

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4325

A02, A07

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 1. Oktober 2021

**Gesetz zur Regelung der
Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen
an die Gemeinden und Gemeindeverbände
im Haushaltsjahr 2022
(Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 – GFG 2022)**

**Gesetzentwurf der Landesregierung
– Landtagsdrucksache 17/14702 –**

Stellungnahme von

**Professor Dr. Uwe Schneidewind,
Stadt Wuppertal**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete,

im Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2022 erfolgen einige Änderungen, die eine hohe Relevanz für die Finanzen solcher Städte haben, die aufgrund eines langjährigen Strukturwandels große Finanzprobleme aufweisen, und die, wie Wuppertal, in den letzten 10 Jahren u.a. mit Hilfe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen und finanzieller Entlastung durch den Bund einer Lösung dieser Probleme schrittweise nähergekommen sind. Durch die Corona-Pandemie ist dieser Weg derzeit unterbrochen. Die beabsichtigte Differenzierung der fiktiven Hebesätze bedeutet aber für Wuppertal, wie auch für viele andere Städte mit gleichen Problemen, gegenüber der bisherigen Regelung einen dauerhaften Verlust von Einnahmen. Damit ist nicht nur der Konsolidierungsweg gefährdet, sondern stehen auch viele wichtige Investitionen, die den Strukturwandel

befördern sollen, die uns aber vor allem beim wichtigen Ziel der Klimawende weiterbringen sollen, zur Disposition. Insofern möchte mich für die Einladung zur Anhörung bedanken, um zum GFG-Entwurf Stellung nehmen zu können.

In der Stellungnahme werde ich folgende Punkte aufgreifen:

- die kreditfinanzierte Aufstockung der Finanzausgleichsmasse,
- die Differenzierung der fiktiven Hebesätze nach dem Rechtsstatus der Gemeinden und
- die erneute Erhöhung der Aufwands- und investitionspauschale.

Die im Rahmen der Grunddatenanpassung vorgenommenen Änderungen sind nicht Gegenstand der Stellungnahme. Da hierbei keine systematischen Änderungen vorgenommen werden, resultieren Verschiebungen aus der Änderung der Rahmenbedingungen.

– Kreditfinanzierte Aufstockung der Finanzausgleichsmasse zum Ausgleich der pandemiebedingten Minderung der Verbundmasse –

Ich begrüße ausdrücklich, dass die Landesregierung die coronabedingte Minderung der Finanzausgleichsmasse erneut zur Stabilisierung der Finanzen der nordrhein-westfälischen Kommunen aufstockt. Damit erfolgt zugleich eine Erhöhung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um 3,46 %. Das ist ein wichtiger Beitrag, um die Kommunen arbeitsfähig zu halten, denn coronabedingt werden die übrigen Einnahmen der Kommunen vermutlich immer noch kleiner ausfallen als vor der Krise. Die Ausgaben steigen aber weiter.

Wie im Vorjahr ist die Aufstockung in Höhe von (vorläufig) 930,1 Mio. Euro aber kreditiert. Zusammen wären somit künftig Finanzmittel von 1,87 Mrd. Euro aus der Finanzausgleichsmasse an das Land zurückzuzahlen. Da Wuppertal, wie auch die Kommunen im Aktionsbündnis NRW, in einem hohen Maße aus den Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs finanziert werden, werden sie also auch von der Rückzahlung überdurchschnittlich betroffen sein. Angesichts von Liquiditätskrediten am 31.12.2020 in Höhe von landesweit 22,5 Mrd. Euro (einschl. Wertpapiersschulden für Liquiditätszwecke) bzw. von rund 1,0 Mrd. Euro in Wuppertal, scheint die Rückzahlung kaum möglich. Zudem müssen die Kredite aus der Corona-Isolierung ebenfalls getilgt werden. Deren Höhe hängt wiederum davon ab, wie schnell wir wieder an die „alte“ Finanzsituation vor der Krise anknüpfen können und in welchem Umfang den Kommunen noch Finanzhilfen gewährt werden.

Zur Erinnerung: Der aus der Finanzausgleichsmasse von 2012 bis 2021 in Teilbeträgen entnommene kommunale Beitrag zur Abfinanzierung des Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW betrug insgesamt knapp 350 Mio. Euro. 10 Jahre brauchte es, um die kommunale Mitfinanzierung der Maßnahmen im Rahmen des Konjunkturpaktes II

zur Überwindung der aus der Banken- und Finanzkrise resultierenden Wirtschaftskrise mitzufinanzieren. Jetzt sollen also 1,87 Mrd. Euro zurückgezahlt werden. Ich sehe nicht, wie das in wiederum 10 Jahren gelingen soll. Denn wenn wir unsere Finanzverantwortung generationsgerecht ausüben wollen, dann können wir das Problem nicht auf die lange Bank schieben.

Ich sehe, dass das Land die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse selbst auch nur durch Schuldenaufnahme finanzieren kann. Insofern ist die Kreditierung im Finanzausgleich nachvollziehbar. Vor dem Hintergrund der kommunalen Gesamtverschuldung, deren Lösung zu Beginn der Legislaturperiode von der Landesregierung angekündigt worden war, die bisher aber in keinsten Weise im Ansatz erkennbar geworden ist, ergibt sich also eine Problemsituation, die wieder tiefe Einschnitte in die kommunalen Haushalte erfordern würde. Dort gibt es aber nichts mehr einzusparen. Im Gegenteil: Digitalisierung, Klimakrise, der Ausbau der Kinderbetreuung etc. lassen die Finanzbedarfe wachsen.

Am Ende steht zu befürchten, dass die Kommunalaufsicht – wie schon in der Vergangenheit – wieder darauf dringen wird, die Realsteuerhebesätze zu erhöhen, denn auch sie wird keinen substanziellen Einsparvorschläge mehr machen können. Damit bin ich bei dem zweiten sehr kritischen Punkt der geplanten Änderungen am Gemeindefinanzausgleichsgesetz, der Differenzierung der fiktiven Hebesätze nach kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

– Differenzierung der fiktiven Hebesätze –

Künftig sollen die fiktiven Hebesätze der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer im Steuerkraft-Bedarfsausgleich nach der Rechtsstellung der Städte und Gemeinden differenziert werden. Maßgeblich sollen dann die jeweiligen landesweiten Durchschnittshebesätze sein. Die Anpassung soll in zwei Schritten erfolgen, um die Umverteilungswirkung von den kreisfreien Städten zu den Kreisen nicht sofort voll durchschlagen zu lassen. Allein im ersten Schritt verlieren dadurch die kreisfreien Städte rund 94 Mio. Euro an die kreisangehörigen Gemeinden.

Die Verwendung fiktiver, an den Landesdurchschnitten orientierter Hebesätze bei der Steuerkraftberechnung ist notwendig, um ein strategisches Verhalten der Kommunen bei der Hebesatzgestaltung auszuschließen. Die Wirkung der Festlegung besteht darin, dass Gemeinden, deren Realsteuerhebesätze unter dem fiktiven Hebesatz liegen, ein höherer Steuerertrag zugerechnet wird, als sie mit ihren tatsächlichen Hebesätzen erreicht haben – sie erscheinen „reicher“. Umgekehrt verhält es sich mit Gemeinden, deren tatsächliche Hebesätze über den fiktiven Hebesätzen liegen. Die zentrale Frage ist dabei: Woran soll sich die Festlegung des fiktiven Hebesatzes orientieren?

Die Landesregierung stützt sich bei ihrer geplanten Differenzierung der fiktiven Hebesätze auf das Gutachten von Feld, Bury und Weber.¹ Diese waren im Rahmen ihrer umfassenden Analyse der regressionsanalytischen Bedarfsbestimmung der Frage nachgegangen, ob – analog zur einwohnerzahlabhängigen Bedarfsseite – „ein von der Einwohnerzahl abhängiges, unterschiedliches Verhalten in der Setzung der Realsteuerhebesätze vorliegt“². Dies ließ sich jedoch nicht bestätigen. Dafür stellten die Gutachter aber fest, „dass institutionelle Charakteristika der Gemeinden eine bedeutende Rolle spielen“.³ Mit anderen Worten: Die Hebesätze der kreisfreien Städte liegen „statistisch und ökonomisch signifikant oberhalb jener der kreisangehörigen Gemeinden,“ woraus die Schlussfolgerung gezogen wird, dass „dass die Nivellierungshebesätze der kreisangehörigen Gemeinden für diese Gemeinden einen systematisch zu hoch angesetzten Wert widerspiegeln.“⁴ Das führt zu der Empfehlung einer Differenzierung der Realsteuerhebesätze nach kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden.

Die Frage, warum kreisfreie Städte höhere Hebesätze haben als kreisangehörige Gemeinden, wird dabei nicht gestellt. Ein erster Hinweis darauf, dass bei der Festlegung der Realsteuerhebesätze anderen Kriterien eine Rolle spielen als bei der Ausgabenbestimmung, lässt sich am Beispiel der Stadt Monheim feststellen. Der Gewerbesteuerhebesatz von 250 % hat nichts mit der Rechtsstellung der Stadt zu tun, sondern mit der seit 2012 verfolgten besonderen Steueroasenpolitik. Mit ihrem dadurch generierten Steuerpotenzial senkt die 41 000 Einwohnerstadt den landesweiten Gewerbesteuerhebesatzdurchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden (10,6 Mio. Einwohner) im Jahr 2020 um 10 %-Punkte von 447 auf 437 %! Im Jahr 2019 betrug der Senkungseffekt sogar 13 %-Punkte (448 auf 435 %). Der gleiche Effekt lässt sich 2020 auch für die Stadt Leverkusen in Bezug auf die kreisfreien Städte beobachten.

Auch die Realsteuerhebesätze der Städte, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnehmen, haben nichts mit ihrer Rechtsstellung zu tun. Sie sind vielmehr Ergebnis der fiskalischen Notlage und hoher Liquiditätskreditbestände. Sie mussten im Rahmen der Haushaltskonsolidierung so gesetzt werden – auch, um die Bedingungen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen zu erfüllen. Ich möchte dazu auf die hier vorliegende Stellungnahme von Herrn Dr. Busch verweisen, der den Zusammenhang von Hebesätzen und Liquiditätskrediten, d. h. von Finanznot, regressionsanalytisch herausgearbeitet hat. Die Bedeutung der Liquiditätskredite war dabei deutlich stärker als die der Rechtsstellung. Auch spielen Lage und wirtschaftliche Stärke eine Rolle. Insofern ist die schlichte Ableitung differenzierter Hebesätze anhand der Rechtsstellung nicht tragfähig.

¹ Vgl. FELD, L./BURY, Y./WEBER, Ph. (2020): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur weiteren/ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Freiburg, S. 82-84.

² Ebd., S. 83.

³ Ebd., S. 83.

⁴ Ebd., S. 84.

Eine methodische saubere Ableitung fiktiver Hebesätze, insbesondere von differenzierten Realsteuerhebesätzen verlangte aber der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in seinem Urteil vom 6. Juli 1993,⁵ als er die damalige Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen lediglich als „verfassungsrechtlich noch hinnehmbar“⁶ bezeichnete. Die schrittweise Abschaffung differenzierter fiktiver Hebesätze in den Jahren 1996 bis 1998 wurde dann vom Verfassungsgerichtshof im Jahr 1998 auch nicht beanstandet.⁷ Gleichwohl lehnt das Verfassungsgericht differenzierte Hebesätze nicht grundsätzlich ab. „Bislang gibt es allerdings keine wissenschaftlich fundierte und allgemein anerkannte Methode zur sachgerechten Ermittlung der Möglichkeiten einer Gemeinde bei der Bemessung der Hebesätze für die Realsteuern.“⁸ Auch das Gutachten von Feld, Bury und Weber liefert auf den knapp drei Seiten diese Grundlage keinesfalls.⁹

Ein wesentlicher Grundsatz des Verfassungsgerichtshofes ist immer wieder das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Gerade die Differenzierung nach der Rechtsstellung verfehlt aber dieses Ziel, denn spätestens mit dem Städteregion Aachen Gesetz, durch das die Stadt Aachen faktisch zu einer kreisangehörigen Stadt wurde und so auch im Finanzausgleich behandelt wird, bildet die Rechtsstellung lediglich ein Organisationsprinzip ab. Worin unterscheidet sich Aachen mit seinen rund 248 000 Einwohner in seinem Hebesatzpotenzial von den gleich großen Städten Krefeld, Mönchengladbach, Oberhausen oder Gelsenkirchen? Selbst die Solitärlage des Oberzentrums Aachen bleibt im Rahmen der insgesamt hoch verdichteten Siedlungsstruktur in Nordrhein-Westfalen kein Kriterium. Hier können noch weitere Vergleiche aufgeführt werden. Was unterscheidet die kreisfreien Städte Leverkusen und Mülheim an der Ruhr von den kreisangehörigen Städten Neuss und Paderborn, was Bottrop und Remscheid von Moers, Recklinghausen, Gütersloh, Siegen und Witten?

Das eigentliche Problem besteht in der konsolidierungsbedingten Dynamik der Realsteuerhebesätze und damit des Landesdurchschnitts in den letzten 10 Jahren, durch die ein Anpassungsdruck auch auf Kommunen ohne Finanzprobleme ausgelöst wird. Aber: „Ein gewisser Anpassungsdruck ist verfassungsrechtlich hinzunehmen“, so das Verfassungsgericht.¹⁰ Ich will hier eine Aufwärtsspirale, die ja durch einen Abzug bei den fiktiven Hebesätzen schon gebremst wurde, nicht wegdiskutieren. Jedoch – und da komme ich zu meinem ersten Kritikpunkt wieder zurück: Solange auf die Städte insbesondere des Aktionsbündnisses so hohe Altlasten drücken und die Landesregierung nicht mit einer Lösung wie in Hessen oder dem Saarland an das Grundproblem

⁵ Vgl. Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 06.07.1993, S. 22.

⁶ Ebd., S. 18.

⁷ Vgl. Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 09.07.1998, S. 40-45.

⁸ Ebd., S. 42.

⁹ Man bedenke dazu im Vergleich den gutachterlichen Aufwand, der für die Ableitung der Bedarfsmessung in den letzten Jahren betrieben wurde. Vgl. dazu Im Gesetzentwurf zum GFG 2022 die Ausführung auf S. 54.

¹⁰ Ebd., S. 44.

herangeht, solange wird es diese Dynamik geben – erst recht unter den nochmals verschärften Bedingungen der Corona-Krise.

Mit der Differenzierung der fiktiven Hebesätze wird die Finanzkrise der Städte nochmals verschärft und gegen eine Lösung des Problems gearbeitet. Dabei hat die Landesregierung schon seit drei Jahren mit einem anderen Instrument die Umverteilung von Finanzmitteln in den kreisangehörigen Raum eingeleitet.

– Aufwands- und Unterhaltspauschale –

Die 2019 eingeführte Aufwands- und Unterhaltspauschale soll mit dem GFG 2022 erneut aufgestockt werden: + 30 Mio. Euro bzw. 21,43 % auf 170 Mio. Euro. Dazu werden die ab 2022 nicht mehr benötigten Finanzmittel zur Abfinanzierung des Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW (30,1 Mio. Euro) eingesetzt. Im Jahr 2012 wurden diese Finanzmittel aus der Finanzausgleichsmasse entnommen, um die kommunale Mitfinanzierung der Maßnahmen im Rahmen des Konjunkturpaktes II zur Überwindung der aus der Banken- und Finanzkrise resultierenden Wirtschaftskrise sicherzustellen. Statt sie wieder vollständig in die Finanzausgleichsmasse zurückzuführen, findet eine Umschichtung in eine Pauschale statt, die im Rahmen der eigentlichen Bedarfsmessung ein unsystematisch eingebrachter Fremdkörper darstellt. Die Pauschale steigt damit sechsmal so stark wie die verteilbare Finanzausgleichsmasse bzw. die Schlüsselzuweisungen (jew. 3,46 %).

– Gesamtbewertung –

Wuppertal und viele andere nordrhein-westfälische Städte mit großen Finanzproblemen werden durch die geplanten Änderungen im GFG 2022 deutlich negativ in ihrer Finanzausstattung betroffen. Die weitere Umschichtung von Finanzmitteln zugunsten einer nicht an Bedarfsmaßstäben orientierten Aufwands- und Unterhaltspauschale ist problematisch aber weniger gravierend als die Einführung von am Rechtsstatus der Kommunen orientierten Differenzierung der fiktiven Hebesätze. Die erkennbar anhaltende Umschichtung von Finanzmitteln zu Lasten vor allem finanzschwacher kreisfreien Städte ist abzulehnen.

Vor dem Hintergrund der ungelösten Altlastenproblematik und der krisenbedingt zu erwartenden höheren Verschuldung wird auch die Kreditierung von mittlerweile 1,87 Mrd. Euro im Kommunalen Finanzausgleich zu einer schweren Hypothek. Dazu muss sehr bald eine grundsätzliche Lösung und eine Perspektive erarbeitet werden, um die erfolgreiche Konsolidierungsweg der letzten Jahre fortsetzen und die Herausforderungen der Zukunft angehen zu können.

Wuppertal, 23.09.2021



Uwe Schneidewind
Oberbürgermeister