

An den Präsidenten  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)  
Stichwort „A 02 – GFG 2021 – 20.11.2020“

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/3305**

A02, A07

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2021 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2021 – GFG 2021)**  
**Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/11623**  
**Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 20.11.2020**

17. November 2020

Landkreistag NRW  
Martin Stiller  
Referent  
Telefon 0211 300491-110  
[m.stiller@lkt-nrw.de](mailto:m.stiller@lkt-nrw.de)  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
[www.lkt-nrw.de](http://www.lkt-nrw.de)  
Aktenzeichen: 20.30.00

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Anhörung zu dem Entwurf eines Gemeindefinanzierungsgesetzes für das Jahr 2021 (GFG 2021) bedanken wir uns und nehmen gern wie folgt Stellung.

Anders als in den Vorjahren üblich möchten wir uns vorliegend auf eine Stellungnahme zu den wesentlichen Besonderheiten des Gesetzentwurfs beschränken. Wegen unserer generellen Ausführungen zur (unzureichenden) Dotierung und zur Aufteilung der Verbundmasse insgesamt wie auch unserer grundsätzlichen Kritik an der Bedarfs- und Einnahmekraftermittlung verweisen wir auf unsere Stellungnahme zum Entwurf des GFG 2020 gegenüber dem Landtag vom 23.09.2019 ([Stellungnahme 17/1819](#), Anlage). Wir halten unsere Positionen selbstverständlich weiterhin aufrecht, stellen eine Wiederholung dessen aber angesichts der gegenwärtigen Corona-bedingten Besonderheiten sowie des noch auszuwertenden Gutachtens des Walter-Eucken-Instituts in Freiburg und unserer kommenden Stellungnahme hierzu einstweilen zurück (vgl. dazu auch Seite 2 des Gesetzentwurfs). In diesem Rahmen wird im Übrigen nicht nur zur Bedarfsermittlung, sondern auch zu einer nach unterschiedlichen fiktiven Hebesätzen gestaffelten Einnahmekraftermittlung auszuführen sein, deren finanzwissenschaftliche Rechtfertigung das Gutachten ausdrücklich festhält.

Städte- und Gemeindebund NRW  
Carl Georg Müller  
Referent  
Telefon 0211 4587-255  
[CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw](mailto:CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw)  
Kaiserwerther Straße 199 - 201  
40474 Düsseldorf  
[www.kommunen.nrw](http://www.kommunen.nrw)  
Aktenzeichen: 41.1.1-015/003

### **1. Zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse (§ 2 GFG 2021-E)**

Die vorgesehene Finanzausgleichsmasse besteht gem. § 2 GFG 2021-E aus zwei jeweils eigenständigen Anteilen. Ein regulär aus dem Aufkommen der Verbundsteuern abgeleiteter Anteil (§ 2 Abs. 1 und 2) wird gemäß § 2 Abs. 3 „einmalig

aus Landesmitteln im Wege der Kreditierung um 943 139 000 Euro aufgestockt“. Diese – aufgrund der aktuellen Verbundsteuerentwicklung summenmäßig in Relation zu den Eckpunkten noch einmal angepasste – Aufstockung in Höhe von rund 943 Millionen Euro sorgt dafür, dass die verteilbare Finanzausgleichsmasse trotz sinkender Verbundsteuereinnahmen im Vergleich zu ihrem letztjährigen Volumen nicht nur stabil gehalten, sondern auf ein Niveau gesteigert wird, das im bis vor kurzem noch maßgeblichen Orientierungsdatenerlass vom 02.08.2019 für die Zuweisungen des Landes im Rahmen des Steuerverbundes im Jahr 2021 in Aussicht gestellt worden war. Mit diesem Niveau hatten die Kommunen im Rahmen ihrer aktuellen mittelfristigen Finanzplanung auch gerechnet.

Die Stabilisierung und Aufstockung der GFG-Mittel im kommenden Jahr ist zunächst einmal ausdrücklich zu begrüßen, weil so erhebliche finanzielle Verwerfungen innerhalb der kommunalen Familie vermieden werden.

Unabhängig davon ist es dennoch prinzipiell problematisch, dass die Steigerung allein durch Mittel finanziert wird, die durch Abzüge zulasten der Kommunen in kommenden GFG wieder ausgeglichen werden sollen – letztlich also allein durch kommunale Gelder. Auf diesem Wege entsteht eine weitere Zukunftslast neben den Beträgen, die aufgrund des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) zunächst zu isolieren und dann längerfristig ertragswirksam abzuschreiben sind. Hinzu kommen die aufgrund der aktuellen Steuerschätzung für die kommenden Jahre zu erwartenden Steuerrückgänge.

Außerdem ist daran zu erinnern, dass die Städte, Kreise und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ohnehin – auch unabhängig von den negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie – strukturell unterfinanziert sind. Nimmt man diese negativen Umstände zusammen, wird deutlich, dass deren in Zukunft zu erwartende Kumulation die Städte, Kreise und Gemeinden in unangemessener Weise belastet. Eine damit von Seiten des Landes möglicherweise intendierte Lastenverteilung innerhalb des Staatsgefüges, die den Kommunen auf diesem Wege „ihren“ Anteil an den Folgen der Krise zuweist, ist allein schon wegen der nicht vergleichbaren Ertragsbasis und der finanziellen Ausgangslage der NRW-Kommunen nicht sachgerecht.

Sowohl mit Blick auf die Folgen der COVID-19-Pandemie als auch auf die generelle kommunale Finanzausstattung wäre eine dauerhafte Aufstockung des Verbundsatzes, mindestens aber eine Aufstockung der Verbundmasse für 2021 aus Landesmitteln wesentlich zielführender und sachangemessen. Mehrere Bundesländer wie u.a. Hessen und Bayern haben die Finanzausgleichsmassen für die kommenden Jahre stabil gehalten oder sogar gesteigert, ohne dass der die Verbundmasse übersteigende Betrag zurückgezahlt werden muss. Insofern stellt sich die Frage, ob dieses Modell für Nordrhein-Westfalen Vorbild sein könnte.

Auf Basis des jetzigen Entwurfs bleibt zumindest die Klarstellung zu begrüßen, dass eine Rückführung der Aufstockung in späteren Haushaltsjahren ausschließlich „aus dem Aufwuchs der kommunalen Finanzausgleichsmasse“ bestritten werden soll. In den Eckpunkten für ein GFG 2021 war dies noch offener formuliert worden. Wir gehen davon aus, dass mit der jetzigen Formulierung der Aufwuchs in Relation zum jeweiligen Vorjahr – und nicht etwa in Relation zum GFG 2021 – gemeint ist.

Dass der Gesetzentwurf – wie schon zuvor die Eckpunkte für ein GFG 2021 – den vorgesehenen Mechanismus als zinslose „Kreditierung“ bezeichnet, hat in unserer Mitgliedschaft darüber hinaus etliche Rückfragen ausgelöst. Da das vorgesehene Verfahren nach unserem Verständnis mit einem Kredit(vertrag) im Rechtsinne nichts gemein hat, sondern es allein um Abzüge bei der Finanzausgleichsmasse innerhalb künftiger GFG gehen soll, regen wir an, die Begrifflichkeiten insoweit noch einmal zu überdenken. Dies gilt insbesondere, da aufgrund der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs der Kreis der in 2021 begünstigten Kommunen nicht identisch sein muss mit der Zusammensetzung von Schlüsselzuweisungsempfängern in späteren Jahren, in denen eine „Rückzahlung des Kredits“ zu erfolgen hätte. Denn bei einem zwischenzeitlichen Wechsel von Kommunen aus der oder in die Abundanz ist eine gleichmäßige Beteiligung sowohl an der Aufstockung wie an deren Rückführung ggf. nicht gewährleistet.

Schließlich sei bereits jetzt daran erinnert, dass die öffentlichen Haushalte bedingt durch die Folgen der Bekämpfung der Corona-Pandemie auch in den Jahren über 2021 hinaus Steuereinnahmeeinbußen in beträchtlicher Höhe werden hinzunehmen haben. Auch diese zu erwartenden Einbußen werden – wie auf Seite 2 des Gesetzentwurfs richtig beschrieben – unmittelbare Auswirkungen auf den Steuerverbund haben. Dies bilden auch die [Orientierungsdaten 2021 – 2024 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen](#) aktuell so ab. Für das Jahr 2022 wird dort von einem Rückgang der Zuweisungen des Landes im Rahmen des Steuerverbundes um -6,5 % ausgegangen. Der in der Folge für das Jahr 2023 angenommene Aufwuchs um 5,1 % geht nur von diesem abgesunkenen Niveau aus.

Uns ist bewusst, dass es sich bei dem GFG um ein Jahresgesetz handelt, das keine Aussagen zu kommenden Haushaltsjahren trifft. Wir bitten insofern gleichwohl bereits jetzt darum, den prognostizierten Einbruch des Volumens des kommunalen Anteils im Steuerverbund für das GFG 2022 angemessen abzufedern. In jedem Falle sollte aber das Wort „einmalig“ in § 2 Abs. 3 GFG 2021-E gestrichen werden. Für die – ohnehin auf das Jahr 2021 beschränkte – Regelung erscheint es unnötig. Stattdessen scheint es anzudeuten, dass eine solche Aufstockung generell einmalig bleiben und sich in den kommenden Jahren nicht wiederholen soll. Eine Klarstellung erscheint uns daher geboten.

## **2. Zur Aufwands-/Unterhaltungspauschale und zur gegenseitigen Deckungsfähigkeit (§ 16 GFG 2021-E)**

Wie bisher begrüßen wir auch weiterhin ausdrücklich eine Erhöhung der Aufwands- und Unterhaltungspauschale, ebenso die Fortführung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit. In den letzten Jahren hat dieses Instrument die kommunalen Handlungsmöglichkeiten wesentlich verbessert und sollte als Ausdruck kommunaler Finanzhoheit daher auch ein dauerhafter Bestandteil der GFG-Regelungen werden.

Der Landkreistag weist darauf hin, dass auch die Kreise einen beträchtlichen Sanierungs-/Modernisierungsbedarf bei den von ihnen im Rahmen ihrer Allzuständigkeit für alle überörtlichen Aufgaben und ihrer Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion unterhaltenen Einrichtungen und Infrastrukturen haben. Daher wäre es sachgerecht, die Aufwands- und Unterhaltungspauschale auch auf die Kreise auszuweiten.

## **3. Zu den Auszahlungsterminen (§ 28 Abs. 3 GFG 2021-E)**

Angesichts der aktuellen Situation erscheint schließlich auch die Fortführung der Ermächtigung des Kommunal- und Finanzministeriums sinnvoll, Abweichungen von den Auszahlungsterminen im Interesse einer kommunalen Liquiditätssicherung festlegen zu können (§ 28 Abs. 3 Satz 2 GFG 2021-E). Dies erlaubt es, ein Vorziehen von Auszahlungsterminen entsprechend den im kommenden Jahr gegebenen Bedürfnissen nach Rücksprache mit den Kommunen flexibel zu treffen. Wir dürfen allerdings bereits heute daran erinnern, dass eine etwaige Vorverlegung von Auszahlungsterminen für bereits verplante Mittel kein Ersatz für die Zurverfügungstellung sehr wahrscheinlich notwendiger zusätzlicher Finanzhilfen sein kann.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher  
Beigeordneter  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

**Anlage**

An den Präsidenten  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

Ausschließlich 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**  
**17/1819**

A02, A07

**Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2020 (GFG 2020) und zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes  
Drucksache 17/7202**

**Anhörung von Sachverständigen in der Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen und des Integrationsausschusses am 27. September 2019**

23. September 2019

Landkreistag NRW  
Dr. Kai Zentara  
Hauptreferent  
Telefon 0211 300491-110  
[K.Zentara@lkt-nrw.de](mailto:K.Zentara@lkt-nrw.de)  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
[www.lkt-nrw.de](http://www.lkt-nrw.de)  
Aktenzeichen: 20.30.00

Sehr geehrter Herr Präsident,

für Ihre Einladung, an der Anhörung zum o. g. Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 17/7202) teilzunehmen, bedanken wir uns und machen zugleich von der Möglichkeit, im Vorfeld zu den Beratungsgegenständen schriftlich Stellung zu nehmen, gern wie folgt Gebrauch.

Zuvor möchten wir allerdings darauf hinweisen, dass die uns gesetzte Stellungnahmefrist äußerst knapp gestaltet wurde. Insbesondere bei solchen Vorlagen, die die Finanzsituation der Gemeinden oder Gemeindeverbände unmittelbar betreffen, ist den kommunalen Spitzenverbänden nach § 58 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen rechtzeitig vor der Beschlussfassung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Frist zur schriftlichen Stellungnahme soll angemessen sein und in der Regel vier Wochen nicht unterschreiten (§ 58 Abs. 2 Satz 2 und 3).

Für die vorliegende Stellungnahme betrug die Frist weniger als sieben Werktage. Auch im Vorjahr war die Frist ähnlich kurz. Selbstverständlich waren und bleiben wir unter besonderen Umständen jederzeit bereit, flexibel zu reagieren und auf die Belange der Landesregierung und des Landtags Rücksicht zu nehmen. Auch betonen wir ausdrücklich, dass unsere Mitgliedschaft ein Inte-

Städte- und Gemeindebund NRW  
Carl Georg Müller  
Referent  
Telefon 0211 4587-255  
[CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw](mailto:CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw)  
Kaiserwerther Straße 199 - 201  
40474 Düsseldorf  
[www.kommunen.nrw](http://www.kommunen.nrw)  
Aktenzeichen: 41.1.1-014/004

resse daran hat, möglichst frühzeitig mit validen Erkenntnissen zum kommenden GFG planen zu können.

Dennoch erinnern wir daran, dass wir als kommunale Spitzenverbände darauf angewiesen sind, unsere Mitgliedschaft im Vorfeld derartiger Stellungnahmen einzubinden, und dafür ein angemessener Zeitraum notwendig ist, der die im Vorjahr und aktuell gesetzten Fristen deutlich übersteigt. Wir bitten daher, sich künftig dem regulären Verfahren der Geschäftsordnung wieder anzunähern und wesentliche Unterschreitungen der in der Geschäftsordnung genannten Regelfrist nur in begründeten Ausnahmefällen zuzulassen.

## A. Zu Artikel 1 – Entwurf eines GFG 2020

### **I. Zum aktuellen Stand wissenschaftlicher Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs**

Bereits im Rahmen der anfänglichen Problembeschreibung in dem Gesetzentwurf (S. 2; s. auch S. 51 f.)<sup>1</sup> wird darauf hingewiesen, dass der fiktiven Bedarfsermittlung im GFG 2019 methodisch das Gutachten der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. der Hochschule Darmstadt (sofia) zu ausgewählten Fragen und Bestandteilen des Systems des Kommunalen Finanzausgleichs von August 2017 zugrunde liegt – selbstverständlich neben einer Vielzahl anderer Gutachten, deren Ergebnisse in der Vergangenheit in das heutige System eingeflossen sind.

Wichtig bleibt insoweit die Feststellung, dass das sog. sofia-Gutachten in vielfacher Hinsicht grundlegend zu kritisieren ist und seine Verwendbarkeit für eine verfassungskonforme Weiterentwicklung des GFG schon deswegen in Frage steht, weil es die in NRW vorzufindende verfassungsrechtliche und kommunalverfassungsrechtliche Ausgangslage inkl. der vom Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 10. Mai 2016 festgestellten „Verzerrungen“ und „Verwerfungen“ nicht zur Grundlage nimmt, sondern stattdessen ein finanzwissenschaftliches Idealmodell postuliert. Unsere grundsätzlichen Einwände gegen das Gutachten erhalten wir daher weiterhin ausdrücklich aufrecht und verweisen insofern auf unsere umfassende Stellungnahme vom 6. Oktober 2017 (Anlage 1 zu Stellungnahme Nr. 17/838 vom 27. September 2018).

Unabhängig davon halten wir – wie bereits in unserer letztjährigen Stellungnahme zum Entwurf eines GFG 2019 ausgeführt (Stellungnahme Nr. 17/838) – die Empfehlung der Gutachter für nachvollziehbar und für nach aktuellem Sachstand alternativlos, im Interesse einer Stabilisierung der in Form von Gewichtungsfaktoren zu ermittelnden Ergebnisse einen Wechsel der Regressionsmethodik vom bisherigen pooled OLS-Verfahren zu einer sog. robusten Regression unter Beibehaltung des Zusammenfassens mehrerer Grunddatenjahrgänge (pooling) vorzunehmen.

Im Interesse der von der Systemumstellung besonders betroffenen Gemeinden – insbesondere derer, die sich in anspruchsvollen Konsolidierungsprozessen befinden – haben wir im letzten Jahr auch eine gestufte Umsetzung der neuen Methodik mitgetragen, wonach die Differenzen bei den Regressionsergebnissen für die Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze gegenüber den Vorjahresergebnissen zunächst mit einem Abschlag von 50 % versehen und nur insoweit der fiktiven Bedarfsermittlung für das GFG 2019 zu Grunde gelegt wurden.

Laut Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs (S. 52 f.) sollen die Regelungen des GFG 2019 hinsichtlich der aus den Grunddaten zu entwickelnden Parameter (Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze, Hauptansatzstaffel, fiktive Realsteuerhebesätze) nun auch im Rahmen des GFG 2020 beibehalten werden

---

<sup>1</sup> Seitenverweise beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf den Gesetzentwurf (Drs. 17/7202).

– mithin auch der 50%-Abschlag sowie die Verwendung der Datenjahrgänge 2011-2015. Begründet wird dies damit, dass eine Aktualisierung der für die Bedarfs- und Steuerkraftermittlung zu verwendenden Grunddaten und die daraus resultierenden Verteilungseffekte nicht angezeigt erscheint, bevor geklärt ist, wie mit der vom Koalitionsvertrag aufgeworfenen Frage einer Überprüfung eines wesentlichen Bausteins der Bedarfsermittlung, nämlich der Hauptansatzstaffel (Einwohnerveredelung), verfahren wird. Das vollziehen wir nach.

Denn in der Tat liegen grundsätzlich unterschiedliche Bewertungen der im Frühjahr vorgelegten „Studie“ des ifo-Instituts München zur „Überprüfung der Einwohnergewichtung im System des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ (i.F. „ifo-Studie“) vor. So sehr wir die im Koalitionsvertrag zum Ausdruck kommende Absicht, das Instrument der Einwohnerveredelung im jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz wissenschaftlich überprüfen zu lassen, weiterhin begrüßen und unterstützen, so ernüchert waren wir vom methodischen und materiellen Gehalt der ifo-Studie. Wir sind überzeugt davon, dass sie das im Koalitionsvertrag zu Ausdruck kommende ehrliche Interesse an einer nachvollziehbaren und überzeugenden Begründung des Instruments jenseits finanzwissenschaftlicher Axiome und Vermutungen nicht im Ansatz befriedigen und der Auftrag des Koalitionsvertrags damit noch nicht erledigt sein kann. Unsere Gründe dafür, die sich auf ein breites wissenschaftliches Schrifttum abstützen können, haben wir in unserer Stellungnahme (Anlage zu Vorlage 17/1975 vom 18. April 2019) ausführlich dargelegt. Die ifo-Studie geht einem echten wissenschaftlichen Diskurs an den entscheidenden Stellen schlicht aus dem Weg, woran keinem der beteiligten Akteure wirklich gelegen sein kann. Ohne einen fairen Diskurs unter Einschluss aller vertretenen wissenschaftlichen Auffassungen steht die interkommunale Verteilungsgerechtigkeit weiterhin massiv in Frage. **Wir bekräftigen daher unsere Forderung, das Instrument der Einwohnerveredelung unter gleichberechtigtem Einschluss aller vertretenen wissenschaftlichen Auffassungen überprüfen zu lassen.**

Unterdessen bleibt unsere seit Jahren geäußerte Feststellung aufrecht zu erhalten, dass auch das vorliegend skizzierte GFG 2020 das Ziel interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich verfehlen wird.

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 – i.F.: 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 Gemeindeschlüsselmasse, umgesetzt werden. So werden Parameter für die Verteilung der Mittel von Teilschlüsselmassen genutzt, die nach den wissenschaftlichen Maßgaben ein deutlich anderes Gewicht hätten. Diese Teilumsetzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse führt zu einer Schieflage im kommunalen Finanzausgleich.

Die Schieflage wird insbesondere dadurch besonders ausgeprägt, dass das System der Einwohnerveredelung einwohnerstarke Städte durch die Anerkennung (realer) Ausgaben als Bedarf nach wie vor 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 (vgl. zu un-

serer Kritik am Instrument der Einwohnerveredelung ausführlich unsere gemeinsame Stellungnahme zur Studie des ifo-Instituts, Anlage zu Vorlage 17/1975).

Eine Beseitigung der Schieflage bei der Steuerkraftermittlung schließlich ließe sich schon heute auf Basis der vorliegenden finanzwissenschaftlichen Expertisen umsetzen. Denn die notwendige und überfällige Korrektur in Form einer Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze (dazu ausführlich unter II. 5.) lässt sich bereits jetzt mit dem finanzwissenschaftlichen Forschungsstand ohne weiteres in Einklang bringen.

## **II. Zum Steuerverbund eines GFG 2020**

### *1. Zur Dotierung und zum Verbundsatz*

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 360 Mitgliedskommunen zwar leichte Verbesserungen beim Indikator „struktureller Haushaltsausgleich“ ergeben; dennoch erreichen immer noch – trotz historisch guter konjunktureller Rahmenbedingungen und diverser staatlicher Finanzhilfen – mit 129 nur rund ein Drittel der Mitgliedskommunen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt und damit den eigentlich von der Gemeindeordnung als Normalfall geforderten Zustand.

Insgesamt bleibt für Nordrhein-Westfalen festzuhalten, dass fast 40 Jahre struktureller Unterfinanzierung zu einem erheblichen finanziellen Aufholbedarf in vielen Kommunen geführt haben, der nur mithilfe langjähriger Überschüsse in Zukunft zu bewältigen wäre. Angesichts der jüngsten Steuerschätzung sind derartige Überschüsse allerdings nicht zu erwarten. Auch die Meldungen zu bundes- bzw. landesweiten Überschüssen im Rahmen der kommunalen Kassenstatistik dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass gerade in Nordrhein-Westfalen noch viele Städte und Gemeinden mit erheblichen Finanzproblemen zu kämpfen haben und von einem strukturellen Haushaltsausgleich noch weit entfernt sind.

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 an und stagnierten für die NRW-Kommunen im Jahre 2018 mit gut 19,4 Mrd. Euro auf sehr hohem Niveau. Für die Zukunft sind insbesondere angesichts der jüngst verabschiedeten (Unterhaltsvorschussgesetz, Bundesteilhabegesetz, Pflegestärkungsgesetze usw.) und weiter geplanten (etwa „Gesetz zur Entlastung unterhaltsverpflichteter Angehöriger in der Sozialhilfe und in der Eingliederungshilfe“) Leistungsausweitung durch den Sozialgesetzgeber 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 sind mit den entsprechenden Finanzierungslasten nach wie vor erhebliche Herausforderungen für die kommunalen Haushalte verbunden.

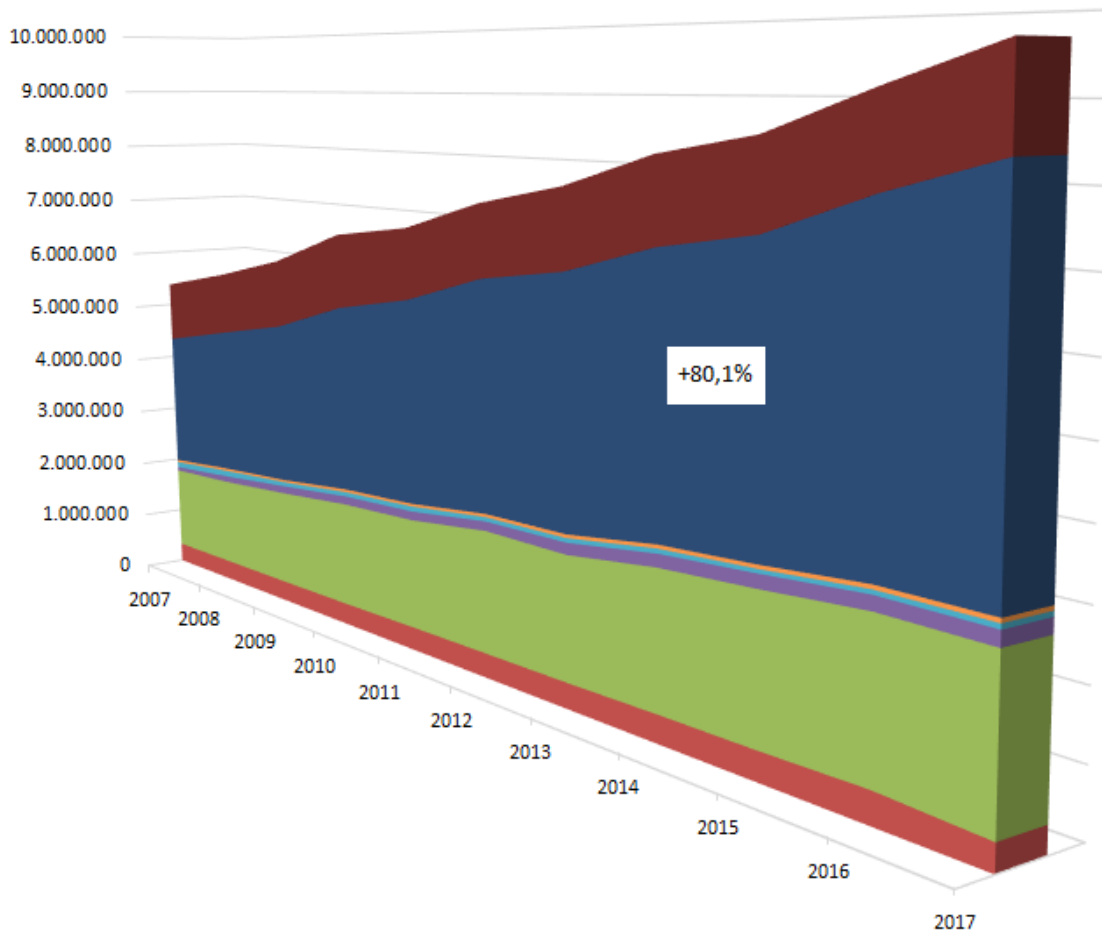
Umso erschreckender ist, dass nach der Verständigung von Bund und Ländern beim Treffen der Ministerpräsidentenkonferenz mit der Bundeskanzlerin am 6. Juni 2019 über die Fortführung der Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbezogenen Kosten von Ländern und Kommunen die bisherige **Integrationspauschale** (im Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen für ein „Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021“ vom

29.08.2019 nun als „Pauschale für flüchtlingsbezogene Zwecke“ titulierte) im Jahr 2020 nur noch 700 Mio. Euro und im Jahr 2021 sogar nur noch 500 Mio. Euro betragen soll. Damit würden auf NRW in 2020 nicht mehr wie für 2019 430 Mio. Euro entfallen, sondern nur noch ca. 140 Mio. Euro – also weniger als ein 1/3 des Vorjahres! Für 2021 wären es sogar nur noch ca. 100 Mio. Euro! Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass unter diesen Umständen eine Fortsetzung der Integrationsarbeit auf dem bisherigen Niveau unmöglich wäre. Landesregierung und Landtag sind nun gefordert zu klären, ob Nachverhandlungen mit dem Bund in Betracht kommen, eine ergänzende Finanzierung aus dem Landeshaushalt möglich ist oder die Kommunen darauf verwiesen werden sollen, die gerade (erstmalig im Jahr 2019) halbwegs auskömmlich gegenfinanzierte Integrationsarbeit zurückzufahren. Wir halten es weiterhin für zwingend notwendig und angemessen, dass die Kommunen, die den Großteil der Integrationsaufgaben stellvertretend für den Gesamtstaat zu schultern 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 den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II.

Auch unter Zugrundelegung sonstiger 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 zu Beginn erwähnte sofiagutachten (dort S. 28). Danach konnten bis 2015 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. Anzeichen dafür, dass sich an dieser Situation seit 2015 etwas grundlegend geändert haben könnten, liegen nicht vor. Wie bereits angedeutet, wuchsen die Sozialausgaben der Kommunen – trotz der Hochkonjunkturphase – weiterhin stärker als ihre Einnahmen. Beispielhaft für die Kreise verdeutlicht dies die folgende Grafik:



## Entwicklung der Sozialaufwendungen der Kreise (ausgewählte Hilfearten - kumulierte Darstellung - netto - in T€)



- Kosten der Unterkunft und Heizung - Nettoausgaben nach Bundesbeteiligung
- Kinder- und Jugendhilfe
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen
- Hilfe zur Gesundheit
- Hilfe zum Lebensunterhalt
- Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen
- Hilfe zur Pflege

Darüber hinaus bereiten vielen Kommunen auch die künftigen Erträge der Gewerbesteuer erhebliche Sorgen, da es vielerorts konkrete Hinweise darauf gibt, dass mit signifikanten Ertragsrückgängen oder gar -einbrüchen zu rechnen ist, insbesondere mit Blick auf die Automobil(zulieferer)-Industrie.

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. Wir begrüßen daher ausdrücklich, dass der Verbundsatz wegen des Wegfalls eines sog. „pauschalen Belastungsausgleichs“ für etwaige Überzahlungen im Rahmen der kommunalen Beteiligung an den sog. Einheitslasten des Landes „echte“ 23 Prozent erreicht. Gleich-

wohl kann diese Verbesserung nur ein erster Schritt hin zu einer signifikanten Anhebung und mittelfristigen Rückkehr zu den Verbundsätzen von Anfang der 1980er-Jahre sein. Die Absenkung des Verbundsatzes von ursprünglich 28,5 Prozent in den GFG der Jahre 1982, 1983 und 1986, die zeitlich auch den Beginn des Aufwuchses der Kommunalverschuldung in Nordrhein-Westfalen markiert, entzieht seither den Kommunen jährlich – gemessen an der dem aktuellen GFG zugrundeliegenden verteilbaren Finanzausgleichsmasse – rund 3 Mrd. Euro. Sie ist die Hauptursache der strukturellen kommunalen Unterfinanzierung in Nordrhein-Westfalen. Trotz der zuletzt eingetrübten Aussichten bestehen für das Land weiterhin haushaltspolitische Spielräume, die genutzt werden müssen, um die Generationenaufgabe der Rückführung der (Alt-)Schulden des Landes NRW und seiner Kommunen anzupacken. Zu einer Lösung des Altschuldenproblems gehört dabei auch immer und in erster Linie die Verhinderung neuer Schulden. Dafür wäre die Wiedererhöhung des Verbundsatzes ein ganz wesentlicher Baustein.

Insofern ist auch dem Eindruck zu widersprechen, den die Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs stellenweise zu vermitteln versucht, wenn es etwa auf S. 49 im letzten Absatz heißt, in Anbetracht der Programme, die aktuell sowohl auf Landesebene wie auch auf Bundesebene für die Entlastung und Unterstützung der Kommunen aufgelegt worden seien bzw. die als Ergebnis der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ auf Bundesebene ggf. erwartet werden dürften, sei künftig eine weitere Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen zu erwarten. Da aber die bisherigen Entlastungen gerade noch nicht ausreichen und die Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ auf Bundesebene bislang ebenso wenig konkret sind wie Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen selbst zur Lösung der Altschuldenfrage, kann tatsächlich noch lange keine Entwarnung gegeben werden.

Neben die sachliche Notwendigkeit einer Erhöhung des Verbundsatzes tritt im Übrigen auch eine rechtliche. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW hat Anfang 2016 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 (anders hingegen der Gesetzentwurf, S. 50) und die es den Kommunen erlauben muss, nicht nur ihre Pflichtaufgaben, sondern darüber hinaus auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Trotz des guten Jahresergebnisses für die Kommunalhaushalte in 2017 zeigt eine langfristige Betrachtung, dass die Kommunen pflichtige und freiwillige Aufgaben nicht ohne Substanzverzehr finanzieren konnten. Dies hat zu einer Gesamtschuldenlast der NRW-Kommunen von über 61 Mrd. Euro Ende 2017 geführt. Insofern bleibt trotz der Rechtsprechung des VerfGH NRW (zuletzt Urteile vom 10.05.2016, Az. VerfGH 19/13 und 24/13) offen, ob die finanzielle Ausstattung der NRW-Kommunen den grundgesetzlichen Maßstäben aus Art. 28 Abs. 2 GG genügt.

## *2. Zu § 3 – Vorwegabzug, Voraberhöhung*

Die gegenüber der bisherigen Planung vorzeitige und nunmehr vollständige Streichung des Vorwegabzugs nach § 2 Abs. 3 Stärkungspaktgesetz, mit der eine spürbare Entlastung der Kommunen verbunden ist, erkennen wir ausdrücklich als Leistung der Landesregierung an. Wir begrüßen sehr, dass damit unseren in den letzten Jahren aufgestellten Forderungen entsprochen wird und den Kommunen dringend benötigte Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.

Die in § 3 Abs. 2 vorgesehene Voraberhöhung in Höhe von rund 216 Millionen Euro leitet folgerichtig für die Kommunen bestimmte und über den Länderanteil an der Umsatzsteuer fließende Mittel aus dem 5-Milliarden-Entlastungspaket des Bundes weiter.

### *3. Zu § 6 – Aufteilung der Schlüsselmasse*

Unabhängig von den finanzwissenschaftlich zu begutachtenden Fragestellungen und den Ergebnissen des sofia-Gutachtens muss ein Einstieg in die vom FiFo-Gutachten der Landesregierung (*Goerl/Rauch/Thöne*, a.a.O., S. 115 und 149 f.) 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.

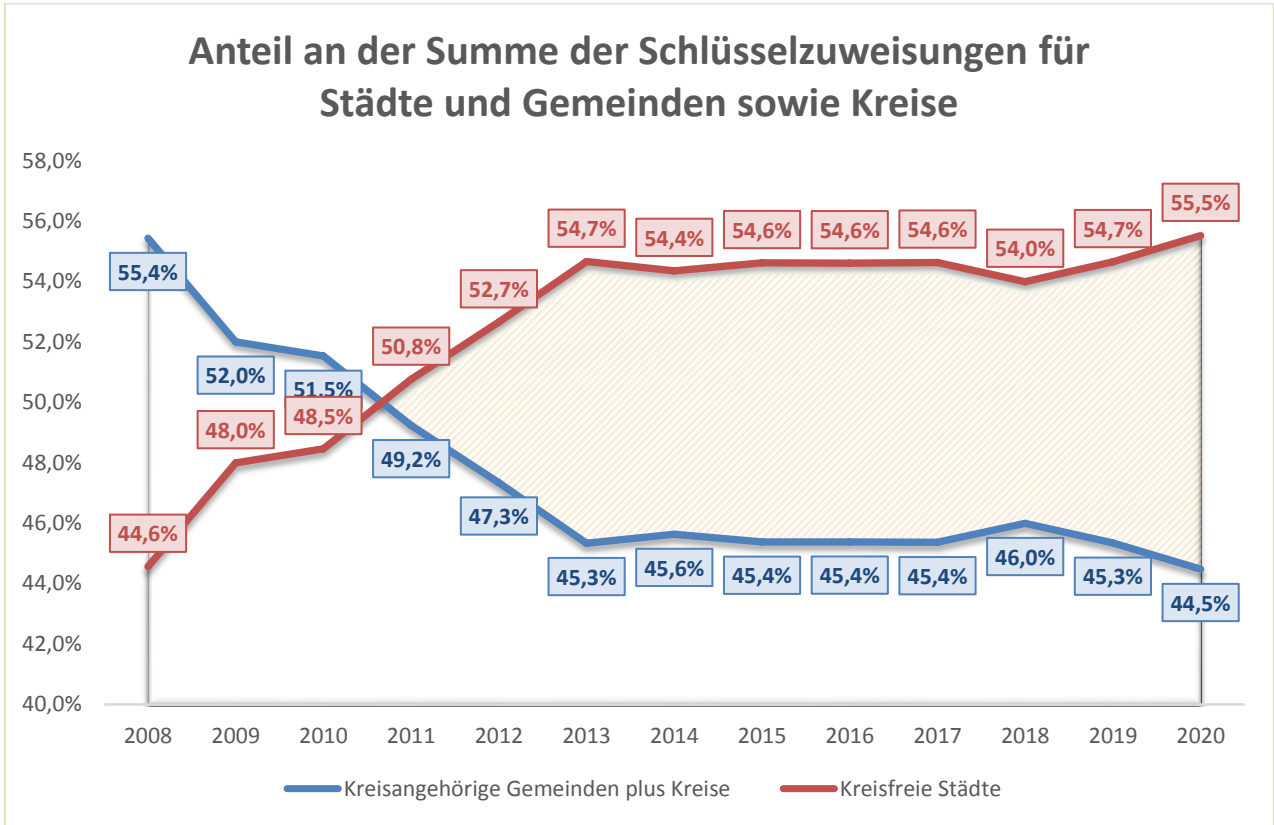
Die damit verbundene Anhebung der Teilschlüsselmassen für die Kreise und die Landschaftsverbände wird den Gemeinden nach dem gesetzlich in § 56 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW und § 22 Abs. 1 Satz 1 LVerbO NRW bestimmten Mechanismus über die Umlageeffekte zugutekommen und die mit niedrigeren Schlüsselzuweisungen 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 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 Gemeindeschlüsselmasse 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.

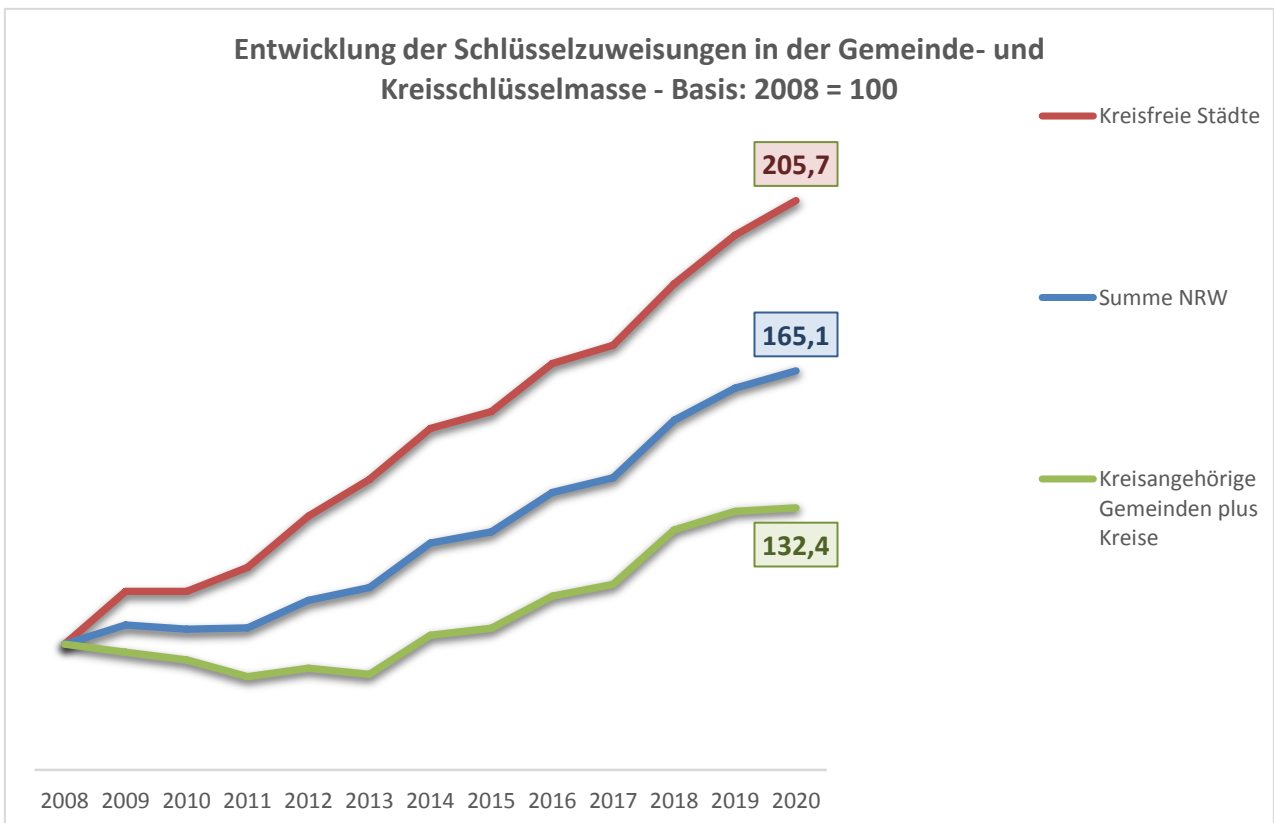
### *4. Zur Hauptansatzstaffel (§ 8 Abs. 3; Anlage 2)*

Die Einwohnerveredelung in Form der Hauptansatzstaffel ist abzuschaffen. Vor dem Hintergrund des interkommunalen Gleichbehandlungsgebotes sollten alle Einwohner aller Gemeinden stattdessen mit einheitlichem Gewicht 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 näher zu bestimmenden Sondersituation. Sie wären ggf. – wie beim Soziallastenansatz, Zentralitätsansatz und Flächenansatz – transparent durch entsprechende Nebenansätze zu berücksichtigen.

Die Auswirkungen der Einwohnerveredelung zeigen sich bei einem Blick auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen in den letzten zwölf GFG-Jahrgängen:



Nimmt man das Jahr 2008 als Ausgangspunkt für die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen, so stellt man insgesamt ein deutliches Wachstum fest, welches sich allerdings sehr ungleich verteilt:



Bei der Einordnung dieser Zahlen muss berücksichtigt werden, dass rd. 59 Prozent der Gesamtbevölkerung des Landes in kreisangehörigen Städten und Gemeinden leben. Nach dem Entwurf des GFG 2019 würde auf Einwohner des kreisangehörigen Raums eine durchschnittliche Schlüsselzuweisung von 386 Euro entfallen, verglichen mit 691 Euro für die Bewohner kreisfreier Städte.

Dass gegen die Hauptansatzstaffel erhebliche und wissenschaftlich vielfach begründete Bedenken bestehen, haben wir zuletzt in unserer bereits erwähnten Stellungnahme zur ifo-Studie (Anlage zur Landtags-Vorlage Nr. 17/1975) skizziert, auf die wir grundsätzlich verweisen. Bekräftigt sei hier noch einmal, dass die These, in einwohnerreicheren Städten und Gemeinden seien für die Erbringung öffentlicher Leistungen pro Kopf per se mehr Finanzmittel notwendig, um die notwendigen Ausgaben tätigen zu können, wissenschaftlich eindeutig **nicht** abgesichert, sondern vielmehr grundlegend in Frage zu stellen ist. Besonders fragwürdig ist der – lediglich als „Hilfskonstruktion“ etablierte – Verweis auf das tatsächliche Ausgabeverhalten und der dadurch praktizierte Rückschluss von Ausgabewille auf den Bedarf, wie es der im GFG seit Jahren praktizierte Methode letztlich zugrunde liegt. Ein solcher Ansatz bietet nicht nur keinen Anreiz für wirtschaftlich sinnvolles Verhalten, sondern im Gegenteil Anreize zur Erhöhung der Ausgaben.

Dabei liegt es nahe zu vermuten, dass durch einen höheren Agglomerationsgrad (etwa Unternehmensansiedlungs- und Arbeitskräftepotential) und Skaleneffekte bzw. die Fixkostendegression die Bereitstellung öffentlicher Leistungen im städtischen Bereich kostengünstiger ist als in eher ländlich geprägten Regionen, in denen weitere Wege zurückgelegt werden müssen und mehr Standorte erforderlich sind, um die gleiche Anzahl von Einwohnern gleichwertig zu versorgen (vgl. hierzu den Nachweis entsprechender Positionierungen in Literatur und Rechtsprechung in unserer Stellungnahme zur ifo-Studie, S. 37 f., Landtags-Vorlage Nr. 17/1975, S. 117 f.). Die Aufgaben der Kommunen nach nordrhein-westfälischer Rechtslage im kreisangehörigen Raum (Kreise, kreisangehörige Gemeinden und Landschaftsverbände) entsprechen jedenfalls in vollem Umfang denen des kreisfreien Raums (kreisfreie Städte und Landschaftsverbände). Eine Differenzierung bei der pauschalierten Abgeltung kann daher auch nicht auf ein angeblich unterschiedliches Aufgabenspektrum im Bereich pflichtiger Aufgaben gestützt werden.

**Wir verleihen daher auch an dieser Stelle noch einmal unserer Forderung Nachdruck, das System der Einwohnerveredelung – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen – einer grundlegenden und umfassenden wissenschaftlichen Überprüfung zu unterziehen, die auch alternative Grundverteilungsmechanismen einbezieht und damit den aktuellen Stand des wissenschaftlichen Diskurses fair und vollständig darstellt.**

Außerdem erhalten wir unsere im Rahmen der letztjährigen Stellungnahme zum Entwurf eines GFG 2019 geäußerte Kritik an der aktuell **linearen Ausgestaltung** der Hauptansatzstaffel und daran ausdrücklich aufrecht, dass sich der **50-prozentige Abschlag** im Rahmen der (Teil-)Umstellung auf die robuste Regression nach dem sofia-Gutachten nicht auch auf die Hauptansatzstaffel bezieht (zu beiden vgl. ausführlich Stellungnahme Nr. 17/838, dort unter 2. c) bb) (2) und (3)).

#### *5. Zu § 9 – Ermittlung der Steuerkraftmesszahl für die Gemeinden*

##### *a) Zum derzeitigen System der Einnahmekraftermittlung*

Die gemeindliche Einnahmekraft sollte dringend unter Nutzung fiktiver Hebesätze ermittelt werden, die nach Gemeindegrößenklassen gestaffelt sind. Nach Gemeindegrößenklassen gestaffelte fiktive Hebesätze

bildeten die tatsächliche Hebesatzlandschaft in Nordrhein-Westfalen deutlich realitätsgerechter ab als die aktuell zum Einsatz kommenden einheitlichen fiktiven Hebesätze.

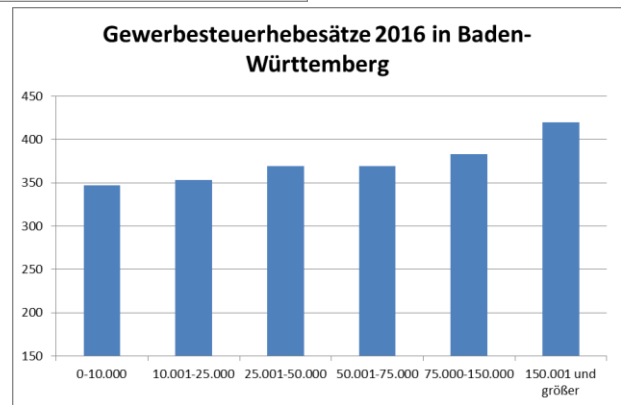
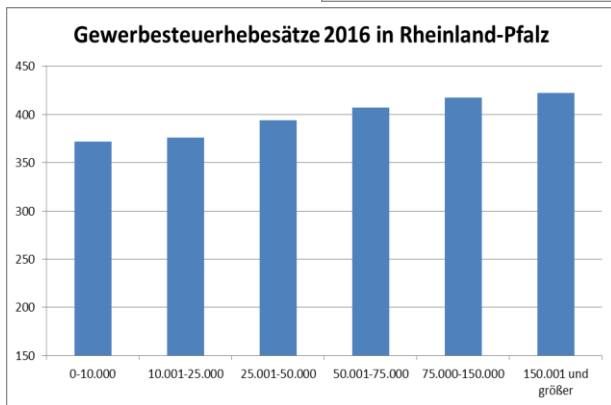
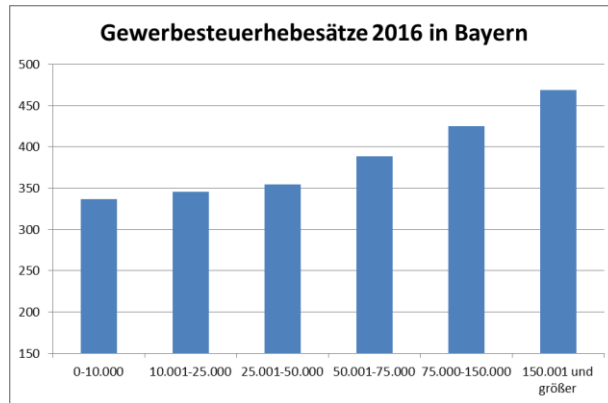
Die Ausführungen des FiFo-Gutachtens bestätigen den Befund, dass es einen signifikanten Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Hebesatzhöhe und der Einwohnerzahl gibt. Dem tritt auch das sofi-Gutachten in keiner Weise entgegen. Nach entsprechenden Aussagen aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW ist es eindeutig Aufgabe der Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich, die Steuerkraft zwar einerseits fiktiv (und damit gestaltungsunabhängig), auf der anderen Seite aber auch möglichst 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 vorgebrachten Argumente,

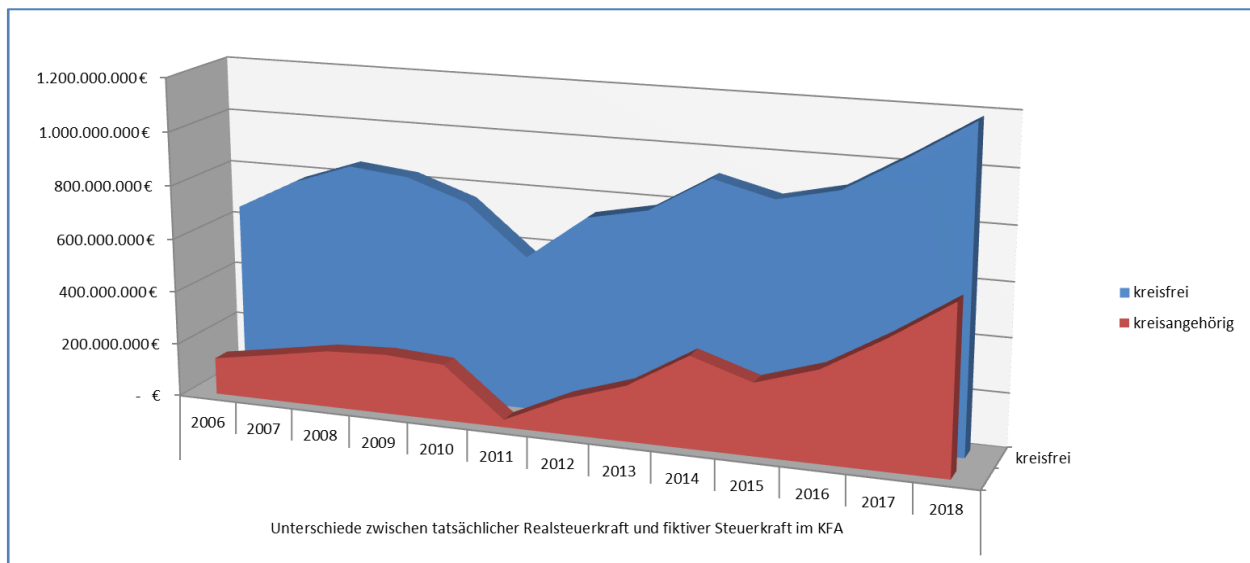
- die Haushalts- und Finanzlage der kleineren und mittleren Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sei aufgaben- und strukturbedingt per se günstiger,
- sie könnten sich daher im Vergleich zu den größeren, insbesondere kreisfreien Städten deutlich geringere Hebesätze leisten und würden also freiwillig auf Einnahmepotentiale verzichten (können),
- eine solche Strategie dürfe systembedingt nicht auch noch durch höhere Schlüsselzuweisungen belohnt werden,

sind 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.

Dass mit der Größe einer Gemeinde auch die Hebesätze steigen, ist also nicht überraschend, sondern geradezu zwingend. Dass dies auch tatsächlich so ist, ist seit langem nachgewiesen. Die Daten sind in den meisten deutschen Flächenländern eindeutig, wie die Beispiele aus den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz, in denen die Staffelklassen ähnlich wie in NRW strukturiert sind, belegen:



Für den Referenzzeitraum des GFG 2018 (01.07.2016 bis 30.06.2017) lagen die tatsächlichen Realsteuereinnahmen der Kommunen bei einem Gesamtbetrag von 15,764 Milliarden Euro. Als Finanzkraft angerechnet wurden tatsächlich 13,957 Milliarden Euro. Dieser Umstand wäre für sich genommen noch unkritisch, wenn die Unterzeichnung des tatsächlichen Aufkommens sich gleichmäßig auf die Gebietskörperschaften verteilen würde. Dies ist allerdings nicht der Fall. Tatsächlich liegt der nicht berücksichtigte Teil der realen Steuereinnahmen bei den kreisfreien Städten um rund 560 Millionen Euro höher als beim kreisangehörigen Raum! Dies ist auch keineswegs ein Sondereffekt des Jahres 2018, sondern wiederholt sich von Jahr zu Jahr, wie die nachfolgende Grafik belegt (die farbigen Flächen stellen jeweils die Differenz zwischen fiktiver und tatsächlicher Steuerkraft dar):



Die Tatsache, dass mit der Größe der Gemeinde auch die Hebesätze steigen, heißt auch: Diese Gemeinden nehmen mehr Steuern ein. Diese Mehreinnahmen werden aktuell aber ignoriert, soweit die Hebesätze über dem fiktiven Einheitshebesatz liegen!

Die Notwendigkeit gestaffelter fiktiver Hebesätze ergibt sich nicht zuletzt auch aufgrund einer **Gesamtbeurteilung des heutigen Systems der Bedarfs- und Steuerkraftermittlung**. Aktuell werden kleinere Städte und Gemeinden nicht nur durch die Hauptansatzstaffel, sondern zusätzlich auch noch durch einheitliche fiktive Hebesätze benachteiligt. Stattdessen könnte sofort und in Einklang mit den vorliegenden wissenschaftlichen Gutachten auf der Steuerkraftseite ein **Gegengewicht zum Hauptansatz** geschaffen werden. Der Hauptansatz stellt nach wie vor mit steigender Einwohnerzahl einen steigenden „Bedarf“ fest. **Spiegelbildlich hieße das für die Ermittlung der Finanzkraft, dass mit steigendem Hebesatz auch eine steigende Finanzkraft festgestellt werden muss. Das wäre nicht mehr als gerecht!**

Mit einer solchen Staffelung der Hebesätze gehen auch **keine Nachteile** einher. Richtig ist, dass im kommunalen Finanzausgleich fiktive Hebesätze zur Anwendung kommen müssen, damit einzelne Gemeinden ihre Finanzkraft nicht durch Änderung ihrer Hebesätze „steuern“ können. Dies ist aber auch bei einer Ermittlung anhand nach Größenklassen gestaffelter fiktiver Hebesätze nicht der Fall – denn an ihrer Größe kann die Gemeinde nichts ändern.

Mit einer solchen Staffelung der Hebesätze gehen **sogar Vorteile** einher. Im Landtag ist wiederholt über die (angeblich) steuertreibende Wirkung des fiktiven Hebesatzes im GFG diskutiert worden. Dieser müsse - so die Argumentation - gesenkt werden, um eine vermeintliche Steuererhöhungsspirale in NRW zu stoppen. Auch wenn wir die Argumente an dieser Stelle ausdrücklich nicht teilen: Eine Ermittlung der Finanzkraft anhand nach Größenklassen gestaffelter fiktiver Hebesätze führt dazu, dass sich eine Gemeinde nur noch an dem für ihre Größenklasse maßgeblichen fiktiven Hebesatz orientieren müsste. Wenn Gemeinden sich überhaupt an dem momentanen Hebesatz orientieren – dann nach oben. Dieser Schritt nach oben wäre bei gestaffelten Hebesätzen deutlich „kürzer“ als bei Beibehaltung des momentanen Durchschnittshebesatzes aller Gemeinden.

Einer Umsetzung dieses Instruments, das zum Austarieren beider Seiten des Ausgleichssystems geradezu zwingend erscheinen muss, steht nach dem Vorstehenden also nichts entgegen. **Wir fordern Landesregierung und Landtag daher auf, bereits im Rahmen der Vorbereitung eines GFG 2020 in konkrete Gespräche zur Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze einzusteigen und diese erstmalig im GFG 2020 vorzusehen.** Über die genaue Ausgestaltung des Instruments – etwa die Anzahl und Einteilung der Größenklassen – kann und sollte im Rahmen dieser Gespräche diskutiert werden.

*b) Zu den vorgesehenen fiktiven Hebesätzen (§ 9 Abs. 2 Nr. 1-3)*

Im GFG 2019 wurde erstmalig ein differenzierter Abschlag bei den fiktiven Hebesätzen vorgenommen – für die Grundsteuer A und B in Höhe von 10 %, für die Gewerbesteuer in Höhe von 6 %. Da die Ergebnisse des GFG 2019 insoweit auch für den Gesetzentwurf eines GFG 2020 übernommen werden (S. 64), setzt sich diese Mechanik fort, die seitens der Landesregierung mit einer Bremsung bzw. Reduzierung des Anstiegs der fiktiven Hebesätze begründet wird.

Wir halten derartige – im Übrigen sehr eng begrenzte – Anreizregelungen für fruchtlos und daher verfehlt, weil solche Maßnahmen aus kommunaler Sicht kaum zu einer Entspannung werden 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 finanziellen Anreizwirkung der fiktiven Hebesätze des GFG, sondern als unausweichliches Symptom der bereits beschriebenen 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.

Würde es die Landesregierung dagegen ernst mit einer stärkeren **Anreizwirkung** fiktiver Hebesätze nehmen, müsste sie umgehend die **Einführung von nach Gemeindegröße gestaffelten fiktiven Hebesätzen** vornehmen. Dies würde nicht nur die Verteilungsgerechtigkeit innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs drastisch erhöhen, sondern zugleich auch – soweit derartige Anreizwirkungen überhaupt zur Steuerung taugen können – eine tatsächlich wirkungsvolle und sachgerechte Form einer Anreizwirkung schaffen.

#### *6. Zu § 16 – Investitionspauschalen, Tilgung Sondervermögen, Aufwands-/Unterhaltungspauschale*

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die pauschalierten Zweckzuweisungen weiterhin 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 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.

Mit Blick auf eine mögliche Verlängerung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit dürfen wir bereits jetzt dafür werben, den Kommunen insoweit auch künftig das notwendige Vertrauen für die sachgemessene und ausgewogene Lösung ihrer Belange vor Ort zu schenken und die kommunale Selbstverwaltung damit sowohl ernst zu nehmen als auch effektiv zu stärken. Einigen Kommunen, die etwa im Bereich ihrer (wenigen) Schulen bereits viel erreichen konnten, werden so dringend notwendige Spielräume für Investitionen an anderer Stelle eröffnet. Und viele weitere Kommunen, deren Mittelbedarf im Schulbereich auch durch zusätzliche Förderprogramme von Bund und Land nicht auskömmlich gedeckt werden kann, wären auch weiterhin nicht daran gehindert, über die Schul-/Bildungspauschale hinaus auf weitere Mittel zuzugreifen, d. h. die Ausstattung ihrer Schulen über das aktuell mögliche Maß hinaus zu verbessern.

Die Beibehaltung und Erhöhung der Aufwands-/Unterhaltungspauschale im GFG 2020 ist ebenfalls sehr zu begrüßen. Die Feststellung, dass ein Investitions- und Sanierungsstau besteht, der abgebaut werden muss, ist richtig. Der Verzicht auf eine Zweckbindung zugunsten flexibler Einsatzmöglichkeiten ist ein gutes Zeichen, dass die Landesregierung die kommunale Handlungsfreiheit und die Eigenverantwortung der Gemeinden achtet. Auch die hälftige Verteilung nach den Maßstäben Einwohner und Fläche ist beispielgebend. Das Instrument sollte weiter ausgebaut werden.

Der Landkreistag weist darauf hin, dass auch die Kreise einen beträchtlichen Sanierungs-/Modernisierungsbedarf bei den von ihnen im Rahmen ihrer Allzuständigkeit für alle überörtlichen Aufga-

ben und ihrer Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion unterhaltenen Einrichtungen und Infrastrukturen haben.

#### *7. Zu §§ 17 und 18 – Schulpauschale/Bildungspauschale, Sportpauschale*

Wir begrüßen ausdrücklich die Dynamisierung der Schulpauschale/Bildungspauschale und der Sportpauschale.

Außerdem begrüßen wir die geplante Erweiterung der Verwendungsmöglichkeiten der Schulpauschale/Bildungspauschale, die sich einerseits in einer begrifflichen Öffnung („Schulen“) und andererseits in einer Anpassung des sog. „Schulpauschalenerlasses“ der Landesregierung niederschlagen soll. Dieses Anliegen der Landesregierung werden wir in künftigen Gesprächen zur Anpassung des Erlasses gern konstruktiv unterstützen. Es bestärkt uns ganz allgemein in unserer Forderung, die vorhandenen Pauschalen weiter zu flexibilisieren und beispielsweise sonstige (konsumtive) Unterhaltungsaufwendungen in die Förderzwecke einzubeziehen. Dies gilt momentan insbesondere für die Verwendungsmöglichkeiten der Schulpauschale/Bildungspauschale, deren Einzelheiten im Erlasswege festgelegt werden. Im aktuellen Erlass vom 23. Mai 2013 werden die Verwendungszwecke u. a. dahingehend beschränkt, dass die Schulpauschale/Bildungspauschale nicht zur Deckung von Aufwendungen und Auszahlungen für Personal, für Schülerfahrkosten, für Lernmittel und für die Beschaffung von nicht zum Anlagevermögen zählenden beweglichen Gegenständen oder sonstigen Unterhaltungsaufwendungen verwendet werden darf, die keine Bauunterhaltungsaufwendungen sind. Diese Beschränkung verhindert vielerorts die Lösung drängender Probleme der Ausfinanzierung laufenden Aufwands – gerade im Bereich einer Unterhaltung digitaler Infrastruktur, die erhebliche Dimensionen annehmen kann und bei dem Aufbau entsprechender Infrastruktur stets mitgedacht werden muss. Durch die momentane Mittelkumulation aus verschiedenen Quellen im Schulbereich – neben der Schulpauschale/Bildungspauschale stehen Mittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ sowie aus dem Digitalpakt zur Verfügung – verliert der investive Schwerpunkt der Schulpauschale/Bildungspauschale zunehmend an Bedeutung, sodass eine Öffnung der Verwendungsbreite angemessen erscheint.

Unabhängig davon halten wir aber unsere Forderung nach dauerhaft tragfähigen Finanzierungsstrukturen für die Digitalisierung der Schulen aufrecht.

#### *8. Zu § 19 Abs. 2 Nr. 2 – Abwassergebührenhilfe*

Das Verfahren im Rahmen der Abwassergebührenhilfe, wegen einer grundlegenden Evaluierung den fiktiven Gebührensatz für das Jahr 2020 erstmalig nicht zu erhöhen, sondern fortzuschreiben, können wir – verbunden mit der bekundeten Absicht, keine anspruchsberechtigte Gemeinde schlechter als im Vorjahr zu stellen – nachvollziehen. Für die zu erwartende Einbindung in das Evaluierungsverfahren stehen wir gern zur Verfügung.

### **III. Zu Teil 5 des Gesetzentwurfs – hier: Ermittlung der maßgeblichen Einwohnerzahl (§ 27 Abs. 3)**

Mit dem GFG 2019 wurde in § 27 Abs. 3 Satz 1 wieder zu Regelungen der Vorjahre zurückgekehrt und der 31. Dezember des jeweiligen Vorvorjahres (also 2017) zum Stichtag für die Einwohnerzahl bestimmt. Im GFG 2018 war angesichts massiver Probleme bei der Bevölkerungsstatistik, die möglicherweise auf den Flüchtlingszuzug ab dem Herbst 2015 zurückzuführen sind, der Stichtag 30.06.2016 gesetzt worden. Dem

Vernehmen nach konnte IT.NRW als zuständige Landesbehörde die erforderlichen Korrekturen allerdings immer noch nicht abschließen; es existieren immer noch Abweichungen zwischen den örtlichen Einwohnermeldedaten und den IT.NRW vorliegenden Angaben. Unabhängig von der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 09.07.2019 (Az. VerfGH 37/14 – zum GFG 2014) sind Melde- und Statistikbehörden weiterhin aufgerufen, ggf. bestehende Abweichungen aufzuklären und zu korrigieren.

### B. Zu Artikel 2 – Entwurf zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes

Mit der vollständigen Streichung des GFG-Vorwegabzugs zur Mitfinanzierung des Stärkungspakts korrespondiert auch eine entsprechende Änderung des Stärkungspaktgesetzes selbst. Wir dürfen insoweit auf unsere Ausführungen unter A. II. 2. verweisen.

Wir bitten darum, unsere Anmerkungen im weiteren Verfahren zu berücksichtigen, und stehen im Rahmen der Anhörung für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher  
Beigeordneter  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen