0,003 (0,012)			
Einw. (Wurzel)		0,014 (0,018)		
Einw. (log)			3,699 (2,689)	
9.000 ≥ Einw. < 12.000				1,920 (3,209)
12.000 ≥ Einw. < 15.000				-2,193 (3,868)
15.000 ≥ Einw. < 19.500				-0,433 (3,966)
19.500 ≥ Einw. < 24.500				6,964* (4,086)
24.500 ≥ Einw. < 31.000				-0,009 (5,203)
31.000 ≥ Einw. < 46.500				2,420 (5,185)
46.500 ≥ Einw. < 75.000				8,702* (5,025)
Einw. ≥ 75.000				13,689* (7,959)
Pseudo R^2	0,399	0,400	0,401	0,411
Beobachtungen	3564	3564	3564	3564

Abhängige Variable: Gewerbesteuerhebesatz in % der 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2009-2017. Robuste Standardfehler mit Cluster auf Kreisebene in Klammern. *, **, *** geben statistische Signifikanz auf dem 10%, 5% und 1% Niveau an. Einstufige Robuste Regression als Maximum-Likelihood-Schätzer in der Huber-K Spezifikation in Anlehnung an Feld et al. (2020). Einwohner zum 31.12. eines Jahres. Weitere berücksichtigte Indikatoren: Primäreinkommen, Einwohner unter 15 und über 65, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Bedarfsgemeinschaften, Ganztagschüler, Halbtagschüler und Gemeindefläche in ha in Werten pro Einwohner. Zusätzlich sind jahresfixe Effekte berücksichtigt.

Angesichts der methodischen Unsicherheit über den funktionalen Zusammenhang von Einwohnerzahl und Ausgaben je Einwohner wird in Spalte (4) eine alternative Spezifikation mit Indikatorvariablen für Größenklassen verwendet. Die Größenklassen sind dabei in Anlehnung an Scott (1979) so gewählt, dass in etwa gleich große Gruppen geschaffen werden.⁴¹ Die Ergebnisse zeigen eine noch einmal deutlich verbesserte Erklärungskraft an. Für Städte mit Einwohnerzahl über 46.500 findet sich der aus der Literatur bekannte positive Effekt der Gemeindegröße. Ein statistisch signifikanter Effekt des Merkmals kreisfreie Stadt zeigt sich indessen nicht. Offensichtlich ist also das Ergebnis bezüglich des Gewerbesteuerhebesatzes nicht robust: Die Hypothese, dass der Hebesatz der kreisfreien Städte bei gleichem Bedarf ebenso hoch ist, wie der von kreisangehörigen Gemeinden, lässt sich mit üblichen Signifikanzniveaus nicht ablehnen.⁴² Es lässt sich nicht mithin nicht statistisch nachweisen, dass kreisfreie Städte strukturell höhere Hebesätze aufweisen.

Gravierender noch als die Verwendung einer problematischen Spezifikation ist aber die Vernachlässigung der möglichen Gründe für höhere Hebesätze der kreisfreien Städte. Schon der Effekt des Indikators kreisfreie Stadt auf den Zuschussbedarf im Gutachten von Feld et al. (2020) legt nahe, dass dies einen höheren Finanzbedarf anzeigt. Da das GFG einen höheren Finanzbedarf der kreisfreien Städte aber nicht berücksichtigt, ist durchaus naheliegend, dass hier eine strukturelle Unterfinanzierung vorliegt. Tatsächlich haben vor allem kreisfreie Städte Haushaltssanierungspläne aufgestellt, wie in Abschnitt 2 ausgeführt. Insofern steht die Vermutung im Raum, dass die höheren Hebesätze der kreisfreien Städte einen Konsolidierungsbedarf anzeigen. Um dieser Frage nachzugehen, werden im Folgenden Ergebnisse weitergehender Untersuchungen vorgestellt, die auf Basis der vom Gutachter des Landes verwendeten Daten den möglichen Einfluss der Konsolidierungsprogramme auf die Hebesätze berücksichtigen und prüfen, ob die Kernaussage der höheren Hebesätze kreisfreier Städte in der vom Gutachter des Landes gewählten Spezifikation dann noch Bestand hat. Da Haushaltssanierungspläne erst im Jahr 2012 eingeführt wurden, fokussiert die Analyse auf den Zeitraum von 2012 bis 2017.

Die Tabellen 3 bis 5 zeigen empirische Ergebnisse von Schätzungen, die als zusätzliche Determinanten der Hebesätze Indikatoren für das Vorliegen eines Haushaltssicherungskonzeptes bzw. eines Sanierungsplans berücksichtigen. Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse für die Gewerbesteuer. Beide zusätzlich aufgenommenen Indikatoren haben deutlich positive Effekte auf die

⁴¹ Scott, D. W. (1979), On Optimal and Data-Based Histograms, *Biometrika*, 66(3), 1979, 605-610.

⁴² Schätzergebnisse für die Hebesätze der Grundsteuern vom Typ A und B sind im Anhang aufgeführt.

Hebesätze, die vergleichsweise präzise geschätzt sind. Die Erklärungskraft des Modells steigt gegenüber den Ergebnissen der Tabelle 2 deutlich an. Gemeinden, die sich in der Haushaltssicherung befinden, veranschlagen demnach einen um 16-17 Prozentpunkte höheren Gewerbesteuerhebesatz. Gravierender fällt der Effekt eines Sanierungsplans aus. Gemeinden, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen, veranschlagen demnach einen um 27-29 Prozentpunkte höheren Hebesatz. Zugleich findet sich für den Indikator der Kreisfreiheit kein signifikanter Effekt. Das gilt für alle vier verwendeten Spezifikationen.

Tabelle 5 zeigt Ergebnisse für die Hebesätze der Grundsteuer B. Auch hier finden sich deutlich höhere Hebesätze bei den Gemeinden, die in der Haushaltssicherung sind bzw. einen Haushaltssanierungsplan vorgelegt haben. Die Effekte sind teils drastisch. Gemeinden, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden, veranschlagen um bis zu 100 Prozentpunkte höhere Hebesätze. Erneut zeigt der Indikator für die Kreisfreiheit keinen statistisch gegen Null gesicherten Effekt. Tabelle 6 schließlich zeigt Ergebnisse für die Hebesätze der Grundsteuer A. Auch hier finden sich deutlich höhere Hebesätze bei den Gemeinden, die in der Haushaltssicherung sind oder einen Haushaltssanierungsplan vorgelegt haben. Für die Kreisfreiheit zeigt sich erneut kein positiver, sondern vielmehr ein stark negativer Effekt.

Diese Ergebnisse bestätigen die Vermutung, dass Hebesatzunterschiede bei der Grundsteuer vom Typ B und bei der Gewerbesteuer zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden nicht etwa durch Unterschiede im Einnahmepotenzial erklärt werden können, wie es der Gesetzgeber vermutet, sondern dass ihnen Unterschiede im Konsolidierungsbedarf zugrunde liegen. Dies erklärt auch, warum sich der Effekt der Haushaltskonsolidierung nicht nur bei der Gewerbesteuer zeigt, sondern stärker noch bei der Grundsteuer B, deren Anspannung im Vergleich zur Gewerbesteuer für die wirtschaftliche Entwicklung als weniger gravierend angesehen wird. Auch zeigt sich der positive Effekt der Haushaltskonsolidierung klar und deutlich bei der Grundsteuer A, die in dem vom Gesetzgeber intensiv bemühten Gutachten im Übrigen gar nicht analysiert wurde.

Tabelle 3: Hebesätze Gewerbesteuer: Haushaltskonsolidierung

	(1)	(2)	(3)	(4)
Kreisfr. Stadt	5,596 (6,981)	-0,682 (7,775)	3,750 (7,104)	10,148 (8,785)
HSanierungsplan	28,672*** (5,175)	29,491*** (5,077)	29,037*** (4,951)	28,228*** (4,941)
HSicherungskonz.	19,143*** (2,565)	19,524*** (2,498)	19,660*** (2,438)	19,192*** (2,501)
Einw. (in 1.000)	0,024* (0,014)			
Einw. (Wurzel)		0,046** (0,017)		
Einw. (log)			6,651*** (2,441)	
9.000 ≥ Einw. < 12.000				3,691 (3,892)
12.000 ≥ Einw. < 15.000				-2,939 (3,785)
15.000 ≥ Einw. < 19.500				0,226 (4,022)
19.500 ≥ Einw. < 24.500				7,721** (3,809)
24.500 ≥ Einw. < 31.000				1,571 (4,363)
31.000 ≥ Einw. < 46.500				5,043 (4,707)
46.500 ≥ Einw. < 75.000				12,861** (5,092)
Einw. ≥ 75.000				12,635* (7,411)
Pseudo R ²	0,445	0,448	0,449	0,456
Beobachtungen	2376	2376	2376	2376

Abhängige Variable: Gewerbesteuerhebesatz in % der 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2012-2017. Robuste Standardfehler mit Cluster auf Kreisebene in Klammern. *, **, *** geben statistische Signifikanz auf dem 10%, 5% und 1% Niveau an. Einstufige Robuste Regression als Maximum-Likelihood-Schätzer in der Huber-K Spezifikation in Anlehnung an Feld et al. (2020). Einwohner zum 31.12. eines Jahres. HSanierungsplan und HSicherungskonz. sind Indikatorvariablen mit Wert 1 für die betreffenden Gemeinden, wenn ein Haushaltssanierungsplan bzw. Haushaltssicherungskonzept vorliegt. Weitere berücksichtigte Indikatoren: Primäreinkommen, Einwohner unter 15 und über 65, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Bedarfsgemeinschaften, Ganztagschüler, Halbtagschüler und Gemeindefläche in ha in Werten pro Einwohner. Zusätzlich sind jahresfixe Effekte berücksichtigt.

Tabelle 4: Hebesätze Grundsteuer B: Haushaltskonsolidierung

	(1)	(2)	(3)	(4)
Kreisfr. Stadt	15,579 (27,538)	11,656 (28,296)	25,887 (24,187)	18,389 (29,325)
HSanierungsplan	31,695*** (5,550)	31,868*** (5,606)	31,440*** (5,523)	31,530*** (5,627)
HSicherungskonz.	101,751*** (21,296)	101,770*** (21,665)	99,615*** (21,400)	99,341*** (19,828)
Einw. (in 1.000)	0,057 (0,044)			
Einw. (Wurzel)		0,070 (0,051)		
Einw. (log)			4,510 (7,079)	
9.000 ≥ Einw. < 12.000				10,275 (7,790)
12.000 ≥ Einw. < 15.000				-5,588 (8,228)
15.000 ≥ Einw. < 19.500				-3,049 (9,582)
19.500 ≥ Einw. < 24.500				-4,952 (8,518)
24.500 ≥ Einw. < 31.000				2,037 (8,623)
31.000 ≥ Einw. < 46.500				-0,209 (12,596)
46.500 ≥ Einw. < 75.000				0,257 (14,820)
Einw. ≥ 75.000				15,603 (19,056)
Pseudo R ²	0,367	0,366	0,364	0,369
Beobachtungen	2376	2376	2376	2376

Abhängige Variable: Hebesatz der Grundsteuer B in % der 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2012-2017. Robuste Standardfehler mit Cluster auf Kreisebene in Klammern. *, **, *** geben statistische Signifikanz auf dem 10%, 5% und 1% Niveau an. Einstufige Robuste Regression als Maximum-Likelihood-Schätzer in der Huber-K Spezifikation in Anlehnung an Feld et al. (2020). Einwohner zum 31.12. eines Jahres. HSanierungsplan. und HSicherungskonz. sind Indikatorvariablen mit Wert 1 für die betreffenden Gemeinden, wenn ein Haushaltssanierungsplan bzw. Haushaltssicherungskonzept vorliegt. Weitere berücksichtigte Indikatoren: Primäreinkommen, Einwohner unter 15 und über 65, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Bedarfsgemeinschaften, Ganztagschüler, Halbtagschüler und Gemeindefläche in ha in Werten pro Einwohner. Zusätzlich sind jahresfixe Effekte berücksichtigt.

Tabelle 5: Hebesätze Grundsteuer A: Haushaltskonsolidierung

	(1)	(2)	(3)	(4)
Kreisfr. Stadt	-45,167** (20,751)	-53,672*** (19,721)	-55,697*** (16,918)	-38,866** (18,507)
HSanierungsplan.	35,157*** (6,454)	35,520*** (6,307)	35,951*** (6,225)	35,479*** (5,909)
HSicherungskonz.	56,733*** (13,552)	57,977*** (13,986)	58,232*** (14,128)	58,247*** (13,426)
Einw. (in 1.000)	-0,012 (0,034)			
Einw. (Wurzel)		0,020 (0,049)		
Einw. (log)			6,769 (6,884)	
9.000 ≥ Einw. < 12.000				0,546 (7,279)
12.000 ≥ Einw. < 15.000				-7,648 (7,410)
15.000 ≥ Einw. < 19.500				4,598 (8,719)
19.500 ≥ Einw. < 24.500				11,974 (10,509)
24.500 ≥ Einw. < 31.000				2,081 (8,952)
31.000 ≥ Einw. < 46.500				3,728 (12,466)
46.500 ≥ Einw. < 75.000				18,080 (14,194)
Einw. ≥ 75.000				2,799 (17,244)
Pseudo R ²	0,240	0,241	0,242	0,249
Beobachtungen	2376	2376	2376	2376

Abhängige Variable: Hebesatz der Grundsteuer A in % der 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2012-2017. Robuste Standardfehler mit Cluster auf Kreisebene in Klammern. *, **, *** geben statistische Signifikanz auf dem 10%, 5% und 1% Niveau an. Einstufige Robuste Regression als Maximum-Likelihood-Schätzer in der Huber-K Spezifikation in Anlehnung an Feld et al. (2020). Einwohner zum 31.12. eines Jahres. HSanierungsplan und HSicherungskonz. sind Indikatorvariablen mit Wert 1 für die betreffenden Gemeinden, wenn ein Haushaltssanierungsplan bzw. Haushaltssicherungskonzept vorliegt. Weitere berücksichtigte Indikatoren: Primäreinkommen, Einwohner unter 15 und über 65, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Bedarfsgemeinschaften, Ganztagschüler, Halbtagschüler und Gemeindefläche in ha in Werten pro Einwohner. Zusätzlich sind jahresfixe Effekte berücksichtigt.

Ergebnis

Die vom Gesetzgeber vorgenommene Einteilung nach dem Kriterium der Rechtsstellung der Gemeinden fasst sehr unterschiedliche Gemeinden zusammen. Belastbare Aussagen können daher nur auf Basis einer Analyse gewonnen werden, welche die Unterschiedlichkeit der Gemeinden berücksichtigt.

Die vom Land beauftragte Analyse der Hebesätze der Gemeinden zeigt bei Kontrolle für die üblichen Indikatoren des Finanzbedarfs positive Effekte des Merkmals kreisfreie Stadt auf die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer vom Typ B. Die durchgeführte Replikationsanalyse zeigt allerdings, dass die Ergebnisse für die Gewerbesteuer aufgrund einer Ausreißer-Problematik wenig robust sind. In alternativen Spezifikationen kann die Hypothese, dass der Indikator keinen Einfluss hat, nicht verworfen werden. Der von Feld et al. (2020) konstatierte robuste empirische Zusammenhang zwischen der Höhe der Hebesätze der Gewerbesteuer und dem Merkmal der Kreisfreiheit lässt sich daher nicht bestätigen.

Werden bei der empirischen Analyse Indikatoren berücksichtigt, die anzeigen, ob sich die jeweilige Gemeinde in Programmen der Haushaltskonsolidierung befindet, lässt sich bei keiner der drei Realsteuern ein positiver Einfluss der Rechtsstellung auf die Hebesätze belegen. Vielmehr zeigt sich, dass den ermittelten Hebesatzunterschieden zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden Unterschiede im Konsolidierungsbedarf zugrunde liegen. Mithin liegen in den kreisfreien Städten nicht etwa generell günstigere Voraussetzungen für höhere Hebesätze vor. Es sind vielmehr finanzpolitische Herausforderungen, die kreisfreien Städten vielfach höhere Hebesätze abverlangen.

6. Finanzwissenschaftliche Begründung differenzierter fiktiver Hebesätze

Die finanzwissenschaftliche Diskussion hat Unterschiede in den Hebesätzen zwischen Gemeinden verschiedentlich mit Unterschieden in den Standortfaktoren der Gemeinden begründet (vgl. Abschnitt 2). Diese Sicht knüpft an die Vorstellung der gemeindlichen Steuerpolitik nach dem Äquivalenzprinzip an. Es ginge dann bei der Festlegung fiktiver Hebesätze darum, Gemeinden, die höhere Hebesätze fordern können, ohne wirtschaftliche Einbußen zu erleiden, stärker zur Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs heranzuziehen. Wie oben ausgeführt wurde, ist allerdings nicht erkennbar, wieso mit der Rechtsstellung der Gemeinde Unterschiede in den

Kosten einer Steigerung der Hebesätze verbunden sein sollen. Auch der Gesetzgeber hat hierfür keinerlei Belege geliefert – er beschränkt sich auf den Nachweis beobachteter Unterschiede in den Hebesätzen, sogar ohne die Heterogenität im Finanzbedarf und den Präferenzen in irgendeiner Form zu berücksichtigen, obschon der vom Land beauftragte Gutachter dies für erforderlich hielt. Im Lichte der Diskussion und der empirischen Ergebnisse führt die im GFG 2022 vorgenommene Differenzierung der fiktiven Hebesätze nach der Rechtsstellung gegenüber der einheitlichen Steuerkraftermittlung keineswegs zu einer realitätsgerechteren Abbildung der Einnahmekraft, wie es der Gesetzgeber behauptet.

Da die Rechtsstellung der Gemeinden abseits von höheren Finanzbedarfen höhere Hebesätze in kreisfreien Städten nicht begründen kann, ist die Wahl unterschiedlicher fiktiver Hebesätze für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden aus finanzwissenschaftlicher Sicht als eine Maßnahme der Umverteilung zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum zu bewerten. Dass der Gesetzgeber bei der Grundsteuer A in den kreisfreien Städten niedrigere fiktive Hebesätze ansetzt, kann die aus der Differenzierung bei Gewerbesteuer und Grundsteuer B resultierenden Nachteile wegen der geringen fiskalischen Bedeutung der Grundsteuer A nicht kompensieren.⁴³ Durch niedrigere Anrechnungshebesätze würde die jeweilige Gruppe von Gemeinden mehr Mittel aus der Schlüsselmasse erhalten. Dies steht zwar im Widerspruch zum Gebot interkommunaler Gleichbehandlung und dürfte mithin nicht als eine normative Begründung gelten. Gleichwohl kann ein solches Ergebnis je nach den politischen Kräfteverhältnissen bei der landespolitischen Willensbildung durchaus im Einklang mit der politischen Ökonomie sein. Es ist allerdings wichtig darauf hinzuweisen, dass diese Umverteilung am Ende auch die Steuerzahler trifft. Im Ergebnis müssen nämlich Steuerzahler in den Gemeinden mit niedrigeren fiktiven Hebesätzen weniger zum interkommunalen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden beitragen. Die von ihnen gezahlten Steuern dienen stärker zur Finanzierung örtlicher Leistungen. Steuerzahler in Gemeinden mit hohen fiktiven Hebesätzen werden indessen stärker zur Finanzierung des Finanzausgleichs herangezogen. Ihre Steuern werden also stärker zur Finanzierung von Leistungen in anderen Kommunen verwendet. Da aber bei gleicher Steuerbelastung weniger lokale Leistungen bereitgestellt werden, kommt es zu einer höheren effektiven Belastung der Steuerzahler in den kreisfreien Städten.

Neben der verteilungspolitischen Zielsetzung könnten allerdings auch allokativen Zielsetzungen für differenzierte fiktive Hebesätze sprechen. Der Grund dafür liegt im Steuerwettbewerb. Wie

⁴³ Siehe Fußnote 1.

Lucke (1994) zeigt, kann der Gesetzgeber durch die Ausgestaltung der fiktiven Hebesätze einen Steuersenkungswettlauf verhindern.⁴⁴ Dieser Effekt des fiktiven Hebesatzes ergibt sich aus dem Zusammenspiel von eigenen Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen im Budget einer Gemeinde. Gelingt es einer Gemeinde, Firmen und Haushalte anzuziehen, steigt die steuerliche Bemessungsgrundlage in der Gemeinde an. Da sich nach Maßgabe des fiktiven Hebesatzes auch die Steuerkraft erhöht, verliert die Gemeinde zugleich Schlüsselzuweisungen. Je höher der fiktive Hebesatz ist, desto größer ist der Verlust an Schlüsselzuweisungen. Mithin schwächt der fiktive Hebesatz die Vorteile aus der Ansiedlung von Firmen und Haushalten ab. So kann ein hoher Nivellierungshebesatz Gemeinden davon abhalten, gezielt eine Position als Niedrigsteuerstandort einzunehmen.⁴⁵ Die nachfolgende internationale Literatur hat diesen Anreizeffekt der fiktiven Hebesätze auch empirisch bestätigt.⁴⁶

Hieraus ergäbe sich indes die Anforderung, die fiktiven Hebesätze gerade von solchen Gemeinden höher anzusetzen, die einen vergleichsweise niedrigen Gewerbesteuerhebesatz aufweisen. Die vom Gesetzgeber im GFG 2022 eingeführte Differenzierung geht aber genau den entgegengesetzten Weg und setzt den Nivellierungshebesatz dort höher an, wo die Steuersätze bereits höher sind.

Ergebnis

Da die Rechtsstellung der Gemeinden abseits von höheren Finanzbedarfen höhere Hebesätze in kreisfreien Städten nicht begründen kann, sind die differenzierten fiktiven Hebesätze als Instrument zur Umverteilung von Finanzmitteln zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden zu bewerten. Zwar könnte eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze aus allokativer Sicht geboten sein. Hierbei ginge es darum, Fehlstellungen im interkommunalen Steuerwettbewerb zu begegnen. Insbesondere wäre denkbar, durch die Differenzierung einem Steuersenkungswettlauf entgegenzutreten. Dann wären aber die fiktiven Hebesätze gerade von sol-

⁴⁴ Vgl. Lucke, (1994), a.a.O.

⁴⁵ Lucke, (1994) a.a.O. motiviert seine Analyse mit der kreisangehörigen Gemeinde Haan im Kreis Mettmann, die 1992. Zwar hat der Steuergesetzgeber im Jahr 2004 einen Mindesthebesatz von 200% bei der Gewerbesteuer eingeführt, nach der politischen Wahrnehmung setzt sich das Problem indes fort. So plant die Landesregierung gemäß dem Koalitionsvertrage gegen sogenannte „Gewerbesteueroasen“ vorzugehen, bei denen die „Gewerbesteuerhebesätze sehr deutlich unter den fiktiven Hebesätzen des Landes liegen.“ (Vgl. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022 - 2027, a.a.O. S.141).

⁴⁶ Z.B. Dahlby, B., Warren, N. (2003). Fiscal incentive effects of the Australian equalisation system, *Economic Record*, 79(247), 434-445. Büttner, T. (2006), a.a.O. Smart, M. (2007), Raising taxes through equalization, *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, 40(4), 1188-1212.

chen Gemeinden höher anzusetzen, die einen vergleichsweise niedrigen Gewerbesteuerhebesatz aufweisen. Der Gesetzgeber hat allerdings genau den entgegengesetzten Weg gewählt und dort den fiktiven Hebesatz höher angesetzt, wo die Hebesätze der Gewerbesteuer bereits hoch sind.

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das GFG 2022 sieht erstmals vor, dass die Steuerkraft der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen unterschiedlich ermittelt wird. In der Gesetzesbegründung verweist der Gesetzgeber auf den empirischen Befund, dass kreisfreie Städte im Mittelwert und bei anderen statistischen Lageparametern höhere Hebesätze bei Gewerbesteuer und Grundsteuer B aufweisen. Auch wenn Unterschiede zwischen den Gruppen beobachtet werden, kann die Differenzierung der fiktiven Hebesätze für diese Gruppen je nach den Gründen für diese Unterschiede gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung verstoßen.

Die finanzwissenschaftliche Diskussion hat nämlich eine Reihe von Determinanten der gemeindlichen Steuerpolitik aufgezeigt, die Unterschiede in der Steuerpolitik begründen könnten. Dies sind zunächst Unterschiede in der Finanzausstattung und dem Finanzbedarf von Gemeinden. Zudem können sich Gemeinden in einer Konsolidierung befinden und hierfür die Hebesatzanspannung vergrößern. Auch sind politische Präferenzen unterschiedlich. Weiterhin sind die mit den höheren Hebesätzen verbundenen Kosten für die Einwohner unter Umständen gering, etwa, weil Steuerzahler die Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer anrechnen können, oder weil Steuerzahler ihren Wohnsitz außerhalb der Gemeinde haben. Schließlich sind wirtschaftsgeographische Aspekte von Bedeutung. Alle diese Determinanten sind indes von der Rechtsstellung einer Gemeinde unabhängig.

Für einen eigenen Einfluss der Rechtsstellung der Gemeinden sprechen Unterschiede im Aufgabenkatalog kreisfreier Städte im Vergleich zu kreisangehörigen Gemeinden. Dies würde allerdings einen höheren Finanzbedarf und keine höhere Steuerkraft begründen. Tatsächlich liefert das vom Land beauftragte Gutachten Hinweise auf einen höheren Finanzbedarf der kreisfreien Städte. Dieser wird im GFG 2022 auf der Finanzbedarfsseite aber nicht abgebildet. Stattdessen interpretiert der Gesetzgeber gleichzeitig und fälschlicherweise die zur Deckung des

Bedarfs erforderlichen höheren Hebesätze als Zeichen einer höheren Steuerkraft. Ist der Finanzbedarf der kreisfreien Städte bei gleichen Strukturmerkmalen höher, kommt es hierdurch zu einer systemwidrigen Mehrfachbelastung der betroffenen Gemeinden.

Die Replikation der vom Land beauftragten Analyse der Hebesätze der Gemeinden zeigt weiter, dass die Ergebnisse bezüglich der Gewerbesteuer aufgrund einer Ausreißer-Problematik wenig robust sind. Alternative Spezifikationen zeigen für die Hebesätze der Gewerbesteuer keinen Einfluss der Rechtsstellung. Mit anderen Worten: Die unterschiedliche Höhe der Hebesätze lässt sich durch die Strukturmerkmale der Gemeinden erklären. Einen eigenen Effekt des Merkmals der Kreisfreiheit auf den Hebesatz der Gewerbesteuer gibt es nicht. Werden bei der empirischen Analyse Indikatoren berücksichtigt, die anzeigen, ob die jeweiligen Gemeinden sich in Programmen der Haushaltskonsolidierung befinden, zeigen sich starke Effekte dieser Programme. Dies gilt sowohl für Gemeinden, die in einem Haushaltssicherungsverfahren sind, als auch für Gemeinden, die einen Haushaltssanierungsplan vorgelegt haben. Ein Effekt der Rechtsstellung auf die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B lässt sich bei Berücksichtigung der Konsolidierungsbedarfe auch in der vom Gutachter des Landes gewählten Spezifikation nicht mehr nachweisen. Die hier vorgelegte Analyse zeigt damit, dass den vom Gutachter des Landes gemessenen Hebesatzunterschieden zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden Unterschiede im Konsolidierungsbedarf zugrunde liegen.

Da die Rechtsstellung der Gemeinden abseits von höheren Finanzbedarfen höhere Hebesätze in kreisfreien Städten nicht begründen kann, sind die differenzierten fiktiven Hebesätze als Instrument zur Umverteilung von Finanzmitteln zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden zu bewerten. Eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze lässt sich auch nicht aus allokativer Sicht rechtfertigen. Zwar wäre denkbar, durch die Differenzierung einem Steuerersenkungswettlauf entgegen zu treten. Dann wären die fiktiven Hebesätze aber gerade von solchen Gemeinden höher anzusetzen, die einen vergleichsweise niedrigen Gewerbesteuerhebesatz aufweisen. Der Gesetzgeber geht genau den entgegengesetzten Weg.

Schlussfolgerungen

Durch die vom Gesetzgeber eingeführte Staffelung der fiktiven Hebesätze nach der Rechtsstellung wird die Vergleichbarkeit der Steuereinnahmen der Gemeinden beeinträchtigt. Es ist keine finanzwissenschaftliche Rechtfertigung ersichtlich, warum die beobachteten Unterschiede zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher Rechtsstellung tatsächlich Unterschiede in der Einnahmekraft anzeigen sollten. Der vom Gesetzgeber vorgetragene empirische Befund tatsächlich höherer Hebesätze kreisfreier Städte ist nicht aussagefähig, weil die Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden mit unterschiedlicher Rechtsstellung nicht gegeben ist. Die erste eingangs gestellte Frage, ob das Kriterium der Kreisfreiheit dazu taugt, alle Gemeinden mit in etwa ähnlichen Voraussetzungen derselben Gruppe zuzuweisen, ist daher klar zu verneinen. Die eingehende Analyse der empirischen Verteilung der Hebesätze zeigt, dass die beobachteten Unterschiede der Hebesätze zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden auf Strukturmerkmale der Gemeinden zurückzuführen sind. Berücksichtigt man die Unterschiedlichkeit der Gemeinden lässt sich statistisch kein Unterschied zwischen den beiden Gruppen feststellen.

Im Lichte der Diskussion und der vorgestellten empirischen Ergebnisse führt die im GFG 2022 vorgenommene Differenzierung der fiktiven Hebesätze nach der Rechtsstellung gegenüber der einheitlichen Steuerkraftermittlung keineswegs zu einer realitätsgerechteren Abbildung der Einnahmekraft. Die zweite eingangs gestellte Frage, ob günstigere Voraussetzungen für die Festsetzung höherer Hebesätze bei den kreisfreien Städten bestehen, ist zu verneinen. Schon aus theoretischer Sicht ist hierfür kein Grund ersichtlich. Auch die vorgenommene tiefere empirische Analyse liefert keine Hinweise darauf, dass in kreisfreien Städten auch nur ansatzweise günstigere Voraussetzungen für die Festsetzung höherer Hebesätze bei Gewerbesteuer und Grundsteuer B vorliegen. Die vom Gutachter des Landes ermittelten Hebesatzunterschiede zwischen den Gemeinden mit unterschiedlicher Rechtsstellung können vielmehr durch Unterschiede im Konsolidierungsbedarf und durch bei der Verteilung der Finanzmittel nicht berücksichtigte Finanzbedarfe erklärt werden.

Über die Frage der Ermittlung der Steuerkraft hinaus ist eine allokativer Rechtfertigung für die vom Gesetzgeber eingeführte Differenzierung der fiktiven Hebesätze nicht erkennbar. Finanzwissenschaftlich ist sie als ein Instrument der Umverteilung zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum zu werten, die allerdings mit dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung nicht vereinbar ist und tendenziell zu einer Benachteiligung der Steuerzahler

in den kreisfreien Städten führt. Im Hinblick auf die dritte eingangs gestellte Frage ist daher festzustellen, dass die Differenzierung bei der Höhe der fiktiven Hebesätze tatsächlich zu einem Widerspruch im System des kommunalen Finanzausgleichs im GFG führt. Die gemeinsame Schlüsselmasse für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden wird bei der Ermittlung der Ausgangsmesszahl ohne Unterscheidung nach der Rechtstellung der Gemeinde vorgenommen. Damit ist das GFG darauf angelegt, eine Umverteilung zwischen diesen beiden Gruppen zu vermeiden. Durch die Differenzierung bei den Hebesätzen wird aber genau eine solche Umverteilung herbeigeführt.

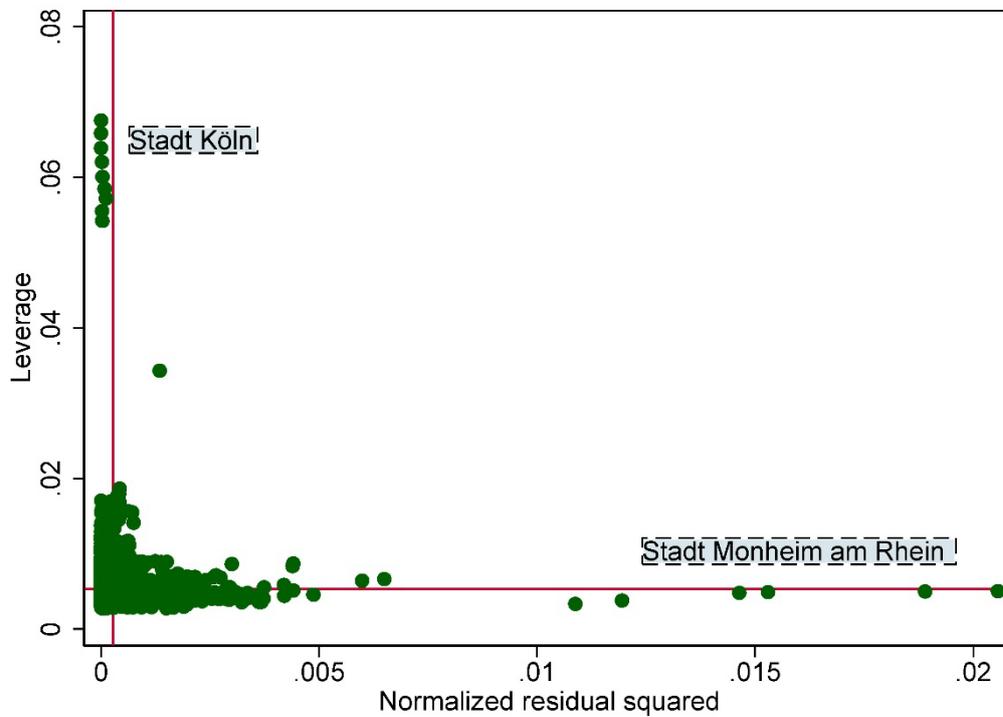
Finanzwissenschaftliche Überprüfung der Differenzierung der fiktiven Hebesätze im GFG 2022

Prof. Dr. Thies Büttner

Anhang

Abbildung A1: Ausreißer-Problematik in der Basisspezifikation.....	36
Tabelle A1: Deskriptive Statistiken.....	37
Tabelle A2: Hebesätze Grundsteuer A: Alternative Spezifikationen.....	38
Tabelle A3: Hebesätze Grundsteuer B: Alternative Spezifikationen	39

Abbildung A1: Ausreißer-Problematik in der Basisspezifikation



Plot für die 3564 Beobachtungen in der Basisregression in Tabelle 2, Spalte 1. Die normalisierten quadrierten Residuen nach OLS Regression sind auf der X-Achse und die Hebelwirkung der erklärenden Variablen (Leverage) auf der Y-Achse abgetragen. Die vertikale rote Linie stellt der Durchschnitt der normalisierten quadrierten Residuen dar. Beobachtungen rechts von dieser Linie weisen überdurchschnittliche quadrierte Residuen auf. Die horizontale rote Linie stellt die durchschnittliche Hebelwirkung dar. Beobachtungen oberhalb dieser Linie weisen eine überdurchschnittliche Hebelwirkung auf. Überdurchschnittliche Residuen zeigen sich für die Monheim, die in den verschiedenen Jahren ungewöhnlich niedrige Hebesätze aufweist. Hohe Hebelwirkungen gehen von der Stadt Köln aus, die Extremwerte bei der Einwohnerzahl aufweist.

Tabelle A1: Deskriptive Statistiken

Variable	Mittelwert	Std. Abw.	Min.	Max.
GewSt Hebesatz	432,533	31,062	260	550
GrStA Hebesatz	256,277	66,186	150	780
GrStB Hebesatz	456,395	94,286	240	959
Beschäftigte/Einw.	0,286	0,103	0,061	0,673
Bedarfsgem./Einw.	0,030	0,015	0,005	,095
Fläche/Einw.	0,426	0,349	0,031	2,297
Ganztagsschüler/Einw.	0,023	0,022	0	0,146
Halbtagschüler/Einw.	0,077	0,029	0,025	0,184
Einkommen/Einw. ^{a)}	24995,9	3812,4	15073,2	58572,2
Einw. ≥15/Einw.	0,141	0,013	0,108	0,201
Einw. ≥65/Einw.	0,203	0,022	0,118	0,317
Kreisfreie Stadt	0,058	0,234	0	1
Einwohner in Tausend	45,025	88,285	4,145	1080,394
Einwohner: Wurzel	178,814	114,256	64,382	1039,42
Einwohner: logar.	10,121	0,921	8,33	13,893
Größenklassen				
Einw. < 9000	0,105	0,307	0	1
9000 ≤ Einw. < 12000	0,111	0,314	0	1
12000 ≤ Einw. < 15000	0,111	0,314	0	1
15000 ≤ Einw. < 19500	0,121	0,326	0	1
19500 ≤ Einw. < 24500	0,105	0,306	0	1
24500 ≤ Einw. < 31000	0,115	0,319	0	1
31000 ≤ Einw. < 46500	0,116	0,320	0	1
46500 ≤ Einw. < 75000	0,110	0,313	0	1
75000 ≤ Einw.	0,107	0,309	0	1
HSanierungsplan ^{b)}	0,155	0,362	0	1
HSicherungskonzept ^{b)}	0,277	0,448	0	1

Deskriptive Statistiken für die Variablen der 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2009-2017 (3.564 Beobachtungen). Quelle: IT.NRW und eigene Berechnungen.

^{a)} Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex für NRW.

^{b)} Beobachtungszeitraum hier abweichend 2012-2017 (2.376 Beobachtungen).

Einwohner zum 31.12. eines Jahres. Primäreinkommen, Einwohner unter 15 und über 65, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Bedarfsgemeinschaften, Ganztagsschüler, Halbtagschüler und Gemeindefläche in ha in Werten pro Einwohner. HHSanierungsplan und HHSicherungskonzept sind Indikatorvariablen mit Wert 1 für die betreffenden Gemeinden, wenn ein Haushaltssanierungsplan bzw. Haushaltssicherungskonzept vorliegt.

Tabelle A2: Hebesätze Grundsteuer A: Alternative Spezifikationen

	(1)	(2)	(3)	(4)
Kreisfr. Stadt	-9,455 (14,891)	-13,790 (13,985)	-25,672** (12,320)	-20,253 (15,313)
Einw. (in 1.000)	-0,072*** (0,027)			
Einw. (Wurzel)		-0,051 (0,052)		
Einw. (log)			-0,264 (7,587)	
9.000 ≥ Einw. < 12.000				-0,844 (5,529)
12.000 ≥ Einw. < 15.000				-5,341 (7,329)
15.000 ≥ Einw. < 19.500				5,314 (9,477)
19.500 ≥ Einw. < 24.500				15,673 (11,990)
24.500 ≥ Einw. < 31.000				-0,906 (10,588)
31.000 ≥ Einw. < 46.500				-1,219 (12,101)
46.500 ≥ Einw. < 75.000				10,025 (13,973)
Einw. ≥ 75.000				0,136 (17,061)
Pseudo R ²	0,197	0,195	0,192	0,203
Beobachtungen	3564	3564	3564	3564

Abhängige Variable: Hebesatz der Grundsteuer A in % der 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2009-2017. Robuste Standardfehler mit Cluster auf Kreisebene in Klammern. *, **, *** geben statistische Signifikanz auf dem 10%, 5% und 1% Niveau an. Einstufige Robuste Regression als Maximum-Likelihood-Schätzer in der Huber-K Spezifikation in Anlehnung an Feld et al. (2020). Einwohner zum 31.12. eines Jahres. Weitere berücksichtigte Indikatoren: Primäreinkommen, Einwohner unter 15 und über 65, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Bedarfsgemeinschaften, Ganztagschüler, Halbtagschüler und Gemeindefläche in ha in Werten pro Einwohner. Zusätzlich sind jahresfixe Effekte berücksichtigt.

Tabelle A3: Hebesätze Grundsteuer B: Alternative Spezifikationen

	(1)	(2)	(3)	(4)
Kreisfr. Stadt	67,041*** (17,624)	60,868*** (18,335)	59,908*** (16,525)	49,807** (19,321)
Einw. (in 1.000)	-0,015 (0,029)			
Einw. (Wurzel)		0,011 (0,039)		
Einw. (log)			3,358 (4,759)	
9.000 ≥ Einw. < 12.000				5,853 (5,729)
12.000 ≥ Einw. < 15.000				-1,244 (6,963)
15.000 ≥ Einw. < 19.500				1,817 (7,230)
19.500 ≥ Einw. < 24.500				3,493 (6,579)
24.500 ≥ Einw. < 31.000				-0,179 (8,499)
31.000 ≥ Einw. < 46.500				1,674 (9,561)
46.500 ≥ Einw. < 75.000				7,536 (9,151)
Einw. ≥ 75.000				24,596 (14,692)
Pseudo R ²	0,366	0,366	0,367	0,370
Beobachtungen	3564	3564	3564	3564

Abhängige Variable: Hebesatz der Grundsteuer B in % der 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2009-2017. Robuste Standardfehler mit Cluster auf Kreisebene in Klammern. *, **, *** geben statistische Signifikanz auf dem 10%, 5% und 1% Niveau an. Einstufige Robuste Regression als Maximum-Likelihood-Schätzer in der Huber-K Spezifikation in Anlehnung an Feld et al. (2020). Einwohner zum 31.12. eines Jahres. Weitere berücksichtigte Indikatoren: Primäreinkommen, Einwohner unter 15 und über 65, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Bedarfsgemeinschaften, Ganztagschüler, Halbtagschüler und Gemeindefläche in ha in Werten pro Einwohner. Zusätzlich sind jahresfixe Effekte berücksichtigt.