

Herrn Ministerialdirigenten  
Johannes Winkel  
Ministerium für Inneres und Kommunales  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Haroldstraße 5  
40213 Düsseldorf

Per E-Mail: [johannes.winkel@mik.nrw.de](mailto:johannes.winkel@mik.nrw.de)  
[Isabel.Heuwing@mik.nrw.de](mailto:Isabel.Heuwing@mik.nrw.de)

Ansprechpartner:

Hauptreferent Dr. Kai Zentara, Landkreistag NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211/300491-110  
Fax-Durchwahl: 0211/300491-660  
E-Mail: [Zentara@lkt-nrw.de](mailto:Zentara@lkt-nrw.de)  
Aktenzeichen: 20.30.00

Referent Carl Georg Müller, Städte- und Gemeindebund NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-255  
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292  
E-Mail: [CarlGeorg.Mueller@kommunen-in-nrw.de](mailto:CarlGeorg.Mueller@kommunen-in-nrw.de)  
Aktenzeichen: 41.1.1-011/006

Datum: 22. Juli 2016

**Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2017 (GFG 2017)**  
**Beratung der Landesregierung am 5. Juli 2016**  
**Ihr Schreiben vom 06.07.2016 – Az.: 33-47.05.17**

Sehr geehrter Herr Winkel,

mit Bezug auf Ihr Schreiben vom 06. Juli 2016 nehmen wir zu den Eckpunkten zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2017 (GFG 2017) gerne schriftlich wie folgt Stellung.

### **1. Zusammenfassung**

Die Prolongation der Regelungen des GFG 2016 hinsichtlich der aus den Grunddaten zu entwickelnden Parameter auch für das GFG 2017 erscheint aus Landessicht nachvollziehbar. Indes dürfen die von wissenschaftlicher Seite für erforderlich erachteten Schritte zur Weiterentwicklung des GFG nicht auf unabsehbare Zeit in die Zukunft verschoben werden. Denn die vorliegenden Eckpunkte eines GFG 2017 verfehlen wiederum das Ziel interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich. Die 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 weiterhin nur teilweise – hinsichtlich der Datenbasis zur Berechnung der Verteilungsparameter der Gemeindefinanzierungsgrundlage – 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 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.

## **2. Dotierung des Steuerverbunds**

Die kommunale Haushaltssituation bleibt trotz des Stärkungspaktes Stadtfinanzen und aller weiteren Maßnahmen der Landesregierung weiter Besorgnis erregend. So hat die neuste Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW unter seinen 359 Mitgliedskommunen gezeigt, dass nur 49 Mitgliedskommunen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreichen: Dies bedeutet, dass nur 13,65 Prozent der Mitgliedskommunen den eigentlich von der Gemeindeordnung als Normalfall geforderten Zustand erreichen.

Dabei ist festzustellen, dass die Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW seit dem Jahr 2007 um knapp fünf Milliarden Euro – und damit um mehr als 40 Prozent – zugelegt haben. Für die Zukunft sind weiter deutliche Steigerungsraten anzunehmen.

Zudem werden die Kommunen neben dem Aufwand für die Unterbringung und gesundheitliche Versorgung von Asylbewerbern in absehbarer Zeit zusätzlich mit dem Aufwand für eine Integration der Bleibeberechtigten in die Gesellschaft konfrontiert werden. Allein mit Blick auf diejenigen Flüchtlinge, die sich akutell bereits in NRW-Kommunen befinden, drohen die entsprechenden Finanzierungslasten zum Sprengsatz für die kommunalen Haushalte zu werden.

Auch unter Zugrundelegung beschlossener und in Aussicht gestellter Entlastungen können die zur Verfügung stehenden Erträge den finanziellen Belastungsaufwuchs keinesfalls abdecken. Die strukturelle Unterfinanzierung bleibt bestehen. 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 Kommunen endlich nachkommen und den Verbundsatz mittelfristig wieder deutlich anheben. 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 aktuellen GFG zugrundeliegenden Verbundmasse – rd. 2,6 Mrd. Euro. In dieser 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, liegt eine Hauptursache der kommunalen Unterfinanzierung in Nordrhein-Westfalen.

Neben die sachliche Notwendigkeit tritt eine rechtliche. Die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände in NRW hat im Januar diesen Jahres ein Rechtsgutachten des ehemaligen Präsidenten des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen, Prof. em. Dipl.-Volkswirt Dr. jur. Klaus Lange, vorgelegt, das sich intensiv mit der Frage eines verfassungsrechtlichen Anspruchs der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung auseinandersetzt. Das Gutachten kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass – unabhängig von der jeweiligen Landesverfassung – bereits nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz ein Anspruch der Kommunen gegen ihr jeweiliges Bundesland auf finanzielle Mindestausstattung besteht, die unabhängig von der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Bundeslandes zu gewähren ist (s. dazu Eckpunkte 2.1.1) und die es den Kommunen erlauben muss, nicht nur ihre Pflichtaufgaben, sondern darüber hinaus auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Es dürfte unstrittig sein, dass die derzeitige Finanzausstattung der NRW-Kommunen von dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe noch weit entfernt ist. Das Defizit der NRW-Kommunen zum Stichtag 31.12.2015 von immer noch mehr als einer halben Milliarde Euro spricht insoweit Bände. Die Rechtsauffassung des VerfGH NRW (zuletzt Urteile vom 10.05.2016, Az. VerfGH 19/13 und 24/13), die diesen Anspruch in dem genannten Umfang nicht anerkennt, überzeugt im Ergebnis nicht und dürfte aus unserer Sicht – allein schon der Inkonsistenzen mit der bundesverfassungsrechtlichen Rechtslage wegen – keinen dauerhaften Bestand haben.

## **3. Fortschreibung der Parameter des GFG 2016**

Im letzten Jahr wurden die mit der Umstellung der Datenbasis und der daraus folgenden Grunddatenaktualisierung einhergehenden Veränderungen seit dem GFG 2015 sowie die Aktualisierung der Grunddaten und die Zugrundelegung der Datenjahrgänge 2009 bis 2012 – vorbehaltlich einer Kritik der mangelnden Nachvollziehbarkeit der Regressionsanalyse – grundsätzlich unterstützt und begrüßt.

Die Fortschreibung der hinsichtlich der aus den Grunddaten zu entwickelnden Parameter des GFG 2016 aus den in den Eckpunkten (dort. S. 1) genannten Gründen bei gleichzeitiger Durchführung einer finanzwissenschaftlichen Begutachtung erscheint aus Landessicht nachvollziehbar. Gleichwohl darf ein solches Verfahren nur eine Übergangslösung und keine langfristige Lösung darstellen. Die in Aussicht gestellten finanzwissenschaftlichen Untersuchungen der aufgetretenen Unschärfen sollten daher schnellstmöglich betrieben und mögliche Lösungsoptionen im Nachgang zeitnah diskutiert werden.

Gleiches gilt für die im Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 10.05.2016 monierten Verzerrungen im kreisangehörigen Raum, die sich aus der Verortung des Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene im Zusammenwirken mit der Mischfinanzierung der Kreise über eigene Schlüsselzuweisungen und eine pauschalierte Kreisumlage ergeben könnten. Mit der angekündigten gutachterlichen Überprüfung wird einem Auftrag des Verfassungsgerichtshofs entsprochen.

#### **4. Textliche Erläuterung zu § 19 Abs. 2 Nrn. 1-3 GFG 2017**

Die Kriterien und Voraussetzungen für die Bedarfszuweisungen nach § 19 Abs. 2 Nrn. 1 - 3 GFG 2017 erstmals auch textlich zu erläutern, wird ausdrücklich begrüßt. Dies trägt zu größerer Transparenz des Zustandekommens des kommunalen Finanzausgleichs bei.

#### **5. Zu den Strukturen und Parametern des GFG 2017 im Einzelnen**

##### *a) Verbundgrundlagen*

Die unterzeichnenden Verbände gehen davon aus, dass die Kommunen nach wie vor grundsätzlich in Höhe des Verbundsatzes an 4/7 des gesamten Aufkommens der Grunderwerbssteuer profitieren, und allenfalls von dieser Referenzgröße ein Vorwegabzug vorgenommen wird (dazu noch unter c)). Wir bitten insoweit um Berichtigung.

##### *b) Verbundsatz*

Der Verbundsatz muss mittelfristig wieder auf das bis 1982 bestehende Niveau von 28,5 v.H. angehoben werden (s. o.). Dies entspricht der sachlichen wie auch rechtlichen Verantwortung des Landes für die Finanzausstattung der NRW-Kommunen.

##### *c) Vorwegabzüge*

Der Vorwegabzug, mit dem die Mehrerträge aus der Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes zur Ausfinanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes – wie schon im letzten Jahr – wieder abgeschöpft werden, wird abgelehnt. In der Gesetzesbegründung zu dem Gesetz zur Anhebung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer von 5 Prozent auf 6,5 Prozent hatte die Landesregierung darauf hingewiesen, dass auch die Kommunen über das GFG von diesem Schritt profitieren werden, da das Grunderwerbsteueraufkommen zu 4/7 in die Bemessungsgrundlage des kommunalen Finanzausgleichs (Steuerverbund) fließt. Ein erster positiver Effekt wäre bereits im GFG 2016 zu erwarten gewesen, und wird den Kommunen auch in diesem Jahr erneut vorzuenthalten.

Genauso wenig, wie es vermittelbar wäre, wenn der kommunale Anteil an der Grunderwerbsteuererhöhung generell zur Entlastung des Landeshaushalts verwendet werden würde, ist die nunmehr wiederholt vorgenommene Einbehaltung im Wege eines Vorwegabzugs hinnehmbar, der gleichsam „über die Hintertür“ geschieht. Dies läuft der Beteiligungssystematik des kommunalen Finanzausgleichs grundlegend zuwider und lässt bereits im laufenden Jahr den kommunalen Anteil an der Finanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktes (sog. Komplementärmittel) um rd. 35 % von 206 Mio. Euro auf rd. 280 Mio. Euro ansteigen. Aus der ursprünglich vorgesehenen Spiegelung der „Solidaritätsumlage“ von rd. 90 Mio. Euro im Landeshaushalt ist damit ein Zerrbild geworden. Denn fast 80 % der Landessumme (ebenfalls rd. 90 Mio. Euro) werden in 2016 und sollen nun auch im Folgejahr wieder über das GFG und damit vorwiegend

von den finanzschwächeren bzw. bedürftigeren Kommunen finanziert werden – inklusive der Stärkungspakt-Teilnehmer selbst.

d) *Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse*

Unabhängig von den finanzwissenschaftlich zu begutachtenden Fragestellungen muss ein Einstieg in die vom FiFo-Gutachten der Landesregierung (*Goerl/Rauch/Thöne*, aaO, S. 115 und 149f.) 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 bestimmten Mechanismus über die Umlageeffekte zugutekommen und die mit niedrigeren Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden einhergehenden Verluste überkompensieren.

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 Gemeindegroßschlüsselmasse führt jedoch dazu, dass die entsprechenden Mittel den kreisangehörigen Gemeinden entzogen werden, ohne dass die Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände zusätzliche Mittel erhalten. Was aber eine kreisangehörige Gemeinde im GFG nicht erhält, kann auch nicht im Wege der Erhebung der Kreisumlage geschaffen werden.

e) *Einnahmekraftermittlung*

Die gemeindliche Einnahmekraft muss künftig unter Nutzung fiktiver Hebesätze ermittelt werden, die nach Gemeindegrößenklassen gestaffelt sind. 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 Gemein-

wesens mit Aussicht auf Erfolg bestehen und größen- und/oder lageabhängige Nachteile wenigstens zum Teil kompensieren können. Dies beweist die auch nach Einführung des Stärkungspaktes unverändert eindeutige Datenlage.

f) *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.

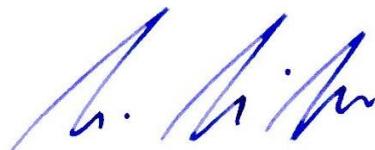
Die hinter dem gestaffelten Hauptansatz stehende These der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration, nach der einwohnerreichere Städte und Gemeinden in der Regel höhere objektive Pro-Kopf-Ausgaben haben als solche mit einer kleineren Einwohnerzahl, kann durch den 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.

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