

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail:
Birgit.von-Pawelsz@mhkg.nrw.de

Ansprechpartner:

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

Referent Carl Georg Müller, Städte- und Gemeinde-
bund NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-255
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292
E-Mail: CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.1.1-014/005

Datum: 25.07.2019

Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2020 Ihr Schreiben vom 09.07.2019 – Az.: 303-47.05.20

Sehr geehrter Herr Dr. von Kraack,

für die Möglichkeit, zu den Eckpunkten zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 2020 Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns und machen davon gemeinsam gern wie folgt Gebrauch:

1. Zur Ausgangslage

Nach den einleitenden Ausführungen in den Eckpunkten beruhte die fiktive Bedarfsermittlung im GFG 2019 methodisch auf dem Gutachten der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. der Hochschule Darmstadt (sofia) „Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“. Hierzu ist zunächst anzumerken, dass die angewandte Methodik über die letzten Jahre und Jahrzehnte entwickelt wurde und dieser nicht nur dieses Gutachten zugrunde liegt. Denn das sog. Sofia-Gutachten war und ist in vielfacher Hinsicht grundlegend zu kritisieren. Eine Verwendbarkeit für eine verfassungskonforme Weiterentwicklung des GFG steht schon deswegen in Frage, weil das Gutachten die in NRW vorzufindende verfassungsrechtliche und kommunalverfassungsrechtliche Ausgangslage, inkl. der vom VerfGH in den o.g. Urteilen festgestellten „Verzerrungen“ und „Verwerfungen“ nicht zur Grundlage nimmt, sondern vielmehr ein finanzwissenschaftliches Idealmodell postuliert. Unsere grundsätzlichen Einwände gegen das Gutachten erhalten wir daher weiterhin aufrecht und verweisen insofern auf unsere umfassende Stellungnahme gegenüber Ihrem Haus vom 06.10.2017. Unabhängig davon halten wir – wie bereits in unserer letztjährigen Stellungnahme zu den Eckpunkten eines GFG 2019 ausgeführt – die Empfehlung der Gutachter, im Interesse einer Stabilisierung der in Form von Gewichtungsfaktoren zu ermittelnden Ergebnisse einen Wechsel der Regressionsmethodik vom bisherigen pooled OLS-Verfahren zu einer sog. robusten Regression unter Beibehaltung des Zusammenfassens mehrerer Grunddatenjahrgänge (pooling) vorzunehmen, auf Basis der gutachtlichen Darstellung nach wie vor für nachvollziehbar und nach aktuellen Sachstand alternativlos. Im Interesse der von der Systemumstellung besonders betroffenen Gemeinden – insbesondere derer, die sich in anspruchsvollen Konsolidierungsprozessen befinden – hatten wir im letzten Jahr auch eine gestufte Umsetzung der neuen Methodik mitgetragen, wonach die

Differenzen bei den Regressionsergebnissen für die Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze gegenüber den Vorjahresergebnissen zunächst mit einem Abschlag von 50 Prozent versehen und nur insoweit der fiktiven Bedarfsermittlung für das GFG 2019 zu Grunde gelegt werden.

Ausweislich der diesjährigen Eckpunkte sollen die Regelungen des GFG 2019 hinsichtlich der aus den Grunddaten zu entwickelnden Parameter (Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze, Hauptansatzstaffel, fiktive Realsteuerhebesätze) prolongiert werden, mithin auch der 50-%-Abschlag beibehalten sowie die Daten der Jahrgänge 2011-2015 verwendet werden. Begründet wird dies damit, dass eine Aktualisierung der für die Bedarfs- und Steuerkraftermittlung zu verwendenden Grunddaten und die daraus resultierenden Verteilungseffekte nicht angezeigt erscheinen, bevor geklärt ist, wie mit der vom Koalitionsvertrag aufgeworfenen Frage einer Überprüfung eines wesentlichen Bausteins der Bedarfsermittlung – nämlich der Hauptansatzstaffel (Einwohnerveredelung) verfahren wird. Das vollziehen wir nach.

Denn in der Tat liegen grundsätzlich unterschiedliche Bewertungen zur im Frühjahr vorgelegten ifo-Studie zur Einwohnerveredelung vor. So sehr wir die im Koalitionsvertrag zum Ausdruck kommende Absicht der Landesregierung, das Instrument der „Einwohnerveredelung“ im jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz wissenschaftlich überprüfen zu lassen, weiterhin begrüßen und unterstützen, so ernüchert waren wir vom methodischen und materiellen Gehalt der ifo-Studie. Wir sind überzeugt davon, dass sie das im Koalitionsvertrag zu Ausdruck kommende ehrliche Interesse an einer nachvollziehbaren und überzeugenden Begründung des Instruments jenseits finanzwissenschaftlicher Axiome und Vermutungen nicht im Ansatz befriedigen kann und der Auftrag des Koalitionsvertrags damit noch nicht erledigt ist. Unsere Gründe dafür, die sich auf ein breites wissenschaftliches Schrifttum abstützen können, haben wir in unserer Stellungnahme (Anlage zur Landtags-Vorlage 17/1975 vom 18. April 2019) ausführlich dargelegt. Die Studie geht einem echten wissenschaftlichen Diskurs an den entscheidenden Stellen schlicht aus dem Weg, woran keinem der beteiligten Akteure wirklich gelegen sein kann. Ohne einen fairen Diskurs unter Einschluss aller vertretenen wissenschaftlichen Auffassungen steht die interkommunale Verteilungsgerechtigkeit weiterhin massiv in Frage. Wir bekräftigen daher unsere Forderung, das Instrument der Einwohnerveredelung unter Einschluss aller vertretenen wissenschaftlichen Auffassungen überprüfen zu lassen.

Ferner bleibt unsere seit Jahren geäußerte Feststellung aufrecht zu erhalten, dass auch das in den Eckpunkten skizzierte GFG 2020 das Ziel interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich verfehlen wird. 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) mögen zwar in die Gemeindefinanzierungsgesetze seit dem GFG 2015 eingeflossen sein. Zu betonen bleibt aber, dass die FiFo-Ergebnisse weiterhin nur *teilweise*, nämlich hinsichtlich der Datenbasis zur Berechnung der Verteilungsparameter der Gemeindeschlüsselmasse, umgesetzt werden. So werden Parameter für die Verteilung der Mittel von Teilschlüsselmassen genutzt, die nach den wissenschaftlichen Maßgaben eine deutlich andere Dotierung hätten. Diese Teilumsetzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse führt zu einer Schieflage des kommunalen Finanzausgleichs. Diese bleibt insbesondere dadurch besonders ausgeprägt, dass das System der Einwohnerveredelung einwohnerstarke Städte durch die Anerkennung (realer) Ausgaben als Bedarf nach wie vor 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. Eine Beseitigung der Schieflage bei der Steuerkraftermittlung schließlich ließe sich schon heute auf Basis der vorliegenden finanzwissenschaftlichen Expertisen umsetzen. Denn die notwendige und überfällige Korrektur in Form einer Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze lässt sich bereits jetzt mit dem finanzwissenschaftlichen Forschungsstand ohne weiteres in Einklang bringen.

b) Problem der Aktualität und Richtigkeit der im GFG zugrunde gelegten Einwohnerzahlen

Mit dem GFG 2019 wurde in § 27 Abs. 3 Satz 1 wieder zur Regelungen der Vorjahre zurückgekehrt und der 31. Dezember des jeweiligen Vorvorjahres (also 2017) zum Stichtag für die Einwohnerzahl bestimmt. Im GFG 2018 war angesichts massiver Probleme bei der Bevölkerungsstatistik, die möglicherweise auf den Flüchtlingszuzug ab dem Herbst 2015 zurückzuführen sind, der Stichtag 30.06.2016 gesetzt worden. Dem Vernehmen nach konnte IT.NRW als zuständige Landesbehörde die erforderlichen Korrekturen allerdings immer noch nicht abschließen; es existieren immer noch Abweichungen zwischen den örtlichen Einwohnermeldedaten und den IT.NRW vorliegenden Angaben Unabhängig von der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 09.07.2019 (Az. VerfGH 37/14 – zum GFG 2014) sind Melde- und Statistikbehörden weiterhin aufgerufen, ggf. bestehende Abweichungen aufzuklären und zu korrigieren.

2. Zu den Eckpunkten eines GFG 2020

a) Zur Struktur des Steuerverbundes (2.1 der Eckpunkte)

Allgemeines (2.1.1); zum Verbundsatz 2020 (2.1.3)

Die kommunale Haushaltssituation bleibt trotz des Stärkungspaktes Stadtfinanzen und aller weiteren Maßnahmen des Bundes und des Landes sowie einer guten Konjunktur mit hohem Steueraufkommen – auch mittelfristig betrachtet – Besorgnis erregend. So hat die neuste Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW unter seinen 360 Mitgliedskommunen zwar leichte Verbesserungen beim Indikator „struktureller Haushaltsausgleich“ ergeben; dennoch erreichen immer noch – trotz historisch guter konjunktureller Rahmenbedingungen und diverser staatlicher Finanzhilfen – mit 129 nur rund ein Drittel der Mitgliedskommunen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt und damit den eigentlich von der Gemeindeordnung als Normalfall geforderten Zustand. Insgesamt bleibt für Nordrhein-Westfalen festzuhalten, dass fast 40 Jahre struktureller Unterfinanzierung zu einem erheblichen finanziellen Aufholbedarf in vielen Kommunen geführt haben, der nur mithilfe langjähriger Überschüsse in Zukunft zu bewältigen wäre. Angesichts der jüngsten Steuerschätzung derartige Überschüsse allerdings nicht zu erwarten. Auch die Meldungen zu bundes- bzw. landesweiten Überschüssen im Rahmen der kommunalen Kassenstatistik dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass gerade in Nordrhein-Westfalen noch viele Städte und Gemeinden mit erheblichen Finanzproblemen zu kämpfen haben und von einem strukturellen Haushaltsausgleich noch weit entfernt sind.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW hinzuweisen. Die jährlichen Aufwendungen für soziale Leistungen in Form von Sozialtransferauszahlungen steigen seit Jahren an und stagnierten für die NRW-Kommunen im Jahre 2018 mit gut 19,4 Mrd. Euro auf sehr hohem Niveau. Für die Zukunft sind insbesondere angesichts der jüngst verabschiedeten Leistungsausweitung durch den Sozialgesetzgeber (Unterhaltungsvorschussgesetz, Bundesteilhabegesetz, Pflegestärkungsgesetze usw.) weiter deutliche Steigerungsraten anzunehmen. Zudem werden die Kommunen neben dem Aufwand für die Unterbringung und gesundheitliche Versorgung von Asylbewerbern zusätzlich mit dem Aufwand für eine Integration der Bleibeberechtigten in die Gesellschaft konfrontiert. Allein mit Blick auf diejenigen Flüchtlinge, die sich aktuell bereits in NRW-Kommunen befinden, und einen möglichen Familiennachzug 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. Dies bestätigt nicht zuletzt auch das bereits erwähnte sofiagutachten (dort S. 28). Danach konnten die bisherigen Bundeshilfen den Anstieg der kommunalen Sozialausgaben lediglich dämpfen, bewirkten jedoch keinen Rückgang auf das Niveau früherer Jahre. Dies gelte umso mehr, als sich die finanzielle Belastung der Kommunen durch Sozialleistungen nicht allein auf die Transferausgaben beschränke, sondern zudem mit zusätzlichen Ausgaben im Bereich der Sozialverwaltung verbunden sei, für die es jedoch keine Bundeshilfen gebe. Dem ist ausdrücklich zuzustimmen.

Darüber hinaus bereiten vielen Kommunen auch die künftigen Erträge der Gewerbesteuer erhebliche Sorgen, da es vielerorts konkrete Hinweise darauf gibt, dass mit signifikanten Ertragsrückgängen oder gar -einbrüchen zu rechnen ist – insbesondere mit Blick auf die Automobil(zulieferer)-Industrie.

Daher muss endlich 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 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 – knapp 2,8 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. Dass sich für das Land entsprechende haushaltspolitische Spielräume ergeben, zeigt die vom Landeskabinett am 10.07.2018 verabschiedete Mittelfristige Finanzplanung, die ab 2020 einen Haushaltsüberschuss von jährlich mindestens einer Milliarde Euro vorsieht. Diese Mittel müssen für die Generationenaufgabe der Rückführung der (Alt-)Schulden des Landes NRW und seiner Kommunen eingesetzt werden. Zu einer Lösung des Altschuldenproblems gehört dabei auch immer und in erster Linie die Verhinderung neuer Schulden. Dafür wäre die Wiedererhöhung des Verbundsatzes ein ganz wesentlicher Baustein.

Neben die sachliche Notwendigkeit tritt eine rechtliche. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW hat Anfang 2016 ein Rechtsgutachten des ehemaligen Präsidenten des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen, Herrn Prof. em. Dipl.-Volkswirt Dr. jur. Klaus Lange, vorgelegt, das sich differenziert 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. Trotz des guten Jahresergebnisses für die Kommunalhaushalte in 2017 zeigt eine langfristige Betrachtung, dass die Kommunen pflichtige und freiwillige Aufgaben nicht ohne Substanzverzehr finanzieren konnten. Dies hat zu einer Gesamtschuldenlast der NRW-Kommunen von über 61 Mrd. Euro Ende 2017 geführt. Insofern bleibt trotz der Rechtsprechung des VerFGH NRW (zuletzt Urteile vom 10.05.2016, Az. VerFGH 19/13 und 24/13) offen, ob die finanzielle Ausstattung der NRW-Kommunen den grundgesetzlichen Maßstäben aus Art. 28 Abs. 2 GG genügt.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Feststellungen begrüßen wir ausdrücklich, dass der Verbundsatz wegen des Wegfalls eines sog. „pauschalen Belastungsausgleichs“ für etwaige Überzahlungen im Rahmen der kommunalen Beteiligung an den sog. Einheitslasten des Landes „echte“ 23 Prozent erreicht. Gleichwohl kann diese Verbesserung angesichts des Vorstehenden nur ein erster Schritt hin zu einer signifikanten Anhebung und mittelfristigen Rückkehr zu den Verbundsätzen von Anfang der 1980er-Jahre sein.

bb) Zu den Verbundgrundlagen 2020 (2.1.2)

Im Rahmen der bereits aufgegriffenen immensen Sozialkosten, die die Kommunen pflichtig zu schultern haben, sind neben dem Aufwand für die Unterbringung und gesundheitliche Versorgung von Asylbewerbern weiterhin besonders auch die Kosten für eine Integration der Bleibeberechtigten in die Gesellschaft weiterhin hervorzuheben. Im Jahr 2019 hat das Land erstmals die vom Bund als sog. „Integrationspauschale“ zur Verfügung gestellten Mittel in voller Höhe (432,8 Mio. Euro) an die Kommunen weitergeleitet, was wir ausdrücklich begrüßt haben, weil Integration letztlich „vor Ort“ – d. h. auf kommunaler Ebene – stattfindet. Hier entscheidet sich, ob die komplexe Aufgabe der Integration gelingen wird, die sich aus vielen unterschiedlichen Einzelelementen zusammensetzt und letztlich auch einer ideellen, aber auch materiellen „Integrationskultur“ vor Ort bedarf, deren Zustandekommen auf keinen Fall von der Kassenlage der Kommunen abhängen darf. Vor diesem Hintergrund entsteht aber notwendigerweise auch ein Großteil der mit einer Integrationspraxis verbundenen Kosten in den Kommunalhaushalten. Hinzu kommen beträchtliche zusätzliche Kosten durch die

im Zusammenhang mit der Bewältigung der Flüchtlingskrise erforderlichen Personalneueinstellungen.

Nach der Verständigung von Bund und Ländern beim Treffen der Ministerpräsidentenkonferenz mit der Bundeskanzlerin am 06.06.2019 über die Fortführung der Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbezogenen Kosten von Ländern und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 soll die Integrationspauschale im Jahr 2020 nur noch 700 Mio. Euro und im Jahr 2021 sogar nur noch 500 Mio. Euro betragen. Die auf NRW entfallenden Mittel dürften sich in der Folge auf nur noch 152 Mio. Euro in 2020 und lediglich 108,5 Mio. Euro in 2021 reduzieren. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass unter diesen Umständen eine Fortsetzung der Integrationsarbeit auf dem bisherigen Niveau unmöglich wäre. Landesregierung und Landtag sind nun gefordert zu klären, ob Nachverhandlungen mit dem Bund in Betracht kommen, eine ergänzende Finanzierung aus dem Landeshaushalt möglich ist oder die Kommunen darauf verwiesen werden sollen, die gerade (erstmalig im Jahr 2019) halbwegs auskömmlich gegenfinanzierte Integrationsarbeit zurückzufahren. Wir halten es weiterhin für zwingend notwendig und angemessen, dass die Kommunen, die den Großteil der Integrationsaufgaben stellvertretend für den Gesamtstaat zu schultern haben, eine adäquate und nachhaltige Förderung durch Land und Bund erhalten. Vor allem das für die Kommunalfinanzierung zuständige Land muss die Kommunen in die Lage versetzen, geeignete Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Integration vor Ort zu schaffen. Dabei sind Entlastungsmittel bei den Kommunen auch am wirksamsten eingesetzt. Von einer erfolgreichen kommunalen Integrationsarbeit profitieren schließlich auch die Länder und der Bund über Mehreinnahmen bei der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie über Einsparungen bei den KdU.

b) Zum finanziellen Rahmen des Steuerverbundes 2020 (2.2)

Zu den Vorwegabzügen bzw. der Voraberrhöhung 2020 (2.2.2)

Die gegenüber der bisherigen Planung vorzeitige und nunmehr vollständige Streichung des Vorwegabzugs nach § 2 Abs. 3 Stärkungspaktgesetz, mit der eine spürbare Entlastung der Kommunen verbunden ist, erkennen wir ausdrücklich als Leistung der Landesregierung an. Wir begrüßen sehr, dass damit unserer in den letzten Jahren aufgestellten Forderungen entsprochen wird und den Kommunen dringend benötigte Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.

Die in den Eckpunkten genannte Voraberrhöhung in Höhe von rund 216 Millionen Euro leitet folgerichtig für die Kommunen bestimmte und über den Länderanteil an der Umsatzsteuer fließende Mittel aus dem 5-Milliarden-Entlastungspaket des Bundes ab 2018 weiter.

c) Zur Aufteilung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2020 (2.3)

aa) Zu der Dotierung der Schlüsselzuweisungen 2020 (2.3.1)

Unabhängig von den finanzwissenschaftlich zu begutachtenden Fragestellungen und den Ergebnissen des sofia-Gutachtens muss ein Einstieg in die vom FiFo-Gutachten der Landesregierung (Göerl/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 dem 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 Gemeindegemeinschaft führt jedoch dazu, dass die entsprechenden Mittel den kreisangehörigen Gemeinden entzogen werden, ohne dass die Kreise/Städtereign 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.

bb) Zum Hauptansatz (2.3.1 A. a)

Die Einwohnerveredelung in Form der Hauptansatzstaffel sollte abgeschafft werden. Vor dem Hintergrund des interkommunalen Gleichbehandlungsgebotes sollten alle Einwohner aller Gemeinden mit einheitlichem Gewicht in die Bemessung des Hauptansatzes eingehen.

Dass gegen die Hauptansatzstaffel erhebliche und wissenschaftlich vielfach begründete Bedenken bestehen, haben wir zuletzt noch einmal in unserer Stellungnahme (Anlage zur Landtags-Vorlage 17/1975 vom 18. April 2019) skizziert, auf die wir grundsätzlich verweisen. Bekräftigt sei hier noch einmal, dass die These, in einwohnerreicheren Städten und Gemeinden seien für die Erbringung öffentlicher Leistungen Pro-Kopf per se mehr Finanzmittel notwendig, um die *notwendigen* Ausgaben tätigen zu können, ist wissenschaftlich eindeutig nicht abgesichert, sondern vielmehr grundlegend in Frage zu stellen. Besonders fragwürdig ist der – lediglich als „Hilfskonstruktion“ etablierte – Verweis auf das tatsächliche Ausgabeverhalten und der dadurch praktizierte Rückschluss von Ausgabe-wille auf den Bedarf, wie es der im GFG seit Jahren praktizierte Methode letztlich zugrunde liegt. Ein solcher Ansatz bietet nicht nur keinen Anreiz für wirtschaftlich sinnvolles Verhalten, sondern im Gegenteil Anreize zur Erhöhung der Ausgaben. Dabei liegt es nahe zu vermuten, dass durch einen höheren Agglomerationsgrad (etwa Unternehmensansiedlungs- und Arbeitskräftepotential) und Skaleneffekte bzw. die Fixkostendegression die Bereitstellung öffentlicher Leistungen im städtischen Bereich kostengünstiger ist als in eher ländlich geprägten Regionen, in denen weitere Wege zurückgelegt werden müssen und mehr Standorte erforderlich sind, um die gleiche Anzahl von Einwohnern gleichwertig zu versorgen. Die Aufgaben der Kommunen nach nordrhein-westfälischer Rechtslage im kreisangehörigen Raum (Kreise, kreisangehörige Gemeinden und Landschaftsverbände) entsprechen jedenfalls in vollem Umfang denen des kreisfreien Raums (kreisfreie Städte und Landschaftsverbände). Eine Differenzierung bei der pauschalierten Abgeltung kann daher auch nicht auf ein angeblich unterschiedliches Aufgabenspektrum im Bereich pflichtiger Aufgaben gestützt werden.

Soweit signifikante Spezialbedarfe einzelner Gemeinden nachweisbar sein sollten, haben diese nichts mit der Gemeindegröße (Einwohneranzahl) an sich zu tun, sondern mit einer näher zu bestimmenden Sondersituation. Sie wären ggf. – wie beim Soziallastenansatz, Zentralitätsansatz und Flächenansatz – transparent durch entsprechende Nebenansätze zu berücksichtigen.

Wir verleihen daher auch an dieser Stelle unserer Forderung Nachdruck, das System der Einwohnerveredelung einer grundlegenden und umfassenden wissenschaftlichen Überprüfung, die auch alternative Grundverteilungsmechanismen einbezieht, zu unterwerfen, wie es der Koalitionsvertrag vorsieht.

cc) Zur Ermittlung der normierten Einnahmekraft (2.3.1 B.)

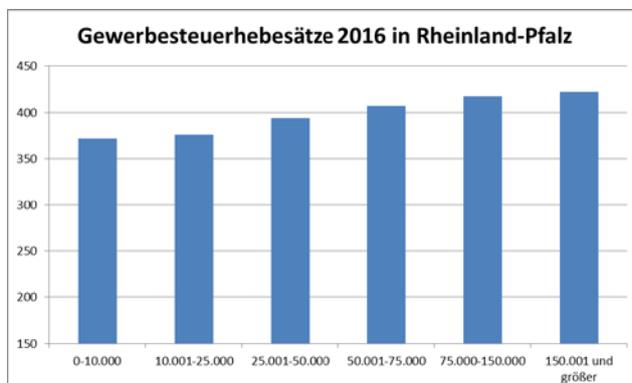
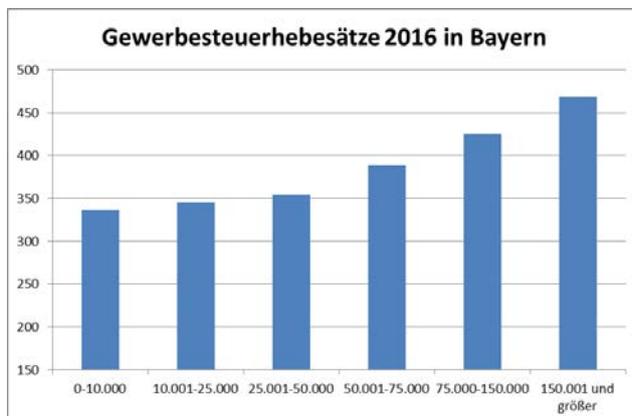
Die gemeindliche Einnahmekraft muss künftig unter Nutzung fiktiver Hebesätze ermittelt werden, die nach Gemeindegrößenklassen gestaffelt sind. Die Ausführungen des FiFo-Gutachtens bestätigen den Befund, dass es einen signifikanten Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Hebesatzhöhe und der Einwohnerzahl gibt. Dem tritt auch das sofia-Gutachten in keiner Weise entgegen. Die gestaffelten fiktiven Hebesätze bilden die tatsächliche Hebesatzlandschaft in Nordrhein-Westfalen deutlich realitätsgerechter ab als einheitliche fiktive Hebesätze. Auch nach entsprechenden Aussagen aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW – ist es eindeutig Aufgabe der Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich, die Steuerkraft zwar einerseits fiktiv (und damit gestaltungsunabhängig), auf der anderen Seite aber auch möglichst realitätsnah zu erfassen.

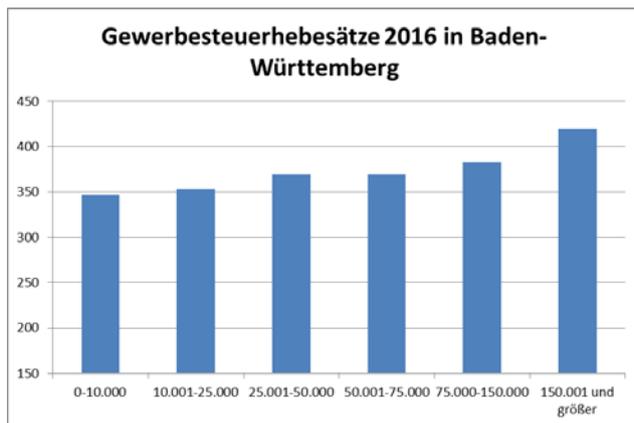
Das mit zunehmender Gemeindegrößenklasse steigende Niveau der tatsächlichen Hebesätze bei der Grundsteuer B und v. a. bei der Gewerbesteuer ist keine Besonderheit Nordrhein-Westfalens und damit kein Reflex einer mit der Einwohnerzahl quasi automatisch größeren Finanznot der Gemeinden hierzulande, sondern ein bundesweites Phänomen, und zwar unabhängig vom finanzwirtschaftlichen Status der jeweiligen Kommune. Die häufig von interessierter Seite vorgebrachten Argumente,

- 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 also freiwillig auf Einnahmepotentiale verzichten (können),
- eine solche Strategie dürfe systembedingt nicht auch noch durch höhere Schlüsselzuweisungen belohnt werden,

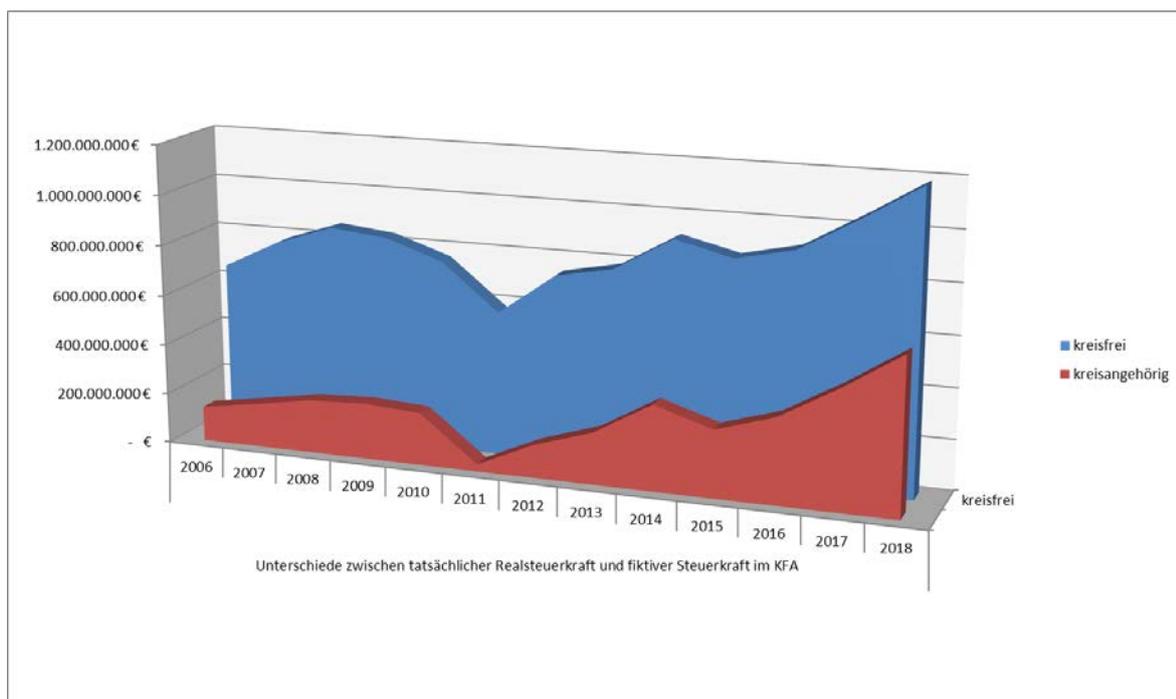
ist falsch. Dies belegt schon die hohe Zahl kreisangehöriger Gemeinden im Stärkungspakt. Tatsächlich müssen gerade Kommunen im kreisangehörigen Raum den Anreiz niedrigerer Hebesätze bieten, damit sie im landesweiten Standortwettbewerb um Unternehmen, Arbeitskräfte und Wertschöpfungspotentiale, also im Bemühen um eine positive Entwicklung ihres Gemeinwesens, mit Aussicht auf Erfolg bestehen und größen- und/oder lageabhängige Nachteile wenigstens zum Teil kompensieren können.

Dass mit der Größe einer Gemeinde auch die Hebesätze steigen, ist also nicht überraschend, sondern geradezu zwingend. Dass dies auch tatsächlich so ist, ist seit langem nachgewiesen. Die Daten sind in den meisten deutschen Flächenländern eindeutig, wie die Beispiele aus den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz, in denen die Staffelklassen ähnlich wie in NRW strukturiert sind, belegen:





Für den Referenzzeitraum des GFG 2018 (01.07.2016 bis 30.06.2017) lagen die tatsächlichen Realsteuereinnahmen der Kommunen bei einem Gesamtbetrag von 15,764 Milliarden Euro. Als Finanzkraft angerechnet wurden tatsächlich 13,957 Milliarden Euro. Dieser Umstand wäre für sich genommen noch unkritisch, wenn die Unterzeichnung des tatsächlichen Aufkommens sich gleichmäßig auf die Gebietskörperschaften verteilen würde. Dies ist allerdings nicht der Fall. Tatsächlich liegt der nicht berücksichtigte Teil der realen Steuereinnahmen bei den kreisfreien Städten um rund 560 Millionen Euro höher als beim kreisangehörigen Raum! Dies ist auch keineswegs ein Sondereffekt des Jahres 2018, sondern wiederholt sich von Jahr zu Jahr, wie die nachfolgende Grafik belegt (die farbigen Flächen stellen jeweils die Differenz zwischen fiktiver und tatsächlicher Steuerkraft dar):



Die Tatsache, dass mit der Größe der Gemeinde auch die Hebesätze steigen, heißt auch: Diese Gemeinden nehmen mehr Steuern ein. Diese Mehreinnahmen werden aktuell aber ignoriert, soweit die Hebesätze über dem fiktiven Einheitshebesatz liegen!

Die Notwendigkeit gestaffelter fiktiver Hebesätze wird ergibt sich nicht zuletzt auch aufgrund einer Gesamtbetrachtung des heutigen Systems der Bedarfs- und Steuerkraftermittlung. Aktuell werden kleinere Städte und Gemeinden nicht nur durch die Hauptansatzstaffel, sondern zusätzlich auch noch durch einheitliche fiktive Hebesätze benachteiligt. Stattdessen könnte sofort und in Einklang mit den vorliegenden wissenschaftlichen Gutachten auf der Steuerkraftseite ein Gegengewicht zum Hauptansatz geschaffen werden. Der Hauptansatz stellt nach wie vor mit steigender Einwohnerzahl einen steigenden „Bedarf“ fest. Spiegelbildlich hieße das für die Ermittlung der Finanzkraft, dass mit steigendem Hebesatz auch eine steigende Finanzkraft festgestellt werden muss. Das ist nicht mehr als gerecht!

Mit einer solchen Staffelung der Hebesätze gehen auch keine Nachteile einher: Richtig ist, dass im kommunalen Finanzausgleich fiktive Hebesätze zur Anwendung kommen müssen, damit einzelne Gemeinden ihre Finanzkraft nicht durch Änderung ihrer Hebesätze „steuern“ können. Dies ist aber auch bei einer Ermittlung anhand nach Größenklassen gestaffelter fiktiver Hebesätze nicht der Fall – denn an ihrer Größe kann die Gemeinde nichts ändern.

Mit einer solchen Staffelung der Hebesätze gehen sogar Vorteile einher: Im Landtag ist wiederholt über die (angeblich) steuertreibende Wirkung des fiktiven Hebesatzes im GFG diskutiert worden. Dieser müsse, so die Argumentation, gesenkt werden, um eine vermeintliche Steuererhöhungsspirale in NRW zu stoppen. Auch wenn wir die Argumente an dieser Stelle ausdrücklich nicht teilen: Eine Ermittlung der Finanzkraft anhand nach Größenklassen gestaffelter fiktiver Hebesätze führt dazu, dass sich eine Gemeinde nur noch an dem für ihre Größenklasse maßgeblichen fiktiven Hebesatz orientieren müsste. Wenn Gemeinden sich überhaupt an dem momentanen Hebesatz orientieren – dann nach oben. Dieser Schritt nach oben wäre bei gestaffelten Hebesätzen deutlich „kürzer“ als bei Beibehaltung des momentanen Durchschnittshebesatzes aller Gemeinden.

Einer Umsetzung dieses Instruments, das zum Austarieren beider Seiten des Ausgleichssystems geradezu zwingend erscheinen muss, steht nach dem Vorstehenden also nichts entgegen. Wir fordern Landesregierung und Landtag daher auf, bereits im Rahmen der Vorbereitung eines GFG 2020 in konkrete Gespräche zur Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze einzusteigen und diese erstmalig im GFG 2020 vorzusehen. Über die genaue Ausgestaltung des Instruments – etwa die Anzahl und Einteilung der Größenklassen – kann und sollte im Rahmen dieser Gespräche diskutiert werden.

Zu den fiktiven Hebesätzen

Im GFG 2019 wurde hier erstmalig ein differenzierter Abschlag vorgenommen– für die Grundsteuer A und B in Höhe von 10%, für die Gewerbesteuer in Höhe von 6%. Da auch hier die Ergebnisse des GFG 2019 für die Eckpunkte eines GFG 2020 übernommen wurden, setzt sich diese Mechanik fort, die seitens der Landesregierung mit einer Bremsung bzw. Reduzierung des Anstiegs der fiktiven Hebesätze begründet wird.

Wir halten derartige – im Übrigen sehr eng begrenzte – Anreizregelungen für fruchtlos und daher verfehlt, weil solche Maßnahmen aus kommunaler Sicht kaum zu einer Entspannung werden beitragen können. Schon mit Blick auf eigene Standortnachteile ist generell jede Kommune nach Kräften bemüht, ihre Hebesätze auf einem möglichst geringen Niveau zu halten. Die aktuellen Hebesätze der NRW-Kommunen sind daher nicht als Resultat einer finanziellen Anreizwirkung der fiktiven Hebesätze des GFG, sondern als unausweichliches Symptom der strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Familie zu deuten. Ein nachhaltiger Abbau der realsteuerlichen Belastung für die Kommunen und ihre Einwohner wie auch für das Land insgesamt kann nur gelingen, wenn sich die Haushaltssituation der Städte und Gemeinden dauerhaft normalisiert. Die aktuell mancherorts zu beobachtende starke Anspannung der Hebesätze ist eine erzwungene Folge kommunaler Finanznot und wird im selben Maße verschwinden, in dem sich die finanzielle Situation der betroffenen Kommunen und der Kommunen in NRW insgesamt verbessert.

Würde es die Landesregierung dagegen ernst mit einer stärkeren Anreizwirkung fiktiver Hebesätze nehmen, müsste sie umgehend die Einführung von nach Gemeindegröße gestaffelten fiktiven Hebesätzen vornehmen (dazu bereits unter 1. und soeben unter 2. c) cc)). Dies würde nicht nur die Verteilungsgerechtigkeit innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs drastisch erhöhen, sondern zugleich auch – soweit derartige Anreizwirkungen überhaupt zur Steuerung taugen können – eine tatsächlich wirkungsvolle und sachgerechte Form einer Anreizwirkung schaffen.

dd) Zu den Sonderbedarfszuweisungen (2.3.2)

Die Ausführungen zur Ausstattung der Sonderbedarfszuweisungen können wir grundsätzlich nachvollziehen.

Hinsichtlich der aktuellen Überprüfung einer eventuellen Änderung der Verteilungsmethodik für die Abwassergebührenhilfe bitten wir um eine rechtzeitige Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in den Evaluierungsprozess.

ee) Zu den pauschalierten Zweckzuweisungen und zur neuen Aufwands-/Unterhaltungspauschale (2.3 und 2.3.3)

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die pauschalierten Zweckzuweisungen weiterhin bis zum 31.12.2020 für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden und damit verbesserte Rahmenbedingungen zur Verwendung der Investitionsmittel geschaffen und gleichzeitig die pauschalen Zweckzuweisungen erhalten werden sollen. Dies entspricht einer Forderung aus der kommunalen Familie und folgt dem Programm des Koalitionsvertrages, die kommunale Selbstverwaltung zu achten und wo möglich zu stärken. Durch die gegenseitige Deckungsfähigkeit ist es jeder Kommune eigenständig möglich, die Pauschalen flexibel und genau dort einzusetzen, wo die Mittel jeweils gebraucht werden. Das Bedürfnis dazu kann von Kommune zu Kommune und von Jahr zu Jahr sehr unterschiedlich sein. Die nicht naturgegebene und bislang starre Gewichtung der Pauschalen öffnet sich so der Einzigartigkeit der lokalen Verhältnisse.

Mit Blick auf eine mögliche Verlängerung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit dürfen wir bereits jetzt dafür werben, den Kommunen insoweit auch künftig das notwendige Vertrauen für die sachgemessene und ausgewogene Lösung ihrer Belange vor Ort zu schenken und die kommunale Selbstverwaltung damit sowohl ernst zu nehmen als auch effektiv zu stärken. Einigen Kommunen, die im Bereich ihrer (wenigen) Schulen bereits viel tun konnten, werden so dringend notwendige Spielräume für Investitionen an anderer Stelle eröffnet. Und viele weitere Kommunen, deren Mittelbedarf im Schulbereich auch durch zusätzliche Förderprogramme von Bund und Land nicht auskömmlich gedeckt werden kann, wären auch weiterhin nicht daran gehindert, über die Schul-/Bildungspauschale hinaus auf weitere Mittel zuzugreifen, d. h. die Ausstattung ihrer Schulen über das aktuell mögliche Maß hinaus zu verbessern.

Wir begrüßen wie schon im Vorjahr ausdrücklich die Dynamisierung der Schulpauschale/Bildungspauschale und der Sportpauschale entsprechend der Steigerung der Finanzausgleichsmasse gegenüber dem Vorjahr.

Die Beibehaltung und Erhöhung der Aufwands-/Unterhaltungspauschale auch im GFG 2020 ist ebenfalls sehr zu begrüßen. Die Ausführungen in den vorgelegten Eckpunkten, dass ein Investitions- und Sanierungsstau besteht, der abgebaut werden muss, sind richtig. Der Verzicht auf eine Zweckbindung zugunsten flexibler Einsatzmöglichkeiten ist ein gutes Zeichen, dass die Landesregierung die kommunale Handlungsfreiheit und die Eigenverantwortung der Gemeinden achtet. Auch die hälftige Verteilung nach den Maßstäben Einwohner und Fläche ist beispielgebend. Das Instrument sollte weiter ausgebaut werden.

Der Landkreistag weist darauf hin, dass auch die Kreise einen beträchtlichen Sanierungs-/Modernisierungsbedarf bei den von ihnen im Rahmen ihrer Allzuständigkeit für alle überörtlichen Aufgaben und ihrer Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion unterhaltenen Einrichtungen und Infrastrukturen haben.

Bereits die Ausführungen in den letztjährigen Eckpunkten zur Aufwands-/Unterhaltungspauschale hatten uns ganz allgemein in unserer Forderung bestärkt, die vorhandenen Pauschalen weiter zu flexibilisieren und beispielsweise sonstige (konsumtive) Unterhaltungsaufwendungen oder schulische Außenanlagen in die Förderzwecke einzubeziehen. In unserer Stellungnahme zu den Eckpunkten für das GFG 2019 hatten wir dazu schon ausführlicher vorgetragen.

Wir hoffen sehr, dass die in den Eckpunkten angekündigte Anpassung des „Schulpauschalenerlasses“ – zunächst durch die begriffliche Ersetzung von „Schulgebäude“ durch „Schule“ und in der Folge eine entsprechende Erweiterung bzw. weitere Öffnung der Verwendungsmöglichkeiten der Schul-/Bildungspauschale im Schulbereich (Produktbereich 03) – unserer Intention Rechnung tragen wird. Das Anliegen der Landesregierung werden wir in künftigen Gesprächen zur Anpassung des Erlasses gern konstruktiv unterstützen.

Dessen ungeachtet gestatten wir uns den Hinweis, dass eine Flexibilisierung der Verwendungszwecke der Schul-/Bildungspauschale zwar sinnvoll ist, aber keineswegs die von uns eingeforderte Diskussion über dauerhaft tragfähige Finanzierungsstrukturen insbesondere für die Digitalisierung der Schulen entbehrlich macht.

Wir bitten darum, unsere Anmerkungen im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen