

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.Geisler@mik.nrw.de](mailto:Isabel.Geisler@mik.nrw.de)  
[Detlef.Dohmen@mik.nrw.de](mailto:Detlef.Dohmen@mik.nrw.de)

Ansprechpartner:

Hauptreferent Andreas Wohland, StGB NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-255  
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292  
E-Mail: [Andreas.Wohland@kommunen-in-nrw.de](mailto:Andreas.Wohland@kommunen-in-nrw.de)

Hauptreferent Dr. Kai Zentara, LKT 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 (LKT)  
IV/1 41.1.1-010/001 (StGB)

Datum: 13. Juli 2015

## **Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2016 (GFG 2016)** **Ihr Schreiben vom 24.06.2015 – Az.: 33-47.05.16**

Sehr geehrter Herr Winkel,

mit Bezug auf Ihr Schreiben vom 24.06.2015 nehmen wir zu den Eckpunkten zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2016 (GFG 2016) gerne schriftlich Stellung.

### **1. Zusammenfassung**

Die vorliegenden Eckpunkte eines GFG 2016 verfehlen wiederum das Ziel interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich. 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 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 schwierig. So hat die aktuelle Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW unter seinen 359 Mitgliedskommunen gezeigt, dass nur 36

Mitgliedskommunen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreichen: Dies bedeutet, dass nur jede zehnte Mitgliedskommune den eigentlich von der Gemeindeordnung als Normalfall geforderten Zustand erreichen kann.

Dabei ist festzustellen, 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 veranlasste 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. Für die Zukunft sind weiter deutliche Steigerungsraten anzunehmen.

Derzeit werden die Kommunen zudem mit erheblichen zusätzlichen Belastungen durch die Kosten für die Unterbringung und gesundheitliche Versorgung von Asylbewerbern konfrontiert. Trotz der seitens des Landes erfolgten Nachbesserungen sind die Kostenpauschalen weiterhin deutlich zu gering, zumal im Falle geduldeter Flüchtlinge keinerlei Kostenanteile übernommen werden. Diese Entwicklung droht wegen des rasanten Zuwachses von Flüchtlingen zum Sprengsatz für die kommunalen Haushalte zu werden.

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 Kommunen nachkommen.

Es ist 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 aktuellen GFG zugrundeliegenden Verbundmasse – rd. 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 Milliardenhöhe auf. Eine Hauptursache der kommunalen Unterfinanzierung in Nordrhein-Westfalen liegt 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**

Die mit der Umstellung der Datenbasis und der daraus folgenden Grunddatenaktualisierung einhergehenden Veränderungen seit dem GFG 2015 werden grundsätzlich unterstützt, da sie in Anbetracht der Maßgabe erfolgen, dass der Gesetzgeber im kommunalen Finanzausgleich Korrekturbedarfe vollziehen muss, die sich aus einer aktuelleren Datengrundlage ergeben. Auch die Aktualisierung der Grunddaten und die Zugrundelegung der Datenjahrgänge 2009 bis 2012 werden begrüßt. Durch die Einbeziehung der jeweils aktuellsten Datenjahrgänge ist gewährleistet, dass die kommunalen Bedarfe – trotz der Kritik der mangelnden Nachvollziehbarkeit der Regressionsanalyse – auf der Grundlage aktuellen Datenmaterials ermittelt werden. Außerdem wird durch den Automatismus der jährlich hinzugenommenen Jahrgänge die Frage des Zeitpunkts der Grunddatenaktualisierung verlässlich vorhersehbar.

### **4. Zu den Strukturen und Parametern des GFG 2016 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) Vorwegabzüge

Der Vorwegabzug, mit dem die Mehrerträge aus der Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes zur Ausfinanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes abgeschöpft werden sollen, 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 ist im GFG 2016 zu erwarten gewesen.

Es ist nicht vermittelbar, wenn der kommunale Anteil an der Grunderwerbsteuererhöhung nicht an die Kommunen ausgezahlt, sondern zur Entlastung des Landeshaushalts verwendet werden würde. Dies liefe nicht nur der im Gesetz angelegten Beteiligungssystematik zuwider, sondern das hieße auch, dass der kommunale Anteil an der Finanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktes von derzeit 206 Mio. Euro auf rd. 280 Mio. Euro jährlich ansteigen würde. Damit würde die – als Leistung des Landeshaushalts erklärte – Halbierung der "Solidaritätsumlage" faktisch aus kommunalen Finanzausgleichsmitteln und damit vorwiegend von den finanzschwächeren bzw. bedürftigeren Kommunen finanziert werden. Wir nehmen zu dieser Problematik nochmals Bezug auf das Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 23.03.2015 an die Ministerpräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen, welches nachrichtlich auch Herrn Innenminister Ralf Jäger gesendet worden war.

### c) Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse

Es 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 Gemeindegemeinschaft 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.

### d) 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 Hebe-

sätze. 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 größen- 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:

<b>Größenklassendifferenzierung der fiktiven Realsteuerhebesätze</b>					
<b>Steuerart</b>	<b>Größenklasse</b>	<b>Anzahl Gemeinden (nach maßgeblicher Bevölkerung für den Hauptansatz GFG 2015)</b>	<b>Mittelwert 2. Hj. 2012 (Hebesatz- punkte)</b>	<b>Mittelwert 2. Hj. 2013 (Hebesatz- punkte)</b>	<b>Mittelwert 1. Hj.2014 (Hebesatz- punkte)</b>
<b>GewSt</b>					
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
<b>GrSt B</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

#### e) *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.

f) *Sonderbedarfszuweisungen*

Wir begrüßen ausdrücklich die Absicht, an den Sonderbedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen auch im Jahr 2016 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.

Die Anpassung der bisherigen Dotierungs- und Berechnungsmethodik der Gaststreitkräfte-Stationierungshilfe an die aktuellen Veränderungen bei den Stationierungsstandorten wird mitgetragen. Wir fordern allerdings, den Differenzbetrag in Höhe von 2,5385 Mio. Euro, der auf der veränderten Berechnungsmethodik basiert, nicht der Schlüsselmasse der Gemeinden, sondern den sonstigen Sonderbedarfszuweisungen zuzuordnen.

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