

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Herrn Präsidenten André Kuper  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

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



Ansprechpartner:

Hauptreferent Dr. Kai Zentara, LKT 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, StGB 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: 41.1.1-012/005

Datum: 20. November 2017

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2018 (GFG 2018) und zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes; Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/802  
Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 24.11.2017  
Ihr Schreiben vom 10.11.2017 – Az.: I.1/A 02-V.02**

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Möglichkeit, zum Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2018 (GFG 2018) und zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns. Wir bitten um Beachtung der nachfolgenden Ausführungen.

## **I. Zum Entwurf eines GFG 2018**

### **1. Grundsätzliches**

#### *a) Zur Konzeption des GFG 2018*

Die Regelungen des GFG 2016 werden hinsichtlich der aus den Grunddaten zu entwickelnden Parameter (Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze, Hauptansatzstaffel, fiktive Realsteuerhebesätze) auch für das GFG 2018 prolongiert. Hintergrund sind die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH) vom 10.05.2016 zum GFG 2012 und die in der Folge beauftragte Begutachtung durch die Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. der Hochschule Darmstadt (sofia) zu methodischen Fragen und Bestandteilen des Systems des kommunalen Finanzausgleichs, welche seit Anfang August vorliegt.

Der VerfGH NRW hatte auf die Notwendigkeit der Überprüfung etwaiger Verzerrungswirkungen im kreisangehörigen Raum durch den Soziallastenansatz 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 ab, Gemeindefinanzierungsgesetze verfassungsrechtlich unbeanstandet zu lassen und lediglich eher unkonkrete Beobachtungsaufträge zu formulieren (vgl. Urteil vom 19.07.2013 – 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). Der Gesetzgeber wird klar aufgefordert, künftig die dargestellten *systematischen Verzerrungen* zu berücksichtigen.

Konsequenterweise hat die Landesregierung daher die o.g. Begutachtung in Auftrag gegeben, was wir in unserer Stellungnahme zum GFG 2017 gegenüber dem Landtag vom 26.09.2016 (Stellungnahme 16/4229) begrüßt hatten. Indes hatten wir auch betont, dass es aus unserer Sicht im Hinblick auf den immer wieder angemahnten und weiter fortbestehenden Reformbedarf sehr wünschenswert gewesen wäre, wenn Erkenntnisse aus der Begutachtung im Frühsommer 2017 im zeitlichen Kontext mit der Landtagswahl für ggf. zu führende Koalitionsverhandlungen, die Erarbeitung einer politischen Agenda für die neue Legislaturperiode und das GFG 2018 zur Verfügung gestanden hätten. Dies ist leider nicht gelungen. Gleichwohl sind auch wir der Auffassung, dass eine gründliche Analyse und Bewertung des Gutachtens und seiner Empfehlungen geboten ist, bevor grundlegende Änderungen in der GFG-Struktur vorgenommen werden.

Da das GFG 2018 also eine weitgehend unveränderte Fortschreibung der Finanzausgleichsgesetze der letzten Jahre sein soll, bleibt es bei unserer schon in den Vorjahren geäußerten Feststellung, dass der kommunale Finanzausgleich 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 Gemeindegemeinschaften, umgesetzt werden. So werden Parameter für die Verteilung der Mittel von Teilschlüsselmassen genutzt, die nach den wissenschaftlichen Maßgaben eine deutlich andere Dotierung hätten.

Dies und weitere Umstände leisten einer seit längerem bestehenden Schieflage innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs in NRW *zulasten des kreisangehörigen Raums* Vorschub.

Diese Schieflage wird insbesondere dadurch verursacht, dass die Staffelung des Hauptansatzes nach Einwohnerzahl (sog. „Einwohnerveredelung“) einwohnerstarke Städte durch die Anerkennung (realer) Ausgaben als Bedarf favorisiert, während umgekehrt und zugleich bei der Berech-

nung der Steuerkraft erhebliche Einnahmenvorteile der größeren Städte durch die Wirkung einheitlicher fiktiver Realsteuerhebesätze „weggerechnet“ werden. Diese systemimmanenten Mechanismen verfestigen seit Jahren einen sich selbst verstärkenden Prozess, weil die Unwucht im Rahmen der Bedarfsermittlung (Ausgangsmesszahl) mit der Unwucht im Rahmen der Einnahmekraftermittlung (Steuerkraftmesszahl) korrespondiert. Denn wenn auf diesem Wege mehr Mittel in den kreisfreien Bereich gelangen und dort verausgabt werden, werden die Mehrausgaben nach der Logik des Verteilungssystems automatisch als Indikatoren für einen höheren Bedarf gewertet werden. Dies führt zwangsläufig dazu, dass die für einen Einwohner im kreisfreien Bereich und im kreisangehörigen Bereich zur Verfügung stehenden Ressourcen immer weiter auseinanderklaffen.

Wir begrüßen deshalb die im Koalitionsvertrag zum Ausdruck kommende Absicht der Landesregierung, das Instrument der „Einwohnerveredelung“ wissenschaftlich überprüfen zu wollen. Wir weisen vorsorglich darauf hin, dass die vorliegende sofia-Begutachtung einen solchen Schritt keinesfalls entbehrlich macht und eine rein finanzwissenschaftliche Betrachtung dringend einer Ergänzung durch weitere Erklärungs- und Lösungsansätze bedarf. Der skizzierte Konstruktionsfehler zulasten des kreisangehörigen Raums ist *rechtspolitisch* durch seine bloße Systemimmanenz im Rahmen eines finanzwissenschaftlichen Modells weder zu rechtfertigen noch wegzudiskutieren (näher unter 3. e)).

Mit Blick auf die Schiefelage bei der Steuerkraftermittlung verfinde ein Hinweis auf die vorliegenden finanzwissenschaftlichen Expertisen im Übrigen gar nicht. Denn die notwendige und überfällige Korrektur durch die Berücksichtigung gestaffelter fiktiver Hebesätze ließe sich auch mit der finanzwissenschaftlichen Sichtweise ohne weiteres in Einklang bringen (näher unter 3. f)).

#### *b) Zur Ausgangssituation der Kommunen*

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 gezeigt, dass nur 41 Mitgliedskommunen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreichen: Dies bedeutet, dass nur rund 11 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 explosionsartig und beliefen sich für die NRW-Kommunen im Jahre 2016 auf gut 19,4 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Zuwachs von fast acht Prozent innerhalb nur eines Jahres. Für die Zukunft sind insbesondere angesichts der jüngst verabschiedeten Leistungsausweitung durch den Sozialgesetzgeber (Unterhaltsvorschussgesetz, Bundesteilhabegesetz, Pflegestärkungsgesetze usw.) weiter 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.

In diesem Zusammenhang ist auch dem Eindruck entgegenzutreten, die von den Kreisen zu tragenden Kosten der Unterkunft von Flüchtlingen nach dem SGB II würden vollständig durch den Bund übernommen (vgl. etwa die Ausführungen unter 2.3.9, 3. der Begründung des Gesetzentwurfs, S. 44 der Drs. 17/802). Die einschlägige Bundestatistik weist bereits für das laufende Jahr eine deutliche Überschreitung der bisherigen Kostenprognose aus. Aufgrund der in § 46 Abs. 10 Satz 8 und 9

SGB II i.V.m. § 1 Satz 3 FAG geregelten Kürzungsautomatik wird eine ergänzende Finanzierung durch die Kreisumlage wahrscheinlich. Hinzu tritt, dass eine Anschlussregelung für die Jahre 2019 ff. bislang fehlt.

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 – rd. 2,7 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.

Neben die sachliche Notwendigkeit tritt eine rechtliche. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW hat im vergangenen Jahr 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 (der Begründung des Gesetzesentwurfs unter A, Artikel 1, 1, Abs. 4 ist gerade in diesem Punkt ausdrücklich zu widersprechen!) und die es den Kommunen erlauben muss, nicht nur ihre Pflichtaufgaben, sondern darüber hinaus auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Es dürfte unstrittig sein, dass die derzeitige Finanzausstattung der NRW-Kommunen von dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe noch weit entfernt ist. Das Defizit der Kernhaushalte der NRW-Kommunen im Jahr 2016 von rund 300 Millionen Euro – trotz guter konjunktureller Rahmenbedingungen – und eine Gesamtschuldenlast der NRW-Kommunen von über 63 Mrd. Euro Ende 2016 sprechen insoweit Bände. Die Rechtsauffassung des VerfGH NRW (zuletzt Urteile vom 10.05.2016, Az. VerfGH 19/13 und 24/13), die diesen Anspruch in dem genannten Umfang nicht anerkennt, überzeugt im Ergebnis nicht und dürfte aus unserer Sicht – allein schon der Inkonsistenzen mit der bundesverfassungsrechtlichen Rechtslage wegen – keinen dauerhaften Bestand haben.

## **2. Zu den Strukturen und Parametern eines GFG 2018 im Einzelnen**

### *a) Verbundgrundlagen*

Im Rahmen der bereits dargestellten 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 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 – immer noch ohne nachhaltige Finanzhilfen von staatlicher Seite dastehen und mit den aufwachsenden Lasten der Integration allein gelassen werden.

Mit Blick darauf fordern wir wie schon im Vorjahr, dass zumindest ein Großteil der auf NRW entfallenden Integrationspauschale von ca. 434 Millionen Euro 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 Einzелеlementen 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 den Großteil der Integrationsaufgaben stellvertretend für den Gesamtstaat zu tragen 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 Sozialleistungen. Im Ergebnis halten wir daher eine größtmögliche Weitergabe der Integrationspauschale an den kommunalen Raum für sachgerecht und angezeigt, die in anderen Bundesländern im Übrigen auch stattfindet.

Äußerst hilfsweise für den Fall, dass eine Weitergabe des NRW-Anteils der Integrationspauschale in Höhe von ca. 434 Mio. Euro an die Kommunen oder jedenfalls eines Teils dieser Mittel auch durch die neue Landesregierung – entgegen entsprechender Kritik in Oppositionszeiten (vgl. Antrag der Fraktion der CDU vom 22.11.2016, Drucksache 16/13533) – unterbleiben sollte, wäre zumindest sicherzustellen, dass die über den Landesanteil an der Umsatzsteuer fließende Entlastung ungeschmälert bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse berücksichtigt wird und den Kommunen so indirekt in Höhe des Verbundsatzes zugutekommen kann.

Momentan ist ausweislich der Anlage 1 zu Artikel 1 § 2 Abs. 3 des Entwurfs (dort unter: „*Umsatzsteuerkorrektur der Bundesmittel für Asylbewerber*“) vorgesehen, unter anderem den Landes-Anteil der Integrationspauschale im Zuge der Bereinigung der Verbundsteuern den Verbundgrundlagen zu entziehen. Angesichts des Verbundzeitraums 01.10.2016 bis 30.09.2017 geht es um 760 Millionen Euro, die dem Land über seinen Umsatzsteueranteil zugeflossen sind. An diesem Anteil müssten die Kommunen nach der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs regulär in Höhe des Verbundsatzes – d. h. in Höhe von knapp 175 Millionen Euro – beteiligt werden. Diese Beteiligung stellt aus unserer Sicht das Mindestmaß dessen dar, was das Land in Anerkennung seiner Finanzierungsverantwortung gegenüber den Kommunen – vor allem im bislang ausgeblendeten Integrationsbereich – umsetzen muss.

*b) Vorwegabzüge bzw. Voraberhöhung*

Dass der Vorwegabzug nach § 2 Absatz 3 Stärkungspaktgesetz im GFG 2018 um 31.000.000 EUR auf 154.000.000 EUR 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 der Ableitung der Finanzausgleichsmasse 2018 so genannte Voraberhöhung in Höhe von rund 217 Millionen Euro (Anlage 1 zu Artikel 1 § 2 Abs. 3 des Entwurfs, S. 27 der Drs. 17/802, dort als „*zusätzliche Entlastung durch das Land (Einbringung des NRW-Landesanteils nach § 1 Satz 5 FAG)*“ bezeichnet) leitet folgerichtig die ohnehin für die Kommunen bestimmten und über den Länderanteil an der Umsatzsteuer fließenden Mittel aus dem 5-Milliarden-Entlastungspaket des Bundes ab 2018 weiter.

*c) Verbundsatz*

Der Verbundsatz muss – wie bereits ausgeführt – mittelfristig wieder auf das bis 1982 bestehende Niveau von 28,5 v.H. angehoben werden. Dies entspricht der sachlichen wie auch rechtlichen Verantwortung des Landes für die Finanzausstattung der NRW-Kommunen (siehe oben 2. b)).

*d) Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse*

Unabhängig von den finanzwissenschaftlich zu begutachtenden Fragestellungen und dem noch auszuwertenden sofi-Gutachten muss ein Einstieg in die vom FiFo-Gutachten der Landesregierung (Goerl/Rauch/Thöne, aaO, 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 Junkerheinrich/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 über Umlagen als „alternativen Finanzierungskanal“ finanzieren wolle (vgl. auch die Begründung des Gesetzentwurfes und 3.4.1, S. 55 der Drs. 17/802), 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 Gemeindeschlüsselmasse führt jedoch dazu, dass die entsprechenden Mittel den kreisangehörigen Gemeinden entzogen werden, ohne dass die Kreise/Städtereion 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.

#### e) Hauptansatzstaffel im Rahmen der Bedarfsermittlung

Die Staffelung des Hauptansatzes nach Einwohnerzahl (sog. „Einwohnerveredelung“) ist abzuschaffen. Soweit signifikante Spezialbedarfe einzelner Gemeinden nachweisbar sein sollten, liegt deren Ursache nicht eigentlich in der Gemeindegröße (Einwohneranzahl), sondern in einer bestimmten Sondersituation, die ggf. – wie beim Sozillastenansatz, Zentralitätsansatz und Flächenansatz – transparent durch weitere Nebenansätze berücksichtigt werden muss.

Alle Einwohner aller Gemeinden müssen mit dem einheitlichen Gewicht von 100 Prozent in die Bemessung des Hauptansatzes eingehen. Jede Einschränkung dieses Grundsatzes bedeutet einen Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 GG) und die kommunale Selbstverwaltungsfreiheit (Art. 28 GG, Art. 78 Abs. 1 Satz 1 Verf NRW), der einer tragfähigen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf. D „

Dafür genügt jedenfalls nicht, eine rein finanzwissenschaftliche Argumentation zu verwenden. Denn „die *Einwohnergewichtung erfolgt im nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystem regressionsanalytisch*“ (sofia-Gutachten, S. 130), was bedeutet, dass letztlich die tatsächlichen Ausgaben der Städte – und zwar nicht gefiltert durch wertende Kriterien wie Sachgerechtigkeit o. Ä. (!) – in eine Hauptansatzstaffel übersetzt werden. Der Begründungsversuch für diesen Mechanismus geht auf ein Gedankenexperiment von *Popitz* in 1932 zurück, dessen Richtigkeit – inhaltlich wie empirisch – allerdings bis heute nicht hinreichend überprüft und nachgewiesen ist. Zwar werden seine Argumente vielfach – vor allem in der Finanzwissenschaft – wiederholt (so auch im sofia-Gutachten, S. 127 ff.). Eine Auseinandersetzung mit den Kritikpunkten findet dagegen nur höchst unzureichend oder gar nicht statt. Geradezu bizarr mutet bereits ein Beispiel an, mit dem *Popitz* seine eigene These zu verdeutlichen versucht und bei dem unverkennbar der Grundgedanke mitschwingt, dass der Erfinder der „Einwohnerveredelung“ ein heute vollständig überholtes Bild von städtischen und ländlichen Räumen vor Augen hatte:

*„So illustriert Popitz das höhere Anspruchsniveau des städtischen, `kanalisierten Einwohners` gegenüber dem des ländlichen Bereichs am Beispiel des Wegebaus so, dass für den Einwohner des ländlichen Bereichs kein Bedarf an gepflegten Wegen bestehe, da die Wege nur dazu dienten, dass sie die Einwohnerschaft zu ihrer Arbeit führten, bei der sie ohnehin keine Anforderungen auf Schutz und gegen die Unbilden der Witterung zu stellen gewohnt seien. Die Straße spiele im Leben des städtischen Menschen dagegen eine ungleich andere Rolle. Es werde an sie der Anspruch gestellt, dass sie dem Einwohner in möglichst bequemer Form gestatte, die Entfernung zwischen seinem Wohnraum und der Arbeitsstätte so zu überwinden, dass auch bei*

*schlechter Witterung keine zeitlichen Hemmungen und keine Nachteile entstünden. Aus dem zum Ackerland führenden Landweg einerseits werde die gepflasterte, planmäßig entwässerte, gereinigte und beleuchtete Stadtstraße andererseits.“ (Henneke, in: ders./Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, 2006, S. 505)*

Ein solches Verständnis des ländlichen Raums soll selbstredend keinem der heutigen Beteiligten unterstellt werden. Auf der anderen Seite kann auch heute noch verlangt werden, dass eine sichtbare Abgrenzung zu derlei Differenzierungen und eine Begründung gesucht wird, die die Hauptansatzstaffel auf ein anderes, tragfähiges Fundament stellt.

Die Kernfrage, die es von Seiten des Gesetzgebers zu beantworten gilt, lautet: Kann es sachgerecht sein, dass höhere Ausgaben größerer Kommunen *undifferenziert und pauschal* (!) durch gesteigerte Zuwendungen im kommunalen Finanzausgleich honoriert und damit auf die Allgemeinheit abgewälzt werden, ohne die Gründe dieser Ausgaben zu hinterfragen?

Wollte man dies tun, so wäre dies in dieser Pauschalität jedenfalls eine *rechtspolitische* Entscheidung, die sich nicht auf reale Zusammenhänge abstützen kann. Denn 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 haben als solche mit einer kleineren Einwohnerzahl, kann durch den statistischen Nachweis mit der Gemeindegröße steigender tatsächlicher Pro-Kopf-Ausgaben nicht bewiesen werden. Die Annahme blendet 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. Höhere Kosten namentlich für die Schaffung der erforderlichen Infrastruktur sind hingegen wegen der längeren Strecken eher im kreisangehörigen Raum zu erwarten, was heutzutage im Bereich des Breitbandausbaus, der bedauerlicherweise noch weit hinter dem Stand des kreisfreien Raums zurückliegt, augenfällig wird.

Auch die Aufgaben der Kommunen nach nordrhein-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.

Wie zu Beginn bereits zum Ausdruck gebracht, sind Landesregierung und Landtag mit ihrer rechtspolitischen Gestaltungsverantwortung nicht an finanzwissenschaftliche Empfehlungen gebunden. Dass die Finanzwissenschaft – auch das aktuell vorgelegte sofia-Gutachten – wiederholt eine Methodik empfiehlt, die aus dem statistischen Nachweis von mit der Gemeindegröße steigenden tatsächlichen Pro-Kopf-Ausgaben eine Hauptansatzstaffel ableitet, und dass sie diese Empfehlung auch konsistent in ihre spezifisch finanzwissenschaftliche Systemlogik einzupassen vermag, soll damit an sich nicht negativ konnotiert werden. Doch gerade das nun vorliegende sofia-Gutachten lässt – auch ohne eine vertiefte Auswertung – sehr deutlich erkennen, dass eine finanzwissenschaftliche Analyse ganz bewusst von einer vordefinierten, stark eingegrenzten Perspektive ausgeht und damit nur einen spezifischen Ausschnitt der politisch relevanten „Wirklichkeit“ beleuchtet – und auch nur beleuchten will. Je stärker aber (finanz-)wissenschaftliche Lösungsansätze – wie bei der Hauptansatzstaffel – mehr oder weniger automatisch und unhinterfragt aus einer methodisch-systemischen Logik heraus entstehen und dabei andere – nicht der finanzwissenschaftlichen Perspektive eigene – Lösungen ausblenden, umso stärker muss sich aus unserer Sicht auch der politische Entscheidungsträger fragen, inwieweit ein solcher Lösungsansatz (allein)

in der Lage ist, die wirklichen Verhältnisse vollständig abzubilden und diese in sachangemessener und verantwortungsvoller Weise rechtlich zu beeinflussen.

Die von der Landesregierung ausweislich des Koalitionsvertrags beabsichtigte wissenschaftliche Überprüfung der „Einwohnerveredelung“ ist vor diesem Hintergrund ein wichtiger und notwendiger Schritt. Angesichts der allenfalls partiellen Betrachtung der Wirklichkeit durch die Finanzwissenschaft sollte dabei von vornherein ein interdisziplinärer Ansatz gewählt werden, der auch die Expertise anderer Wissenschaftszweige – etwa der Rechts-, Sozial- oder Verwaltungswissenschaft – korrigierend miteinbezieht.

#### *f) Ermittlung der Einnahmekraft*

Die gemeindliche Einnahmekraft muss künftig unter Nutzung fiktiver Hebesätze ermittelt werden, 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. Dem stehen im Übrigen weder das aktuell vorgelegte sofi-Gutachten noch andere bekannte finanzwissenschaftliche Gutachten entgegen. Der Vorschlag ist insofern ohne weiteren Verzug umsetzbar.

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. 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 könnten sich daher im Vergleich zu den größeren, insbesondere kreisfreien Städten deutlich geringere Hebesätze 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.

Die Einnahmekraftermittlung ist neben der – auch im sofi-Gutachten wiederum ausführlich beleuchteten – Bedarfsermittlung die zweite wesentliche Säule des Schlüsselzuweisungssystems. Ein ausführlicher Sachdiskurs zu einer Staffelung der fiktiven Hebesätze nach Gemeindegrößenklassen sowie zu einer Berechnung der Steuerkraft auf Basis mehrerer Datenjahrgänge ist ebenso notwendig, gerechtfertigt und dringlich wie Diskussionen über die Bedarfsermittlung.

Im Übrigen erscheint angesichts der Prolongation der Regelungen der GFG 2016 und 2017 auch die Beibehaltung der bisherigen fiktiven Hebesätze aus Landessicht einstweilen noch nachvollziehbar (dazu bereits unter I. 1.).

Soweit die Prolongation von Seiten der Landesregierung darüber hinaus als „*Einführung einer fiktiven Grund- und Gewerbesteuerbremse durch das Einfrieren der fiktiven Hebesätze im Gemeindefinanzierungsgesetz 2018*“ verstanden wird, um vor dem Hintergrund der bundesweit herausstechenden Realsteuerhebesätze der NRW-Kommunen „*die finanzielle Anreizwirkung zu kommunalen Steuererhöhungen direkt*“ zu mindern (vgl. Pressemitteilung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 04.09.2017), erlauben wir uns allerdings den Hinweis, dass eine solche Maßnahme aus kommunaler Sicht kaum zu einer Entspannung wird beitragen können. 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 „*finanzielle(n) 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.

#### *g) Pauschalierte Zweckzuweisungen*

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die pauschalierten Zweckzuweisungen 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 und trägt insbesondere auch dem Umstand Rechnung, dass es in der Folge spezieller staatlicher Förderprogramme vereinzelt durchaus zu vorübergehenden Mittelüberschüssen in bestimmten Bereichen kommen kann, die über eine gegenseitige Deckungsfähigkeit der Pauschalmittel sachgerecht vermieden werden können.

In diesem Zusammenhang begrüßen wir überdies ausdrücklich, dass im Rahmen der Schul-/Bildungspauschale und Sportpauschale die Mindestbeträge der jeweiligen Pauschalen für die Gemeinden und Kreise um 50 % angehoben werden sollen. Außerdem ist sehr zu begrüßen, dass für die Schul-/Bildungspauschale eine substanzielle Anhebung im GFG 2019 und darüber hinaus für beide Pauschalen eine dauerhafte Dynamisierung in den Haushaltsjahren 2019 ff. zugesagt wird. Beide Maßnahmen sind angemessen, weil die Sätze der Pauschalen seit Jahren unverändert geblieben waren und nicht vom allgemeinen Aufwuchs der verteilbaren Finanzausgleichsmasse profitiert hatten. Außerdem werden die Mittel auch dringend benötigt, woran angesichts des zuletzt im KfW-Kommunalpanel 2017 festgestellten Investitionsrückstands in Höhe von 126 Mrd. Euro kein Zweifel bestehen kann. Sofern ein gelegentlich stockender Mittelabfluss im kommunalen Bereich bisweilen als Hinweis darauf gedeutet wird, dass die Gelder gar nicht benötigt würden, verkennt dies völlig diejenigen – bekannten – Faktoren, die eigentlich für entsprechende Verzögerungen verantwortlich sind. Hier zu nennen sind etwa die Personalbindung in anderen Aufgabenbereichen (aktuell vor allem im Flüchtlingskontext), Schwierigkeiten bei der Neueinstellung geeigneten Personals, übliche Planungs- und Umsetzungsläufe, notwendige (Teil-)Neuplanungen und nicht zuletzt bei

Kommunen in Finanznot das Vorhandensein von Wiederbesetzungssperren bzw. konsolidierungsbedingt ausgedünnten Personaldecken sowie z. T. fehlende notwendige Haushaltsgenehmigungen.

Generell fordern wir aber weiterhin, die vorhandenen Pauschalen weiter zu flexibilisieren und beispielsweise sonstige (konsumtive) Unterhaltungsaufwendungen oder schulische Außenanlagen in die Förderzwecke einzubeziehen.

## **II. Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes**

Die Änderung des Stärkungspaktgesetzes wird – wie unter I. 3. b) ausgeführt – begrüßt.

Die Flexibilisierung der bislang strikt getrennten Finanzierungswege der beiden ersten Stärkungspaktstufen erscheint angesichts der Neujustierung der Finanzierungsbeiträge folgerichtig.

Wir bitten darum, unsere Anmerkungen im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen. Für Rückfragen stehen wir im Rahmen der Anhörung gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher  
Beigeordneter  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen