

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

Frau Landtagspräsidentin
Regina van Dinter MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ansprechpartner:
Referentin Dr. Diemert, StT NRW
Hauptreferent Wohland, StGB NRW
Hauptreferentin Dr. Rühl, LKT NRW

Tel.-Durchwahl: - 0221-3771-239
Fax-Durchwahl: - 0221-3771-160
E-Mail: doerte.diemert@staedtetag.de
Andreas.Wohland@Kommunen-in-NRW.de
christiane.ruehl@lkt-nrw.de

Vorab per Telefax: 0211 884-3002

Aktenzeichen: 20.10.22 N
IV/1 902-01/1 wo

Datum: 6. Oktober 2008

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2009
Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des Landtags Nordrhein-Westfalen am 15.10.2008
Ihr Schreiben vom 10.09.2008 - Az.: I.1

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

haben Sie herzlichen Dank für die Möglichkeit, zu dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes/Steuerverbundes 2009 Stellung zu nehmen.

Vorbehaltlich der Beschlüsse der verbandlichen Gremien bewerten wir den Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes/Steuerverbundes 2009 vorläufig wie folgt:

1. Verbundgrundlagen 2009

Bedauerlicherweise soll sich auch das Gemeindefinanzierungsgesetz 2009 bei der Gestaltung des Steuerverbundes auf die obligatorischen Verbundgrundlagen beschränken. Damit wird die Nichtberücksichtigung der fakultativen Verbundgrundlage des Vier-Siebtel-Anteils an der Grunderwerbssteuer, die bis zum GFG 2006 noch Gegenstand des Steuerverbundes war, weitergeführt. In Anbetracht der nach wie vor angespannten Finanzsituation der kommunalen Haushalte und der erheblich gestiegenen Steuereinnahmen des Landes sollte die Grunderwerbsteuer wieder wie bis zum Jahr 2006 mit vier Siebteln ihres Aufkommens in die Bemessungsgrundlage für den Steuerverbund einbezogen werden. Dies wäre ein wichtiger Beitrag des Landes zur langfristigen Gesundung der kommunalen Haushalte. Wir unterstützen die von der Landesregierung betriebene notwendige Sanierung des Landeshaushalts nachdrücklich. Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in Nordrhein-Westfalen insgesamt kann jedoch nur mit starken und handlungsfähigen Kommunen gelingen.

Die negativen Auswirkungen der Nichtberücksichtigung der bis 2006 dem Steuerverbund zugrunde gelegten fakultativen Verbundgrundlage (4/7-Anteil an der Grunderwerbsteuer) müssen vor dem Hintergrund der zeitgleich den Kommunen abgeforderten Konsolidierungsbeiträge gesehen werden. Die Städte, Gemeinden und Kreise müssen seit dem Haushaltsjahr 2007 im GFG, im Landeshaushalt bzw. im Haushaltsbegleitgesetz kommunalbelastende Änderungen in einer Größenordnung von rd. 350 Mio. € jährlich verkraften. Neben der Streichung der fakultativen Verbundgrundlagen im Steuerverbund sind hier eine Verdoppelung der Krankenhausinvestitionsumlage, die Fortführung der Absenkung der Sachkostenpauschale nach § 18b GTK und die Kürzung der Landeszuschüsse für die Weiterbildung zu nennen.

2. Verbundsatz und Beteiligung der Kommunen an den Lasten der Deutschen Einheit

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird betont, dass die Gesamthöhe des Verbundsatzes von 23 Prozent der Regelung des Vorjahres entspricht. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass bei dem Verbundsatz von 23 Prozent laut Gesetzentwurf ein pauschalierter Belastungsausgleich für die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes enthalten ist.

Über die Höhe der zu berücksichtigenden Einheitslasten des Landes NRW und die kommunale Beteiligung hieran finden zurzeit Gespräche zwischen Vertretern der Landesregierung und der kommunalen Spitzenverbände statt. Mit dem GFG 2006 hat das Land die bisherige Spitzabrechnung aufgegeben und die Abrechnung in den kommunalen Finanzausgleich integriert. Das Land führt hierfür als Begründung an, dass wegen der geänderten Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ eine Vergleichsrechnung zwischen altem und neuem Rechtssystem kaum zu leisten sei (s. LT-Drs. 14/7002, S. 48). Dieser Schritt ist von den kommunalen Spitzenverbänden schon in den Beratungen zum GFG 2006 deutlich kritisiert worden.

Im Ergebnis geht es der Landesregierung darum, den nordrhein-westfälischen Kommunen größere Finanzierungslasten aufzubürden. Obwohl eine exakte Berechnung der von der Landesregierung in Rede stehenden Einheitslasten nach eigenem Bekunden nicht möglich ist, sieht sie diese durch die verbliebene Zahlungsverpflichtung im Länderfinanzausgleich gleichwohl in „nicht mehr ausreichender Höhe“ dargestellt (s. LT-Drs. 14/7002, S. 48). Dazu wird darauf verwiesen, dass NRW ohne die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich 1995 inzwischen wieder Empfängerland geworden wäre, weshalb die hypothetisch empfangenen Leistungen als Einheitslasten zu werten und die Kommunen hieran zu beteiligen seien. Obschon die Zahllasten des Landes im Länderfinanzausgleich abnehmen und belastbare alternative Daten nicht vorliegen, wird also ein höherer Finanzierungsbeitrag von kommunaler Seite gefordert. Dies wird von uns mit Entschiedenheit zurückgewiesen und begegnet methodischer und inhaltlicher Kritik:

Der kommunale Finanzausgleich hat in der Vergangenheit erhebliche Einschnitte erfahren, obwohl der Großteil der nordrhein-westfälischen Kommunen auf diese Zuweisungen angewiesen ist, um die von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben im Interesse der Bürger ordnungsgemäß zu erfüllen. Teilweise sind diese Kürzungen – wie beispielsweise die erheblichen Kürzungen bei den Verbundgrundlagen im Jahr 2007 (s. o.) – auch kommuniziert worden. Teilweise verbergen sich die Kürzungen aber auch in vermeintlich technischen Veränderungen der Finanzierungssystematik. Der

vorgelegte Entwurf enthält mit den in § 2 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 GFG 2009-Entwurf vorgesehenen Ergänzungen nicht nur erneut ein solches „Einfallstor“, er verdeutlicht auch, welche erheblichen impliziten Kürzungen schon in den Vorjahren vorgenommen worden sind.

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 GFG 2009-Entwurf enthält der Verbundsatz 1,17 Prozentpunkte zur Abgeltung von Ausgleichsansprüchen der Gemeinden und Gemeindeverbände aus deren Beteiligung an den finanziellen Belastungen der Landes. Diese Verrechnung wurde erstmalig mit dem GFG 2006 vorgenommen. Schon im GFG 2006 hat der Verbundsatz, d. h. der kommunale Anteil an den Gemeinschaftssteuern, damit de facto eine Kürzung um 1,17 Prozentpunkte erfahren. Die Ausführungen der Begründung zum Verbundsatz 2009 auf Seite 54, wonach dieser „unverändert bei 23 %“ bliebe, sind damit irreführend. Tatsächlich nimmt die Landesregierung eine deutliche Kürzung der kommunalen Finanzausstattung vor und liegt die Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern nur noch bei 21,83 Prozent. Damit wird ein Kernelement des nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleichs aufgegeben: Seit 1986 betrug der Verbundsatz unverändert 23 v. H.; diese für die kommunale Finanzausstattung ganz entscheidende Beteiligungsquote ist aus gutem Grund seit über 20 Jahren nicht angetastet worden.

Und selbst der verbleibende Anteil steht wegen der in § 2 Abs. 5 GFG 2009-Entwurf vorgesehenen Abrechnungsverpflichtung in Frage. Erhebliche weitere Kürzungen sind vorprogrammiert, wenn die Abrechnung – wie von der Landesregierung avisiert – auf der Basis des Gutachtens von Professor Lenk erfolgen soll:

Im GFG 2009-Entwurf entsprechen die abzurechnenden 1,17 Prozentpunkte zurzeit ca. 402 Mio. € (s. Anlage 1 des GFG 2009-Entwurfs, LT-Drs. 14/7002, S. 29). Die auf der Basis des Gutachtens von Prof. Lenk ermittelte „Berechnung der finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen“ (s. Tabelle LT-Drs. 14/7002, S. 53) geht demgegenüber schon jetzt von einer kommunalen Unterzahlung zu Lasten des Landes in Höhe von ca. 153 bis 229 Mio. € aus. Auf dieser Basis würde damit der Ausgleich in Höhe von 1,17 Prozentpunkten schon zu einem Großteil „einkassiert“. Der zurzeit noch ausgewiesene Verbundsatz von 23 v. H. wäre damit selbst pro forma nicht mehr zu halten.

Noch erheblichere Kürzungen stehen in Rede, wenn es beispielsweise in Folge einer wirtschaftlichen Abkühlung wegen der Finanzmarktkrise zu deutlichen Rückgängen bei den Steuereinnahmen kommt. Während die Entwicklung der Steuereinnahmen Einfluss auf die Zahllasten im Länderfinanzausgleich hat, welche noch bis 2005 Maßstab für die Ermittlung des kommunalen Solidarbeitrags waren, soll der kommunale Beitrag an den Einheitslasten nunmehr auf der Basis des so genannten Lenk-Gutachtens „fix“ sein: Der kommunale Beitrag soll 45 v. H. von den Einheitslasten des Landes betragen, welche sich aus zwei Komponenten zusammensetzen sollen:

- erstens dem unstrittigen Betrag in Höhe von 685 Mio. € für die Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (§ 6 Abs. 5 GemFinRefG) und
- zweitens der – nicht nachvollziehbaren und von den kommunalen Spitzenverbänden wiederholt bestrittenen – „fortdauernden Belastung des Landes nach der Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich“ in Höhe von 1,5 bis 1,8 Mrd. €.

Während die Zahllasten und damit bis 2005 auch der Solidarbeitrag der Kommunen von der Steuerentwicklung abhängig waren, weshalb in Zeiten besserer Steuereinnahmen tendenziell höhere Solidarbeiträge geschultert wurden und werden konnten und umgekehrt, soll den nordrhein-westfälischen Kommunen zukünftig ein fester Finanzierungsbeitrag abverlangt werden. Das stößt auf den entschiedenen Widerstand der kommunalen Spitzenverbände:

- Die Ergebnisse des Gutachtens sind aus unserer Sicht keine geeignete Basis für die Bestimmung des kommunalen Beitrags zu den einheitsbedingten Lasten des Landes NRW. Neben methodischen Bedenken halten wir schon die Ausweitung eines Fix-Betrages für nicht überzeugend. Selbst die von der Landesregierung zur Begründung des Systemwechsels angeführten „hypothetischen“ Leistungen als vermeintliches „Empfängerland“ müssten von der Steuerentwicklung und damit der Dotierung des Länderfinanzausgleichs abhängig sein, was mit einem Fix-Betrag nicht zu vereinbaren ist.
- In Zeiten schwacher Steuereinnahmen werden der Fix-Betrag und die jetzige Abrechnungssystematik außerdem zu einer Austrocknung des kommunalen Finanzausgleichs führen. Da der Solidarbeitrag, den die Kommunen über die erhöhte Gewerbesteuerumlage als erste Finanzierungssäule aufbringen, in diesen Zeiten abnehmen wird, würde bei einer Abrechnung die „zweite Finanzierungssäule“, d. h. der kommunale Finanzausgleich, stärker herangezogen werden. Weitere Kürzungen des Verbundsatzes wären die Folge. Das würde insbesondere die Kommunen treffen, die wegen ihrer besonderen Bedarfe oder ihrer geringen Finanzkraft in besonderem Maße auf Zuweisungen angewiesen sind.

Auch bei Abwägung mit der Aufgabenerfüllung des Landes ist auf dieser Basis keine ausreichende Dotierung des Finanzausgleichs als für die Kommunen unverzichtbares Finanzierungsinstrument gewährleistet. Die kommunalen Spitzenverbände haben daher ein finanzwissenschaftliches Gutachten in Auftrag gegeben, welches sich mit den aufgeworfenen Fragen befassen wird. Außerdem befinden sie sich in intensiven Gesprächen mit Vertretern der Landesregierung über die Bemessung der Einheitslasten und die Beteiligung der Kommunen hieran.

Vor diesem Hintergrund bitten wir die Mitglieder des Landtags, von gesetzlichen Regelungen abzusehen, die diese Gespräche belasten werden und einseitige Festlegungen enthalten. Dies betrifft die Ergänzungen in § 2 Abs. 1 S. 2 und Abs. 5 GFG 2009-Entwurf. Neben der Kürzung des Verbundsatzes und der Abrechnungsverpflichtung, die wir aus den aufgezeigten Gründen in der vorgesehenen Form grundsätzlich ablehnen, begegnen auch die Einzelheiten des vorgesehenen Abrechnungsverfahrens der Kritik. So widerspricht die in Abs. 5 vorgesehene Beteiligung in der Höhe des Anteils der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen den Aussagen des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 11.12.2007. Während der Gesetzentwurf auf eine Beteiligungsquote in Höhe von 45,1 v. H. hinauslief (LT-Drs. 14/7002, Seite 52), spricht der Verfassungsgerichtshof in seinem Tenor von einer kommunalen Beteiligung in Höhe von „rund 40 v. H.“.

3. Bereinigte Finanzausgleichsmasse 2009

Die seit 1999 als sog. Haushaltskonsolidierungsbeitrag der Kommunen ausgewiesene Befrachtung des Steuerverbundes i. H. v. 166,2 Mio. Euro lehnen wir ab. Die Haus-

haltskonsolidierung muss jede Ebene für sich betreiben. Die kommunale Finanzsituation ermöglicht es den Kommunen nicht, einen Konsolidierungsbeitrag zugunsten des Landeshaushalts zu erbringen. Dies zeigt sich schon an der nach wie vor sehr hohen Zahl der Kommunen in der sog. dauerhaften vorläufigen Haushaltsführung. Aktuelle Haushaltsumfragen der kommunalen Spitzenverbände zeigen, dass nur ein geringer Teil der Städte und Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen einen strukturellen Haushaltsausgleich erreicht.

Auch die Verbesserung bei der Anzahl der Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept bzw. in der vorläufigen Haushaltsführung kann nicht als Beleg für eine Gesundung der Kommunalfinanzen verstanden werden. Die Haushaltsumfragen der kommunalen Spitzenverbände belegen, dass die allermeisten Städte, Gemeinden und Kreise, die die Haushaltssicherung verlassen, dies nur schaffen, indem sie nach Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement die Ausgleichsrücklage in Anspruch nehmen. Danach gilt der Haushalt zwar als ausgeglichen. Der Haushaltsausgleich ist aber gleichwohl nur möglich durch Verzehr von Eigenkapital.

4. Aufteilung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2009

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Verteilung und Aufteilung der Finanzausgleichsmasse bleibt gegenüber dem Vorjahr unverändert. Dies ist vor dem Hintergrund der laufenden Diskussion der Ergebnisse des Gutachtens zur Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen auch nachvollziehbar. Die Weiterentwicklung des Finanzausgleichs auf Grundlage der Gutachtenergebnisse bzw. der sich anschließenden Diskussion soll den Finanzausgleich für die nächsten zehn Jahre ertüchtigen. Insofern ist eine detaillierte und gründliche Diskussion der Gutachtenergebnisse angezeigt.

Wir bitten Sie, die Anregungen bei der weiteren Beratung des Gesetzentwurfes zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Monika Kuban
Ständige Stellvertreterin des
Geschäftsführenden Vorstandsmitglieds
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen