

Städtetag Nordrhein-Westfalen · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln

Frau Präsidentin  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Carina Gödecke, MdL  
Landtag NRW

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

Stichwort: "GFG 2015 – Anhörung AKo – 24.10.2015"

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/2154**

A11, A07

Gereonshaus  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln

09.10.2014/mq

Telefon +49 221 3771-0  
Durchwahl 3771-239  
Telefax +49 221 3771-209

E-Mail

doerte.diemert@staedtetag.de

Bearbeitet von  
Dr. Dörte Diemert

Aktenzeichen  
20.10.22 N

### **Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2015 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 – GFG 2015)**

**Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/6502**

sowie

**Steuererhöhungsspirale der Kommunalsteuern beenden – fiktive Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich langfristig absenken!**

**Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/6684**

sowie

**Auswirkungen der Bevölkerungsschrumpfung abdämpfen – Demografieansatz im GFG stärken**

**Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/6685**

sowie

**Finanzielle Hilfen für die unwettergeschädigten Gemeinden, Städte und Kreise auf den Weg bringen – Soforthilfe und Unwetterfonds partnerschaftlich zwischen Land und Kommunen umsetzen**

**Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/6632**

**Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 16/6743**

### **Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 24. Oktober 2014**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

wir bedanken uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 24.10.2014 und machen von der Möglichkeit, im Vorfeld schriftlich Stellung zu nehmen können, gerne wie folgt Gebrauch:

## **A) Gesetzentwurf für ein Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 (GFG 2015)**

### **I. Zusammenfassende Bewertung**

Der Gesetzentwurf zum GFG 2015 steht am Ende eines intensiven Diskussionsprozesses über die Gestaltung des nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleichs und ein dazu im Frühjahr 2013 vorgelegtes Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln). Nachdem das Vorgängergutachten des ifo-Instituts aus dem Jahr 2008 und seine Umsetzung in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2011 und 2012 in Teilen der kommunalen Landschaft Kritik hervorgerufen hatten, war das FiFo-Gutachten auf Bitten des Landkreistages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW in Auftrag gegeben worden, um einige Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs erneut zu untersuchen.

Auf Basis der dadurch gewonnenen Erkenntnisse und der im Winter 2013/2014 dazu geführten Gespräche zwischen den betroffenen Ressorts und den kommunalen Spitzenverbänden konnte eine weitgehende Verständigung zum Umgang mit den methodischen Empfehlungen des FiFo-Gutachtens erreicht werden.

Der Begutachtungsprozess hat – ebenso wie Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 6.5.2014 – außerdem gezeigt, dass von einer einseitigen „Schieflage“ des Finanzausgleichssystems zu Lasten kleinerer und ländlicher Kommunen keine Rede sein kann. Die Aktualisierung und Novellierung des Finanzausgleichs, die sich mit dem GFG 2015 fortsetzt, bewirkt in Teilen deutliche Verschiebungen zu Lasten der großen und größeren Städte. Das gilt namentlich für die deutlich niedrigere Spreizung der Hauptansatzstaffel, die bei 100-148 % und damit deutlich unter dem bis zum GFG 2013 erreichten Niveau (100-157 %) liegen soll. Das führt zu einer Schwächung der Zentren in Nordrhein-Westfalen, die nicht nur mit teilweise enormen Finanzproblemen zu kämpfen haben, sondern als Wachstumsträger eine zentrale Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des gesamten Bundeslandes haben. Im GFG 2015 soll außerdem der vom Städtetag Nordrhein-Westfalen finanzwissenschaftlich fragwürdige Flächenansatz fortgeschrieben und leicht erhöht werden. Schließlich wird an den sog. gemeindlichen Sonderbedarfszuweisungen festgehalten, die nach Einschätzung des Städtetags in die gemeindliche Schlüsselmasse integriert werden sollten.

Demgegenüber ist es richtig und zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf an der Dotierung der Teilschlüsselmassen festhält und von einseitigen Umschichtungen zu Lasten der gemeindlichen Schlüsselmasse und damit zu Lasten insbesondere der schwächeren Kommunen absieht. Es ist weiter richtig, dass der Gesetzentwurf mit einheitlichen normierten Hebesätzen bei der Finanzkraftberechnung arbeitet. Das ist nicht nur systemgerecht, sondern es entspricht auch dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung sowie den Empfehlungen des FiFo-Gutachtens.

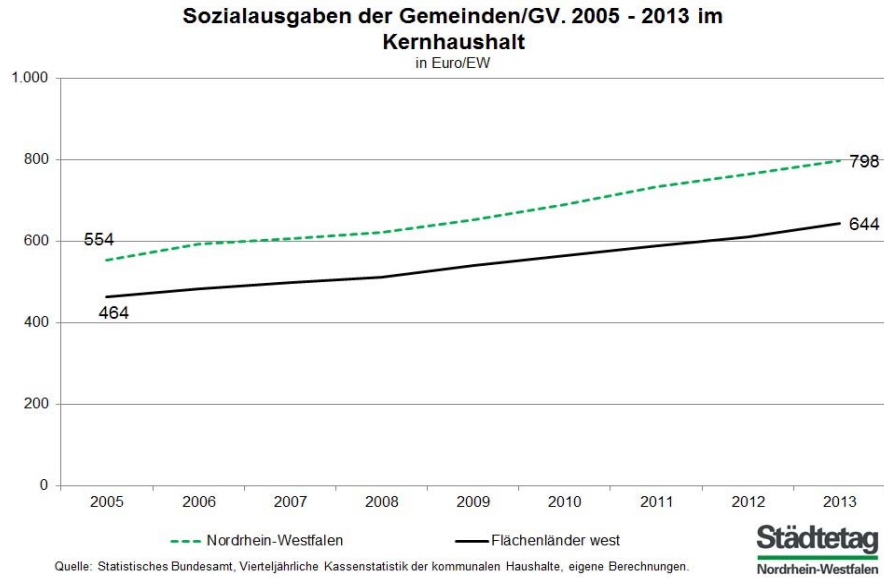
Bei den Diskussionen über die richtige Verteilung der Finanzausgleichsmittel darf schließlich nicht aus dem Blick geraten, dass nur diejenigen Mittel verteilt werden können, die im Finanzausgleich seitens des Landes bereitgestellt werden. Die Konflikte über die richtige Verteilung der Finanzausgleichsmittel sind auch deshalb so intensiv, weil der Finanzausgleich insgesamt nicht ausreichend dotiert ist. Dem ließe sich durch eine Verbreiterung der Verbundgrundlagen (beispielsweise durch Einbeziehung eines größeren Anteils des Grunderwerbsteueraufkommens) abhelfen. In jedem Fall ist eine schrittweise Anhebung der Verbundquote zunächst auf „echte“ 23 % angezeigt.

### **II. Im Einzelnen:**

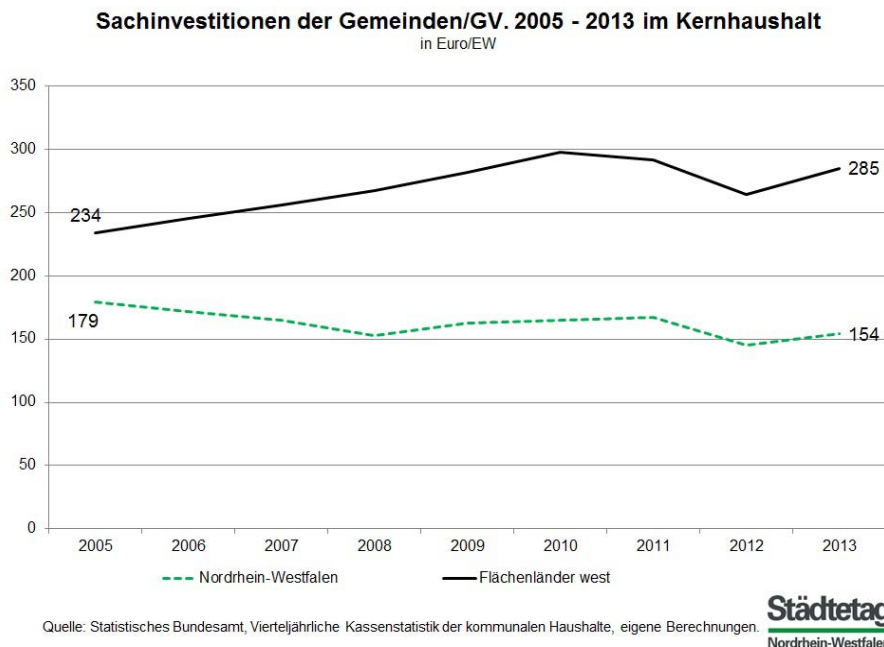
#### **1. Dotierung des GFG / Finanzlage der nordrhein-westfälischen Kommunen**

Es ist begrüßenswert, dass die verteilbare Finanzausgleichsmasse ausweislich der 2. Ergänzungsvorläge zum Landeshaushalt 2015 im Vergleich zum Vorjahr um 204 Mio. Euro ansteigen soll. Diese aus der Beteiligungssystematik resultierende Verbesserung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es angesichts der hoch schwierigen Finanzlage der nordrhein-westfälischen Kommunen weiterhin grundlegenden Handlungsbedarf gibt:

Auch im Aufwärtstrend der letzten Jahre sind die nordrhein-westfälischen Kommunalhaushalte deutlich hinter den alten Flächenländern zurückgeblieben. Das zeigt sich besonders deutlich bei den Sozialausgaben. Die nordrhein-westfälischen Kommunen verzeichnen mit Abstand die höchste Sozialausgabenbelastung im bundesweiten Vergleich:



Gleichzeitig bleiben die Investitionsausgaben, die zur Erhaltung und notwendigen Modernisierung von Straßen und Schienen, Kindergärten und Schulen – mithin der Basisinfrastruktur des kommunalen Leistungsangebots – weiter hinter dem Durchschnitt der Flächenländer zurück:



Vor diesem Hintergrund sind die Städte, Gemeinden und Kreise auf einen auskömmlichen kommunalen Finanzausgleich dringend angewiesen. Der in der Gesetzesbegründung enthaltenen Aussage, dass die Landesregierung, da sowohl Land und Kommunen mit einem „Unterfinanzierungsproblem“ konfrontiert seien, weder die Veranlassung noch die Möglichkeit für eine Erhöhung des Verbundsatzes sehe, treten wir daher ausdrücklich entgegen.

Anders als die Kommunen hat es das Land in der Hand, kostentreibende Standards zu senken oder die Kostenbelastung durch Aufgabenabbau und Deregulierung voranzutreiben, während den Kommunen in Bezug auf die ihnen übertragenen pflichtigen Aufgaben auch im Fall einer strukturellen Unterfinanzierung kein „Leistungsverweigerungsrecht“ zusteht. Auch die bestehenden Handlungsspielräume bei den Realsteuerhebesätzen sind von den Kommunen durch Anhebung der kommunalen Hebesätze schon intensiv genutzt worden. Die Hebesätze bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B nehmen im Vergleich der alten Flächenländer bereits Spitzenplätze ein.

Der in der Gesetzesbegründung vorgenommene Verweis auf die Eigenverantwortung der Kommunen darf daher nicht von der Finanzausstattungsverantwortung des Landes ablenken. Ohne eine angemessene Finanzausstattung steht die kommunale Selbstverwaltung nur auf dem Papier. Dem ist nicht nur in der Verfassungskommission durch Verankerung einer Finanzausstattungsgarantie in der Landesverfassung NRW, sondern auch im kommunalen Finanzausgleich Rechnung zu tragen:

- So beträgt der Verbundsatz im Gesetzentwurf für ein GFG 2015 nur nominal 23 %. Darin enthalten ist ein pauschalierter Belastungsausgleich in Höhe von 1,17 %-Punkten (das entspricht ausweislich des Gesetzentwurfs einem Volumen von 495 Mio. Euro), der einer späteren Abrechnung unterworfen und von den Kommunen zu nennenswerten Teilen zurückgefordert wird. Wir erneuern daher unsere Forderung nach einer schrittweisen Erhöhung des Verbundsatzes. In einem ersten Schritt ist wieder ein „echter“ Verbundsatz in Höhe von mindestens 23 v.H. zu gewähren.
- Der Vorwegabzug in Höhe von 115 Mio. Euro für die Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz wird abgelehnt. Wir halten es weiterhin für nicht akzeptabel, dass der Stärkungspakt Stadtfinanzen – durch die GFG-Befrachtung und die eingeführte Abundanzumlage – in erheblichem Umfang von den Kommunen selbst finanziert werden muss.
- Weitere Befrachtungen des Finanzausgleichs – beispielsweise zur Finanzierung eines Unwetterfonds – werden ausdrücklich abgelehnt (siehe auch unter D.).

## **2. Aufteilung und Dotierung der Teilschlüsselmassen**

Wir halten es aus politischen und aus fachlichen Gründen für richtig, dass der Gesetzentwurf bei der Dotierung der Teilschlüsselmassen an der bisherigen Aufteilung auf Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände festhält und nicht – wie in Teilen der kommunalen Landschaft gefordert – höhere Zuweisungen an die Landschaftsverbände und Kreise zu Lasten der gemeindlichen Schlüsselmasse vorsieht.

In unserer Mitgliedschaft gibt es gravierende Zweifel, dass die bei Umsetzung eines solchen Vorschlags entstehenden Zuweisungsverluste der Gemeinden (im GFG 2014 hätte dies Zuweisungsverluste der Gemeinden in Höhe von 882 Mio. Euro bedeutet) dauerhaft durch sinkende Umlagen kompensiert werden würden. Kreis- und Landschaftsverbandsumlage sind kein „überflüssiger Umweg“, sondern nehmen eine wichtige politische Funktion in der Auseinandersetzung über das Ob und Wie der Aufgabenwahrnehmung der Kreise bzw. Landschaftsverbände ein. Diese „Rückbindung“ an die umlagepflichtigen Kommunen würde bei einer direkten Finanzierung der Kreise und Landschaftsverbände tendenziell abnehmen.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass ein solcher Schritt den kreis- bzw. landschaftsverbandsinternen Finanzausgleich massiv schwächen würde, was erhebliche Umverteilungen innerhalb des Umlage- und Finanzausgleichssystems zugunsten der steuerstarken und zulasten der steuerschwachen Kommunen zur Folge hätte.

Die FiFo-Gutachten und die intensiven Gespräche im Nachgang haben schließlich gezeigt, dass auch die eher technisch-fachlich Bedenken nicht ausgeräumt werden konnten. Bei einer veränderten Aufteilung der Teilschlüsselmassen der Kreise, Landschaftsverbände und Gemeinden, wie sie in Teilen der kommunalen Landschaft gefordert wird, käme es zu einem gravierenden Widerspruch zwischen

der Dotierung der gemeindlichen Schlüsselmasse einerseits und deren Verteilung andererseits. Die Belastung der Gemeinden mit der Kreis- und Landschaftsumlage wird bei der Verteilung der gemeindlichen Schlüsselzuweisung gegenwärtig berücksichtigt. Sie würde aber – nach dem von uns abgelehnten und zu Recht nicht aufgegriffenen Vorschlag – bei der Dotierung der gemeindlichen Schlüsselmasse nicht berücksichtigt. Die diesbezüglichen Finanzmittel würden ausschließlich den Umlageverbänden zugewiesen. Dieser Widerspruch ließe sich nur auflösen, wenn vollständig auf einen Soziallastenansatz bei den kreisangehörigen Gemeinden verzichtet und ein gänzlich anderes System der Teilschlüsselmassenbildung gewählt würde. Ein solches ist jedoch auch vom FiFo-Gutachten zu Recht abgelehnt worden.

### **3. Ermittlung des Finanzbedarfs**

#### **a) Methodenfragen**

Die im Gesetzentwurf zum GFG 2015 vorgeschlagenen methodischen Änderungen sind ausführlich mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert worden. Diese Vorgehensweise war sehr hilfreich, da sie in Teilbereichen überhaupt erst Transparenz über die Inhalte und Folgen der methodischen Änderungen herbeigeführt und damit die Voraussetzungen für eine sachorientierte Diskussion und Entscheidung geschaffen hat. Auf Basis der zusätzlich gewonnenen Erkenntnisse und Gesprächsergebnisse konnte den Gesprächen eine gemeinsame Verständigung zum Umgang mit den methodischen Empfehlungen erreicht werden.

- Es wird befürwortet, dass die Regressionsanalyse weiterhin als Hilfsmittel zur Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen herangezogen wird.
- Der Vorschlag, zukünftig auf die Zahlen mehrerer Jahre abzustellen (pooled OLS), der ausweislich der vorgelegten Berechnungen eine Verstetigung und Zeitstabilität der Bedarfsansätze verspricht, wird mitgetragen. Die in unserer Mitgliedschaft artikulierte Befürchtung, dass es bei einer stetigen Aufwärts- oder Abwärtsbewegung durch die methodische Änderung zu einem „Hinterherhinken“ der Gewichtungsfaktoren kommen kann, wird nur auf Basis längerer Zeitreihen geklärt werden können. Diese Fragestellung sollte daher bei zukünftigen Untersuchungen des kommunalen Finanzausgleichs erneut in den Blick genommen werden.
- Entsprechend der Empfehlung des FiFo-Gutachtens soll bei der Berechnung der Bedarfsansätze ein Wechsel vom Zuschussbedarf II auf die sogenannten Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln (Auszahlungen aaD) vorgenommen werden. Damit wird insb. der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement Rechnung getragen. Bei der Ermittlung dieser sog. Auszahlungen aaD wurde die Gewerbesteuerumlage zu Recht und entsprechend der bisherigen Berechnungssystematik ausgeklammert. Die Gewerbesteuerumlage wird von den Kommunen an das Land weitergeleitet. Sie weist als durchlaufender Posten und „Steuerbeteiligung“ des Landes keinen Bezug zur kommunalen Aufgabenwahrnehmung auf und sie wird im Rahmen der Einheitslastenabrechnung teilweise zurückerstattet. Um Verzerrungen und Doppelerfassungen zu vermeiden, ist es daher richtig, dass diese Auszahlungen nicht bei der Ermittlung der Bedarfsansätze berücksichtigt werden.

#### **b) Hauptansatz**

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat in seinem Urteil vom 6. Mai 2014 (VerfGH 14/11 und 09/12) das bewährte Instrument des Hauptansatzes erneut bestätigt und die daran von interessierter Seite geäußerte Kritik zurückgewiesen. Es ist deshalb richtig, dass der Gesetzentwurf am Hauptansatz und an der Hauptansatzstaffel mit der Einwohnergewichtung festhält.

Auf der Grundlage der vom FiFo-Gutachter empfohlenen veränderten Berechnungs- und Aktualisierungsmethodik soll die Spreizung der Hauptansatzstaffel im GFG 2015 100-148 % (bei leicht verändertem Verlauf der Staffel) betragen. Die Spreizung liegt damit deutlich unter dem bis einschließlich zum GFG 2013 erreichten Niveau. Bis zum GFG 2002 lag die Spreizung bei 100-150,1 %, mit dem

GFG 2003 wurde die Spreizung dann auf 100-157,1 % erhöht und reichte seitdem – mit Ausnahme einer einmaligen Absenkung auf 154 % im GFG 2011 – bis 157 %. Schon das zeigt, dass die einseitige Kritik, es käme durch die Regressionsanalyse zu einem Zirkelschluss und einer „sich verstärkenden Umverteilung in den kreisfreien Raum“ nicht haltbar ist.

Auch wenn diese Regressionsergebnisse nicht in Abrede gestellt werden, weisen wir in aller Deutlichkeit darauf hin, dass mit der niedrigen Spreizung der Hauptansatzstaffel erhebliche Zuweisungsverluste der großen und größeren Städte verbunden sind, die in unserer Mitgliedschaft sehr kritisch gesehen werden. Die Zuweisungsverluste bedeuten eine erhebliche Schwächung der Zentren in Nordrhein-Westfalen, obwohl diese nicht nur mit teilweise enormen Finanzproblemen zu kämpfen haben, sondern als Wachstumsträger von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des gesamten Bundeslandes sind.

Darüber hinaus wird in unserer Mitgliedschaft die Frage aufgeworfen, ob die Kappung der Hauptansatzstaffel am unteren oder Ende in dieser Form Bestand haben können: Die Gemeindegrößenklasse, für die ein Gewichtungsfaktor von 100 zur Anwendung kommt, setzt nicht bei der kleinsten Gemeinde Nordrhein-Westfalens an, sondern bei einer Einwohnerzahl von 25.000. Von dieser Kappung am unteren Ende profitieren die kleineren Gemeinden. Hier wäre auch eine niedrigere Kappung (beispielsweise bei 10.000 Einwohnern) denkbar, wie sie früher praktiziert wurde. Weiter wird der Hauptansatzwert für Köln als größter Stadt nicht mit dem rechnerischen Spreizungsverhältnis angesetzt, sondern es erfolgt auch hier, d.h. am oberen Ende der Staffel, eine Kappung, indem der Ansatz für Köln um drei Prozentpunkte über der Obergrenze der letzten besetzten Staffelklasse gebildet wird (sog. „Elefantenansatz“).

### **c) Schüleransatz**

Der Schüleransatz ist – neben dem Hauptansatz, dem Sozillastenansatz und dem Zentralitätsansatz – ein wichtiges und bewährtes Element der Finanzbedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich. Bei der konkreten Ausgestaltung des Schüleransatzes sollten daher nicht zu begründende Systemwechsel oder -brüche vermieden werden. Dem trägt der Gesetzentwurf zum GFG 2015 unseres Erachtens angemessenen Rechnung, indem sie an der bisherigen Struktur des Schüleransatzes (bei leicht geänderten Gewichtungen) festhält.

Da die ausführliche Erörterung der im FiFo-Gutachten angeregten weiteren Datenerhebungen zu konkreten, schulbezogenen Auszahlungen im Ergebnis auch in unserer Mitgliedschaft nicht zu der Erwartung geführt hat, dass sich hierdurch wesentliche oder entscheidende Erkenntnisse für die Gestaltung und/oder die Gewichtung des Schüleransatzes erreichen lassen, halten wir es für richtig, an der bisher praktizierten und auf den Vorschlag des ifo-Gutachtens zurückgehenden Differenzierung zwischen Halbtags- und (gebundenen) Ganztagschülern festzuhalten.

Damit wird nicht in Abrede gestellt, dass auch mit dem offenen Ganztagsbetrieb zusätzliche Aufwendungen (z.B. für zusätzliche Raumbedarfe) einhergehen, die eher mit den Aufwendungen für den gebundenen Ganztagsbetrieb als mit denen des Halbtagsbetriebs vergleichbar sind. Die finanzausgleichsmäßige Zuordnung der Schüler im offenen Ganztagsbetrieb sollte daher bei zukünftigen Untersuchungen des kommunalen Finanzausgleichs erneut in den Blick genommen werden.

### **d) Sozillastenansatz und Zentralitätsansatz**

Der Sozillastenansatz ist durch das FiFo-Gutachten sowohl hinsichtlich seines Indikators als auch hinsichtlich seiner Verortung auf der Ebene der Gemeinden ausführlich untersucht und im Ergebnis bestätigt worden. Auch der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen hat in seinem jüngsten Urteil vom 6. Mai 2014 (Aktenzeichen VerfGH 14/11 und 09/12) die am Sozillastenansatz geäußerte Kritik zurückgewiesen. Es ist daher richtig, dass der Gesetzentwurf an diesem Instrument festhält.

Auch der Zentralitätsansatz ist ein wichtiges Instrument zur Feststellung des Bedarfs nordrhein-westfälischer Kommunen im Finanzausgleich. Er stellt auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab und trägt damit der besonderen Bedeutung der Städte und Gemeinden als Zentren wirtschaftlicher Aktivität Rechnung. Auch das FiFo-Gutachten von 2013 empfiehlt ausdrücklich dessen Beibehaltung. Zu Recht hält der Gesetzentwurf daher an diesem Instrument fest.

Bei beiden Ansätzen steigen die regressionsanalytisch ermittelten Gewichtungswerte auf Basis der vom FiFo-Gutachter empfohlenen veränderten Berechnungs- und Aktualisierungsmethodik im Vergleich zum Vorjahr: Beim Soziallastenansatz von 13,85 auf 15,76 Normeinwohner je Bedarfsgemeinschaft nach SGB II und beim Zentralitätsansatz von 0,46 auf 0,48 Normeinwohner je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Da vom Soziallastenansatz und vom Zentralitätsansatz unterschiedliche Gruppen innerhalb unserer Mitgliedschaft profitieren, hat der unterschiedlich starke Anstieg der beiden Ansätze Umverteilungseffekte zur Folge, die in Teilen unserer Mitgliedschaft kritisch bewertet werden. Wir halten es für erforderlich, dass der Zentralitätsansatz neben dem Hauptansatz und den anderen Ansätzen ein angemessenes Gewicht behalten muss.

#### **e) Flächenansatz**

Auf Basis aktueller Rechenergebnisse ergibt sich für das GFG 2015 ein Gewichtungsfaktor von 0,18 (bisher: 0,14). Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat die Einführung eines Flächenansatzes im System des kommunalen Finanzausgleichs mit guten Argumenten abgelehnt. An dieser Kritik halten wir fest.

### **4. Ermittlung der normierten Einnahmekraft**

#### **a) Gleichbehandlung bei der Finanzkraftermittlung**

Es ist sachlich richtig und zielführend, dass der Gesetzentwurf bei der Finanzkraftberechnung einheitliche fiktive Hebesätze verwendet. Die immer wieder erhobene Forderung, kleine Gemeinden bei der Finanzkraftbemessung durch nach Größenklasse gestaffelte Normierungshebesätze pauschal gegenüber großen und größeren Gemeinden zu bevorzugen, kann nicht überzeugen.

Das FiFo-Gutachten hat diese Fragestellung ausführlich untersucht und festgehalten, dass es „sehr große Unterschiede zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung gibt“ und sich keine „Anzeichen für klare Homogenität der Hebesatzpolitiken nach Gemeindegrößen finden“ (FiFo-Gutachten, Seite 129). Die kommunale Hebesatzautonomie sei ein „hohes Gut“, weshalb Eingriffe der besonderen Rechtfertigung bedürften (FiFo-Gutachten, Seite 135). Eine Differenzierung der Normierungshebesätze nach Größenklassen sei daher nur zu rechtfertigen, wenn man davon ausgehe, dass kleine Kommunen „in diesem Wettbewerb die durchweg schlechteren Karten“ hätten (dann niedrigere Hebesätze für kleinere Kommunen) oder aber einen „parasitären“ Wettbewerb im Speckgürtel gegen die Wachstumskerne betrieben (dann höhere Hebesätze für kleinere Kommunen). Einheitliche Nivellierungshebesätze hätten demgegenüber den Vorteil, dass sie einen Mittelweg darstellten, weshalb auch das FiFo-Gutachten nur Modelle einheitlicher Nivellierungshebesätze berechnet hat.

#### **b) Ermittlungssystematik**

##### **aa) Keine Absenkung auf den bundesweiten Durchschnitt**

Wir begrüßen es, dass der Gesetzentwurf nicht dem Vorschlag des FiFo-Gutachtens folgt, die einheitlichen Normierungshebesätze auf das bundesweite Durchschnittsniveau abzusenken. Diese Empfehlung ist von allen drei kommunalen Spitzenverbänden abgelehnt worden, da die von den Gutachtern skizzierte Orientierung der Kommunen an fiktiven Hebesätzen nur dort erfolgen kann, wo überhaupt entsprechende haushaltsrechtliche Spielräume bestehen. Der ganz überwiegende Teil der nordrhein-westfälischen Kommunen leidet unter erheblichen Haushalts- und Finanzproblemen. Da diese Probleme fortbestehen, ist nicht davon auszugehen, dass es bei einer Absenkung der Nivellierungshebesätze zu einem flächendeckenden Absenken der Hebesätze kommen würde. Wenn überhaupt,

dann würde eine solche Absenkung nur in solchen Kommunen erfolgen, die sich dies wegen geringerer Finanz- und Haushaltsprobleme oder einer besonders attraktiven Lage im Randbereich größerer Städte leisten können. Auch innerhalb der Umlagesysteme würden zunächst tendenziell die steuerstarken Kommunen entlastet.

#### **bb) Aktualisierung der Normierungshebesätze**

Das bisherige System sieht eine regelmäßige Aktualisierung der Höhe der fiktiven Hebesätze auf der Basis des gewichteten Landesdurchschnittes abzüglich eines 5 % Abschlags vor. Entsprechend dieser Methodik, bei der im GFG 2015 in Anlehnung an die „pooled OLS-Methodik“ die tatsächlichen Hebesätze bzw. Steuereinnahmen der Jahre 2009 bis 2011 berücksichtigt werden, ergeben sich gegenüber dem Vorjahr leichte Erhöhungen bei den Normierungshebesätzen für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer A und B.

Wir haben daher die Frage, ob zur Vermeidung von Hebesatzspiralen eine Abkehr von dieser Systematik angezeigt ist, in unserer Mitgliedschaft diskutiert. Im Ergebnis trägt der Städtetag Nordrhein-Westfalen die im Gesetzentwurf vorgesehene Systematik weiter mit, da sie sowohl die tatsächliche Hebesatzanspannung der Gemeinden im Finanzausgleich nachzeichnet, als auch – wegen des Abstellens auf mehrere Jahre (Pooling) – zu einer spürbaren Verstetigungswirkung führt (siehe ausführlich unter B.).

#### **c) ELAG-Abrechnungsbeträge**

Die Berücksichtigung von Einheitslastenabrechnungsbeträgen bei der Ermittlung der Steuerkraft bzw. der Umlagekraft entspricht der im GFG angelegten Systematik und ist daher grundsätzlich richtig. Es ist auch aus Gründen der Gleichbehandlung geboten, dass nicht nur die Gewerbesteuerumlage, sondern auch die Rückzahlung „zu viel gezahlter“ und erstatteter Gewerbesteuerumlage bei der Ermittlung der Steuerkraft Berücksichtigung findet. Da zu den Umlagegrundlagen auch die Schlüsselzuweisungen der umlagepflichtigen Gebietskörperschaften zählen, gilt gleiches für die Rückzahlung „zu viel gezahlter“ Schlüsselzuweisungen.

Wegen der Abrechnung gleich mehrerer Jahre (2009-2012) und des damit verbundenen hohen Abrechnungsvolumens im GFG 2015 kommt es im GFG 2015 allerdings zu vergleichsweise starken Verteilungseffekten. In unserer Mitgliedschaft ist vor diesem Hintergrund intensiv diskutiert worden, ob eine Aufteilung der Abrechnungsbeträge auf zwei Jahre, d.h. auf das GFG 2015 und 2016, sinnvoll sein könnte, um die damit verbundenen Abrechnungsspitzen zu glätten. Wegen der vorangeschrittenen Haushaltsplanungen und der damit verbundenen Durchbrechung der Referenzperioden hat sich eine Mehrheit unserer Mitglieder jedoch für eine Beibehaltung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Berücksichtigung der Abrechnungsjahre 2009-2012 im GFG 2015 ausgesprochen.

### **5. Sonderbedarfszuweisungen**

Im GFG 2015 sollen für Sonderbedarfszuweisungen (u.a. für Kurorte, Gaststreitkräfte und Abwassergebührenhilfe) rund 35 Mio. Euro bereitgestellt werden. Der Städtetag sieht die Fortführung dieser Sonderbedarfszuweisungen kritisch und erneuert seine Forderung nach einer Integration der gemeindlichen Sonderbedarfszuweisungen in die gemeindliche Schlüsselmasse. Damit würde eine Verteilung nach transparenten Kriterien und nach Finanzbedarf und -kraft erfolgen. Auch das ifo-Gutachten hatte sich in diesem Sinne positioniert.

Der Umstand, dass diese „Einzeltöpfe“ gleichwohl fortgeführt werden, wirft in Teilen unserer Mitgliedschaft außerdem die berechtigte Frage auf, warum diesen „Bedarfen“ im GFG Rechnung getragen wird, während andere Bedarfsituationen keine Berücksichtigung finden. Hingewiesen wird beispielsweise darauf, dass auch aus der Zuwanderung von Menschen aus Südosteuropa erhebliche Belastungen entstehen, die nicht mit Sonderbedarfszuweisungen nach § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG abgemildert werden.



**B) Zum Antrag der CDU „Steuererhöhungsspirale der Kommunalsteuer beenden – fiktive Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich langfristig absenken!“**

Der Vorschlag der CDU-Landtagsfraktion greift die Sorge auf, dass es bei einer regelmäßigen (jährlichen) Aktualisierung der Normierungshebesätze entsprechend der im Gesetz angelegten Systematik zu einer Hebesatzspirale in den nordrhein-westfälischen Kommunen kommen könnte. Im Zusammenhang mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen und den Konsolidierungszwängen ist es in zahlreichen Gemeinden zu einer deutlichen Anhebung der Hebesätze gekommen, was im kommunalen Finanzausgleich bei den fiktiven Hebesätzen nachgezeichnet wird.

Eine Darstellung der Entwicklung der Normierungshebesätze auf Basis der bisherigen Systematik im Vergleich zu den CDU-seitig vorgeschlagenen höheren Abschlägen sowie zu einem 10%-Prozent-Abschlag zeigt allerdings, dass die im Gesetzentwurf angelegte Berechnungssystematik sowohl die tatsächliche Hebesatzanspannung der Gemeinden im Finanzausgleich nachzeichnet, als auch – wegen des Abstellens auf mehrere Jahre (Pooling) – zu einer spürbaren Verstetigungswirkung kommt (**Anlage**).

Vor diesem Hintergrund wird in unserer Mitgliedschaft gegenwärtig überwiegend die Beibehaltung der bisherigen Systematik befürwortet. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen wird sich allerdings auch zukünftig vertiefenden Gesprächen über den Aktualisierungsmechanismus nicht verschließen.

**C) Zum Antrag der CDU „Auswirkung der Bevölkerungsschrumpfung abdämpfen - Demographieansatz im GFG stärken“**

Der Gesetzentwurf zum GFG 2015 enthält – entsprechend den Empfehlungen des ifo-Gutachtens aus dem Jahr 2008 und den im GFG 2012 umgesetzten Änderungen – einen Demographiefaktor, der auf einen Vergleichszeitraum von drei Jahren abstellt. Dadurch werden Einwohnerverluste auf die Verteilung der Zuweisung unter den Kommunen etwas abgemildert. Entsprechend der mit dem GFG 2014 geschaffenen Systematik greift diese Pufferwirkung auch bei den Auswirkungen einer niedrigeren Einwohnerzahl gegenüber den fortgeschriebenen Volkszählungsdaten aus dem Jahr 1987 (Zensusseffekte).

In unserer Mitgliedschaft wird überwiegend keine Notwendigkeit gesehen, die Pufferungswirkung des Demographiefaktors durch eine Ausdehnung auf einen Fünf-Jahres-Zeitraum zu verstärken.

**D) Zum Antrag der CDU „Finanzielle Hilfen für die unwittergeschädigten Gemeinden, Städte und Kreise auf den Weg bringen – Soforthilfe und Unwetterfonds partnerschaftlich zwischen Land und Kommunen umsetzen“ und zum Entschließungsantrag der SPD und Bündnis 90/Die Grünen „Das Land unterstützt die von Sturmtief „Ela“ betroffenen Städte und Gemeinden mit unbürokratischer Hilfe“**

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen begrüßt die im Zusammenhang mit dem Sturm „Ela“ auf den Weg gebrachten Hilfen des Landes NRW für unwittergeschädigte Kommunen als einen notwendigen und nützlichen Beitrag zur Schadensbehebung. Er hält den Maßstab für die Verteilung der Mittel an besonders betroffene Kommunen – die Einsatzstunden – und die pauschalierte Auszahlung für sachgerecht. Allerdings sollten auch die Kommunen Finanzhilfen erhalten, die mit weniger als 30 % des Stadtgebietes betroffen waren und bei denen ebenfalls erhebliche Schäden entstanden sind. Wir befürworten und unterstützen das Bemühen, den Fluthilfefonds 2013 für die Opfer des Hochwassers an Elbe und Donau auch für regionale massive Unwetterereignisse nutzen zu können, um u.a. zusätzliche 30 Millionen Euro an die besonders von dem Unwetter „Ela“ betroffenen Kommunen auszahlen zu können.

Weitere Hilfen, beispielsweise aus einem Unwetterfonds, auf den bei künftigen Schadenereignissen zurückgegriffen werden könnte, bedürfen der Finanzierung aus Bundes- oder Landesmitteln (beispielsweise durch Verwendung nicht benötigter Mittel aus dem o.g. Fluthilfefonds). Eine Mitfinan-

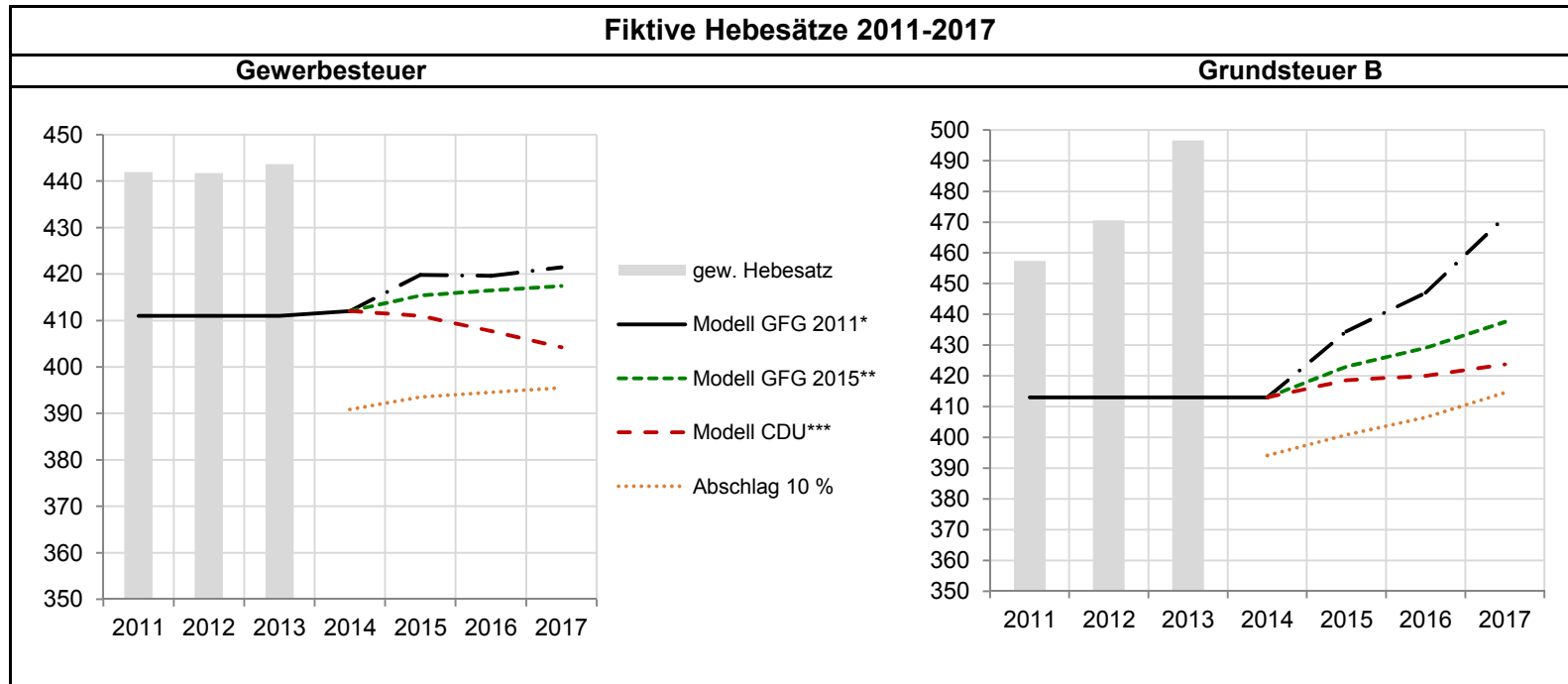
zierung aus kommunalen Mittel, indem beispielsweise der kommunale Finanzausgleich entsprechend befrachtet und damit gekürzt wird, wird ebenso wie sonstige Befrachtungen des kommunalen Finanzausgleichs ausdrücklich abgelehnt. Der kommunale Finanzausgleich ist schon jetzt nicht ausreichend dotiert (siehe oben A.II.1). Weitere Kürzungen oder Zweckbindungen würden die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen verschärfen. Im Gegenteil sind bestehende Zweckbindungen weiter zu begrenzen und die Sonderbedarfszuweisungen nach § 19 Abs. 2 GFG (u.a. für Kurorte, Gaststreitkräfte und Abwassergebührenhilfe und Härtefälle) in die Schlüsselzuweisungen zu integrieren.

Wir würden uns freuen, wenn diesen Anmerkungen im Gesetzgebungsverfahren Rechnung getragen werden könnte, und stehen für weiterführende Gespräche jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Articus'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Dr. Stephan Articus



\*) Modell GFG 2011: einjähriger gew. Hebesatz des letzten verf. Jahres (angenommen: J-4) abzgl. 5 %

\*\*) Modell GFG 2015: mehrjähriger gew. Hebesatz des letzten verf. Jahres (angenommen: J-4) und 2 bis 4 Vorjahre (2015, 2016, 2017) abzgl. 5 %

\*\*\*) Modell CDU: mehrjähriger gew. Hebesatz des letzten verf. Jahres (angenommen: J-4) und 2 bis 4 Vorjahre abzgl. 6 %, 7 % und 8 % (2015, 2016, 2017)

\*\*\*\*) Abschlag 10 %: mehrjähriger gew. Hebesatz des letzten verf. Jahres (angenommen: J-4) und der beiden Vorjahre abzgl. 10 % (Vorschlag CDU ab 2019)