

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

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

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

Stichwort: „A02 - GFG 2020 - 27.09.2019“

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/1830**

A02, A07

**Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 27. September 2019 zum Thema "Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2020 und zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes (Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 - GFG 2019)"**

24. September 2019

Verena Göppert  
Ständige Stellvertreterin  
des Geschäftsführers  
[verena.goeppert@staedtetag.de](mailto:verena.goeppert@staedtetag.de)  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln  
Telefon 0221 3771-700  
Telefax 0221 3771-209

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Entwurf der Landesregierung für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2020 Stellung nehmen zu können und machen hiervon gerne Gebrauch.

Aktenzeichen  
20.10.22 N

**1. Vorbemerkung**

Auch wenn die finanzstatistischen Meldungen zur kommunalen Haushaltslage positiv sind. Sie dürfen über eins nicht hinwegtäuschen: Die kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen befinden sich immer noch in einer Schiefelage. Stand Juni 2019 weisen weniger als ein Viertel der 430 Kommunen im Land einen echten ausgeglichenen Haushalt auf. Im Rest des Landes reichen selbst die konjunkturgeprägt hohen Erträge nicht aus, um periodengerecht alle notwendigen Aufwendungen zu decken. Insbesondere in den strukturschwachen Städten kann der Haushaltsausgleich in jedem Jahr aufs Neue nur mit Mühe und unter Inkaufnahme spürbarer Einschnitte erreicht werden.

Um die Landesmittel aus dem kommunalen Finanzausgleich wird dementsprechend heftig gerungen. Die politischen Auseinandersetzungen, z.B. um die Höhe des Soziallastenansatzes, die Ausgestaltung des Hauptansatzes oder das Format der Steuerkraftermittlung zeigen dabei vor allem eins: Der nord-

[www.staedtetag-nrw.de](http://www.staedtetag-nrw.de)

rhein-westfälische Finanzausgleich wird mit dem Ausgleich der weitreichenden wirtschaftlichen und strukturellen Disparitäten im Land überfrachtet.

So tragen die Städte, Gemeinden und Kreise die wesentliche Ausgabenlast bei den Kosten der Unterkunft für Langzeitarbeitslose, finanzieren die Kinder- und Jugendhilfe, übernehmen zusätzliche Finanzierungsverantwortung bei der Kinderbetreuung (vgl. unsere Stellungnahme [17/1760](#) zum Gesetz zur qualitativen Weiterentwicklung der frühen Bildung), gewährleisten die Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen (vgl. unsere Stellungnahme [17/1759](#) zur Anhörung am 13.09.2019) und bewältigen die Herausforderungen der EU-Binnenmigration. In diesen und weiteren Bereichen verbleiben nur minimale kommunale Steuerungsmöglichkeiten – insbesondere bezüglich der Zahl der Hilfebedürftigen bzw. Anspruchsberechtigten. Dennoch beteiligen sich Bund und Land nicht oder nur zu Teilen an der Finanzierung. Im Flüchtlingsbereich ist die unzureichende Gegenfinanzierung durch die FlÜAG-Pauschale seit bald einem Jahr gutachterlich bestätigt. Allein hier beträgt die Finanzierungslücke geschätzt 1 Milliarde Euro. Insgesamt steigen die kommunalen Sozialausgaben weiterhin kaum gebremst an.

Derartige Lücken kann das durch die Haushaltsentwicklung des Landes und die Verbundquote begrenzte Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) nicht ausgleichen. Nur eine ausreichende unmittelbare Kostenerstattung im Sozialbereich und eine umfassende Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips bei allen landesgesetzlich veranlassten kommunalen Aufwendungen könnten hier den Druck auf das Ausgleichssystem verringern. Ersatzweise könnte eine Anhebung der Verbundquote mehr Geld ins System bringen und so zumindest den Finanzausgleich stärken.

Die bestehende Überfrachtung des Finanzausgleichssystems macht es daher umso wichtiger, sich detailliert und kritisch mit den Strukturen des GFG auseinanderzusetzen. Die vorhandenen Mittel müssen dann besonders gezielt und bedarfsgerecht verteilt werden.

## **2. Ableitung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse**

Wir begrüßen, dass im GFG 2020 erstmalig wieder ein „echter“ Verbundsatz von 23 % erreicht wird. Der pauschale Belastungsausgleich im Rahmen der kommunalen Beteiligung an den Einheitslasten des Landes fällt weg. Dies ist auf das Auslaufen der am Länderfinanzausgleich orientierten Einheitslastenabrechnung in Verbindung mit der Neuorientierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2020 zurückzuführen. Die Feinabstimmung und Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz (ELAG) läuft noch bis zum Jahr 2021 weiter (Abrechnung des Jahres 2019) und wird in einem Teil der Städte bis dahin noch zu Belastungen führen.

Weiter ist vorgesehen, auf den Vorwegabzug zur Finanzierung des Stärkungspaktfonds in Höhe von 94 Mio. Euro zu verzichten. Offensichtlich sind die bereits jetzt im Stärkungspaktfonds vorhandenen Mittel für die auslaufende Zahlung der Stärkungspaktmittel an die teilnehmenden Städten und Gemeinden ausreichend. Die Landesregierung rechnet damit, dass zum Abschluss des Programms 340 Millionen Euro an Resten im Stärkungspaktfonds verbleiben.

Dass nun in 2020 die Belastung der Schlüsselzuweisungsempfänger wegfallen soll, ist erfreulich, aber auch überfällig: Der Wegfall wäre bereits zusammen mit dem Verzicht auf die Solidaritätsumlage notwendig gewesen. In diesem Zusammenhang weisen wir aber auch darauf hin, dass diese Restmittel des Stärkungspaktfonds – soweit sie nicht unmittelbar aus dem Landeshaushalt geflossen sind – kommunale Mittel sind, die nach Abschluss des Stärkungspakt-Programms an die Kommunen zurückfließen müssen. Gleichwohl ist zu begrüßen, dass 94 Mio. Euro nun den Schlüsselzuweisungsempfängern bereits 2020 zur Verfügung stehen werden.

Nur dank der beschriebenen positiven Veränderungen bei der Ableitung der Finanzausgleichsmasse erreicht das *Volumen* der Schlüsselzuweisungen knapp das Niveau der bisherigen Planungsgrundlage aus dem Orientierungsdatenerlass vom 2. August 2018. Die im Erlass prognostizierte *prozentuale Steigerung* um 5,6 % wird mit einer erwarteten Zunahme von 2,56 % hingegen deutlich unterschritten. Dies wird die zum Haushaltsausgleich erforderliche Deckung des notwendigen Aufwands in einer Reihe von Städten zusätzlich erschweren. Angesichts der verhaltenen Steuereinnahmeerwartung des Landes könnte diesem Problem durch eine Anpassung des Verbundsatzes Abhilfe geschaffen werden.

### **3. Aufteilung der Finanzausgleichsmasse**

#### **3.1 Aufwands-/Unterhaltungspauschale**

Die Aufwands- und Unterhaltungspauschale (AUP) soll im GFG 2020 nicht nur erhalten bleiben, sie wird vielmehr im Vergleich zur Wachstumsrate der gesamten Finanzausgleichsmasse (2,56 %) um 8,33 % überproportional angehoben. Damit wurde unsere zum GFG 2019 umfassend vorgetragene und inhaltlich begründete Kritik an der Pauschale durch die Landesregierung auch im GFG 2020 nicht aufgegriffen. Vielmehr sehen wir uns in unserer Befürchtung bestätigt, dass die AUP schleichend gestärkt werden und somit als – der bedarfsorientierten und finanzkraftabhängigen Schlüsselmittelverteilung entgegenlaufendes – Umverteilungsvehikel weiter an Bedeutung gewinnen soll.

Wir verweisen auf unsere Vorbemerkungen unter 1. und der daraus abgeleiteten Forderung nach einem zielgenauen, bedarfsgerechten Finanzausgleich: Angesichts der begrenzten Mittel für das GFG und der unbestreitbaren strukturellen Haushaltslücken gibt es keine Spielräume für eine Finanzmittelverteilung, die – mit einer allenfalls unvollständigen Berücksichtigung tatsächlicher Bedarfe und vollkommen unabhängig von der örtlichen Finanzkraft – erkennbar in erster Linie der politischen Befriedung in der Fläche dienen soll.

#### **3.2 Aufteilung der Schlüsselzuweisungen**

Die Begründung für das GFG 2020 lässt eine Auseinandersetzung mit der Höhe der Teilschlüsselmassen erneut vermissen. Allerdings hat bereits das sofia-Gutachten zur Ermittlung einer angemessenen Dotierung der Teilschlüsselmassen den Anteil der jeweiligen Ebenen an der Finanzierung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung auf Grundlage der Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln ermittelt. Dabei wurden die Kreis- und die Landschaftsverbandsumlage korrekt auf der Ebene der Umlagezahler verbucht, um Doppelzählungen zu bereinigen.

Im Ergebnis ist für die Kreise ein Anteil von 5,5 % und für die Landschaftsverbände von 1,4 % festgehalten. Diese Werte unterschreiten die Anteile der jeweiligen Teilschlüsselmassen (für die Kreise 11,71 %, für die Landschaftsverbände 9,81 %) deutlich. Der Forderung nach einer Erhöhung der Teilschlüsselmassen, die unter Verweis auf die offen gehaltenen Formulierungen aus dem FiFo-Gutachten 2013 zum Teil noch vorgetragen wird, fehlt mit dieser Feststellung jede empirische Grundlage.

Das sofia-Gutachten sieht in der überhöhten Dotierung der Teilschlüsselmassen eine bewusste Subventionierung der Kreisumlage durch das Land, die der „Abmilderung systeminduzierter intra- und interkreislicher Umverteilungswirkungen“ (sofia-Gutachten, Seite 226 f.) dienen soll. Bislang ist in der Diskussion weitgehend unberücksichtigt geblieben, dass diese Subvention zu Lasten der kreisfreien Städte geht, die an der Teilschlüsselmasse der Kreise weder unmittelbar noch auf dem Wege der Umlage mittelbar partizipieren.

Durch eine Anpassung der Teilschlüsselmassen an die tatsächlichen Verhältnisse der Aufgabenwahrnehmung könnte die gemeindliche Schlüsselmasse insgesamt deutlich gestärkt werden. Die damit einherge-

hende Betonung der Kreisumlage als Finanzierungsinstrument – ggf. ergänzt um eine Verschärfung des Benehmensherstellungsverfahrens bei der Festsetzung der Kreisumlage – könnte die Kreise stärker in die gemeindlichen Konsolidierungsprozesse einbinden.

### **3.3 Pauschalierte Zweckzuweisungen**

Das GFG 2020 sieht Anpassungen bei der Schul-/Bildungspauschale vor. Eine Flexibilisierung der Verwendungsmöglichkeiten durch die Öffnung der Schul-/Bildungspauschale in § 17 Abs. 1 GFG ist im Grundsatz zu begrüßen. Dies ermöglicht den Schulträgern mehr Flexibilität im Einsatz der Mittel.

Die Verwendung der Mittel für die Digitalisierung im Schulbereich bei gleichbleibendem Volumen der Pauschale lehnen wir jedoch ab. Die bisherigen kommunalen Anforderungen mit Blick auf den Neu-, Um-, Erweiterungsbau bzw. die Instandhaltung von Schulgebäuden, die aktuell über die Bildungspauschale finanziert werden, bleiben bestehen. Eine Reduzierung des kommunalen Aufgabenspektrums mit Blick auf den Schulbau ist nicht zu erwarten. Darüber hinaus ist die pauschale Zuweisung bereits für diesen Zweck verplant.

Mit Blick auf die zukunftssichere Ausstattung von Schulen darf es nicht zu einer Konkurrenz zwischen Investitionen in Schulgebäude auf der einen Seite und der digitalen Infrastruktur auf der anderen Seite kommen. Eine Öffnung der Schul-/Bildungspauschale muss daher mit einer adäquaten Ausweitung des Finanzvolumens aus zusätzlichen Landesmitteln einhergehen.

### **3.4 Parameter der Bedarfsermittlung**

Für die der Steuerkraftermittlung zugrunde liegenden fiktiven Hebesätze sowie den Hauptansatz und die Nebenansätze der fiktiven Bedarfsermittlung sind im GFG 2020 keine Veränderungen vorgesehen. Damit bleibt es im Rahmen der Bedarfsermittlung bei der aus dem sofia-Gutachten abgeleiteten Hauptansatzstaffel und den mit einem 50 %-Abschlag auf die Veränderungen aus dem sofia-Gutachten vorgesehenen Nebenansätzen.

Dieses „Einfrieren“ der Verteilungsparameter ist mit unserer grundsätzlichen Forderung, dass sich die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an einer aktuellen empirischen Bedarfsermittlung mit Hilfe der Regressionsanalyse orientieren soll, nur schwer in Einklang zu bringen. Bei den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2017 und 2018 waren die Änderungsnotwendigkeiten am Regressionsmodell offenkundig. Jetzt erfolgt ein „Einfrieren“ unter Verweis auf die Diskussion um die Einwohnergewichtung. Nach unserer Überzeugung liegen keine finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse vor, die Zweifel an der Struktur des Finanzausgleichssystems oder der Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel begründen können. Vielmehr hat die ifo-Studie wie auch die vorhergehenden Untersuchungen die grundsätzliche Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen wiederum bestätigt.

Die Einwohnergewichtung ist aus Sicht des Städtetages bis auf weiteres „ausgegutachtet“ und im Übrigen auch verfassungsrechtlich durch die Rechtsprechung des VerfGH bestätigt. Der Verweis auf die „kontroverse Diskussion“ zu den Ergebnissen kann für sich genommen kein neues Gutachten begründen. Denn mit Verteilungsfragen behaftete Gutachtenergebnisse werden stets kritisch von den Kommunen beurteilt werden, die eine Verschlechterung erleben oder zumindest eine erhoffte Verbesserung nicht erreichen. Man sollte vermeiden, immer wieder neue Gutachten zu den gleichen Fragen einzufordern und in Auftrag zu geben, in der Hoffnung, es werde dann vielleicht doch noch ein politisch wünschenswertes Ergebnis erzielt. Das Instrument der (finanz-)wissenschaftliche Beratung würde dadurch massiv entwertet.

Wir nehmen jedoch auch wahr, dass die Umsetzung der Empfehlungen aus dem sofi-Gutachten zum GFG 2019 in einer Reihe von Städten insbesondere durch die Absenkung des Soziallastenansatzes zu strukturellen Verwerfungen geführt hat, die die bislang erfolgreiche Haushaltskonsolidierung gefährden. Bei einer vollständigen Umsetzung der Ergebnisse im Rahmen einer aktualisierten Regressionsrechnung könnten sich diese Verwerfungen noch verstärken. Ob sich diese Erwartung erfüllt, kann derzeit nicht beurteilt werden, da keine Ergebnisse zu einer möglichen Aktualisierung vorliegen.

Vor diesem Hintergrund und unter Verweis auf die Ausführungen zur mangelhaften Begründung wird das „Einfrieren“ der Bedarfsparameter mitgetragen.

#### **4. Ermittlung der Steuerkraft**

An unserer Kritik an der künstlich verstärkten Dämpfung der zum GFG 2019 neu ermittelten fiktiven Hebesätze halten wir fest. Treiber der problematischen Hebesatzentwicklung in Nordrhein-Westfalen ist der erhebliche Konsolidierungsdruck in zahlreichen finanzschwachen Städten und Gemeinden. Dem kann nicht durch eine Veränderung der fiktiven Hebesätze begegnet werden.

Allerdings ist zu begrüßen, dass mit dem GFG 2020 beabsichtigt wird, am System der einheitlichen fiktiven Hebesätze festzuhalten. Nach Gemeindegröße gestaffelte „differenzierte“ fiktive Realsteuerhebesätze würden große Gemeinden künstlich „reich“ und kleine Gemeinden künstlich „arm“ rechnen. Die Folge wäre eine massive Umverteilung im Gemeindefinanzierungsgesetz zugunsten der kleineren und zulasten der größeren Gemeinden. Damit würde das Gebot der Chancengleichheit zwischen den Gemeinden in eklatanter Weise verletzt und die Städte als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung in NRW zusätzlich geschwächt.

Die interessengeleitete Behauptung, größere Städte seien generell in der Lage, höhere Hebesätze als kleine Gemeinden festzusetzen, lässt sich empirisch nicht bestätigen. Die Korrelationskoeffizienten für das Jahr 2018, die ein empirisches Maß für den Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Hebesatz bieten, notieren für die Gewerbesteuer 0,15, für die Grundsteuer B 0,22. Ein derart schwach ausgeprägter Zusammenhang kann keine Differenzierung bei der Steuerkraftermittlung begründen.

Auch vor dem Hintergrund der Verfassungsrechtsprechung wären differenzierte fiktive Hebesätze höchst fraglich. Der Verfassungsgerichtshof NRW hat in den 90er Jahren deutlich betont, dass weder das Merkmal, ob eine Gemeinde mehr oder weniger als 150.000 Einwohner hat, noch das Merkmal, ob eine Gemeinde kreisfrei oder kreisangehörig ist, einen besonderen Aussagewert mit Blick darauf hat, in welcher Höhe die Hebesätze für die Realsteuern festgesetzt werden können.

Nach Auffassung der Richter gibt es keinen verfassungsrechtlich relevanten Anhaltspunkt dafür, dass größere Gemeinden regelmäßig eher in der Lage sind, höhere Hebesätze als die kleineren Städte und Gemeinden durchzusetzen.

Zuletzt hat das schleswig-holsteinische Landesverfassungsgericht den einheitlichen fiktiven Hebesatz bestätigt. Es sei der Finanzwissenschaft bislang nicht gelungen, „eine allseits akzeptierte und hinreichend handhabbare, das heißt nicht übermäßig komplexe Methode eventueller Staffelungen von anzusetzenden Hebesätzen zu entwickeln.“ (LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27.1.2017, 5/15, Rz. 154.)

## 5. Digitalisierung im Kommunalen Finanzausgleich

Wir befürworten, dass die Datenerhebung für den Kommunalen Finanzausgleich zukünftig nach dem IDEV-Verfahren auf elektronischem Wege erfolgen soll.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Hinweise bei den Beratungen zum Gesetzentwurf Beachtung finden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Verena Göppert". The signature is written in a cursive style with a horizontal line above the 'e' in "Göppert".

Verena Göppert