

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.110
Telefax: 0211.300491.5110
E-Mail: kraack@lkt-nrw.de

Datum: 07.10.2014
Aktenz.: 20.30.00 vK

RUNDSCHREIBEN-NR.: 0464/14

An die
Mitglieder des
Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2015 – Regierungsentwurf

hier: RS LKT NRW Nr. 0424/14 vom 28.08.2014

Zusammenfassung:

Der Landtag wird am 24.10.2014 die öffentliche Anhörung zum Regierungsentwurf eines Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 2015 durchführen: Nach Auffassung von LKT NRW und StGB NRW verfehlt der Regierungsentwurf das Ziel interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit, da die wissenschaftlichen Ergebnisse des FiFo-Gutachtens der Landesregierung darin nur teilweise – hinsichtlich der Datenbasis zur Berechnung der Verteilungsparameter der Gemeindefinanzierungsmasse – umgesetzt werden. So werden Parameter für die Verteilung der Mittel von Teilschlüsselmassen genutzt, die nach den wissenschaftlichen Maßgaben eine deutlich andere Dotierung hätten. Die vorgesehene Teilumsetzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse führt damit zu einer Schieflage des kommunalen Finanzausgleichs. Die einseitige Nichtumsetzung der dem kreisangehörigen Raum zugutekommenden Ergebnisse des FiFo-Gutachtens tragen LKT NRW und StGB NRW nicht mit, da sie – anders als eine konsequente Vollumsetzung – willkürlich ist. LKT NRW und StGB NRW fordern demgegenüber gemeinsam die kommunale Finanzausstattung durch Wiederanhebung des Verbundsatzes auf 28,5 v. H. auch landesseitig zu verbessern, den Vorschlag des FiFo-Gutachtens zur Umstellung auf Auszahlungen aaD vollständig umzusetzen und die zulasten kleinerer kreisangehöriger Gemeinden gehende Nichtberücksichtigung der Gewerbesteuerumlage zu revidieren, einen Einstieg in die vom FiFo-Gutachten vorgeschlagene Anpassung der Teilschlüsselmassen für die Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände auf Grundlage einer Relation der Auszahlungen aaD der drei Gebietskörperschaftsgruppen, die Ermittlung der gemeindliche Einnahmekraft unter Nutzung nach Gemeindegrößenklassen gestaffelter fiktiver Hebesätze und die Abschaffung der Einwohnerveredelung nach der Hauptansatzstaffel.

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Rundschreiben LKT NRW Nr. 0424/14 vom 28.08.2014 hatten wir Sie über den auf Grundlage der Eckpunkte (vgl. dazu RS LKT NRW Nr. 0317/14 vom 25.06.2014) konzipierten Regierungsentwurf eines Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 2015 unterrichtet. Zu diesem am 10.09.2014 in den Landtag eingebrachten Entwurf und vier weiteren Anträgen

der Fraktionen wird der Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags am 24.10.2014 eine öffentliche Anhörung durchführen. Geladen sind die kommunalen Spitzenverbände, die beiden Landschaftsverbände, das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo-Institut) und die Stadt Monheim am Rhein.

A. Zum Regierungsentwurf eines GFG 2015

Landkreistag und Städte- und Gemeindebund haben hierzu vorbereitend schriftlich Stellung genommen. Sie haben – wie bereits in ihrer Stellungnahme zu den Eckpunkten (vgl. dazu RS LKT NRW Nr. 0371/14 vom 21.07.2014) – zum Ausdruck gebracht, dass der vorliegende Regierungsentwurf eines GFG 2015 das Ziel interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich verfehlt. Grund ist, dass die wissenschaftlichen Ergebnisse des FiFo-Gutachtens der Landesregierung (*Goerl/Rauch/Thöne*, „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln [FiFo-Institut], Köln 2013) darin nur teilweise – hinsichtlich der Datenbasis zur Berechnung der Verteilungsparameter der Gemeindeschlüsselmasse – umgesetzt werden. So werden Parameter für die Verteilung der Mittel von Teilschlüsselmasse genutzt, die nach den wissenschaftlichen Maßgaben eine deutlich andere Dotierung hätten. Die vorgesehene Teilumsetzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse führt damit zu einer Schieflage des kommunalen Finanzausgleichs. Diese wird noch dadurch besonders ausgeprägt, dass das System der Einwohnerveredelung einwohnerstarke Städte durch die Anerkennung (realer) Ausgaben als Bedarf favorisiert, während bei der Berechnung der Steuerkraft erhebliche Einnahmenvorteile der größeren Städte durch die Wirkung einheitlicher fiktiver Realsteuerhebesätze „weggerechnet“ werden. Dies führt dazu, dass die für einen Einwohner im kreisfreien Bereich und im kreisangehörigen Bereich zur Verfügung stehenden Ressourcen immer weiter auseinanderklaffen. Über den kommunalen Finanzausgleich erfolgt eine sich verstärkende Umverteilung von Mitteln in den kreisfreien Bereich, die dort verausgabt und nach der Logik des Verteilungssystems wiederum als Indikatoren für einen höheren Bedarf gewertet werden. Die damit einhergehende einseitige Nichtumsetzung der dem kreisangehörigen Raum zugutekommenden Ergebnisse des FiFo-Gutachtens tragen LKT NRW und StGB NRW nicht mit, da sie – anders als eine konsequente Vollumsetzung – willkürlich ist. LKT NRW und StGB NRW fordern demgegenüber gemeinsam

- die kommunale Finanzausstattung durch Wiederanhebung des Verbundsatzes auf 28,5 v. H. auch landesseitig zu verbessern,
- den Vorschlag des FiFo-Gutachtens zur Umstellung auf Auszahlungen aaD vollständig umzusetzen und die zulasten kleinerer kreisangehöriger Gemeinden gehende Nichtberücksichtigung der Gewerbesteuerumlage zu revidieren,

- einen Einstieg in die vom FiFo-Gutachten vorgeschlagene Anpassung der Teilschlüsselmassen für die Kreise/Städtereion und Landschaftsverbände auf Grundlage einer Relation der Auszahlungen aaD der drei Gebietskörperschaftsgruppen,
- die Ermittlung der gemeindliche Einnahmekraft unter Nutzung nach Gemeindegrößenklassen gestaffelter fiktiver Hebesätze und
- die Abschaffung der Einwohnerveredelung nach der Hauptansatzstaffel.

B. Zu den weiteren Anträgen

Gegenstand der Anhörung werden neben dem Regierungsentwurf eines GFG 2015 vier Fraktionsanträge sein:

1. „Steuererhöhungsspirale der Kommunalsteuern beenden – fiktive Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich langfristig absenken!“ (LT-Drs. 16/6684, Antrag der Fraktion der CDU);
2. „Auswirkungen der Bevölkerungsschrumpfung abdämpfen – Demografieansatz im GFG stärken“ (LT-Drs. 16/6685, Antrag der Fraktion der CDU);
3. „Finanzielle Hilfen für die unwettergeschädigten Gemeinden, Städte und Kreise auf den Weg bringen – Soforthilfe und Unwetterfonds partnerschaftlich zwischen Land und Kommunen umsetzen“ (LT-Drs. 16/6632, Antrag der Fraktion der CDU, und LT-Drs. 16/6743, Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN).

Auch dazu haben LKT NRW und STGB NRW gemeinsam Stellung genommen.

Hinsichtlich des Antrages, größere Abschläge im Rahmen des Verfahrens der jährlichen Ermittlung der fiktiven Hebesätze vorzunehmen (Antrag zu 1.), haben sie darauf hingewiesen, dass ein solches Vorgehen in unauflösliehen systematischen Widerspruch zu der Tatsache geriete, dass ein vergleichbares Vorgehen auf der Seite der fiktiven Bedarfe nicht erfolge.

Zum dem Antrag, bei der im Rahmen des sog. demographischen Faktors erfolgenden Vergleichsrechnung, bei der die durchschnittliche Einwohnerzahl zu den letzten Stichtagen und die Einwohnerzahl zum letzten Stichtag gegenübergestellt und der jeweils höhere Wert zugrundegelegt wird, von einem 3-Jahres-Rückbezug auf einen 5-Jahres-Rückbezug überzugehen, haben LKT NRW und STGB NRW deutlich gemacht, dass dies zu einer rechtlich problematischen, noch längeren Mischung „alter“ Daten der fortgeschriebenen Ergebnisse der Volkszählung 1987 und des fortgeschriebenen ZENSUS 2011 führte.

Zu den Anträgen in Sachen „Unwetterhilfen“ (Anträge zu 3), fordern LKT NRW und StGB NRW einen Einbezug der Kreise, Landschaftsverbände sowie des RVR in den Kreis der förderfähigen Gebietskörperschaften hinsichtlich der der Hilfen für die Folgen des Pfingstmontagsturms „Ela“. Die Schaffung eines speziellen Sondervermögens „Kommunaler Unwetterfonds“ im Umfang von 200 Mio. € auf Landesebene unter Zwangseinbehalt kommunaler GFG-Mittel dagegen lehnen LKT NRW und StGB NRW angesichts der Belastungssituation ab, in der sich die kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen insgesamt befinden. In den Blick zu nehmen sei auch, dass besondere Belastungssituationen für Kommunen aus den verschiedensten Gründen eintreten könnten: So etwa durch Krankheitskosten aufgenommener Flüchtlinge, Hochwasserereignisse, Schneekatastrophen, großflächige Waldbrände, Reaktorhavarien in Kraftwerken an Nordrhein-Westfalen angrenzender Räume, Pandemien und andere Ereignisse.

Es wird um Kenntnisnahme gebeten.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. v. K.', with a stylized flourish at the end.

Dr. Christian von Kraack

Anlage (nur in elektronischer Form unter www.lkt-nrw.de abrufbar)

Landtag Nordrhein-Westfalen
Präsidentin Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

- per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de -

Ansprechpartner:

Dr. Christian von Kraack, LKT NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/300491-110
Fax-Durchwahl: 0211/300491-5110
E-Mail: kraack@lkt-nrw.de

Andreas Wohland, StGB NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-255
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292
E-Mail: Andreas.Wohland@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 20.30.00 (LKT)
IV/1 902-01/1 (StGB)

Datum: 2. Oktober 2014

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2015 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 – GFG 2015)

(LT-Drs. 16/6502, Gesetzentwurf der Landesregierung)

sowie

Steuererhöhungsspirale der Kommunalsteuern beenden – fiktive Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich langfristig absenken!

(LT-Drs. 16/6684, Antrag der Fraktion der CDU)

sowie

Auswirkungen der Bevölkerungsschrumpfung abdämpfen – Demografieansatz im GFG stärken

(LT-Drs. 16/6685, Antrag der Fraktion der CDU)

sowie

Finanzielle Hilfen für die unwettergeschädigten Gemeinden, Städte und Kreise auf den Weg bringen – Soforthilfe und Unwetterfonds partnerschaftlich zwischen Land und Kommunen umsetzen

(LT-Drs. 16/6632, Antrag der Fraktion der CDU)

(LT-Drs. 16/6743, Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 24.10.2014

Hier: Ihr Schreiben vom 22.09.2014 – Az.: I.1/A-11-V.20

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

mit Bezug auf Ihr Schreiben vom 22.09.2014 nehmen wir vorbereitend zu der zu v. g. Gegenständen anberaumten öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik gerne schriftlich Stellung:

A. Zum Regierungsentwurf eines GFG 2015

1. Zusammenfassung

Der vorliegende Regierungsentwurf eines GFG 2015 verfehlt das Ziel interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich. Denn die wissenschaftlichen Ergebnisse des

FiFo-Gutachtens der Landesregierung (*Goerl/Rauch/Thöne*, „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln [FiFo-Institut], Köln 2013 – im Folgenden: FiFo-Gutachten) werden darin nur teilweise – hinsichtlich der Datenbasis zur Berechnung der Verteilungsparameter der Gemeindefinanzmassen – umgesetzt. So werden Parameter für die Verteilung der Mittel von Teilschlüsselmassen genutzt, die nach den wissenschaftlichen Maßgaben eine deutlich andere Dotierung hätten. Die vorgesehene Teilumsetzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse führt damit zu einer Schieflage des kommunalen Finanzausgleichs. Diese wird noch dadurch besonders ausgeprägt, dass das System der Einwohnerveredelung einwohnerstarke Städte durch die Anerkennung (realer) Ausgaben als Bedarf favorisiert, während bei der Berechnung der Steuerkraft erhebliche Einnahmenvorteile der größeren Städte durch die Wirkung einheitlicher fiktiver Realsteuerhebesätze „weggerechnet“ werden. Dies führt dazu, dass die für einen Einwohner im kreisfreien Bereich und im kreisangehörigen Bereich zur Verfügung stehenden Ressourcen immer weiter auseinanderklaffen. Über den kommunalen Finanzausgleich erfolgt eine sich verstärkende Umverteilung von Mitteln in den kreisfreien Bereich, die dort verausgabt und nach der Logik des Verteilungssystems wiederum als Indikatoren für einen höheren Bedarf gewertet werden.

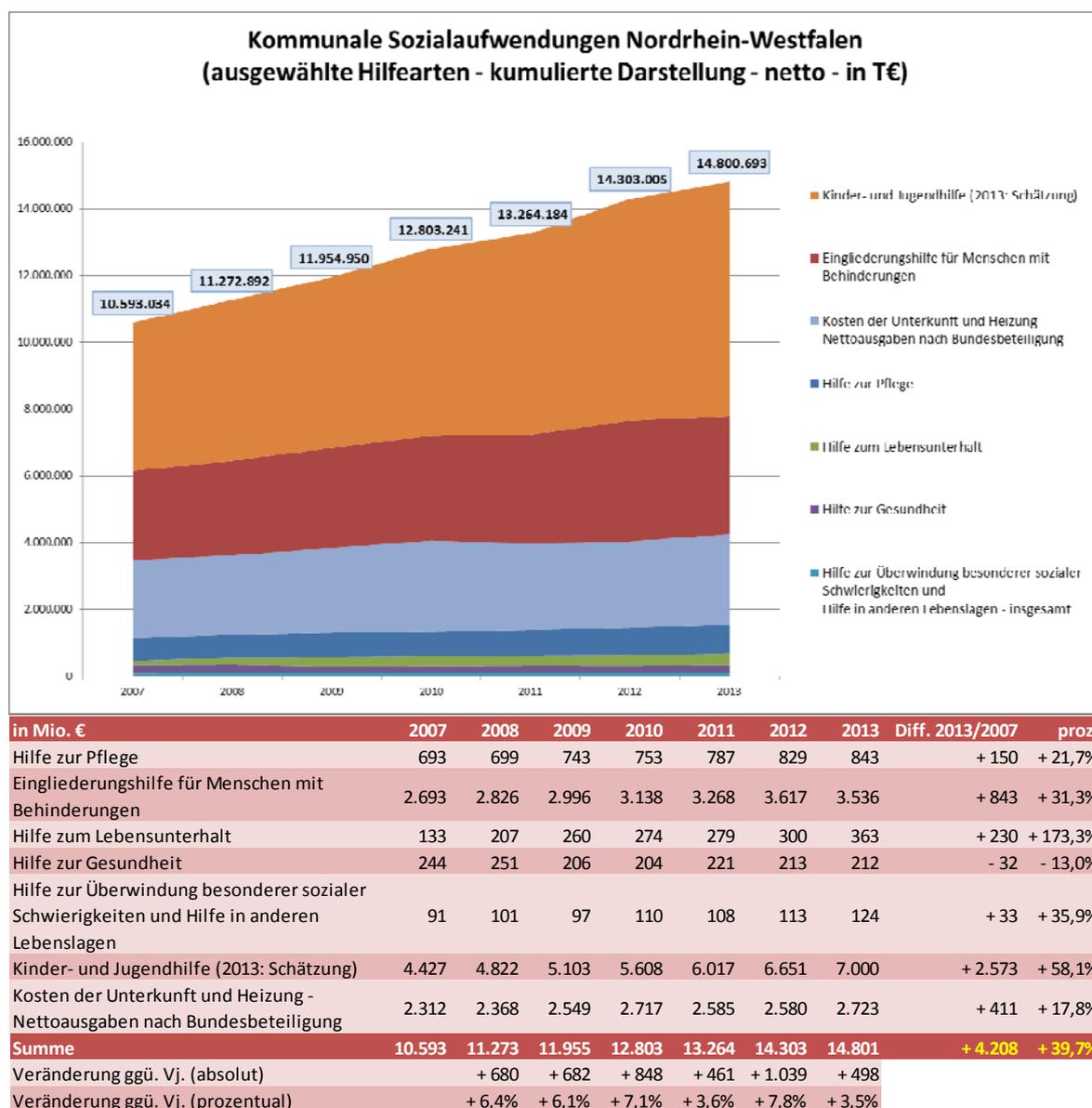
Die damit einhergehende einseitige Nichtumsetzung der dem kreisangehörigen Raum zugute kommenden Ergebnisse des FiFo-Gutachtens können wir nicht mittragen, da sie – anders als eine konsequente Vollumsetzung – willkürlich ist.

2. Dotierung des Steuerverbunds

Die kommunale Haushaltssituation bleibt trotz des Stärkungspaktes Stadtfinanzen und aller weiteren Maßnahmen der Landesregierung weiter schwierig. So hat die aktuelle Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW unter seinen 359 Mitgliedskommunen gezeigt, dass nur 47 Mitgliedskommunen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreichen: Dies bedeutet, dass nur etwa jede zehnte Mitgliedskommune den eigentlich von der Gemeindeordnung als Normalfall geforderten Zustand erreichen kann.

Dies gilt, obwohl die Umlageentwicklung bei den Kreisen (jeweils einschließlich Städteregion Aachen) und den Landschaftsverbänden nicht mit der eingetretenen Aufwandssteigerung mithält: So sind die Kreisumlagen im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt 5,2 Mrd. Euro (+ 146 Mio. Euro) und die Landschaftsumlagen auf 4,2 Mrd. Euro (+ 188 Mio. Euro) gestiegen, während die Gesamtaufwendungen in den Kreisen auf 12,2 Mrd. Euro (+ 518 Mio. Euro) und die Gesamtaufwendungen in den Landschaftsverbänden auf 6,5 Mrd. Euro (+ 297 Mio. Euro) gestiegen sind.

Dabei ist zu konstatieren, dass – trotz der Entlastung durch die in den Jahren 2012 bis 2014 schrittweise erfolgte Vollübernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund – die Netto-Aufwendungen für landes- und oder bundesrechtlich veranlassete soziale Leistungen allein in den Bereichen Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Gesundheit, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen, Kinder- und Jugendhilfe sowie Kosten der Unterkunft und Heizung für Langzeitarbeitslose seit dem Jahr 2007 um über 4 Milliarden Euro – und damit um fast 40 Prozent – zugelegt haben (vgl. nachstehende Graphik und Aufstellung).



Der sozialaufwendungsbedingte Belastungsanstieg bei den NRW-Kommunen hat daher die im Grundsicherungsbereich bewirkte Entlastung wieder überholt. Daher muss nun auch das Land seiner aus Art. 28 Abs. 2 und 3 GG i. V. m. 79 Satz 1 Verf NRW folgenden Verantwortung für die angemessene Finanzausstattung der nordrhein-westfälischen Kommunen nachkommen.

Es ist daher erforderlich, den Verbundsatz mittelfristig wieder deutlich anzuheben. Die Absenkung des Verbundsatzes von 28,5 v. H. Mitte der 1980er-Jahre auf nur noch nominelle 23 v. H. entzieht den Kommunen jährlich – gemessen an der dem Regierungsentwurf eines GFG 2015 zugrundeliegenden Verbundmasse – 2,3 Mrd. Euro. Dabei weisen die Haushalte der Kommunen landesweit nach dem dem Stärkungspakt zugrundeliegenden Gutachten der Landesregierung selbst bei einer rein kameralen Betrachtung ein jährliches, konjunkturzyklusbereinigtes, strukturelles Defizit in Höhe von ca. 2,155 Mrd. € zzgl. Zinsen für bestehende Liquiditätskredite, mithin in Höhe von etwa 2,5 Mrd. € auf. Daher liegt eine Hauptursache der kommunalen Unterfinanzierung in Nordrhein-Westfalen in der Absenkung des Verbundsatzes in den GFG der Jahre 1982, 1983 und 1986, die zeitlich auch den Beginn des Aufwuchses der Kommunalverschuldung in Nordrhein-Westfalen markiert.

3. Zur Frage der Umstellung der Datenbasis und der Grunddatenaktualisierung

Der der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) geschuldete Übergang bei der fiktiven Bedarfsermittlung auf die Auszahlungen aaD anstelle des Zuschussbedarfs II wird begrüßt, ebenso die vorgesehene Umstellung auf eine Mehrjahresdatenbasis (pooled OLS).

Die Umstellung vom kameralen „Zuschussbedarf IIa“ auf die vom FiFo-Gutachten vorgeschlagene doppelte Basis der „Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln (Auszahlungen aaD)“ zur Glättung jährlicher Schwankungen, zudem unter Nutzung von Mehrjahresdurchschnitten (pooled OLS), ist sinnvoll: Die Umstellung stellt die Voraussetzung dafür dar, die Ermittlung der für das GFG benötigten Grunddaten nach Einführung des NKF fortführen zu können. Zwar führt die Nutzung von Mehrjahresdurchschnitten zum jetzigen Zeitpunkt sogar zu einem Wiederanstieg der Gewichtung des Soziallastenansatzes. Dies wird von uns angesichts der damit einhergehenden künftigen Anstiegsdämpfung und des für alle Kommunen in NRW eintretenden Vorteils größerer Verlässlichkeit des GFG aber akzeptiert. Auch die für die Folgejahre vorgesehene Ausweitung des Betrachtungszeitraums auf einen Fünfjahreszeitraum und die automatische jährliche Aktualisierung der Grunddaten werden von uns unterstützt.

Zu beachten ist mit Blick auf den vorgesehenen Zuschnitt der „Auszahlungen aaD“ allerdings, dass dieser in folgendem gewichtigen Punkt von den wissenschaftlichen Ergebnissen des FiFo-Gutachtens abweicht: Der Vorschlag des Gutachters zur Umstellung aus Auszahlungen aaD (FiFo-Gutachten, S. 65) sah vor, schlicht alle Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit der Kontengruppen 70 bis 75 abzüglich aller Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit in allen Produktbereichen außer Produktbereich 61 (Allgemeine Finanzwirtschaft) der Kontengruppen 60 bis 66 zugrunde zu legen. Der Regierungsentwurf sieht nun vor, diese Einheitlichkeit zu durchbrechen und die Gewerbesteuerumlage nicht zu berücksichtigen. Sie trägt damit Bedenken des Städtetages aus den Gesprächen zur FiFo-Umsetzung Rechnung, der darauf verwiesen hatte, dass die Gewerbesteuerumlage auch im Rahmen des bisher genutzten Zuschussbedarfs II nicht berücksichtigt worden sei. Der Gutachter dagegen hatte im Rahmen der Gespräche zur FiFo-Umsetzung darauf verwiesen, eine solche Nichtberücksichtigung werde zu einem Nachteil für solche Städte und Gemeinden führen, die niedrige Gewerbesteuersätze nutzten – also tendenziell kleine und/oder periphere Gemeinden. Einen Vorteil dagegen werde diese Nichtberücksichtigung für solche Gemeinden mit sich bringen, die überdurchschnittlich hohe Gewerbesteuersätze nutzten, d. h. tendenziell für große und zentrale Städte und Gemeinden.

Vorliegend führt diese Abweichung dazu, dass die Hauptansatzstaffel bei 148 und nicht bereits bei 145 endet: Allein dies führt bei einem GFG 2015 nach dem vorliegenden Regierungsentwurf zu einem Nachteil kreisangehöriger Gemeinden in einem landesweiten Volumen von etwa 20 Mio. €

Die mit der Umstellung der Datenbasis und der daraus folgenden Grunddatenaktualisierung einhergehenden Veränderungen werden daher – vorbehaltlich der vorstehenden Problematik und einer nach dem Regierungsentwurf bislang nicht vorgesehenen Vollumsetzung des FiFo-Gutachtens (vgl. dazu: A.1.) – grundsätzlich unterstützt, da sie in Anbetracht der Maßgabe erfolgen, dass der Gesetzgeber den kommunalen Finanzausgleich sachgerecht, folgerichtig und ohne Anlegung willkürlicher Gesichtspunkte zu gestalten hat und daher Korrekturbedarfe vollziehen muss, die sich aus einer aktuelleren Datengrundlage ergeben.

4. Zu den Strukturen und Parametern des GFG 2015 im Einzelnen

a) Verbundsatz

Der Verbundsatz muss mittelfristig wieder auf das bis 1982 bestehende Niveau von 28,5 v.H. angehoben werden (s. o.).

b) Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse

Es muss ein Einstieg in die vom FiFo-Gutachten der Landesregierung (*Goerl/Rauch/Thöne*, aaO, S. 115 und 149 f.) vorgeschlagene Anpassung der Teilschlüsselmassen für die Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände auf Grundlage einer Relation der Auszahlungen aaD der drei Gebietskörperschaftsgruppen erfolgen. Die herausgestellte Erforderlichkeit einer Anpassung der seit 1980 nicht mehr grundjustierten Teilschlüsselmassenaufteilung auf die einzelnen Schlüsselmassen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände bestätigt sowohl die einstimmige Empfehlung 16 der ifo-Kommission aus dem Jahr 2010, die Aufteilung der Schlüsselmasse auf Grundlage von Daten der Jahresabschlussstatistik nach der Relation der Zuschussbedarfe von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden im GFG jeweils im Rahmen der Grunddatenanpassung zu aktualisieren, als auch die wissenschaftlichen Ergebnisse von Junkernheinrich/Micosatt aus dem Jahr 2011. Die damit verbundene Anhebung der Teilschlüsselmassen für die Kreise und die Landschaftsverbände wird den Gemeinden nach gesetzlich in § 56 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW und § 22 Abs. 1 Satz 1 LVerbO NRW bestimmtem Mechanismus über die Umlageeffekte zugutekommen und die mit niedrigeren Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden einhergehenden Verluste überkompensieren.

Hierbei ist deutlich darauf hinzuweisen, dass die für die Nichtvornahme seitens der Landesregierung angeführte Begründung,

„[d]ie eventuelle Aufstockung [der Teilschlüsselmassen für die Kreise und Landschaftsverbände] [werde] im Gutachten nicht konkretisiert. Sie würde jedenfalls zu einer Reduzierung der Teilschlüsselmasse der Gemeinden führen. Die auf Grund einer solchen Aufstockung denkbare künftige Senkung der Kreis- bzw. Landschaftsumlagesätze [sei] hierbei nicht gewährleistet und würde ggf. hauptsächlich steuerstarke Kommunen begünstigen[,]“

(Regierungsentwurf eines GFG 2015, S. 39)

zumindest irreführend ist, denn der Gutachter hat diese Konkretisierung vorgenommen, wie die Landesregierung selbst in LT-Vorlage 16/842 vom 30.04.2013 (dort auf S. 3 [zu 2.]) vorträgt: Die Gemeindeschlüsselmasse betrage danach 67,5 Prozent, die Kreisschlüsselmasse 16,6 Prozent und die Landschaftsverbandsschlüsselmasse 15,9 Prozent der Gesamtschlüsselmasse.

Das dagegen teilweise angeführte Argument, dem Gesetzgeber stehe es frei, zu entscheiden, ob er die Kreise und Landschaftsverbände eher über Schlüsselzuweisungen oder über Umlagen als „alternativen Finanzierungskanal“ finanzieren wolle, ist nicht zu Ende gedacht: Denn über Umlagen kann zwischen den Beteiligten nur umverteilt werden, was ihnen zunächst zugewiesen wurde. Die einseitige Anpassung allein der Datenbasis zur Berechnung der Verteilungsparameter in der Gemeindeschlüsselmasse führt jedoch dazu, dass die entsprechenden Mittel den kreisangehörigen Gemeinden entzogen werden, ohne dass die Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände zusätzliche Mittel erhalten. Das Argument von der „Entscheidung für den Kreisfinanzausgleich“ stellt damit nichts anderes dar als eine wohlklingende Verpackung der „Entscheidung für die einseitige Berücksichtigung der Soziallasten kreisfreier Städte“. Denn was eine kreisangehörige Gemeinde im GFG nicht erhält, kann auch nicht im Wege der Erhebung der Kreisumlage geschaffen werden.

c) Einnahmekraftermittlung

Die gemeindliche Einnahmekraft muss unter Nutzung nach Gemeindegrößenklassen gestaffelter fiktiver Hebesätze ermittelt werden. Die Ausführungen des FiFo-Gutachtens bestätigen den Befund, dass es einen signifikanten Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Hebesatzhöhe und der Einwohnerzahl gibt. Die gestaffelten fiktiven Hebesätze bilden die tatsächliche Hebesatzlandschaft in Nordrhein-Westfalen deutlich realitätsgerechter ab als einheitliche fiktive Hebesätze. Nach unserer Auffassung – aber auch gestützt durch entsprechende Aussagen aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW – ist es in erster Linie Aufgabe der Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich, die Steuerkraft einerseits fiktiv (und damit gestaltungsunabhängig), auf der anderen Seite aber auch realitätsnah zu erfassen.

Das mit zunehmender Gemeindegrößenklasse steigende Niveau der tatsächlichen Hebesätze bei der Grundsteuer B und v. a. bei der Gewerbesteuer ist keine Besonderheit Nordrhein-Westfalens und damit kein Reflex einer mit der Einwohnerzahl quasi automatisch größeren Finanznot der Gemeinden hierzulande, sondern ein bundesweites Phänomen, und zwar unabhängig vom finanzwirtschaftlichen Status der jeweiligen Kommune. Die häufig von interessierter Seite vorgebrachte Argumentation, die Haushalts- und Finanzlage der kleineren und mittleren Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sei aufgaben- und strukturbedingt per se günstiger, sie könnten sich daher im Vergleich zu den größeren, insbesondere kreisfreien Städten deutlich geringere Hebesätze leisten und würden so freiwillig auf Einnahmepotentiale verzichten (können) und eine solche Strategie dürfe systembedingt nicht auch noch durch höhere Schlüsselzuweisungen belohnt werden, ist falsch. Dies belegt schon die hohe Zahl kreisangehöriger Gemeinden im Stärkungspakt. Tatsächlich müssen Kommunen im kreisangehörigen Raum den Anreiz niedrigerer Hebesätze bieten, damit sie im landesweiten Standortwettbewerb um Unternehmen, Arbeitskräfte und Wertschöpfungspotentiale, also im Bemühen um eine positive Entwicklung ihres Gemeinwesens mit Aussicht auf Erfolg bestehen und größten- und/oder lageabhängige Nachteile wenigstens zum Teil kompensieren können. Dies beweist die auch nach Einführung des Stärkungspaktes unverändert eindeutige Datenlage. Die tatsächliche Staffelung ist empirisch ablesbar:

Größenklassendifferenzierung der fiktiven Realsteuerhebesätze					
Steuerart	Größenklasse	Anzahl Gemeinden (nach maßgeblicher Bevölkerung für den Hauptansatz GFG 2015)	Mittelwert 2. Hj. 2012 (Hebesatzpunkte)	Mittelwert 2. Hj. 2013 (Hebesatzpunkte)	Mittelwert 1. Hj. 2014 (Hebesatzpunkte)
GewSt					
Klasse 1	<= 10.000 EW	55	415	421	424
Klasse 2	10.001 bis 25.000 EW	170	421	426	429
Klasse 3	25.001 bis 50.000 EW	96	428	435	435
Klasse 4	50.001 bis 75.000 EW	35	442	450	452
Klasse 5	75.001 bis 150.000 EW	18	455	462	465
Klasse 6	>150.000 EW	22	469	475	478
gesamt		396	428	434	436
GrSt B					
Klasse 1	<= 10.000 EW	55	415	431	437
Klasse 2	10.001 bis 25.000 EW	170	417	437	446
Klasse 3	25.001 bis 50.000 EW	96	429	458	466
Klasse 4	50.001 bis 75.000 EW	35	440	474	477
Klasse 5	75.001 bis 150.000 EW	18	480	530	520
Klasse 6	>150.000 EW	22	523	553	556
gesamt		396	431	455	462

d) *Einwohnergewichtung bei der Bedarfsermittlung*

Die Einwohnerveredelung nach der Hauptansatzstaffel ist abzuschaffen: Alle Einwohner aller Gemeinden müssen mit dem einheitlichen Gewicht von 100 Prozent in die Bemessung des Hauptansatzes eingehen. Soweit signifikante Spezialbedarfe einzelner Gemeinden nachweisbar sein sollten, haben diese nichts mit der Gemeindegröße (Einwohneranzahl) an sich zu tun, sondern mit einer bestimmten Sondersituation, und müssen ggf. – wie beim Soziallastenansatz, Zentralitätsansatz und Flächenansatz – transparent durch weitere Nebenansätze berücksichtigt werden.

Die hinter dem gestaffelten Hauptansatz stehende These der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration, nach der einwohnerreichere Städte und Gemeinden in der Regel höhere objektive Pro-Kopf-Ausgaben haben als solche mit einer kleineren Einwohnerzahl, kann durch den statistischen Nachweis mit der Gemeindegröße steigender tatsächlicher Pro-Kopf-Ausgaben nicht bewiesen werden. Die Annahme blendet die wirtschaftlichen Vorteile des

höheren Agglomerationsgrades aus (etwa Unternehmensansiedlungs- und Arbeitskräftepotential) und steht im diametralen Widerspruch zur betriebswirtschaftlichen Erfahrung positiver Skaleneffekte: Die Menge der bei steigender Einwohnerzahl erbrachten Leistungen muss aufgrund der natürlichen Fixkostendegression dazu führen, dass die Pro-Kopf-Kosten der Leistung bei steigender Gemeindegröße sinken – und nicht steigen. Auch die Aufgaben der Kommunen nach nordrhein-westfälischer Rechtslage im kreisangehörigen Raum (Kreise, kreisangehörige Gemeinden und Landschaftsverbände) entsprechen in vollem Umfang denen des kreisfreien Raums (kreisfreie Städte und Landschaftsverbände). Eine Differenzierung bei der pauschalierten Abgeltung kann daher mit dem Verweis auf ein angeblich unterschiedliches Aufgabenspektrum im Bereich pflichtiger Aufgaben nicht gerechtfertigt werden.

e) Sonderbedarfszuweisungen

Wir begrüßen ausdrücklich die Absicht, an den Sonderbedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen (vgl. speziell dazu unten, unter D.) auch im Jahr 2015 festzuhalten. Die Kurortehilfe, die Abwassergebührenhilfe, die Aufwendungshilfe für die Gaststreitkräfte und die landschaftliche Kulturpflege sind für die betroffenen Kommunen unverzichtbar, da die besonderen Bedarfssituationen vor Ort mit dem Schlüsselzuweisungssystem und den sonstigen pauschalen Zweckzuweisungen und Investitionspauschalen nicht abgegolten werden.

B. Zum Antrag „Steuererhöhungsspirale der Kommunalsteuern beenden – fiktive Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich langfristig absenken!“

Ziel des Finanzausgleichs muss es sein, die den Kommunen zukommenden Mittel des Steuerverbundes unter Anlegung ihrer Einnahmekraft und ihrer Bedarfe zu verteilen. Auch wenn es dabei im Bereich der Ermittlung der Realsteuereinnahmekraft nötig ist, fiktive Hebesätze zugrunde zu legen, um nicht über die kommunalindividuelle Steuersatzentscheidung einen einzelgemeindlichen Hebel bei der Verteilung der Gemeindegemeinschaften zum Tragen zu bringen, müssen beide Größen so reell als möglich gemessen und eingestuft werden. In diesem Sinne halten wir die Wiedereinführung nach Gemeindegrößenklassen gestaffelter fiktiver Hebesätze für dringend geboten. Gerade dies wird die mit den hohen einheitlichen fiktiven Hebesätzen verbundenen Nachteile insbesondere der auch durchschnittlich mit deutlich niedrigeren Hebesätzen arbeitenden Gemeinden im kreisangehörigen Raum vermeiden helfen. Eine Festschreibung oder Gesamtabenkung der einheitlichen fiktiven Hebesätze würde die für die Verteilungsgerechtigkeit essentielle Orientierung an der tatsächlichen Einnahmekraft schwächen. Gleiches trüfe auch auf die Vornahme größerer Abschläge im Rahmen des Verfahrens der jährlichen Ermittlung der fiktiven Hebesätze zu. Ein solches Vorgehen geriete zudem in unauflösbarem systematischen Widerspruch zu der Tatsache, dass ein vergleichbares Vorgehen auf der Seite der fiktiven Bedarfe nicht erfolgt.

C. Zum Antrag „Auswirkungen der Bevölkerungsschrumpfung abdämpfen – Demografiesatz im GFG stärken“

Ziel des Finanzausgleichs muss es sein, die den Kommunen zukommenden Mittel des Steuerverbundes unter Anlegung ihrer Einnahmekraft und ihrer Bedarfe zu verteilen. Im Bereich der Ermittlung der fiktiven Bedarfe kommt der Einwohnerzahl unverändert das größte Gewicht zu. Es ist daher besonders wichtig, die Einwohnerzahl realitätsnah zu erfassen. Dies erfolgte bis zum GFG 2012 besonders realitätsnah, da die Einwohnerzahl zum letzten Stichtag (31.12. des Vorjahres) zugrundegelegt wurde. Die nunmehrige Nutzung einer Vergleichsrechnung, bei der die durchschnittliche Einwohnerzahl zu den letzten drei Stichtagen und die Einwohnerzahl zum letzten Stichtag gegenübergestellt und der jeweils höhere Wert zugrundegelegt wird, schwächt diese realitätsnahe Erfassung der Einwohnerzahl bereits deutlich. Im Sinne einer Verzögerung der Wirkung von Einwohnerrückgängen ist dieser 3-Jahreszeitraum angesichts existierender Kostenremanenzen sinnvoll und tragbar. Ein noch weiterer Rückbezug dagegen würde der Tatsache nicht gerecht, dass auch wachsende fiktive Bedarfe über zusätzliche Einwohner in anderen Bereichen entstehen, die

tatsächlich ausgleichsbedürftig sind. Ein weiterer Rückbezug des sog. „Demografieansatzes“ würde daher nicht nur überhöhte Anreize zur Verzögerung unumgänglicher Anpassungen in zurückgehenden Bereichen setzen, sondern auch die Bedarfe bei der Mittelverteilung benachteiligen, die in wachsenden Bereichen entstehen. Hinzu kommt, dass ein weiterer Rückbezug zu einer noch längeren Mischung „alter“ Daten der fortgeschriebenen Ergebnisse der Volkszählung 1987 und des fortgeschriebenen ZENSUS 2011 führte. Dies wäre rechtlich problematisch.

D. Zum Antrag „Finanzielle Hilfen für die unwettergeschädigten Gemeinden, Städte und Kreise auf den Weg bringen – Soforthilfe und Unwetterfonds partnerschaftlich zwischen Land und Kommunen umsetzen“

Die speziell mit Hinblick auf die Folgen des Pfingstmontagsturms „Ela“ geplanten und paritätisch aus Resten der Gemeindefinanzierungsgesetze der Vorjahre und landeseigenen Mitteln zu finanzierenden Hilfen stellen für die betroffenen Kommunen einen notwendigen und nützlichen Beitrag dar, um Schäden zu beheben. Schon hierbei aber ist aus unserer Sicht nicht tragbar, dass die Kreise – wie auch die Landschaftsverbände und der Regionalverband Ruhr – bei der Schadensregulierung nicht berücksichtigt werden sollen, obwohl diese gleichermaßen Schäden erlitten haben. Auch hinsichtlich des Verteilungsmaßstabs wäre es wünschenswert, dass auch jene Kommunen mit deutlichen Schäden Hilfen erhalten, deren Gemeindegebiet zu weniger als 30 Prozent vom Unwetter betroffen war.

Was weitere Hilfen – auch bei künftigen Ereignissen dieser Art – angeht, halten wir es allerdings für notwendig und richtig, weitere Hilfen aus nicht benötigten Geldern aus dem 2013 eingerichteten Fluthilfefonds von Bund und Ländern zu finanzieren. Eine Mitfinanzierung von Hilfen aus kommunalen Geldern – und um nichts anderes handelt es sich bei Mitteln aus der verteilbaren Verbundmasse – lehnen wir angesichts der Belastungssituation ab, in der sich die kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen insgesamt befinden. Es gehört zur örtlichen, in kommunaler Selbstverwaltung zu nutzenden Entscheidungskompetenz, mit Blick auf künftige Schadenereignisse Vorkehrungen zu treffen. Dies geschieht vielfach über die Kommunalversicherung oder den interkommunalen Schadenausgleich – und damit bereits solidarisch. Die Einrichtung eines speziellen Sondervermögens „Kommunaler Unwetterfonds“ auf Landesebene unter Zwangseinbehalt kommunaler GFG-Mittel in erheblichem Umfang ist daher weder erforderlich noch angemessen. In den Blick zu nehmen ist dabei auch, dass besondere Belastungssituationen für Kommunen oftmals und aus den verschiedensten Gründen eintreten: Besonders verwiesen sei hier auf die Belastungen der kreisangehörigen Kommunen, die durch Krankheitskosten aufgenommener Flüchtlinge entstehen. Diese traten allein im vergangenen Jahr in mehreren Fällen ein und erreichten extreme Spitzen, die betroffene Kommunen geplante Haushaltskonsolidierungsergebnisse verfehlen ließen. Hinzu kommen können aber auch Hochwasserereignisse – wie 1994 im Rheinland – oder „Schneekatastrophen“ – wie 2005 im Münsterland. Denkbar sind auch großflächige Waldbrände, Reaktorhavarien in Kraftwerken an Nordrhein-Westfalen angrenzender Räume, Pandemien und andere Ereignisse. Nun speziell einen Hochwasserfonds einzurichten, ist schon mit Blick darauf fragwürdig.

Wir sprechen uns demgegenüber dafür aus, die Kommunen durch eine ausreichende Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs in die Lage zu versetzen, die vielfältigen Anforderungen künftiger Schadenereignisse in kommunaler Selbstverwaltung bei finanzieller Eigenverantwortung tragen zu können. Was Hilfen aus dem GFG angeht, können diese nur eine nachgelagerte und untergeordnete Rolle haben. Die derzeitige Regelung des § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG erscheint dabei aus unserer Sicht inhaltlich und hinsichtlich der Dotierung ausreichend. Anzudenken wäre allerdings, die über § 19 Abs. 2 Nr. 5 des jährlichen GFG bereitgestellten Mittel – wie vergleichbar im Bereich der Stärkungspaktgesetzes mit dem Stärkungspaktfondsgesetz geschehen – überjährig verfügbar zu machen und eine Entscheidung des für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministeriums auf Grundlage mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmter „Förderrichtlinien“ vorzusehen. Die jetzige Verfügung über die jährlich auf Grund von § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG bereitgestellten Mittel erscheint uns demgegenüber intransparent und willkürlich: So wurden in der Vergangenheit etwa durch extreme Heilbehandlungskosten im Flüchtlingsbereich betroffenen Kommunen Hilfen mit der Begründung versagt, solche Belastungen seien nicht „außergewöhnlich“ oder nicht „unvorher-

sehbar“, da auch andere Kommunen davon betroffen seien. Dies trifft allerdings im Grundzug auch auf die nun in Rede stehenden Sturmereignisse zu.

Wir bitten Sie, diese Anmerkungen im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen