

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

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/4196

A11, A07

Gereonshaus
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

19.09.2016

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-220
Telefax +49 221 3771-209

E-Mail

benjamin.holler@staedtetag.de

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

Stichwort: „GFG 2017 – Anhörung A11 – 30.09.2016“

Bearbeitet von
Benjamin Holler

Aktenzeichen
20.10.22 N

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2017 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 - GFG 2017), Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/12502

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 30.09.2016

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

wir bedanken uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 30.09.2015 und machen von der Möglichkeit, im Vorfeld schriftlich Stellung zu nehmen können, gerne wie folgt Gebrauch:

I. Zusammenfassende Bewertung

Die Erwartungen der Städte zur Höhe der verteilbaren Finanzausgleichsmasse werden durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht erfüllt. Vor dem Hintergrund der sprudelnden Steuereinnahmen des Landes (+10,4 % im ersten Halbjahr) fällt der Zuwachs mit 1,71 % geringer aus, als erhofft. Umso deutlicher ist die Beibehaltung des – mit dem GFG 2016 noch einmal um 70 Mio. Euro erhöhten – Vorwegabzugs zur Mitfinanzierung der Konsolidierungshilfe im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen abzulehnen.

Für die notwendige Verbesserung der Finanz- und Haushaltssituation der nordrhein-westfälischen Kommunen ist unabdingbar, dass weitere Belastungen zulasten der kommunalen Haushalte vermieden werden und schnellstmöglich Schritte zur Entlastung aller Kommunen erfolgen. Dies kann durch eine Anhebung des Verbundsatzes, deren erster Schritt ein echter Verbundsatz von 23 % sein könnte, schnell erreicht werden.

Das „Einfrieren“ der Gewichtungen im Rahmen der Bedarfsermittlung und bei den fiktiven Hebesätzen ist vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nachvollziehbar. Es ist

gleichwohl bedauerlich, da die Städte mit dem Umstellungsprozess auf die Bedarfsermittlung nach mehrjährigen Rechnungsergebnissen die Hoffnung auf eine regelmäßige Aktualisierung der Bedarfsermittlung bei gleichzeitiger Stabilisierung der Regressionsergebnisse verbunden hatten.

Die vom Verfassungsgerichtshof aufgeworfenen Fragestellungen müssen einer ausgiebigen und ergebnisoffenen finanzwissenschaftlichen Begutachtung unterzogen werden, in die die Kommunen intensiv einzubinden sind. In der Zwischenzeit kann ein „Einfrieren“ der Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze, der Hauptansatzstaffel und der fiktiven Realsteuerhebesätze auf dem Stand des GFG 2016 als Übergangslösung in Kauf genommen werden, um weitere Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit zentraler Säulen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems zu vermeiden. Gleichzeitig kann diese Entdynamisierung der Gewichtungsfaktoren auf den Grunddatenstand 2012 (und Vorjahre) aber keine Dauerlösung sein.

II. Im Einzelnen

1. Verteilbare Finanzausgleichsmasse

Die nach Maßgabe des Gesetzentwurfs verteilbare Finanzausgleichsmasse fällt mit ca. 10,56 Mrd. Euro (+1,71 % ggü. dem Vorjahr) geringer aus, als die Kommunen auf Grundlage des letzten Orientierungsdatenerlasses und vor dem Hintergrund der sprudelnden Steuereinnahmen des Landes (+10,4 % im ersten Halbjahr) erwarten durften. Umso deutlicher ist die Beibehaltung des – mit dem GFG 2016 noch einmal um 70 Mio. Euro erhöhten – **Vorwegabzugs** von insgesamt 185 Mio. Euro aus kommunaler Sicht abzulehnen, der gemeinsam mit der Solidaritätsumlage die kommunale Mitfinanzierung der Konsolidierungshilfe im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen in Höhe von insgesamt ca. 276 Mio. Euro bildet.

Dies gilt einerseits mit Blick auf die am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen, die mit ca. 68 Mio. Euro durch den Vorwegabzug belastet werden und die, neben den erheblichen eigenen Konsolidierungsanstrengungen, so noch über das Finanzausgleichssystem zur Mitfinanzierung der eigenen Hilfszahlungen herangezogen werden. Andererseits belastet der Vorwegabzug auch die übrigen Schlüsselzuweisungsempfänger mit Mindereinnahmen von ca. 117 Mio. Euro, obwohl auch diese Kommunen einen Finanzierungsbedarf aufweisen, der die eigene Steuerkraft übersteigt und vielfach vor ähnlichen Haushaltsproblemen stehen, wie sie für die Stärkungspaktkommunen kennzeichnend sind.

Für die notwendige Verbesserung der Finanz- und Haushaltssituation der nordrhein-westfälischen Kommunen ist unabdingbar, dass weitere Belastungen zulasten der kommunalen Haushalte vermieden werden und schnellstmöglich Schritte zur Entlastung aller Kommunen erfolgen. Neben der Rückführung der Mitfinanzierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen bietet sich als Lösungsweg in erster Linie die **Höhe des Verbundsatzes** an. Er liegt derzeit zwar nominal bei 23 %. Durch den darin enthaltenen pauschalierten Belastungsausgleich in Höhe von 1,17 %-Punkten (ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf 547 Mio. Euro) beträgt der Verbundsatz faktisch nur noch 21,83 %. 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 % zu gewähren.

2. Volumen der allgemeinen Deckungsmittel

Die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund auf 85,21 % allgemeine (zweckungebundene) Deckungsmittel und 14,79 % zweckgebundene Zuweisungsmittel entspricht den Vorjahren. Zur Erhöhung der kommunalen Freiheitsgrade bei der Mittelverwendung spricht sich der Städte-

tag seit geraumer Zeit dafür aus, den Anteil der zweckungebundenen Deckungsmittel zu erhöhen und die Quote der zweckgebundenen Zuweisungsmittel auf 10 % zu begrenzen. Dies entspricht nicht nur dem Grundprinzip kommunaler Selbstverwaltung: Auch Rechtsprechung und Finanzwissenschaft betonen, dass bei knappen Finanzmitteln vorrangig die Schlüsselzuweisungen zur Stärkung mangelnder Finanzkraft erhöht werden müssen, bevor unter lenkungs politischen Aspekten finanzkraftunabhängige Zuweisungen erfolgen können.

3. Beibehaltung der Bedarfsansätze

Die im Gesetzentwurf dargelegte Entscheidung der Landesregierung, keine Veränderungen an den Gewichtungen im Rahmen der Bedarfsermittlung vorzunehmen, ist vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nachvollziehbar. Sie ist gleichwohl bedauerlich.

Mit dem Umstellungsprozess auf das Pooled-OLS-Verfahren zur Ermittlung der Bedarfsansätze auf Grundlage mehrjähriger Rechnungsergebnisse hatten die Kommunen die Hoffnung auf eine regelmäßige Aktualisierung der Bedarfsermittlung bei gleichzeitiger **Stabilisierung der Regressionsergebnisse** verbunden. Bereits zum GFG 2016 musste der Städtetag jedoch feststellen, dass die massive Kürzung beim Hauptansatz und die deutliche Änderung beim Soziallastenansatz in hohem Maße erklärungs- und diskussionsbedürftig sind. Eine vom Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) angestoßene finanzwissenschaftliche Überprüfung konnte zwischenzeitlich die korrekte Durchführung der Regression bestätigen. Sie trug gleichzeitig aber eine mangelnde Stabilität der zu Grunde liegenden Daten und eine vermutlich daraus resultierende verringerte Robustheit der Regressionsergebnisse zu Tage.

Zudem hat das Verfassungsgericht mit seinen Urteilen vom 10.05.2016 neue Diskussionen über die Wirkung des Soziallastenansatzes auf die Verteilung der gemeindlichen Schlüsselmasse angestoßen. Der Verfassungsgerichtshof sieht in der Verteilungssystematik mögliche Verwerfungen im kreisangehörigen Raum. Diese Bedenken sind bei künftigen Verfahren – also auch bereits im Rahmen des GFG 2017 – durch den Gesetzgeber zu berücksichtigen.

Die **Zweifel des Verfassungsgerichtshofs** an der Verfassungsmäßigkeit des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems, das in seinen Grundlagen bereits mehrfach einer finanzwissenschaftlichen Überprüfung unterzogen wurde, teilt der Städtetag NRW nicht. Die zur Verortung des Soziallastenansatzes aufgeworfenen Fragen berühren vor allem den kreisangehörigen Raum. Dort sollte auch nach einer Lösung gesucht werden.

Aus den Urteilen ergibt sich nach Auffassung des Städtetags NRW somit keine zwangsläufige – oder gar kurzfristige – Änderungsnotwendigkeit am Finanzausgleichssystem und seinen einzelnen Bestandteilen. Die in den Verfahren aufgeworfenen Fragestellungen müssen vielmehr zunächst einer ausgiebigen und ergebnisoffenen finanzwissenschaftlichen Begutachtung unterzogen werden, in die die Kommunen intensiv einzubinden sind.

Um in der Zwischenzeit mit dem GFG 2017 den Maßstäben des Verfassungsgerichts zu folgen sieht der Gesetzentwurf ein „**Einfrieren**“ der **Gewichtungsfaktoren** der Nebenansätze, der Hauptansatzstaffel und der fiktiven Realsteuerhebesätze auf dem Stand des GFG 2016 vor. Dies erscheint notwendig, um weitere Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit zentraler Säulen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems zu vermeiden. Gleichzeitig kann die Entdynamisierung der Gewichtungsfaktoren auf den Grunddatenstand 2012 (und Vorjahre) aber keine Dauerlösung sein.

Die nordrhein-westfälischen Städte erwarten vom Gemeindefinanzierungssystem eine möglichst aktuelle und belastbare Orientierung an empirisch ermittelten Belastungsfaktoren der mit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung verbundenen Ausgaben. Neben dem Soziallastenansatz, der in den

vergangenen Jahren deutlich an Gewicht gewonnen hat, wird dem Zentralitätsansatz und der Hauptansatzstaffel besondere Bedeutung zugemessen. Hier entsprach die Entwicklung der Gewichte zuletzt nicht mehr der in den Städten wahrgenommenen tatsächlichen Ausgabenentwicklung. Auch die damit aufgeworfenen Fragen werden im Rahmen der anstehenden Begutachtung zu beantworten sein. Zugleich gilt es, für das Spannungsfeld, das sich zwischen der notwendigen Aktualität der Grunddaten und der für die kommunalen Planungen gleichfalls unverzichtbaren Stabilität und Verlässlichkeit ergibt, eine belastbare Lösung zu finden.

Für eine möglichst kurze Übergangszeit bis dahin stellt die Beibehaltung der Gewichtungsfaktoren einen risikoarmen Weg dar, der von den Städten in Kauf genommen werden kann.

4. Ermittlung der normierten Finanzkraft

Es ist sachlich richtig und zielführend, dass der Gesetzentwurf bei der Finanzkraftberechnung an **einheitlichen fiktiven Hebesätzen** festhält. Eine größenabhängige Staffelung der fiktiven Hebesätze würde demgegenüber zu einer rechtlichen nicht zu vertretenden Ungleichbehandlung großer und größerer Städte führen. Auch der behauptete statistische Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Hebesatzentwicklung konnte bisher nicht bestätigt werden.

Dass auf eine Aktualisierung der Höhe der fiktiven Hebesätze verzichtet wird, entspricht dem „Einfrieren“ der Bedarfsansätze und ist vor dem Hintergrund eines einheitlichen Umgangs mit den Zweifeln des Verfassungsgerichtshofs zu bewerten. Im Übrigen wird somit auch ein Weiterdrehen der sogenannten „Hebesatzspirale“ in Folge der konsolidierungsbedingten Hebesatzanpassungen vermieden.

5. Sonderbedarfszuweisungen

Soweit durch die im Rahmen des GFG 2017 erstmals angestrebte textliche Festschreibung der Kriterien und Voraussetzungen für die Bedarfszuweisungen nach § 19 Abs. 2 Nrn. 1-3 Fehler vermieden werden können und die Berechnungsmethoden transparenter dargestellt werden, ist diese Abkehr von der bisher ausschließlichen Darstellung in Anhangstabellen zu befürworten. Gleichwohl sehen wir die Fortführung der Sonderbedarfszuweisungen als solche weiterhin kritisch. Die immer wieder aufgeworfenen Fragen, warum einzelnen „Bedarfen“ im GFG Rechnung getragen wird, während andere Bedarfssituationen keine Berücksichtigung finden, werden durch die textliche Darstellung nicht beantwortet. Der Städtetag erneuert daher seine Forderung nach einer **Integration der gemeindlichen Sonderbedarfszuweisungen in die gemeindliche Schlüsselmasse**.

Wir würden uns freuen, wenn Sie diesen Anmerkungen im weiteren Verfahren Rechnung tragen würden und stehen Ihnen für weitere Gespräche jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert