LANDKREISTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN

Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung des Landes NRW
Herrn Ministerialdirigent Dr. von Kraack
Herrn Ltd. Ministerialrat Zakrzewski
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

Per E-Mail: christian.von_kraack@mhkbg.nrw.de
frank.zakrzewski@mhkbg.nrw.de
Cc: Birgit.von-Pawelsz@mhkbg.nrw.de

15. Juli 2021

Landkreistag NRW
Martin Stiller
Referent
Telefon 0211 300491-110
m.stiller@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.30.00

Städte- und Gemeindebund NRW
Carl Georg Müller
Referent
Telefon 0211 4587-255
CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.1.1-016/001

Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2022 (GFG 2022)
Beratung der Landesregierung am 29.06.2021
Ihr Schreiben vom 10.06.2021 – Az.: 47.05.22

Sehr geehrter Herr Dr. von Kraack,
sehr geehrter Herr Zakrzewski,

mit Schreiben vom 30.06.2021 gewähren Sie uns die Möglichkeit, zu den Eckpunkten des GFG 2022 Stellung zu nehmen. Dafür bedanken wir uns und machen davon gern wie folgt Gebrauch:

Nach unserer Auffassung beinhalten die Eckpunkte wesentliche Kompromisslinien der widerstreitenden Interessen der kommunalen Familie.

Mit dem Rückgriff auf differenzierte fiktive Hebesätze zur Ermittlung der Steuerkraftmesszahl wird das GFG 2022 einen Meilenstein in der Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen bilden. Das GFG 2022 – und noch mehr das diesen Entwicklungsschritt vollendende GFG 2023 – beenden eine sachwidrige Schlechterstellung des kreisangehörigen Raums und rücken das GFG ein wesentliches Stück näher an die realen Gegebenheiten im Land. Die Initiative der Landesregierung ist uneingeschränkt und mit Nachdruck zu unterstützen. Diese Fortentwicklung ist für die Akzeptanz des kommunalen Finanzausgleichs im kreisangehörigen Raum von erheblicher Bedeutung und wird von uns dezidiert begrüßt.

Wir bitten Sie bereits jetzt, diesen sachangemessenen und überzeugenden Weg konsequent zu Ende zu gehen und einer hälftigen Umsetzung im kommenden Jahr die vollständige Umsetzung der Differenzierung im GFG 2023 folgen zu lassen.

Die Entscheidung, die Anpassung der Gewichtungsfaktoren für den Soziallasten- und den Zentralitätsansatz in zwei Schritten durchzuführen, ist explizit

positiv zu bewerten. So verhindert die Landesregierung, dass es innerhalb eines Jahres zu unverhältnismäßig großen Umverteilungen zwischen den Gebietskörperschaften kommt. Die kommunalen Haushaltsplaner gewinnen die notwendige Zeit, sich auf die Veränderungen einzustellen.

1. Zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse

Wir begrüßen die Absicht der Landesregierung, die verteilbare Finanzausgleichsmasse erneut auf garantierte 14,042 Mrd. Euro aufstocken zu wollen. Dies ist ein wesentlicher Beitrag zur aktuellen Stabilisierung der kommunalen Haushalte.

Wie schon im Vorjahr möchten wir aber erneut dafür werben, die geplante Rückführung des Aufstockungsbetrages über Vorwegabzüge in künftigen Jahren noch einmal auf den Prüfstand zu stellen. Durch die GFGs 2021 und 2022 gibt es eine Vorbelastung der kommunalen Ebene, die sich dann auf rund 1,87 Mrd. Euro summiert. Aus Sicht der Kommunen werden die kommenden Jahre durch eine Kumulation zusätzlicher finanzieller Lasten geprägt sein. So werden neben nicht kompensierten Steuerertragsverlusten aufgrund der Pandemie auch die isolierten Corona-Schäden gemäß NKF-CIG abzutragen sein. Außerdem rechnet der Bund mit erheblichen Steigerungen bei den kommunalen Sozialkosten (vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 19/23514 vom 20.10.2020, dort S. 6). Nicht vergessen werden dürfen schließlich der nach wie vor immense kommunale Investitionsstau und die Altschuldenproblematik in vielen Städten und Gemeinden.

Die zusätzliche Kürzung künftiger Finanzausgleiche zur Rückführung der Aufstockungsbeträge muss vor diesem Hintergrund vermieden werden. Wir rufen das Land daher dazu auf, auf eine Rückführung der Aufstockungsmittel aus den GFGs 2021 und 2022 künftig zu verzichten.

2. Zur Grunddatenaktualisierung

Die Grunddatenaktualisierung mit ihren Veränderungen im Soziallasten- und Zentralitätsansatz wirkt sich für den kreisangehörigen Raum nach den uns vorliegenden Erkenntnissen nachteilig aus. Der Soziallastenansatz würde sich bei uneingeschränkter Umsetzung der Grunddatenaktualisierung auf 20,26 % erhöhen – nachdem er 2015 noch bei 15,76 % lag. Daher halten wir die Entscheidung, die sich aus der Umsetzung der Gutachterempfehlung und der Grunddatenaktualisierung ergebenen Differenzen der Gewichtungsfaktoren zum GFG 2021 zunächst nur mit hälftigen Abschlägen umzusetzen, für zwingend geboten. Zu große und kurzfristige Umverteilungseffekte werden vermieden. Diese Lösung ist auch und insbesondere vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie obligat, um durch die Grunddatenaktualisierung benachteiligte Kommunen nicht über Gebühr in ihrer ohnehin angespannten Haushaltslage zu strapazieren.

Gleichzeitig sollte der Soziallastenansatz in näherer Zukunft überprüft werden. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit eigenem Jugendamt sowie die Kreisjugendämter verzeichnen seit Jahren steigende Kosten im Jugendamtsbudget. Hierfür sind u.a. steigende Kosten bei der Inklusion ursächlich. Ob für die Abgeltung dieser Kosten auch die Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften dauerhaft der richtige Indikator ist, ist kritisch zu begutachten. Fernerhin verliert dieser Indikator durch die bundesseitige Übernahme der Kosten der Unterkunft bei den SGB II-Leistungen von bis zu 75 % an Aussagekraft, wenn die kommunalen Ausgaben in diesem Feld durch beachtliche bundesseitige Kompensationen abgefedert werden.

3. Zur Umsetzung der Gutachterempfehlungen

Die Umsetzung von Empfehlungen des jüngsten Gutachtens zum nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich, das vom Walter-Eucken-Institut (WEI) vorgelegt wurde, bewerten wir unterschiedlich.

a) Einführung differenzierter fiktiver Hebesätze

Wie zu Beginn herausgestellt, begrüßen wir die Implementierung von nach Kreisfreiheit bzw. Kreisangehörigkeit differenzierten fiktiven Nivellierungshebesätzen als wesentliche strukturelle Verbesserung des kommunalen Finanzausgleichs. Es ist richtig, diesen Gutachtervorschlag umgehend umzusetzen.

Auch hier soll zunächst eine hälftige Umsetzung geschehen, um die aus der systematischen Veränderung resultierende Verteilungseffekte abzumildern. Auch hier können wir diesen Zwischenschritt nachvollziehen. Der zweite Schritt hin zur vollständigen Umsetzung sollte allerdings schnellstmöglich, d. h. im GFG 2023, erfolgen.

b) Absenkung der unteren Grenze der Hauptansatzstaffel

Die Absenkung der unteren Grenze der Hauptansatzstaffel von bisher 25.000 Einwohnern auf 21.000 Einwohner nehmen wir zur Kenntnis. Wir beurteilen diesen Schritt zurückhaltender, weil wir an unserer grundsätzlichen Kritik der Bedarfsmessung – insbesondere der Hauptansatzstaffel –weiterhin ausdrücklich festhalten. Zur Vermeidung von Wiederholungen dürfen wir insbesondere verweisen auf

- unsere Stellungnahme zur ifo-Studie zur Überprüfung der Einwohnergewichtung (vgl. Landtag NRW, Vorlage 17/1975 vom 18.04.2019) sowie
- unsere Stellungnahme vom 29.01.2021 zur weiteren/ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung durch das Walter-Eucken-Institut.

Dass auch mit Blick auf die Absenkung der unteren Hauptansatzstaffel-Grenze zunächst eine hälftige Umsetzung geplant wird, ist im Gesamtkontext der übrigen strukturellen Anpassungen nur konsequent.

4. Zur Entwicklung der Sonderbedarfszuweisungen

a) Aufwendungshilfen für die Landschaftliche Kulturpflege

Die mit Corona-bedingten Mehraufwendungen und Mindererträgen begründete außerordentliche Erhöhung der Aufwendungshilfen für die Landschaftliche Kulturpflege um 4 Mio. Euro erscheint vertretbar. Fraglich erscheint allerdings, ob der Begründungsansatz nicht ebenso Erhöhungen an anderer Stelle innerhalb des GFG gerechtfertigt hätte.

b) Streichung der Gaststreitkräftestationierungshilfe

Die Begründung für eine Streichung der Hilfe – die sinkende Anzahl von Empfängerkommunen – ist als solche nicht tragfähig. Es ist geradezu typisch für Sonderbedarfszuweisungen, dass sie nur einem begrenzten Empfängerkreis zukommen. Stattdessen wäre nachzuweisen, dass der zugrundeliegende Sonderbedarf bei den verbleibenden Empfängerkommunen nicht mehr besteht. Dies geht aus den Eckpunkten aber gerade nicht hervor.

In jedem Falle wäre eine kommende Streichung der Hilfe durch Überbrückungsmittel zu flankieren, um die bei den Empfängern auftretenden Effekte abzumildern, die durch das plötzliche Wegbrechen der verplanten Gelder entstehen. Die Streichung kommt für uns wie auch die bisherigen Empfängergemeinden völlig überraschend.

c) Abwassergebührenhilfe

Die Änderung der Verteilungsmethodik bei der Abwassergebührenhilfe können wir sachlich nachvollziehen.

d) Zuweisungen nach § 19 Abs. 2 Nr. 5, Abs. 3

Ebenso vertretbar erscheint die Kürzung des Ansatzes für Zuweisungen nach § 19 Abs. 2 Nr. 5, Abs. 3, wobei wir davon ausgehen, dass die gekürzten Mittel im GFG verbleiben und an anderer Stelle verausgabt werden.

5. Zur Entwicklung der pauschalierten Zuweisungen

a) Festhalten an der gegenseitigen Deckungsfähigkeit

Zunächst begrüßen wir ausdrücklich, dass die Landesregierung an einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Investitionspauschalen sowie der Sonderpauschalen nunmehr unbefristet festhalten will. Es ist völlig richtig, der kommunalen Selbstverwaltung hier weiterhin den nötigen Raum zu geben.

b) Allgemeine Investitionspauschale; Aufwands- und Unterhaltungspauschale

Die leicht überproportionale Erhöhung der Allgemeinen Investitionspauschale begrüßen wir. 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.

Dass die Mittel, die aufgrund der ausgelaufenen Beteiligung der Kommunen an den Zins- und Tilgungszahlungen des Sondervermögens zur Umsetzung des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland frei werden, der Aufwands- und Unterhaltungspauschale zugutekommen, begrüßen wir ebenfalls ausdrücklich. Auf diesem Wege wird ein sinnvolles und bewährtes Instrument angemessen aufgewertet und verstetigt.

c) Zur Einführung einer kommunalen Klima- und Forstpauschale

Wir unterstützen ausdrücklich das Ziel, die Kommunen angesichts der sie treffenden erhöhten Gemeinwohlverpflichtung im Hinblick auf die Erholungsfunktion des Waldes bei der Wiederherstellung der kommunalen und touristischen Waldinfrastruktur, der Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung und bei der Beseitigung und Bekämpfung der damit verbundenen Kalamitäten zu unterstützen.

Dazu im kommenden Jahr Ausgabereste vergangener Gemeindefinanzierungsgesetze in Höhe von 10 Mio. Euro einzusetzen, halten wir für nachvollziehbar. Nach den vorgelegten Eckpunkten ist geplant, dass ausschließlich Gemeinden als Eigentümerinnen von Kommunalwaldflächen in NRW Kompensationsleistungen erhalten. Ergänzend dazu regen wir an, auch die Gemeindeverbände als öffentlich-rechtliche Körperschaften in den Kreis der Förderberechtigten aufzunehmen. Die überwiegende Zahl der Kreise besitzt eigene Waldflächen und ist – schwerpunktmäßig im südlichen Westfalen – von der Borkenkäferplage genauso wie die dortigen Städte und Gemeinden betroffen. Eine Ungleichbehandlung bei der finanziellen Unterstützung ist nicht sachgerecht und würde im Ergebnis zu einer die betroffenen kreisangehörigen Städte und Gemeinden benachteiligenden Umlagefinanzierung führen.

Für die Haushaltsjahre 2023 ff. bitten wir zu prüfen, inwiefern eine landesseitige Unterstützung kommunaler Klima- und Forstthemen sinnvoll fortgeschrieben werden kann. Dabei denken wir zunächst daran, dass sich die Ausgabereste, die im GFG 2022 eingesetzt werden sollen, über längere Zeit aufsummiert haben und in Zukunft nicht mehr in dieser Höhe jährlich zur Verfügung stehen dürften. Würde daran festgehalten, die neue Pauschale auch weiterhin nur aus Ausgaberesten vorheriger Jahre zu finanzieren, dürfte ihr Volumen schon im GFG 2023 deutlich sinken. In diesem Fall wäre zu fragen, ob den Zielen der Pauschale damit noch angemessen Rechnung getragen werden könnte.

Sollte dagegen künftig erwogen werden, die Pauschale zulasten des GFG im Übrigen zu dotieren, liefe dies auf eine unangemessene Vergemeinschaftung spezifischer Umweltschäden hinaus. Stattdessen sollte es möglich sein, Mittel in dieser Größenordnung aus dem Landeshaushalt bereitzustellen, ohne insoweit die Kommunen zu belasten.

6. Zur Digitalisierung im kommunalen Finanzausgleich

Gegen die Fortführung und Ausweitung der Digitalisierung wie in den Eckpunkten unter 3. beschrieben bestehen keine Bedenken.

Wir gehen davon aus, dass die Kommunen landesseitig rechtzeitig über die Verfahrensabläufe informiert werden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Claus Hamacher
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen