

Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers



Städtetag NRW | Gereonstraße 18-32 | 50670 Köln

Herrn Präsidenten
des Landtags NRW
André Kuper, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Stichwort: A02 – GFG 2022 – 01.10.2021

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4327

A02, A07

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

23. September 2021/Si

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Entwurf der Landesregierung für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 Stellung nehmen zu können und machen hiervon gerne Gebrauch.

Angesichts der weitgehenden Regelungsvorhaben, die eine tiefere Bewertung notwendig machen, möchten wir vorweg auf die wichtigsten Punkte zusammenfassend hinweisen

- Die vorgesehene **Stabilisierung der Verbundmasse** im Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 auf den ursprünglichen Planungswert von rund 14 Mrd. Euro ist richtig. Sie ist notwendig, um die corona-bedingten Schäden in den kommunalen Haushalten auf ein vertretbares Maß zu begrenzen. Auf die vorgesehene Rückzahlungsverpflichtung sollte jedoch verzichtet werden. Es ist mittelfristig nicht damit zu rechnen, dass die kommunale Finanzsituation entsprechende Kürzungen zulässt, ohne gravierende Einschnitte bei den kommunalen Investitionen und den freiwilligen Leistungen der Städte hervorzurufen.

Kontakt

Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin
des Geschäftsführer
verena.goeppert@staedtetag.de
Gereonstraße 18-32
50670 Köln

Telefon 0221 3771-700
Telefax 0221 3771-209

www.staedtetag-nrw.de

Aktenzeichen
20.10.22 N

- Die mit den Eckpunkten für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 vorgesehenen Eingriffe in die horizontale Ausgleichssystematik sind inakzeptabel. Die **Differenzierung der fiktiven Hebesätze** bei der Steuerkraftermittlung, aber auch die nur hälftige Umsetzung der längst überfälligen Grunddatenaktualisierung entziehen den Städten Finanzmittel in wesentlichem Umfang ohne nachvollziehbare Begründung.
- Die **Aufwands-/Unterhaltungspauschale** steht einer bedarfsorientierten und finanzkraftabhängigen Schlüsselmittelverteilung entgegen. Trotzdem soll sie zum wiederholten Mal überproportional angehoben werden. Wir fordern weiterhin den vollständigen Wegfall dieses systemfremden Umverteilungsvehikels.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Verteilbare Finanzausgleichsmasse

Es ist richtig, dass die verteilbare Finanzausgleichsmasse wie bereits im Vorjahr durch eine ergänzende Zuweisung aus Landesmitteln so gestützt werden soll, dass der Planwert „vor Corona“ nach dem Orientierungsdatenerlass vom 2. August 2019 in absoluter Höhe erreicht wird. Wir erkennen ausdrücklich an, dass die Landesregierung um eine angemessene Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs bemüht ist und dafür auch erneut auf Mittel des Landes-Rettungsschirms zurückgreifen will. Angesichts der anhaltenden haushalterischen Stresssituation in den Städten begrüßen wir sehr, dass ein Rückgang der Schlüsselzuweisungen vermieden wird und sogar das ursprünglich geplante Wachstum erreicht werden soll.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Aufstockungsbetrag in späteren Haushaltsjahren aus dem Aufwuchs der kommunalen Finanzausgleichsmasse wieder dem Landeshaushalt zufließen. Diese Festlegung halten wir für falsch: Mittelfristig ist nicht damit zu rechnen, dass die Entwicklung des Steuerverbunds, geschweige denn die allgemeine kommunale Finanzsituation entsprechende Kürzungen zulässt.

Das Land ist in der Pflicht, die Städte mit ausreichenden Finanzmitteln auszustatten. Das GFG 2022 und alle zukünftigen Gemeindefinanzierungsgesetze müssen sich an den verfassungsrechtlichen Maßstäben einer angemessenen Mindestfinanzausstattung messen lassen. Betrachtet man die strukturelle Ausgangslage der nordrhein-westfälischen Kommunen vor der Krise, die investiven Nachholbedarfe sowie die zunächst nur buchungstechnisch isolierten Corona-Lasten, so ist auf absehbare Zeit eine Stärkung der kommunalen Finanzausstattung notwendig. Für Kürzungen der Verbundmasse ist kein Raum, vielmehr wäre eine dauerhafte Aufstockung des Verbundsatzes angezeigt.

Steuerkraftermittlung

Der Städtetag NRW lehnt eine differenzierende Steuerkraftermittlung weiterhin deutlich ab: Anders als in den Eckpunkten behauptet, kann durch eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze keine größere Realitätsnähe der fiktiven Steuerkraftermittlung erreicht werden. Dieses Argument leitet sich aus einer abstrakten, rein zahlenmäßigen Betrachtung ab und lässt jeglichen Sachzusammenhang unberücksichtigt.

So hat das Gutachten des Walter Eucken Instituts (WEI) unter Leitung von Prof. Lars P. Feld ausschließlich einen ökonomisch und statistisch signifikanten Hebesatzunterschied zwischen den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden festgehalten. Eine inhaltliche Begründung, *warum* die kreisfreien Städte *aufgrund ihrer Rechtsstellung* höhere Hebesätze aufweisen sollen, bleibt das WEI-Gutachten jedoch schuldig. Auch der Gesetzentwurf beruft sich ausschließlich auf das Rechenergebnis der Gutachter.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen hat bereits in seinem Urteil vom 6. Juli 1993 (VerfGH 9/92 und 22/92) Maßstäbe für differenzierte fiktive Hebesätze formuliert: Der Gesetzgeber sei darauf angewiesen, „auf Umstände abzustellen, denen er selbst in seiner Bewertung Aussagekraft für die Möglichkeiten der Gemeinden zur Bemessung der Realsteuern beimißt“. Die Differenzierung begegne im Hinblick auf das interkommunale Gleichbehandlungsgebot dann keinen Bedenken, „wenn einerseits die Ausschöpfung aller Erkenntnismöglichkeiten deutlich günstigere Voraussetzungen für die Festsetzung höherer Hebesätze bei den größeren Gemeinden ergibt und wenn andererseits alle Gemeinden mit in etwa ähnlichen Voraussetzungen derselben Gruppe zugewiesen werden.“

Diese Voraussetzungen erfüllt die in den Eckpunkten zum GFG 2022 vorgesehene Unterscheidung nach der Rechtsstellung „kreisfrei“/„kreisangehörig“ nicht. Anders als behauptet, führt die Trennung der gemeindlichen Ebene in zwei grob unterschiedene Gruppen nicht zu einem realitätsnäheren Abbild, geschweige denn zu einer „gerechteren“ Berücksichtigung des tatsächlichen Hebesatzpotentials. Denn die individuellen Hebesatzentscheidungen der Städte und Gemeinden beruhen auf vielfältigen Einflussfaktoren, wobei Konsolidierungszwänge im Vordergrund stehen. Die Berechnungen des Sachverständigen Dr. Busch (Lt.-Stellungn. 17/4295) unterstreichen dies.

Gerade strukturschwache Städte waren in der Vergangenheit aufgrund mangelnder Finanzausstattung und aufsichtsrechtlicher Maßnahmen zu Erhöhungen der Realsteuerhebesätze gezwungen. In ihrem aktuellen Gesamtbericht der überörtlichen Prüfung der kreisfreien Städte führt die Gemeindeprüfungsanstalt NRW aus, dass „die Grundsteuer B der wesentliche Hebel zur Ertragssteigerung und damit zur Haushaltskonsolidierung“ in den kreisfreien Städten bleibt. HSP-Genehmigungsschreiben der Bezirksregierungen betonen die Notwendigkeit von

Hebesatzerhöhungen als Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen der Sanierungsplanungen oder sehen solche Erhöhungen zur Abdeckung von Umsetzungsrisiken in diesen Sanierungsplänen vor.

Es wäre ein fatales Signal für die betroffenen Städte, wenn das Land, das über viele Jahre durch haushaltsrechtliche Regelungen und aufsichtliche Maßnahmen zur konsolidierungsbedingten Erhöhung der Hebesätze drängt, einige Jahre später eben diesen Städten günstigere Voraussetzungen für die Festsetzung höherer Hebesätze zuschreiben will und diese zu ihrem Nachteil bei der fiktiven Steuerkraftermittlung verrechnen will.

Während in vielen nordrhein-westfälischen Städten Haushaltskonsolidierung das Handeln der Kommunen bestimmt hat, wurden aber auch vorhandene Spielräume zu deutlichen Hebesatzsenkungen (insbesondere bei der Gewerbesteuer) genutzt. Spezielles Gewicht kommt dabei der Stadt Monheim am Rhein zu. Mit einem Gewerbesteuerhebesatz von 250 Punkten und einem Anteil von 7,4 % des Gewerbesteuer-Grundbetrags aller kreisangehörigen Städte und Gemeinden beeinflusst sie den durchschnittlichen gewichteten Hebesatz dieser Gruppe spürbar. Auch dieser Ausreißer-Effekt ist in den mutmaßlich strukturell bedingten Unterschieden zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten enthalten.

Bei der Grundsteuer kommt erschwerend hinzu, dass die vom Bundesverfassungsgerichtshof im Urteil vom 10. April 2018 (1 BvL 11/14) verworfenen Einheitswerte des Jahres 1964 bis zur Umsetzung der Grundsteuerreform zum 1. Januar 2025 fortgelten. Das Steueraufkommen bei der Grundsteuer wird nicht nur durch die Hebesatzhöhe, sondern maßgeblich auch durch die unterschiedlichen Messbeträge bestimmt. Die verfassungsgerichtlich festgestellten Ungleichbehandlungen durch Wertverzerrungen bei der Grundsteuer schlagen so auch auf die Städte durch. Dort, wo aus den Einheitswerten zu niedrige Messbeträge resultieren, müssen auch diese Verzerrungen durch die Hebesatzhöhe ausgeglichen werden.

Die für das GFG 2022 vorgesehene hälftige Umsetzung kann die Wirkung dieser Veränderung am Finanzausgleichssystem zwar dämpfen. Als Eingriff in die Steuerkraftermittlung stellt sie aber anders als die stufenweise Aktualisierung der Grunddateneine ganz massive strukturelle Veränderung des bislang geltenden Finanzausgleichssystems dar, die wir, auch bei hälftiger Umsetzung ablehnen. Angesichts unserer massiven methodischen und systematischen Kritikpunkte, der oben aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Bedenken sowie der drohenden vollständigen Umsetzung in künftigen Gemeindefinanzierungsgesetzen halten wir den Verzicht auf differenzierende Hebesätze für dringend erforderlich.

Grunddatenaktualisierung

Es ist vollkommen richtig, dass mit den Eckpunkten zum GFG 2022 wieder eine Grunddatenaktualisierung vorgenommen werden soll. Nach dem „Einfrieren“ des Finanzausgleichssystems

seit dem GFG 2019 aufgrund der laufenden finanzwissenschaftlichen Begutachtungen beruhen die Verteilungsparameter bis heute auf dem längst überholten Datenstand der Jahre 2011 - 2015. Gründe für ein weiteres „Einfrieren“ der Verteilungsparameter sind nicht erkennbar. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die immer wieder aufgeworfenen Befürchtungen eines „Zirkelschlusses“ bei der Bedarfsermittlung mit Hilfe der Regressionsanalyse durch das WEI-Gutachten empirisch geprüft und verworfen wurden. Mit dem GFG 2022 muss daher eine Aktualisierung des zugrundeliegenden Rechenwerks erfolgen und nunmehr der mehrjährige Grunddatenzeitraum 2014 - 2018 verwendet werden.

Allerdings sieht der Gesetzentwurf vor, hälftige Abschläge bei den Differenzen der Gewichtungsfaktoren vorzunehmen. Damit blieben die bis zum GFG 2021 geltenden Gewichtungsfaktoren mit einem Datenstand, der bis ins Jahr 2011 zurück reicht, auch für das GFG 2022 relevant.

Auf die vollständige Aktualisierung wird unter Verweis auf die damit verbundenen Verteilungswirkungen verzichtet. Dies halten wir für falsch. Eine „stufenweise“ Umsetzung von Veränderungen im Gemeindefinanzierungsgesetz ist zwar nicht neu. Bei der Umsetzung des sofia-Gutachtens mit dem GFG 2019 war eine vergleichbare Anpassung der Nebenansätze vorgenommen worden. Auch im Zuge der ifo-Kommission war die Anhebung des Soziallastenansatzes im GFG 2011 zunächst nur zur Hälfte umgesetzt worden. Im Unterschied zum GFG 2022 wurden in diesen beiden Fällen jedoch umfassende strukturelle Veränderungen am Finanzausgleichssystem vorgenommen (sofia-Gutachten) bzw. standen zum Zeitpunkt der Grunddatenaktualisierung noch zur Diskussion (ifo-Kommission).

Zum GFG 2022 sollen – mit Ausnahme der Veränderung beim Präferenzindikator „Einwohner unter 15/17 Jahren“ – keine methodischen oder strukturellen Veränderungen vorgenommen werden, die Auswirkungen auf die Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze haben. Die hälftige Umsetzung führt damit lediglich zu einer verzögerten Umsetzung der notwendigen Grunddatenaktualisierung und steht als solche im Widerspruch zu unserer Erwartung, dass sich die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an einer aktuellen empirischen Bedarfsermittlung der mit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung verbundenen Ausgaben orientieren soll.

Wir erinnern daran, dass der Auslöser für die nun sprunghafte Veränderung der Gewichtungsfaktoren im wiederholten „Einfrieren“ der Bedarfparameter unter Verweis auf immer neue Begutachtungserfordernisse liegt. Bereits zum letztjährigen GFG hatten wir angemerkt, dass die Datengrundlage der Bedarfsermittlung als überholt gelten muss und sich aus der zukünftig nachzuholenden Grunddatenanpassung erhebliche Veränderungen im Finanzausgleich ergeben werden. Im Ergebnis wurden durch die bislang unterlassenen Aktualisierungen in den dazwischenliegenden Jahren bereits jene Städte belastet, die nun durch die beabsichtigte stufenweise Umsetzung erneut auf Schlüsselzuweisungen verzichten müssten.

Wir halten es für erforderlich, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Parameter der Nebensätze so anzupassen, dass sie dem Ergebnis der aktuellen empirischen Bedarfsermittlung entsprechen.

Hauptansatzstaffel

Das WEI-Gutachten hat eine Reihe von Empfehlungen für eine verbesserte Berücksichtigung der Einwohnerprogression im Rahmen der Bedarfsermittlung ausgesprochen. Dazu zählt die Aufnahme der Investitionsauszahlungen als Teil der abhängigen Variablen („Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln (a.a.D.)“), die Berücksichtigung der Rechtsstellung „kreisfrei“ zur Begründung gesonderter Auszahlungsbedarfe sowie eine ergänzende Berücksichtigung der Gesamtfläche. Diese Empfehlungen werden in den Eckpunkten nicht aufgegriffen. Daran ist besonders bemerkenswert, dass der gutachterlich identifizierte höhere Bedarf kreisfreier Städte (ca. 200 Mio. Euro) keiner weiteren Betrachtung unterzogen wird, während das gleiche Kriterium trotz erheblicher methodischer und systematischer Bedenken zur Differenzierung bei der Ermittlung der Steuerkraft herangezogen werden soll.

Aus der Vielzahl der gutachterlichen Empfehlungen ist nur die Anpassung der unteren Grenze der Hauptansatzstaffel zur Umsetzung vorgesehen.

Aufteilung der Finanzausgleichsmasse

Die **Aufwands- und Unterhaltungspauschale (AUP)** soll auch im GFG 2022 erhalten bleiben und erneut, sogar weitaus deutlicher als in den Vorjahren angehoben werden. Wir lehnen die AUP weiterhin in ihrer Gesamtheit ab. Der Wegfall der pauschalen Abfinanzierung des kommunalen Anteils am Konjunkturpaket II in Höhe von 30 Mio. Euro hätte verwendet werden können, um die Investitionspauschale zu ergänzen. Damit hätte man die im WEI-Gutachten festgestellte Einwohnerprogression im Investitionsbereich finanziell unterlegen können. Stattdessen werden auch diese Mittel entgegen der gutachterlichen Hinweise in der Fläche verteilt.

Die AUP wird damit zum dritten Jahr in Folge überproportional angehoben und soll nun 170 Mio. Euro betragen. Insgesamt ist dies ein Anstieg um 50 Mio. Euro bzw. 41,7 % seit ihrer erstmaligen Einführung mit dem GFG 2019. Zum Vergleich: Die verteilbare Finanzausgleichsmasse ist im gleichen Zeitraum lediglich um 13,5 % gestiegen. Wir erneuern und bekräftigen unsere Kritik, dass die AUP einer bedarfsorientierten und finanzkraftabhängigen Schlüsselmittelverteilung entgegensteht und in zunehmendem Maße als reines Umverteilungsvehikel genutzt wird.

Als eine neue Zuweisung eigener Art ist eine kommunale **Klima- und Forstspauschale** in Höhe von 10 Mio. Euro vorgesehen, die im GFG 2022 aus Ausgaberesten der Vorjahre finanziert werden soll. Richtig ist, dass die Situation in großen Teilen des Kommunalwaldes in NRW

besorgniserregend ist. Die mit der Klima- und Forstpauschale in Aussicht gestellte Kompensationsleistung für kommunale Waldschäden wäre dementsprechend eine wichtige Unterstützungsleistung, damit die Städte ihre Verpflichtungen im Hinblick auf die Erholungsfunktion des Waldes bei der Wiederherstellung der kommunalen und touristischen Waldinfrastruktur, der Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung und bei der Beseitigung und Bekämpfung der Kalamitäten erfüllen können.

Wir müssen aber darauf hinweisen, dass der kommunale Finanzausgleich ein zentrales Werkzeug zur Sicherung kommunaler Selbstverwaltung ist. Finanzausgleichsmittel müssen daher soweit wie möglich ohne Zweckbindung zur Verfügung gestellt werden. Zweckgebundene, spezifische Fachförderungen und Schadensausgleiche sollten daher gesondert im Landeshaushalt und nicht im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abgebildet werden. Die Restmittel, die in diesem Jahr zur Gegenfinanzierung genutzt werden sollen, stehen im Folgejahr nicht zwangsläufig in gleicher Höhe zur Verfügung. Gerade mit Blick auf die mittelfristige Anspannung des Steuerverbunds ist es deswegen nicht angezeigt, das Finanzausgleichssystem mit neuen, zweckgebundenen Finanzierungsstrukturen zu befrachten.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Hinweise im Zuge der Beratung des Gesetzentwurfs Beachtung finden und entsprechende Korrekturen vorgenommen werden. Insbesondere die Einführung der differenzierten Hebesätze bedarf dringend der Korrektur.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading 'Verena Göppert'. The signature is written in a cursive style with a large, stylized 'G'.

Verena Göppert