

An den Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.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

Beigeordneter Claus Hamacher  
Referent Carl Georg Müller,  
Städte- und Gemeindebund NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-255  
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292  
E-Mail: [CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw](mailto:CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw)  
Aktenzeichen: 41.1.1-013/001

Datum: 27. September 2018

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2019 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 - GFG 2019)**

**Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3302**

**Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 05.10.2018**

Sehr geehrter Herr Kuper,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Möglichkeit, zu den Eckpunkten zum Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2019 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 – GFG 2019) Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns und machen davon gemeinsam gern wie folgt Gebrauch:

**1. Zur Ausgangslage**

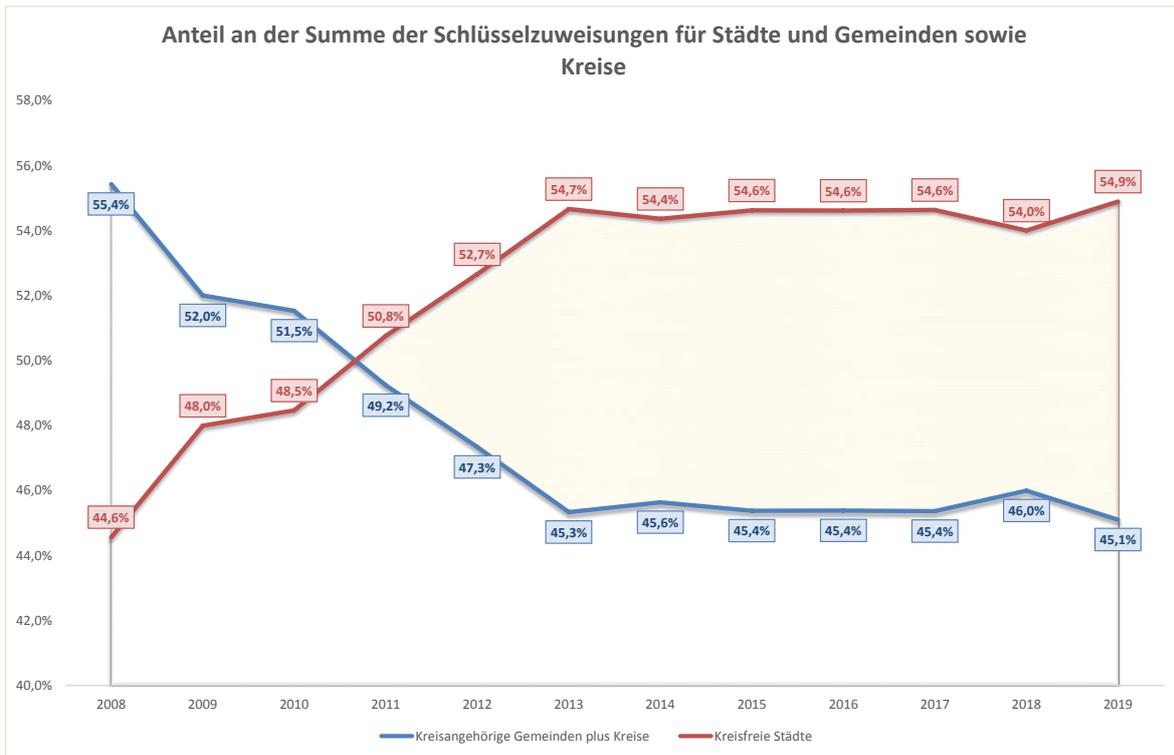
**a) Allgemeines/verfassungsrechtlicher Rahmen**

In den GFG 2017 und 2018 wurden die Regelungen des GFG 2016 hinsichtlich der aus den Grunddaten zu entwickelnden Parameter (Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze, Hauptansatzstaffel, fiktive Realsteuerhebesätze) prolongiert. Hintergrund waren die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH) vom 10.05.2016 zum GFG 2012 (Az. VerfGH 19/13 und 24/13) und die in der Folge beauftragte Begutachtung durch die Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. der Hochschule Darmstadt „Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ (i.F.: „sofia-Gutachten“), welche seit August 2017 abgeschlossen und sodann ausgewertet wurde. Wir haben die Prolongation mitgetragen, weil eine gründliche Analyse und Bewertung des Gutachtens und seiner Empfehlungen geboten war, bevor grundlegende Änderungen in der GFG-Struktur vorgenommen werden sollten. Das Gutachten war allerdings 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. Wir verweisen insofern auf unsere umfassende Stellungnahme vom 06.10.2017, die wir zur Ver-

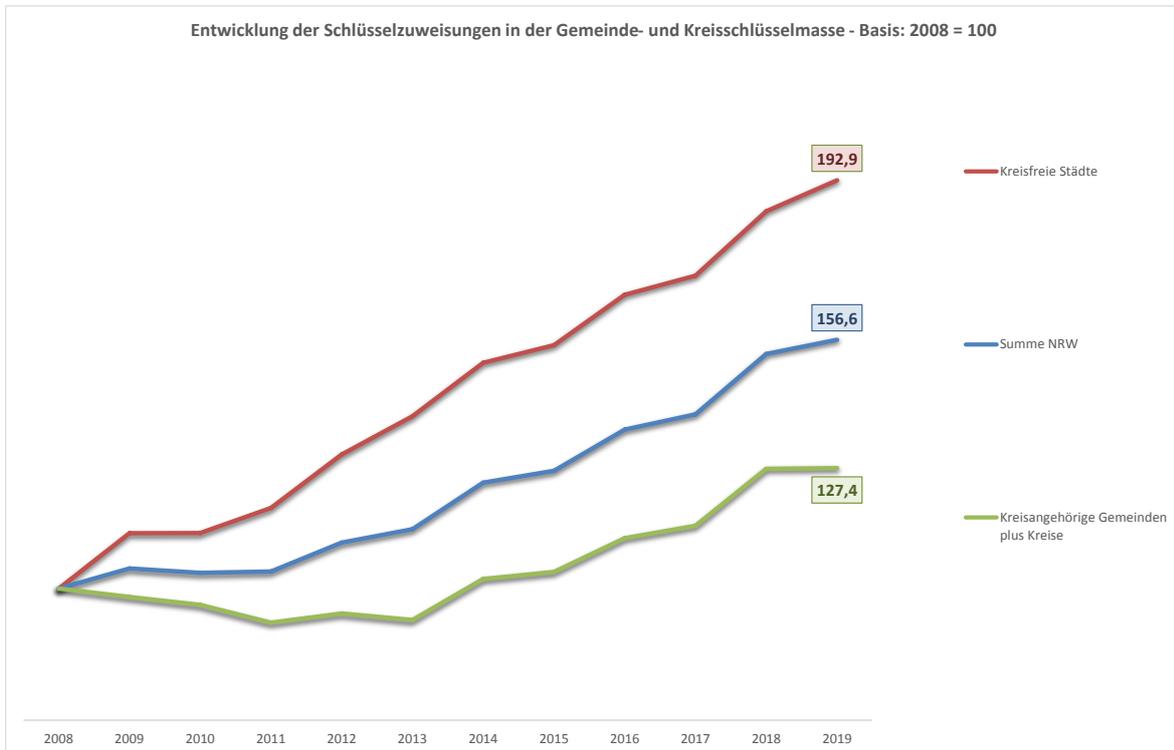
fahrensvereinfachung dieser Stellungnahme nochmals anfügen dürfen (Anlage 1). Vor diesem Hintergrund verwundert es, dass nun in der Gesetzesbegründung (unter „3.4.1 Schlüsselzuweisungen 2019“, S. 48 der Drucksache 17/3302) auch auf das sofia-Gutachten rekurriert und dabei die – nicht nur von uns vorgetragene – kritische Einschätzung unterschlagen wird. Wir teilen namentlich nicht die Auffassung der Gutachter, die Bildung einer Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben im Sinne eines Säulenmodells scheitere „in NRW an einer dafür erforderlichen strengen Aufgabentrennung bzw. -differenzierung“. Wir halten ein solches Vorgehen jedenfalls für grundsätzlich möglich und verweisen nochmals darauf, dass namhafte Finanzwissenschaftler die Problematik zu weniger Beobachtungspunkte mit Blick auf wesentlich kleinere Bundesländer durchaus für lösbar halten (vgl. unsere Ausführungen im Schreiben vom 06.10.2017 [Anlage] auf Seite 14 f. sowie *Thomas Lenk/Mario Hesse/Tim Starke/Florian F. Woitek/André Grüttner*, Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs ins Mecklenburg-Vorpommern – Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig Februar 2017, S. 314, die in ihr Modell drei zusätzliche Jahresscheiben integriert haben, um statt der acht 32 Beobachtungseinheiten zur Verfügung zu haben.). Insgesamt ist nochmals festzuhalten, dass die Überprüfung weiterer Modelle für den Kreisfinanzausgleich durch das sofia-Gutachten eher rudimentär ausfiel und von uns daher weiterhin nicht als zutreffend anerkannt werden kann (vgl. auch insoweit unser Schreiben vom 06.10.2017 [Anlage] auf Seite 13 f.).

Vorbehaltlich grundsätzlicher Bedenken hinsichtlich der aus Regressionsergebnissen belastbar zu ziehenden Schlussfolgerungen halten wir 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, grundsätzlich für nachvollziehbar.

Unabhängig von dieser methodischen Weiterentwicklung bleibt allerdings dennoch unsere seit Jahren geäußerte Feststellung aufrecht zu erhalten, dass auch der Entwurf des GFG 2019 das Ziel interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich verfehlt. 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 Gemeindefinanzierung, umgesetzt werden. So werden Parameter für die Verteilung der Mittel von Teilschlüsselmassen genutzt, die nach den wissenschaftlichen Maßgaben eine deutlich andere Dotierung hätten. Auch insofern ist den in der Gesetzesbegründung (unter „3.4.1 Schlüsselzuweisungen 2019“, S. 48 der Drucksache 17/3302) nun neu zu findenden Ausführungen zu widersprechen. Die im Rahmen des sofia-Gutachtens vorgenommene Untersuchung der Dotierung der Teilschlüsselmassen unter Berücksichtigung einer verursachungsgerechten Zuordnung der Zahlungen für Kreis- und Landschaftsumlagen in den zu Grunde zu legenden Auszahlungen aaD halten wir aus den in unserem Schreiben vom 06.10.2017 (Anlage) aufgeführten Gründen für nicht tragfähig (vgl. dort Seite 9 f., 14). Die 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. Die Auswirkungen zeigen sich bei einem Blick auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen in den letzten 10 Jahren:



Nimmt man das Jahr 2008 einmal aus Ausgangspunkt für die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen, so stellt man insgesamt ein deutliches Wachstum fest, welches sich allerdings sehr ungleich verteilt:



Bei der Einordnung dieser Zahlen muss berücksichtigt werden, dass rd. 59 Prozent der Gesamtbevölkerung des Landes in kreisangehörigen Städten und Gemeinden leben. Nach dem Entwurf des GFG 2019 würde auf Einwohner des kreisangehörigen Raums eine durchschnittliche Schlüsselzuweisung von 386 Euro entfallen, verglichen mit 691 Euro für die Bewohner kreisfreier Städte. Wir haben deshalb bereits im letzten Jahr die im Koalitionsvertrag zum Ausdruck kommende Absicht der Landesregierung begrüßt, das Instrument der „Einwohnerveredelung“ im jährlichen Gemeinde-

finanzierungsgesetz wissenschaftlich überprüfen zu wollen, und begrüßen nunmehr auch die Vergabe eines Gutachtauftrags. Mit Bedauern haben wir allerdings zur Kenntnis genommen, dass unsere Empfehlung, die Untersuchung nicht rein finanzwissenschaftlich, sondern interdisziplinär anzulegen (beispielsweise durch Einbeziehung von Experten aus dem Bereich der Raumplanung), nicht aufgegriffen wurde. Die Ergebnisse dieses Gutachtens bleiben zunächst abzuwarten.

Eine Beseitigung der Schiefelage 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**

Für das GFG 2018 gilt gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 „als Einwohnerzahl im Sinne dieses Gesetzes [...] die in Anlage 3 festgesetzte Bevölkerungszahl zum Stichtag 30. Juni 2016.“ Mit dieser Festlegung wurde von Regelungen der Vorjahre abgewichen, die jeweils den 31. Dezember des jeweiligen Vorjahres zum Stichtag für die Einwohnerzahl hatten. Grund für dieses Vorgehen waren wohl massive Probleme bei der Bevölkerungsstatistik, die möglicherweise auf den Flüchtlingszuzug ab dem Herbst 2015 zurückzuführen sind. Dem Vernehmen nach konnte IT.NRW als zuständige Landesbehörde die erforderlichen Korrekturen nun abschließen. Wir begrüßen, dass § 27 Absatz 3 Satz 1 des Entwurfes und Anlage 3 nun den 31.12.2017 als Stichtag festlegen soll. Die Abweichungen hatten auch zur Folge, dass ein Kreis sich veranlasst sah, gegen den einschlägigen Zuweisungsbescheid nach dem GFG 2018 Klage einzureichen, weil sich eine signifikante Diskrepanz zwischen den nach eigenen Berechnungen zu erhaltenden und den tatsächlich erhaltenen Schlüsselzuweisungen ergeben hat.

Wir regen vor dem Hintergrund des erwähnten Klageverfahrens und des Zensus-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 19.09.2018 (2 BvF 1/15, 2BvF 2/15) auch an, zu erwägen, ob eine Korrektur der streitgegenständlichen Zuweisung nach dem GFG 2018 durch eine Sonderregelung im GFG 2019 sinnvoll wäre. So könnte eine weitere gerichtliche Auseinandersetzung eventuell noch vermieden werden.

## **2. Zu den Eckpunkten eines GFG 2019 selbst**

### **a) Zur Struktur des Steuerverbundes**

#### *aa) Allgemeines (2.1.1); zum Verbundsatz 2019*

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 359 Mitgliedskommunen zwar leichte Verbesserungen beim Indikator „struktureller Haushaltsausgleich“ ergeben; dennoch erreichen immer noch – trotz historisch guter konjunktureller Rahmenbedingungen und diverser staatlicher Finanzhilfen – nur 89 Mitgliedskommunen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt. Dies bedeutet, dass nur knapp 25 Prozent der Mitgliedskommunen den eigentlich von der Gemeindeordnung als Normalfall geforderten Zustand erreichen.

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 beliefen sich für die NRW-Kommunen im Jahre 2017 auf gut 19,45 Mrd. Euro. Für die Zukunft sind insbesondere angesichts der jüngst verabschiedeten Leistungsausweitung durch den Sozialgesetzgeber (Unterhaltungsvorschussgesetz, Bundesteilhabegesetz, Pflegestärkungsgesetze usw.) weitere 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 sofia-Gutachten (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.

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 einen Haushaltsüberschuss von 1,15 Mrd. Euro in 2020, 1,25 Mrd. Euro in 2021 und 1,4 Mrd. Euro in 2022 vorsieht (siehe Seite 11 der Drs. 17/3301). Diese Mittel müssen für die Generationenaufgabe der Rückführung der (Alt-)Schulden des Landes NRW und seiner Kommunen (von mittlerweile 82 Milliarden Euro) eingesetzt werden. Dies gelingt am besten durch eine Wiedererhöhung des Verbundsatzes.

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 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.

#### *bb) Zu den Verbundgrundlagen 2019*

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 besonders auch die Kosten für eine Integration der Bleibeberechtigten in die Gesellschaft weiterhin hervorzuheben. Die von Bund und Land insofern zusätzlich bewilligten Mittel reichen offenkundig nicht aus. Hinzu kommen beträchtliche zusätzliche Kosten durch die im Zusammenhang mit der Bewältigung der Flüchtlingskrise erforderlichen Personalneueinstellungen.

Bereits im letzten Jahr hatten die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vereinbart, dass den Ländern ab 2016 zwei Milliarden Euro als sogenannte Integrationspauschale zum Zwecke der Bewältigung der Integrationsaufgaben zur Verfügung gestellt

werden. Bislang sind diese Mittel vollständig vom Land einbehalten worden, so dass die Kommunen in NRW – im Gegensatz zu anderen Bundesländern – ohne nachhaltige Finanzhilfen von staatlicher Seite mit den aufwachsenden Lasten der Integration allein gelassen wurden.

Dass sich die Landesregierung nunmehr mit Blick auf das Jahr 2018 dazu entschieden hat, die Integrationspauschale zumindest anteilig in Höhe von 100 Millionen Euro pro Jahr an die Kommunen weiterzugeben, ist als längst überfälliger Schritt ausdrücklich zu begrüßen.

Dennoch bleibt festzuhalten, dass eine Weitergabe von weniger als einem Viertel des auf NRW entfallenden Anteils der Integrationspauschale von insgesamt ca. 434 Millionen Euro an die Kommunen nicht als sachgerecht anzusehen ist. Integration findet letztlich „vor Ort“ – d. h. auf kommunaler Ebene – statt. Hier entscheidet sich, ob die komplexe Aufgabe der Integration gelingen wird, die sich aus vielen unterschiedlichen Einzelementen 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. Wir halten es daher 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. Im Ergebnis halten wir daher eine größtmögliche Weitergabe der Integrationspauschale an den kommunalen Raum weiterhin für sachgerecht und angezeigt.

Wir gehen davon aus, dass die politische Zusage der Landesregierung, die Integrationspauschale des Bundes, so sie denn auch in den folgenden Haushaltsjahren gewährt wird, ungekürzt an die Kommunen weiterzuleiten, gilt. Da es mittlerweile entsprechende Signale aus Berlin gibt, sollte bei der laufenden Aufstellung des Landeshaushalts 2019 eine entsprechende Bereitstellung schon jetzt eingeplant werden. Gleichzeitig muss die Landesregierung eine neue Verteilungsregelung für die Jahre 2019 ff. zügig erarbeiten.

## **b) Zum finanziellen Rahmen des Steuerverbundes 2019**

### *Zu den Vorwegabzügen bzw. der Voraberrhöhung 2019*

Dass der Vorwegabzug nach § 2 Absatz 3 Stärkungspaktgesetz im GFG 2019 in Relation zum Vorjahr um weitere 30.000.000 Euro auf 124.000.000 Euro verringert und darüber hinaus auch in den nächsten Jahren schrittweise zurückgenommen werden soll, wird als richtiger Schritt dahingehend begrüßt, die kommunale Belastung im Rahmen der Ausfinanzierung des Stärkungspakts so gering wie möglich zu halten. Auch wenn wir insoweit anerkennen, dass die Landesregierung mit der Abschaffung der Abundanz-Umlage nach § 2 Abs. 3 S. 4-6 Stärkungspaktgesetz NRW und dem sukzessiven Abbau des Vorwegabzugs nach § 2 Abs. 3 S. 3 Stärkungspaktgesetz NRW den Kommunen Entlastungen in Höhe von insgesamt fast 600 Millionen Euro zugesagt hat, bleibt es dennoch bei unserer Forderung, den Vorwegabzug auch im Übrigen abzuschaffen.

Neben die sachliche Notwendigkeit, dass nämlich die zur Mitfinanzierung des Stärkungspakts abgezogenen Mittel dringend in den kommunalen Haushalten – gerade derjenigen Kommunen, die Schlüsselzuweisungen empfangen – gebraucht werden und ihr Abzug die strukturelle Finanzierungslücke nur vergrößert, tritt eine systematische Notwendigkeit. Denn es bleibt darauf hinzuweisen, dass mit dem Vorwegabzug nach wie vor Mehrerträge aus der Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes zur Ausfinanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes abgeschöpft werden, die eigentlich den Kommunen zugutekämen. In der Gesetzesbegründung zu dem Gesetz zur Anhebung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer von 5 Prozent auf 6,5 Prozent hatte die damalige Landesregierung darauf hingewiesen, dass auch die Kommunen über das GFG von diesem Schritt profitieren würden, da das Grunderwerbsteueraufkommen zu 4/7 in die Bemessungsgrundlage des

kommunalen Finanzausgleichs (Steuerverbund) fließt. Wir sind nach wie vor der Auffassung, dass diese Schmälerung des Steuerverbundes schon als solche der Beteiligungssystematik des kommunalen Finanzausgleichs grundlegend zuwiderläuft.

Die in den Eckpunkten genannte Voraberhöhung 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.

Erfreulich ist zudem die Verwendung von Ausgaberesten aus Vorjahren in Höhe von 37.000.000 Euro zur Erhöhung der Finanzausgleichsmasse.

### **c) Zur Aufteilung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2019**

#### *aa) Zu der Dotierung der Schlüsselzuweisungen 2019*

Unabhängig von den finanzwissenschaftlich zu begutachtenden Fragestellungen und den Ergebnissen des sofia-Gutachtens muss ein Einstieg in die vom FiFo-Gutachten der Landesregierung (Goerl/Rauch/Thöne, aaO, S. 115 und 149 f.) 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 auch nun wieder in der Gesetzesbegründung (unter „3.4.1 Schlüsselzuweisungen 2019“, S. 48 der Drucksache 17/3302) 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.

#### *bb) Zum Hauptansatz (§ 8 Abs. 3 i.V.m. Anlage 2 GFG-E 2019)*

##### **(1) Zur grundsätzlichen Kritik am Prinzip der Einwohnerveredelung**

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

Der kommunale Finanzausgleich dient letztlich dazu, die eigenen Einnahmen der Kommunen zu ergänzen und aufzustocken, interkommunale Finanzkraftunterschiede abzuschwächen und insgesamt eine aufgabengerechte Finanzausstattung für alle Kommunen sicherzustellen (vgl. ausführlich *Hans-Günter Henneke*, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 5. Aufl., Seite 224 ff.).

Aus diesem Grunde muss sich die Frage einer sachangemessenen Verteilung der für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel im Ausgangspunkt daran orientieren, welche gesetzlichen Aufgaben die jeweiligen Gebietskörperschaften zu erfüllen haben. Damit soll nicht infrage gestellt werden, dass eine angemessene Finanzausstattung darüber hinaus auch Mittel für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben in einem angemessenen Rahmen umfassen muss.

Die Aufgaben der Kommunen nach nordrhein-westfälischer Rechtslage entsprechen im kreisangehörigen Raum (Kreise, kreisangehörige Gemeinden und Landschaftsverbände) in vollem Umfang denen des kreisfreien Raums (kreisfreie Städte und Landschaftsverbände). Eine Differenzierung bei der pauschalierten Abgeltung kann daher jedenfalls nicht auf ein angeblich unterschiedliches Aufgabenspektrum im Bereich pflichtiger Aufgaben gestützt werden.

Gerade vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (siehe Art. 72 Abs. 2 GG) juristisch nicht akzeptabel ist der teilweise in der Finanzwissenschaft vorgetragene Rechtfertigungsansatz, größeren Städten sei deshalb ein höherer Finanzbedarf anzuerkennen, weil „wegen der höheren Lebenshaltungskosten der private Konsum zurückgedrängt werde und es in Ballungsräumen deshalb zu einer höheren Nachfrage nach öffentlichen Leistungen komme“ (so das IFO-Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich in NRW (2008), S. 69). Hierzu ist festzustellen, dass die Wünsche und Ansprüche der Einwohner kreisangehörige Kommunen bzw. des ländlichen Raums insgesamt sich keineswegs signifikant von denen der Einwohner eines Ballungszentrums unterscheiden und grundsätzlich alle Bürger den gleichen Anspruch auf öffentliche Leistungen haben. Gleich, ob es um vernünftige Bildungsangebote, ein breites Kulturangebot, ärztliche Versorgung oder um Angebote im Bereich des Sports geht: Diese Dinge sind für Bewohner kleinerer Städte und Gemeinden genauso wichtig wie für Großstädter. Auch die Bewohner ländlicher Gegenden bevorzugen schnelle Internetanbindungen, einen gut ausgebauten öffentlichen Personennahverkehr oder etwa die gute Erreichbarkeit einer Volkshochschule, Musikschule oder einer Bibliothek mit einem vernünftigen Medienbestand. Gleiches gilt für Unternehmen, die Entscheidungen über Ansiedlungen oder den Verbleib an einem bestimmten Standort zu treffen haben. Gerade in den letzten Jahren verdichten sich die Anzeichen, dass diese Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verloren geht und diese Tendenz auch durch eine fehlende Balance in den Finanzausgleichssystemen noch verstärkt wird.

Die Zahlen der Vergangenheit zeigen ebenso wie verschiedene Studien zur zukünftigen demografischen Entwicklung (vgl. z.B. „Städteboom & Landflucht“, Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft 2013;) eine Tendenz, die man in Zeiten der Industrialisierung zurückgelassen geglaubt hatte: die Landflucht. Trotz unverhältnismäßig hoher Mieten und Immobilienpreise zieht es immer mehr Menschen wie Unternehmen in die großen Städte, weil die Ansprüche an Mobilität, Bildung oder digitale Versorgung dort schneller und zuverlässiger bedient werden als in strukturschwachen Randlagen. Die Stadt Köln beispielsweise ist im Zeitraum von 2011 bis 2015 um mehr als 46.000 Einwohnerinnen und Einwohner gewachsen. Bis 2025 wird sich dieser Bevölkerungszuwachs mit 100.000 Personen nahezu verdoppeln. Danach – ab 2025 bis 2040 – werden, wenn die Prognoseannahmen zutreffen, noch einmal über 40.000 Neukölnnerinnen und Neukölnner hinzukommen (siehe Kölner Statistische Nachrichten, 1/2016, Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Köln 2015 bis 2040). Eine solche Entwicklung liegt weder im Interesse ausblutender Landkommunen noch der betroffenen Großstädte, die weder bezahlbaren Wohnraum noch die sonstige für einen derartigen Bevölkerungszuwachs erforderliche Infrastruktur ohne weiteres bereitstellen können, während andernorts zum Beispiel Schulen schließen müssen.

Das derzeitige System der Bedarfzumessung und letztlich der Mittelzuweisung im kommunalen Finanzausgleich befördert diese Entwicklung. Indem tatsächlich getätigte Ausgaben zum Maßstab für einen Bedarf erhoben werden, werden kleineren Städten und Gemeinden Entwicklungsmöglichkeiten abgeschnitten. Dabei müssten gerade diese dringend in ihre Infrastruktur und öffentlichen Angebote investieren, um sich so attraktiv zu machen, dass die Menschen dort auch weiterhin gerne leben (und arbeiten) können. Ansonsten droht eine Abwärtsspirale: Wenn z.B. Telekommunikationsunternehmen es nicht für nötig halten, für 20.000 Nutzer neue Leitungen zu verlegen, werden sie dies für 15.000 potentielle Zahler erst recht nicht tun. In ähnlicher Weise müssen gezwungenermaßen Betreiber von Museen, Freibädern und anderen Einrichtungen Kosten und Nachfrage abwägen. Die Infrastruktur nimmt dementsprechend weiter ab und animiert so weitere Men-

schen zum Wegzug. Es sei ausdrücklich verwiesen auf die Agenda der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ des Bundes, die sich am 26.09.2018 konstituiert hat (vgl. z.B. die Ausführungen von Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft Julia Klöckner in der Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 26.09.2018). Von daher müsste eine Landespolitik, die sich ebenfalls die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zum Ziel setzt, Anreize zur Durchbrechung dieses Teufelskreises setzen, die der Logik der Einwohnerveredelung diametral zuwiderlaufen. Genau das geschieht beispielsweise in Australien, wo es eine umgekehrte Einwohnerveredelung gibt, die gezielt kleine Kommunen stärkt und damit dem Trend zur Landflucht entgegenwirkt.

Wenn also weder ein unterschiedlicher Zuschnitt der gesetzlichen Aufgaben noch eine von der Rechtsordnung zu berücksichtigende Unterschiedlichkeit in der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen den Grundgedanken einer Einwohnerveredelung zu tragen vermag, bleibt letztlich nur die Erklärung, dass die Pro-Kopf-Kosten für die Erbringung öffentlicher Leistungen mit zunehmender Einwohnerzahl steigen.

Für diese als „Erfahrungstatsache“ gehandelte These fehlen allerdings überzeugende wissenschaftliche Belege. Besonders fragwürdig ist ein Verweis auf das tatsächliche Ausgabeverhalten und das Gleichsetzen von Ausgaben und Bedarf, wie es der praktizierten Methode zugrunde liegt. Ein solcher Ansatz bietet zudem keinen Anreiz für wirtschaftlich sinnvolles Verhalten. Es liegt vielmehr näher 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 (vgl. zu den Skalennachteilen kleiner Kommunen beispielsweise den Kommunalbericht 2015 des Hessischen Rechnungshofes, S. 117 ff.). Diese Grundüberlegung steht schließlich auch Pate bei vielen kommunalen Gebietsreformen, bei denen kleinere Einheiten zur Steigerung der Effektivität des Verwaltungshandelns fusioniert werden (vgl. dazu *Jochen Franzke*, Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit, KWI-Schriften 7, S. 11 ff (20); [https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/6304/file/franzke\\_11\\_26.pdf](https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/6304/file/franzke_11_26.pdf)). Nach der Logik der Einwohnerveredelung hätte die Kommunalreform in NRW im Jahre 1975 zu massiven Kostensteigerungen auf der kommunalen Ebene geführt. Würden beispielsweise die Städte Mönchengladbach (1975: 149.000 Einwohner), Rheydt (1975: 100.000 Einwohner) und Wickrath (1975: 14.000 Einwohner) heute zusammengeschlossen, so würde der über den Hauptansatz zuerkannte Finanzbedarf allein aufgrund des Zusammenschlusses um 10 % wachsen!

In der Literatur wird deshalb die Geltung sog. Brecht/Popitzschen Gesetzes der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration heute in der Literatur immer mehr in Zweifel gezogen. Ein überproportionaler Anstieg des Finanzbedarfs bei höherer Siedlungsdichte lasse sich empirisch nicht nachweisen; tatsächlich höhere Ausgaben könnten gerade das Ergebnis einer besseren Finanzausstattung sein. Auch setze eine solche Annahme Unterschiede im Bedarf zwischen Stadt und Land voraus. Dies treffe zum einen nicht (mehr) zu und widerspreche zum anderen dem verfassungsrechtlichen Leitbild, dass alle Bürger gleichermaßen Anspruch auf staatliche Leistungen hätten. Ferner sei der Ausgleich von Agglomerationsnachteilen raumordnungspolitisch unerwünscht, da er die zu räumlichen Ungleichgewichten führende Konzentration verstärke (vgl. *P. Kirchhof*, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, 1982, S. 115 ff.; *Zabel*, Informationen zur Raumentwicklung, 1983, S. 445 [446 ff.]; *Peffekoven*, FinArch 1987, S. 203 f.; *Tetsch*, Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 121 ff., *U. Moewes*, Abundanzumlagen im kommunalen Finanzausgleich, GemHH 2018, S. 145, 146).

Das Bundesverfassungsgericht stellt folgerichtig in seiner Entscheidung „Finanzausgleich II“ fest: „Hiernach sprechen gewichtige Anhaltspunkte dafür, daß die vom Gesetzgeber in § 9 Abs. 3 FAG zugrundegelegten Bedarfskriterien in ihrer Tragfähigkeit erschüttert sind“ (BVerfGE 86, 148, Rdnr. 266).

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

(2) Zur Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel im Entwurf des GFG 2019

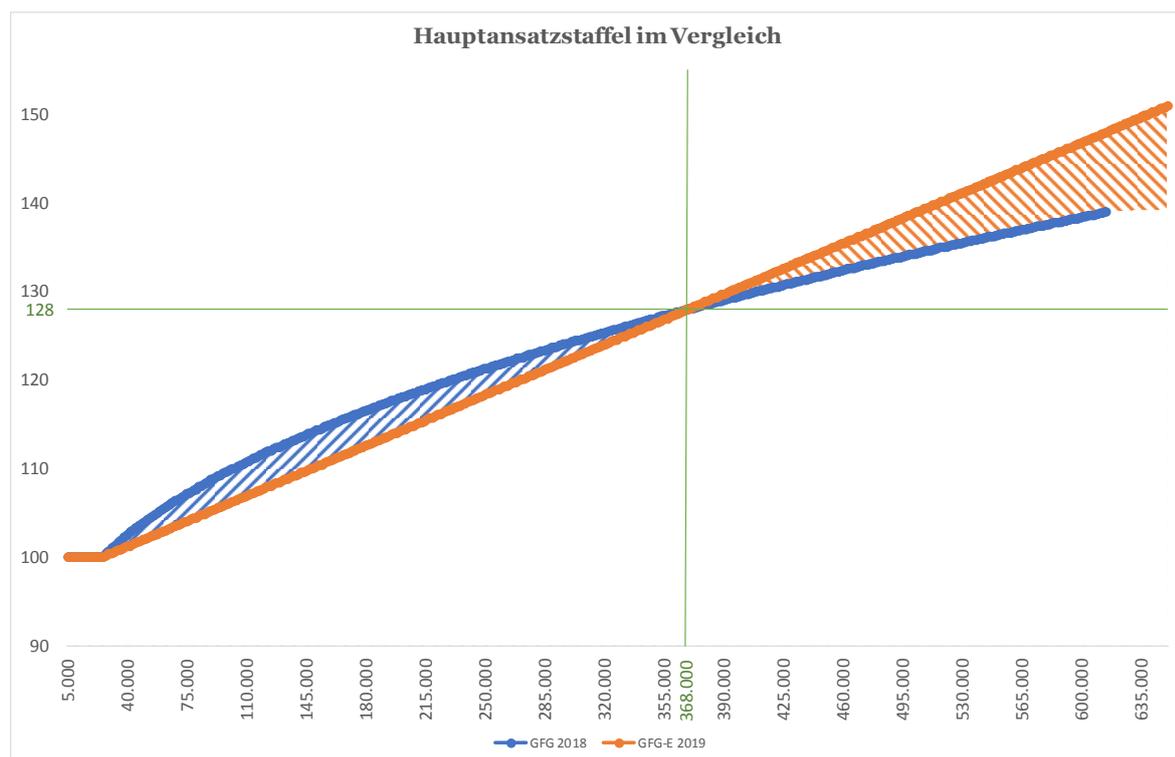
Unabhängig von der vorstehend formulierten grundsätzlichen Kritik an der Einwohnerveredelung verwundert aber auch der Verlauf der auf der Methodik des sofia-Gutachtens beruhenden Hauptansatzstaffel im GFG-Entwurf 2019. So gingen in der Vergangenheit alle Erklärungsversuche der Finanzwissenschaft zur Berechtigung der Einwohnerveredelung davon aus, dass die Pro-Kopf-Kosten der Erbringung öffentlicher Leistungen zwar mit steigender Einwohnerzahl zunehmen, dieser Effekt jedoch degressiv ausgestaltet ist. An dieser Stelle sei wieder das IFO-Gutachten aus dem Jahr 2008 (S. 73) zitiert:

*„Mit zunehmender Einwohnerzahl wächst also generell auch der Zuschussbedarf einer Gemeinde. Er nimmt allerdings nicht linear zu (also mit gleichbleibenden Zuwachsraten), sondern vielmehr degressiv (d. h. mit positiven, aber abnehmenden Zuwachsraten).“*

Auch bei der Überprüfung des Finanzausgleichs durch das FiFo-Institut im Jahre 2013 („Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“) wurde dieser Zusammenhang herausgestellt (S. 75):

*„Statistisch bestätigt sich, dass die pro Kopf-Ausgaben bzw. der Zuschussbedarf mit wachsender Bevölkerungszahl zunehmen. Da dieser Anstieg nicht linear, sondern degressiv verläuft, hat sich in der Regression die Verwendung der Wurzel der Einwohnerzahl bewährt.“*

Jahrzehntelang hatte die Hauptansatzstaffel in NRW einen solchen degressiven Verlauf. Das sofia-Gutachten kommt allerdings zu einem anderen Ergebnis: Danach zeige in der Regressionsformel die Verwendung der linearen Einwohnerzahl einen (geringfügig) besseren Erklärungswert als die bislang verwendete Einwohnerwurzel (sofia-Gutachten 2017, S. 108). Die Ergebnisse dieser auf den ersten Blick unscheinbaren Änderung lassen sich am besten in einer grafischen Darstellung nachvollziehen:



Auch wenn man das Thema Hauptansatz selbstverständlich im Zusammenhang mit den Änderungen bei den Nebenansätzen sehen und bewerten muss, so fällt doch auf, dass der Verlauf der Staffel nunmehr einen linearen Zuwachs des Finanzbedarfs unterstellt, wodurch Kommunen bis zu einer Größenordnung von 360.000 Einwohnern verlieren und insbesondere die sehr großen Städte massiv gegenüber dem Status quo gewinnen. Alleine die Stadt Köln profitiert (bereinigt um die Auswirkungen veränderter Finanzkraft) um mehr als 80 Mio. Euro!

Angesichts der hochsignifikanten Auswirkungen des neuen Regressionsmodells stellt sich die Frage, welche tatsächlichen Entwicklungen dafür verantwortlich sein sollen, dass alle bisherigen Erklärungen über einen degressiven Verlauf der Kostensteigerungen nunmehr obsolet sind.

Unseres Erachtens gibt es solche Erklärungen nicht. Vielmehr kann der neue Verlauf der Hauptansatzstaffel als weiteres Indiz dafür gewertet werden, dass (jedenfalls ohne korrigierende Eingriffe) die methodische Herangehensweise eben nicht zu einer Beschreibung des Finanzbedarfs führt, sondern in erster Linie zu einer mathematischen Formel, die das tatsächliche Ausgabeverhalten abbildet. Da ein solcher linearer Staffellauf nicht plausibel erscheint, sollte – wenn man denn nicht ganz auf die Einwohnerveredelung verzichten will – zumindest die Prämisse gesetzt werden, dass ein angenommener Anstieg des Finanzbedarfs degressiv ausgestaltet werden muss. Alles andere setzt auch völlig falsche Anreize.

### (3) Gestufte Umsetzung der Ergebnisse des sofia-Gutachtens unter Ausschluss der Hauptansatzstaffel

Der Gesetzentwurf zum GFG 2019 führt auf Seite 2 Folgendes aus:

*„Um gleichwohl nicht zu vermeidende Auswirkungen dieser methodischen Umgestaltung auf die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden in der Phase des Übergangs abzumildern, werden – wie dies aus ähnlichen Gründen auch bereits vereinzelt in früheren Gemeindefinanzierungsgesetzen geschehen ist – die Differenzen bei den Regressionsergebnissen für die Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze gegenüber den Vorjahresergebnissen im ersten Schritt zunächst mit einem Abschlag von 50% versehen und insoweit der fiktiven Bedarfsermittlung für das GFG 2019 zu Grunde gelegt.“*

Diese Herangehensweise können wir im Grundsatz nachvollziehen und auch mittragen. Nicht nachzuvollziehen und auch unserer Mitgliedschaft nicht zu vermitteln ist allerdings der Umstand, dass sich die hälftige Umsetzung der Veränderungen auf die Nebenansätze beschränkt, während die vorgesehenen (und für alle Kommunen des kreisangehörigen Raums nachteiligen) Veränderungen bei der Hauptansatzstaffel in einem Schritt vollzogen werden sollen. Zwar fällt die strittige Umsetzung bei den Nebeneinsätzen leichter, weil diese jeweils nur die Ermittlung des arithmetischen Mittels zwischen dem Wert für das GFG 2018 und dem neu für das GFG 2019 berechneten Wert erfordern. Beim Hauptansatz ist diese Operation komplizierter, da es sich nicht um einen einzigen Wert, sondern um eine Wertestaffel handelt. Hier muss – um mit der oben vorgestellten Grafik zu operieren – eine Linie gefunden werden, die genau jeweils die Werte zwischen der blauen und der orangen Linie abbildet. Mathematisch ist dies durchaus darstellbar.

Wenn es aber rechnerisch möglich ist, dann ist eine solche mehrschrittige Vorgehensweise beim Hauptansatz auch geboten, da die Werte für Haupt- und Nebenansätze einer einheitlichen multivariaten Regressionsrechnung entnommen werden und somit nur im Zusammenspiel Sinn ergeben. Wir fordern deshalb, abweichend vom Gesetzentwurf die Hauptansatzstaffel so zu verändern, dass die berechneten Auswirkungen für jede Kommune nur zu 50 % wirksam werden.

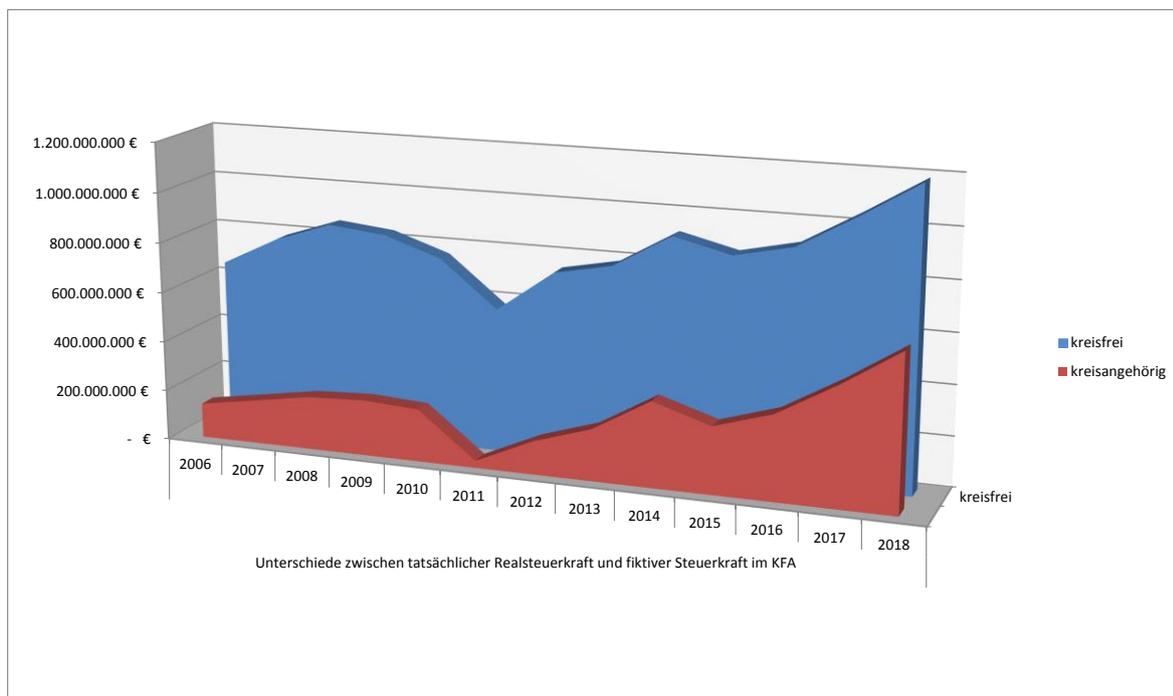
#### *cc) Zur Ermittlung der normierten Einnahmekraft*

Die gemeindliche Einnahmekraft sollte künftig unter Nutzung fiktiver Hebesätze ermittelt werden, die nach Gemeindegroßenklassen gestaffelt sind. Die Ausführungen des FiFo-Gutachtens bestätigen den Befund, dass es einen signifikanten Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Hebesatz-

höhe und der Einwohnerzahl gibt. Dem tritt auch das aktuell vorgelegte sofia-Gutachten in keiner Weise entgegen. 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.

Diesem Anspruch werden einheitliche fiktive Hebesätze bei den Realsteuern signifikant weniger gut gerecht als Hebesätze, die nach Gemeindegrößen gestaffelt werden. Verdeutlicht werden kann dies mit Zahlen des aktuellen Finanzausgleichsjahres 2018. Insgesamt liegen die fiktiv ermittelten Einnahmen der Städte und Gemeinden bei den Realsteuern in der Summe immer unter den tatsächlichen Einnahmen. Dies hängt schlicht damit zusammen, dass die fiktiven Hebesätze für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer im jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetz die tatsächliche Entwicklung der kommunalen Hebesätze nur mit einem zeitlichen Nachlauf abbilden und zudem – vom Gesetzgeber ausdrücklich so gewollt – mit Abschlägen versehen werden, weil man sich davon ein Signal erhofft, die tatsächlichen Hebesätze nicht weiter zu erhöhen.

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 Sonder-effekt des Jahres 2018, sondern wiederholt sich von Jahr zu Jahr, wie die nachfolgende Grafik belegt:



Die Flächen repräsentieren jeweils den Anteil der realen Steuereinnahmen, die aufgrund der einheitlichen fiktiven Hebesätze ohne Berücksichtigung für die Finanzkraft der jeweiligen Kommunen bleiben. In dem dargestellten Zeitraum 2006-2018 lag der Teil der Steuereinnahmen, der im kommunalen Finanzausgleich unberücksichtigt blieb, für die kreisfreien Städte in jedem Jahr durchschnittlich um 579 Millionen Euro höher als für den kreisangehörigen Raum (in der Summe waren dies mehr als 7,5 Milliarden Euro). Dass diese Art der (Nicht-)Berücksichtigung kommunaler Finanzkraft sich massiv auf die Verteilungsergebnisse der Schlüsselzuweisungen auswirkt, liegt auf der Hand. Hinzu kommt, dass mit dieser de facto ja vorhandenen Finanzkraft Ausgaben getätigt

werden, die in nachfolgenden Durchläufen der Regression wieder als Indikator für einen erhöhten Bedarf gewertet werden.

Das mit zunehmender Gemeindegrößenklasse steigende Niveau der tatsächlichen Hebesätze bei der Grundsteuer B und v. a. bei der Gewerbesteuer ist im Übrigen 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 seien in der Lage, sich daher im Vergleich zu den größeren, insbesondere kreisfreien Städten deutlich geringere Hebesätze zu 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 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.

#### *Zu den fiktiven Hebesätzen*

Im GFG 2019 soll erstmalig ein differenzierter Abschlag vorgenommen werden – für die Grundsteuer A und B in Höhe von 10%, für die Gewerbesteuer in Höhe von 6%. Begründet wird dies mit einer Bremsung bzw. Reduzierung des Anstiegs der fiktiven Hebesätze.

Wir haben Zweifel, ob derartige – im Übrigen sehr eng begrenzte – Anreizregelungen tatsächlich die beabsichtigte Wirkung erzielen können, weil solche Maßnahmen aus kommunaler Sicht kaum zu einer Entspannung beitragen werden. 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 pauschalierten Zweckzuweisungen und zur neuen Aufwands-/Unterhaltungspauschale*

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 nun 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 sachangemessene und ausgewogene Lösung ihrer Belange vor Ort zu schenken. 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 die Aufstockung der Schulpauschale/Bildungspauschale in Höhe von 50.000.000 Euro bei gleichzeitiger Dynamisierung dieser Pauschale ab dem nächsten Jahr und halten dies mit Blick auf eine verstärkte Förderung dieses Bereiches für ein nachvollziehbares Signal. Die gleichzeitige Reduzierung der Allgemeinen Investitionspauschale halten wir für hinnehmbar, soweit es sich um eine einmalige Korrektur handelt.

Wir begrüßen überdies ausdrücklich die Dynamisierung der Sportpauschale.

Die Einführung einer neuen Zuweisung eigener Art in Form einer Aufwands-/Unterhaltungspauschale in Höhe von 120.000.000 Euro als allgemeine Deckungsmittel zur finanzkraftunabhängigen Stärkung der gemeindlichen Infrastruktur ist schließlich ebenfalls 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 perspektivisch ausgebaut werden; auch die Umlageverbände sollten zukünftig in angemessenem Umfang daran beteiligt werden. Wir gehen davon aus, dass auch diese Pauschale an der gegenseitigen Deckungsfähigkeit teilhat.

Die Ausführungen in den Eckpunkten zur Aufwands-/Unterhaltungspauschale bestärken uns ganz allgemein in unserer Forderung, die vorhandenen Pauschalen weiter zu flexibilisieren und beispielsweise sonstige (konsumtive) Unterhaltungsaufwendungen oder schulische Außenanlagen in die Förderzwecke einzubeziehen. Dies gilt momentan insbesondere für die Verwendungsmöglichkeiten der Schulpauschale/Bildungspauschale, deren Einzelheiten im Erlasswege festgelegt wurden. Im aktuellen Erlass „Pauschale Zuweisungen zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Schulbereich sowie kommunaler Investitionsmaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung (Schulpauschale/ Bildungspauschale) nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz“ vom 23. Mai 2013 werden die Verwendungszwecke u. a. dahingehend beschränkt, dass die Schulpauschale/Bildungspauschale nicht zur Deckung von Aufwendungen und Auszahlungen für Personal, für Schülerfahrkosten, für Lernmittel und für die Beschaffung von nicht zum Anlagevermögen zählenden beweglichen Gegenständen oder sonstigen Unterhaltungsaufwendungen verwendet werden darf, die keine Bauunterhaltungsaufwendungen sind.

Diese Beschränkung verhindert vielerorts die Lösung drängender Probleme der Ausfinanzierung laufenden Aufwands – gerade im Bereich einer Unterhaltung digitaler Infrastruktur, die erhebliche Dimensionen annehmen kann und bei dem Aufbau entsprechender Infrastruktur stets mitgedacht werden muss. Durch die momentane Mittelkumulation aus verschiedenen Quellen im Schulbereich – neben der Schulpauschale/Bildungspauschale stehen Mittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz sowie aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ zur Verfügung – verliert der investive Schwerpunkt der Schulpauschale/Bildungspauschale zunehmend an Bedeutung, sodass eine Öffnung der Verwendungsbreite angemessen erscheint. Da nach den aktuellen Eckpunkten für ein GFG 2019 (dort unter 2.3.3.2) ohnehin ein Anteil von 70.000.000 Euro der Schulpauschale/Bildungspauschale konsumtiv veranschlagt wird, ist eine Öffnung der Verwendungszwecke zumindest in diesem Rahmen angezeigt. Aus kommunaler Sicht wünschenswert wäre angesichts der

derzeitigen Herausforderungen vor Ort allerdings eine noch stärkere Flexibilisierung der Verwendungsmöglichkeiten.

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

**Anlage**