

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Frau Präsidentin Carina Gödecke MdL  
Ausschuss für Kommunalpolitik  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/4229**

A11, A07

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

Referent Carl Georg Müller,  
Städte- und Gemeindebund NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-255  
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292  
E-Mail: [CarlGeorg.Mueller@kommunen-in-nrw.de](mailto:CarlGeorg.Mueller@kommunen-in-nrw.de)  
Aktenzeichen: 41.1.1-011/005

Ausschließlich per E-Mail an: [Anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:Anhoerung@landtag.nrw.de)

Datum: 26. September 2016

## **Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 30. September 2016 zum Thema „Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2017 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 – GFG 2017)“**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die Möglichkeit, zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2017 (GFG 2017) Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns. Wir bitten insoweit um Beachtung der nachfolgenden Ausführungen.

### **1. Grundsätzliches**

Die Regelungen des GFG 2016 werden hinsichtlich der aus den Grunddaten zu entwickelnden Parameter für das GFG 2017 prolongiert. Allerdings greift der Gesetzentwurf – ausweislich der Gesetzesbegründung (Drs. 16/12502, S. 2) – die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH) vom 10.05.2016 zum GFG 2012 auf und Erkenntnisse hinsichtlich der (fehlenden) Stabilität der Parameterergebnisse, die für die Fortführung der Querschnittsschätzung erforderlich seien. Der VerfGH NRW hat auf die Notwendigkeit der Überprüfung von Verzerrungswirkungen im kreisangehörigen Raum durch die Verortung des Soziallastenansatzes hingewiesen. Konkret heißt in beiden Entscheidungen (Az. 19/13, Rn. 105; Az. 24/13, Rn. 74):

*„Die Beschwerdeführerinnen machen zu Recht systematische „Übernivellierungen“ wegen der Art der Finanzierung der Soziallasten im kreisangehörigen Raum geltend. Dies wird der Gesetzgeber künftig zu berücksichtigen haben. Die systematischen Verzerrungen beruhen darauf, dass der Soziallastenansatz auf Gemeindeebene „verortet“ wird, obwohl die Kosten für Sozialleistungen im kreisangehörigen Raum zu einem großen Teil von den Kreisen getragen werden, und die Soziallasten der Kreise über die Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden refinanziert werden. Eine höhere Anzahl an Bedarfsgemeinschaften führt so zu höheren Schlüsselzuweisungen auf Gemeindeebene, obwohl wesentliche Mehrkosten auf Kreisebene anfallen. Im Zusammenwirken mit der Umlagefinanzierung der Kreise hat dies bei ansteigendem Vervielfältigungsfaktor zur Folge, dass Gemeinden mit zusätzlichen Bedarfsgemeinschaften höhere Zuweisungen erhalten, die sie über die Kreisumlage nur teilweise wieder abgeben müssen. Andere*

*Gemeinden im Kreis werden zusätzlich belastet, denn die zur Refinanzierung erhobene Kreisumlage trifft alle Gemeinden gleichermaßen.“*

Mit diesen Ausführungen weicht der VerFGH von seiner bisherigen Linie, Gemeindefinanzierungsgesetze verfassungsrechtlich unbeanstandet zu lassen und lediglich eher unkonkrete Beobachtungsaufträge zu formulieren (vgl. Urteil vom 19.07.2011 – zum GFG 2008 – Az. 32/08, S. 40, 2. Abs.; Urteile vom 06.05.2014 – zum GFG 2011 – Az. 14/11, Rn. 74 und Az. 9/12, Rn. 60) ab. Der Gesetzgeber wird klar aufgefordert, künftig die dargestellten *systematischen Verzerrungen* zu berücksichtigen.

Konsequenterweise beabsichtigt die den Gesetzentwurf einbringende Landesregierung daher, die „*sich hieraus ergebenden Fragen zu Bestandteilen bzw. zum System des kommunalen Finanzausgleichs [...] vertieft finanzwissenschaftlich*“ untersuchen zu lassen. Wir begrüßen, dass eine entsprechende Ausschreibung erfolgt ist. Indes ist es aus unserer Sicht im Hinblick auf den immer wieder angemahnten und weiter fortbestehenden Reformbedarf sehr wünschenswert, wenn Erkenntnisse aus der Begutachtung im Frühsommer 2017 im zeitlichen Kontext mit der Landtagswahl für ggf. zu führende Koalitionsverhandlungen und die Erarbeitung einer politischen Agenda für die kommende Legislaturperiode zur Verfügung stehen. Sehr zu begrüßen wäre weiterhin, wenn die zu erwartenden finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse bereits in die Erarbeitung eines GFG 2018 einfließen könnten.

Einstweilen muss es bei unserer schon in den Vorjahren geäußerten Feststellung bleiben, dass der vorliegende Entwurf eines GFG 2017 ebenfalls 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) werden weiterhin nur teilweise – nämlich mit Blick auf die Datenbasis zur Berechnung der Verteilungsparameter der Gemeindegemeinschaften – umgesetzt. So werden Parameter für die Verteilung der Mittel von Teilschlüsselmassen genutzt, die nach den wissenschaftlichen Maßgaben eine deutlich andere Dotierung hätten. Die nur unvollständige Umsetzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse führt zu einer Schieflage des kommunalen Finanzausgleichs zulasten des kreisangehörigen Raums. Diese wird noch dadurch besonders ausgeprägt, dass das System der Einwohnerveredelung einwohnerstarke Städte durch die Anerkennung (realer) Ausgaben als Bedarf 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.

## **2. Dotierung des Steuerverbunds**

Die kommunale Haushaltssituation bleibt trotz des Stärkungspaktes Stadtfinanzen und aller weiteren Maßnahmen des Bundes und des Landes – auch mittelfristig betrachtet – Besorgnis erregend. So zeigt die neueste Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW unter seinen 359 Mitgliedskommunen, dass nur 49 Mitgliedskommunen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreichen. Damit sind lediglich 13,65 Prozent der Mitgliedskommunen in der Lage, den eigentlich von der Gemeindeordnung als Normalfall geforderten Zustand erreichen zu können.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW seit dem Jahr 2007 um knapp fünf Milliarden Euro – und damit um mehr als 40 Prozent – gestiegen sind. Auch für die Zukunft sind deutliche Steigerungsraten zu erwarten. Die zugesagten Bundesentlastungen von 2,5 Milliarden Euro im Jahr 2017 (ca. 600 Millionen für NRW) und von fünf Milliarden Euro ab 2018 (ca. 1,2 Mrd. für NRW) sorgen nur ansatzweise und allenfalls vorübergehend für eine Verbesserung der Finanzlage der Kommunen in

NRW, da sie nicht dynamisch ausgestaltet sind. Eine wirklich nachhaltige Abhilfe ist insoweit nicht zu erwarten.

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 werden. Allein mit Blick auf diejenigen Flüchtlinge, die sich aktuell bereits in NRW-Kommunen befinden, drohen die entsprechenden Finanzierungslasten zum Sprengsatz für die kommunalen Haushalte zu werden. 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. Eine jüngst abgeschlossene Erhebung des Landkreistages bei seinen Mitgliedern hat ergeben, dass allein im Bereich der Kreise landesweit mindestens 700 Stellen (Vollzeitäquivalente) geschaffen werden mussten, um die flüchtlingsbedingten Zusatzaufgaben, namentlich in den Ausländerbehörden, Kreisjugend- und -sozialämtern, Gesundheitsämtern sowie Jobcentern, zu erledigen. Dadurch entstehen allein den Kreisen zusätzliche Kosten in zweistelliger Millionenhöhe.

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben am 17.07.2016 vereinbart, dass den Ländern bereits im Jahr 2016 zwei Milliarden Euro als sogenannte Integrationspauschale zum Zwecke der Bewältigung der Integrationsaufgaben zur Verfügung gestellt werden. Mit Blick darauf fordern wir, dass zumindest ein Großteil des auf NRW entfallenden Anteils von ca. 434 Millionen Euro aus dieser Bundesförderung an die Kommunen weitergeleitet wird. 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 wird aber notwendigerweise auch ein Großteil der mit einer Integrationspraxis verbundenen Kosten in den Kommunalhaushalten entstehen. Wir halten es daher für zwingend notwendig und angemessen, dass die Kommunen, die die den Großteil der Integrationsaufgaben stellvertretend für den Gesamtstaat zu schultern haben, eine adäquate Förderung durch Land und Bund erhalten. Vor allem das für die Kommunalfinanzierung zuständige Land muss die Kommunen in die Lage versetzen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund ambitionierter eigener Integrationspläne 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 für sachgerecht und angezeigt.

Auch vor diesem Hintergrund begrüßen wir ausdrücklich den Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen und Bremen vom 15.09.2016 im Bundesrat „Entschließung des Bundesrates zur Abwehr wachsender Disparitäten zwischen den Kommunen im Bundesgebiet – ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland schaffen‘“ (Drs. 520/16). Auch dort wird u. a. richtigerweise festgestellt:

*„Die Städte, Gemeinden und Kreise sind der Dreh- und Angelpunkt des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland. Alle wichtigen Themen – angefangen bei Schulen, über Kindergärten, Integration, Wirtschaft, Krankenhäuser, Ver- und Entsorgung - sind Aufgaben, die vor Ort organisiert und teilweise auch finanziert werden müssen. (...) Auch vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen wie der Integration der Zuwanderer und Flüchtlinge sind gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet unumgänglich.“*

Unter dem Stichwort „gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ dürfen wir etwa auf das Bundesland Bayern verweisen, das – trotz deutlich besserer Haushaltslage der dortigen Kommunen – bereits eine vollständige (!) Weitergabe der Integrationspauschale an die Kommunen zugesagt hat. Angesichts der Haushaltslage der NRW-Kommunen wäre ein solcher Schritt hier erst recht geboten.

Auch unter Zugrundelegung beschlossener und in Aussicht gestellter Entlastungen können die zur Verfügung stehenden Erträge den finanziellen Belastungsaufwuchs jedoch keinesfalls kompensieren. Die strukturelle Unterfinanzierung bleibt bestehen. Daher muss 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 endlich 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 – rd. 2,6 Mrd. Euro. Diese Absenkung des Verbundsatzes der Gemeindefinanzierungsgesetze der Jahre 1982, 1983 und 1986, die zeitlich mit dem Beginn des Aufwuchses der Kommunalverschuldung in Nordrhein-Westfalen korreliert, markiert eine Hauptursache der strukturellen kommunalen Unterfinanzierung in Nordrhein-Westfalen.

#### **4. Textliche Erläuterung zu § 19 Abs. 2 Nrn. 1-3 GFG 2017**

Die Kriterien und Voraussetzungen für die Bedarfszuweisungen nach § 19 Abs. 2 Nrn. 1 - 3 GFG 2017 erstmals auch textlich zu erläutern, wird ausdrücklich begrüßt. Dies trägt zu größerer Transparenz des Zustandekommens des kommunalen Finanzausgleichs bei.

#### **5. Zu den Strukturen und Parametern des GFG 2016 im Einzelnen**

##### *a) Verbundgrundlagen*

Wie bereits ausgeführt haben die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 17.07.2016 beschlossen, dass den Ländern bereits im Jahr 2016 zwei Milliarden Euro über die Gewährung zusätzlicher Umsatzsteueranteile zur Verfügung gestellt werden. Das Bundeskabinett hat am 14.09.2016 einen entsprechenden Gesetzentwurf beschlossen.

Äußerst hilfsweise für den Fall, dass eine Weitergabe des NRW-Anteils dieser Mittel in Höhe von ca. 434 Mio. Euro an die Kommunen oder jedenfalls eines Teils dieser Mittel unterbleiben sollte, wäre zumindest sicherzustellen, dass die über den Landes-Anteil an der Umsatzsteuer fließende Entlastung in voller Höhe im Rahmen der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse (§ 2 Abs. 1 GFG 2017-E) berücksichtigt wird. Angesichts des Verbundzeitraums 01.10.2015 bis 30.09.2016 (§ 2 Abs. 2 GFG 2017-E) wären von der bereits für 2016 vorgesehenen Entlastung gedanklich zumindest 9/12 in die Berechnung der Ausgleichsmasse des GFG 2017 einzubeziehen. Die übrigen 3/12 wären im Rahmen der Ausgleichsmassenberechnung für das GFG 2018 zu berücksichtigen. Sollte die nach § 2 Abs. 2 GFG 2017-E eigentliche relevante Ist-Aufkommen-Verteilung dazu führen, dass auf dieser Basis ein Großteil oder gar sämtliche Mittel erst innerhalb des Verbundzeitraums des GFG 2018 zu berücksichtigen wären, rufen wir den Landtag dazu auf, eine Einbeziehung bereits im Rahmen des vorliegenden GFG 2017 zu ermöglichen, da sonst für die Integration vor Ort spätestens im nächsten Jahr dringend benötigte Gelder zu spät kämen.

##### *b) Verbundsatz*

Der Verbundsatz muss mittelfristig wieder auf das bis 1982 bestehende Niveau von 28,5 v.H. angehoben werden (s. o.). Dies entspricht der sachlichen wie auch rechtlichen Verantwortung des Landes für die Finanzausstattung der NRW-Kommunen.

##### *c) Vorwegabzüge*

Der Vorwegabzug, mit dem die Mehrerträge aus der Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes zur Ausfinanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes – wie schon im letzten Jahr – wieder abgeschöpft werden, wird abgelehnt. In der Gesetzesbegründung zu dem Gesetz zur Anhebung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer von 5 Prozent auf 6,5 Prozent hatte die Landes-

regierung darauf hingewiesen, dass auch die Kommunen über das GFG von diesem Schritt profitieren werden, da das Grunderwerbsteueraufkommen zu 4/7 in die Bemessungsgrundlage des kommunalen Finanzausgleichs (Steuerverbund) fließt. Ein erster positiver Effekt wäre bereits im GFG 2016 zu erwarten gewesen und wird den Kommunen auch in diesem Jahr erneut vor-enthalten.

Genauso wenig, wie es vermittelbar wäre, wenn der kommunale Anteil an der Grunderwerbsteuererhöhung generell zur Entlastung des Landeshaushalts verwendet werden würde, ist die nunmehr wiederholt vorgenommene Einbehaltung im Wege eines Vorwegabzugs hinnehmbar, der gleichsam „über die Hintertür“ geschieht. Dies läuft der Beteiligungssystematik des kommunalen Finanzausgleichs grundlegend zuwider und lässt bereits im laufenden Jahr den kommunalen Anteil an der Finanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktes (sog. Komplementärmittel) um rd. 35 % von 206 Mio. Euro auf rd. 280 Mio. Euro ansteigen. Aus der ursprünglich vorgesehenen Spiegelung der „Solidaritätsumlage“ von rd. 90 Mio. Euro im Landeshaushalt ist damit ein Zerrbild geworden. Denn fast 80 % der Landessumme (ebenfalls rd. 90 Mio. Euro) werden in 2016 und sollen nun auch im Folgejahr wieder über das GFG und damit vorwiegend von den finanzschwächeren bzw. bedürftigeren Kommunen finanziert werden – inklusive der Stärkungspakt-Teilnehmer selbst.

#### d) Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse

Unabhängig von den finanzwissenschaftlich zu begutachtenden Fragestellungen muss ein Einstieg in die vom FiFo-Gutachten der Landesregierung (*Goerl/Rauch/Thöne*, a.a.O., S. 115 und 149f.) 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 teilweise angeführte Argument, dem Gesetzgeber stehe es frei, zu entscheiden, ob er die Kreise und Landschaftsverbände eher über Schlüsselzuweisungen oder stärker 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 Gemeindegammaschlüsselmasse 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.

In diesem Zusammenhang ist nochmals an die Urteile des VerFGH vom 10.05.2016 zum GFG 2012 zu erinnern, durch dessen Ausführungen (Az. 19/13, Rn. 104ff.; Az. 24/13, Rn. 73ff.) die vorstehende Einschätzung bestätigt wird. Der VerFGH bestätigt nicht nur, dass es „Verwerfungen im kreisangehörigen Raum“ gibt. Er stellt auch eindeutig klar, dass diese „auf dem bisherigen System der Teilschlüsselmassenbildung mit der Verortung des Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene sowie der Mischfinanzierung der Kreise über eigene Schlüsselzuweisungen und eine pauschalierte Kreisumlage beruhen“. Hinzunehmen erschienen dem VerFGH die „systematische Verzerrungen“ angesichts der damaligen Erkenntnisse des Gesetzgebers allerdings ledig-

lich für die Vergangenheit. Eine Beseitigung der beschriebenen Verzerrungen muss daher in naher Zukunft schon von Verfassungen wegen erfolgen.

*e) Einnahmekraftermittlung*

Die gemeindliche Einnahmekraft muss auch künftig unter Nutzung fiktiver Hebesätze ermittelt werden, aber solcher, die nach Gemeindegrößenklassen gestaffelt sind. Die Ausführungen des FiFo-Gutachtens bestätigen den Befund, dass es einen signifikanten Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Hebesatzhöhe und der Einwohnerzahl gibt. 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.

Das mit zunehmender Gemeindegrößenklasse steigende Niveau der tatsächlichen Hebesätze bei der Grundsteuer B und v. a. bei der Gewerbesteuer ist 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. Häufig wird von interessierter Seite argumentiert, die Haushalts- und Finanzlage der kleineren und mittleren Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sei aufgaben- und strukturbedingt per se günstiger, sie könnten sich daher im Vergleich zu den größeren, insbesondere kreisfreien Städten deutlich geringere Hebesätze leisten. So würden sie freiwillig auf Einnahmepotentiale verzichten (können) und dürften für eine solche Strategie systembedingt nicht auch noch durch höhere Schlüsselzuweisungen belohnt werden. Diese Darstellung ist falsch. Dies belegt schon die hohe Zahl kreisangehöriger Gemeinden im Stärkungspakt. Tatsächlich ist es umgekehrt: Kommunen im kreisangehörigen Raum müssen 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 großen- und/oder lageabhängige Nachteile wenigstens zum Teil kompensieren können. Dies beweist die auch nach Einführung des Stärkungspaktes unverändert eindeutige Datenlage.

*f) Einwohnergewichtung bei der Bedarfsermittlung*

Die Einwohnerveredelung nach der Hauptansatzstaffel ist abzuschaffen: Alle Einwohner aller Gemeinden müssen mit dem einheitlichen Gewicht von 100 Prozent in die Bemessung des Hauptansatzes eingehen. Soweit signifikante Spezialbedarfe einzelner Gemeinden nachweisbar sein sollten, haben diese nichts mit der Gemeindegröße (Einwohneranzahl) an sich zu tun, sondern mit einer bestimmten Sondersituation, und müssen ggf. – wie beim Soziallastenansatz, Zentralitätsansatz und Flächenansatz – transparent durch weitere Nebenansätze berücksichtigt werden.

Einerseits kann die hinter dem gestaffelten Hauptansatz stehende These der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration, nach der einwohnerreichere Städte und Gemeinden in der Regel höhere objektive Pro-Kopf-Ausgaben als solche mit einer kleineren Einwohnerzahl haben, durch den statistischen Nachweis mit der Gemeindegröße steigender tatsächlicher Pro-Kopf-Ausgaben nicht bewiesen werden.

Auf der anderen Seite blendet diese Annahme zugleich die wirtschaftlichen Vorteile des höheren Agglomerationsgrades aus (etwa Unternehmensansiedlungs- und Arbeitskräftepotential) und steht im diametralen Widerspruch zur betriebswirtschaftlichen Erfahrung positiver Skaleneffekte. Die Menge der bei steigender Einwohnerzahl erbrachten Leistungen muss aufgrund der natürlichen Fixkostendegression dazu führen, dass die Pro-Kopf-Kosten der Leistung bei steigender Gemeindegröße sinken – und nicht steigen. Auch die Aufgaben der Kommunen nach nord-

rhein-westfälischer Rechtslage im kreisangehörigen Raum (Kreise, kreisangehörige Gemeinden und Landschaftsverbände) entsprechen in vollem Umfang denen des kreisfreien Raums (kreisfreie Städte und Landschaftsverbände). Eine Differenzierung bei der pauschalierten Abgeltung kann daher mit dem Verweis auf ein angeblich unterschiedliches Aufgabenspektrum im Bereich pflichtiger Aufgaben nicht gerechtfertigt werden.

Wir bitten Sie, diese Anmerkungen im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider  
Hauptgeschäftsführer  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen