

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4385

A02, A07

Direktoren

Prof. Dr. Felix Bierbrauer

Prof. Dr. Klaus Mackscheidt

Dr. Michael Thöne (geschäftsführend)

Telefon +49 0221 13 97 51 0

thoene@fiffo-koeln.de

28. September 2021

Stellungnahme

anlässlich der Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2022 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 - GFG 2022)“ (Drs. 17/14702)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für die Einladung, zum Entwurf für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 Stellung zu nehmen. Ich beschränke mich in meiner schriftlichen Stellungnahme darauf, thesenartig drei herausgehobene Aspekte des Entwurfs zum GFG 2022 und dessen Bedeutung für eine bedarfsgerechte Finanzierung kommunalen Aufgaben in Nordrhein-Westfalen anzusprechen. In der Sachverständigenanhörung freue ich mich, bei Bedarf auch weitere Aspekte des Gesetzentwurfs zu betrachten.

1) Vertikaler Finanzausgleich / Kreditierung der Aufstockung

- Auch das GFG 2022 wird zu Recht noch unter Corona-Vorzeichen finanziert. Wie schon 2021 kann die kreditfinanzierte Aufstockung der Finanzausgleichsmasse erwarten lassen, dass die kommunale Familie – in der Summe – dadurch gut durch das Jahr der Landtagswahl kommt.
- Das Land finanziert diese Aufstockung über Kredite und gibt sie nach aktueller Planung auch als Kredite an die Kommunen weiter. Eine solche Parallelität wäre angemessen im Sinne vertikaler Symmetrie und der wechselseitigen Treuepflicht, wenn die Vor-Krisen-Ausgangssituation zwischen Land und kommunaler Familie als vertikal ausgeglichen hätte gelten können.
- Das ist allerdings zumindest zweifelhaft. Die Gelegenheit, diese Zweifel auszuräumen bzw. zu erhärten, wird seit vielen Jahren nicht ergriffen. Am Handwerkszeug dazu scheitert es nicht; eine Reihe anderer Länder überprüfen regelmäßig auch die Angemessenheit und (neuerdings) Bedarfsgerechtigkeit der vertikalen Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen mit unabhängigen wissenschaftlichen Methoden. Werden dabei signifikante Schieflagen diagnostiziert, führt an entsprechenden Anpassungen kaum ein Weg vorbei.

- Nordrhein-Westfalen ist davon weit entfernt. Die seit 1986 unveränderte Verbundquote von 23% ist angesichts der in 35 Jahren massiv gewandelten Aufgabenportfolios der Kommunen und des Landes ein Anachronismus. Der *Höhe nach* trifft diese Aussagen wahrscheinlich zu; der *Methode nach* auf jeden Fall.
- Vertikale Finanzausgleiche der nächsten Generation folgten dem sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz, der eine ganzheitlichere Erfassung zumindest der Einnahmeseite beider Ebenen umfasst. Das Land Brandenburg hat – nach entsprechender verfassungsgerichtlicher Entscheidung – schon 2001 wieder Abschied vom als zu einfach erkannten Gleichmäßigkeitsgrundsatz genommen. Seitdem müssen dort vertikale Finanzausgleiche einem Symmetriegebot entsprechen, dass Einnahmen- und Ausgabenentwicklung beider Ebenen ins Auge fasst. Der Symmetrieansatz wird, wiederum aufgrund verfassungsgerichtlicher Anforderung (SH 2017), in der modernsten Generation vertikaler Finanzausgleiche mittlerweile auf normierte Einnahmepotenziale und auf objektivierte Finanzbedarfe (statt Ist-Ausgaben) bezogen.¹
- Nordrhein-Westfalen bedient sich mithin in der für das finanzpolitische Übereinkommen im Land zentralen Betrachtung des vertikalen Finanzausgleichs einer Methode, die mittlerweile drei Generationen hinter dem aktuellen Stand liegt. Warum es ausgerechnet das größte Land der Bundesrepublik in langer Kontinuität scheut, anstelle des - allein durch sein Alter arbiträr gewordenen - Verbundsatzes von 23% eine transparente und objektive Festlegung des vertikalen Finanzausgleichs vorzunehmen, bleibt aus wissenschaftlicher Perspektive schleierhaft. Anderswo ginge das nicht.
- Damit ist noch nicht gesagt, dass die vertikalen Finanzbeziehungen zwingend zulasten der Kommunen verzerrt sind. Für diese Vermutung spricht zwar die Trias der chronischen kommunalen Finanznot in NRW – weit überdurchschnittliche Kassenkredite, weit überdurchschnittliche Realsteuerhebesätze und weiterhin tiefe Investitionslücken. Doch die Stärkungsmaßnahmen des Landes und das spürbar verbesserte Engagement des Bundes bei der konnexitätsgerechten Finanzierung kommunaler Sozialausgaben setzen hier einen Gegentrend.
- Ob diese Maßnahmen ausreichen, die vertikalen Finanzverhältnisse ins Lot zu bringen oder nicht, ist eine offene Frage. Solange sie nicht objektiv beantwortet wird, verharrt das Land in der kontroversen Gegenüberstellung von subjektiven, durch legitime Eigeninteressen geprägten Narrativen der kommunalen und der Landesseite zur Angemessenheit dieser Finanzverteilung.
- Vor diesem Hintergrund ist es nur ehrlich, die Frage noch nicht abschließend zu beantworten, wie viel der Kommunen kreditweise zugewiesenen Corona-Hilfen letztlich tatsächlich wieder zu tilgen sein werden (und in welcher Geschwindigkeit). Mit dem GFG 2023, wenn Coronakrise und Landtagswahlkampf vorbei sind, sollte das neu und verlässlich beantwortet werden.

2) Horizontaler Finanzausgleich: Das Ende einheitlicher fiktiver Hebesätze

- Der Entwurf zum GFG 2022 sieht vor, dass in Zukunft die „fiktiven“ Nivellierungshebesätze der Realsteuern für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden und für die Gruppe der kreisfreien Städte getrennt ermittelt werden sollen. Seit mehr als 20 Jahren wird für beide Gruppen bei der Grundsteuer A und B und bei der Gewerbesteuer jeweils ein gemeinsamer Nivellierungshebesatz ermittelt und genutzt.
- Für beide Ansätze – getrennt oder einheitlich – gibt es in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder Beispiele. Wenn auch ungewohnt für Nordrhein-Westfalen, ist die Unterscheidung nach gebietskörperschaftlicher Funktion keineswegs ein Novum.

¹ Vgl. E. Gerhards et al (2019) Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig Holstein, FiFo-Bericht Nr. 27 und E. Gerhards et al. (2021), Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen, FiFo-Bericht Nr. 30.

- Die Frage allerdings, ob eine solche Differenzierung auch ökonomisch gerechtfertigt und finanzgleichsystematisch angemessen ist, ist damit noch nicht beantwortet.
- Das Walter Eucken Institut (WIE) hat in seinem GFG-Gutachten von 2020 eine kurze empirische Überprüfung für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B vorgelegt. Festgestellt wird, dass es Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Städten gibt, die sich auch signifikant in der gemeindlichen Hebesatzfestlegung widerspiegeln. Auf diese Beobachtung rekurriert die mit dem GFG 2022 formulierte Differenzierung.
- Auf möglichen *Gründe* für diese korrekte, kaum überraschende Beobachtung geht das WEI-Gutachten in seiner kurzen Betrachtung dieses Komplexes nicht ein. Auch die Frage, welche beobachtbaren Unterschiede eine Differenzierung bei den fiktiven Hebesätzen rechtfertigen können, welche hingegen nicht, wird nicht gestellt und nicht beantwortet.
- Eine so signifikante Festlegung wie die Bestimmung der fiktiven Hebesätze – seien sie einheitlich, seien sie differenziert – sollte nicht auf einer verkürzten Analyse beruhen. Bei ökonometrischen Analysen ist grundsätzlich eine wichtige methodische Grenze zu beachten: Man kann nur finden, was man sucht. Das heißt im konkreten Fall: Untersucht wurde nur, ob sich die gemeindlichen Realsteuerhebesätze hinsichtlich folgender Charakteristika strukturell differenzieren: Einwohnerzahl, Raumordnungsfunktion (nur: Mittelzentrum/Oberzentrum) und Kreisfreiheit. Mehr wurde nicht betrachtet; mehr konnte dementsprechend nicht herausgefunden werden. Die so verbleibenden Wissenslücken sind in zweifacher Hinsicht problematisch angesichts der gesetzgeberischen Schlussfolgerung.
- Mit Blick auf die *kreisfreien Städte*, die in Zukunft mit höheren Nivellierungshebesätzen konfrontiert sein sollen, bleibt unbeantwortet, ob ihre in der Tat höheren Hebesätze ein Zeichen größerer struktureller *Steuerkraft* sind oder ob sie vielmehr ein Zeichen höherer und anderweitig nicht gedeckter *Finanzbedarfe* sind. Nur im ersten Fall wäre ein höherer Nivellierungshebesatz die korrekte Lösung. Im zweiten Fall müsste bei den kreisfreien Städten eine vertiefte Betrachtung von mit dem GFG nicht oder unvollkommen berücksichtigten Finanzbedarfe hinzukommen, wollte man eine Hebesatzdifferenzierung aufrechtzuerhalten. Erste partielle Betrachtungen zur Relevanz der Kassenkreditlage (vgl. Stellungnahme Busch) bestätigen die Vermutung, dass eine ursachenorientierte Betrachtung hier angebracht wäre.
- Mit Blick auf die *kreisangehörigen Gemeinden* beugt die Hebesatzdifferenzierung einer Überbelastung dieser Gruppe mit für sie dem Anschein nach zu hohen einheitlichen Nivellierungshebesätzen vor.
- Das ist ein Mehrwert. Aber auch hier schlägt sich die verkürzte Analyse nieder. Denn wenn es darum geht, in Zukunft Ungleiches nicht mehr gleich zu behandeln, ist der Eindruck, die kreisangehörigen Gemeinden bildeten eine homogene Gruppe, die nach ökonomischen Maßstäben gleichmäßig behandelt werden dürfe, ebenso „falsch“ wie die bisherige Gleichbehandlung aller nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden. Wenn man differenziert, muss man richtig differenzieren.
- Schon das Gutachten des ifo-Instituts von 2008 wie auch das FiFo-Gutachten von 2013 haben konstatiert, dass das innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden (mindestens) zwei komplett konträre Gemeindetypen anzutreffen sind: Einerseits die tatsächlich steuerschwächeren peripheren Gemeinden und andererseits die strukturell äußerst steuerstarken „Speckgürtel-Gemeinden“ am Rande der kreisfreien Städte. Sie können von der Anziehungs- und Wirtschaftskraft der großen kreisfreien Städte profitieren und diesen zugleich in einem eindeutig ineffizienten Steuerwettbewerb zusetzen. Ein (ungewollter) Nebeneffekt der geplanten Hebesatz-Differenzierung wird es entsprechend sein, dass dieser schädliche Steuerwettbewerb noch verstärkt wird. Die Vorzeichen für die eminent wichtige Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Verhältnis werden damit verschlechtert.

- Wenn es also darum geht, die strukturell steuerschwächeren peripheren Gemeinden in Zukunft nicht mehr mit zu hohen Nivellierungshebesätzen zu konfrontieren, sollte die Grundlage dafür geschaffen werden, eine ökonomisch und raumbezogen fundierte *stärkere* Differenzierung zu etablieren, so dass nur echte und empirisch homogene Peer-Gruppen gleichbehandelt werden.

3) Horizontaler Finanzausgleich: Kontinuität und (zu) geringer Wandel

- Abschließend sei noch kurz auf die Grundcharakteristika des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen und seiner seit Jahrzehnten etablierten Berechnungsmethode rekurriert. Hierauf war schon in der FiFo-Stellungnahme zum GFG 2021 eingegangen worden (Stellungnahme 11/3310); die Situation hat sich seitdem wenig geändert.
- Seit 1987 wird der kommunale Finanzausgleich in NRW nach dem Verfahren der „Sachverständigen Praktiker“ im Rahmen einer Gesamtregression der kommunalen Ausgaben ökonometrisch überprüft. Die jährlichen GFG sollen den Finanzausgleich mit jeweils zeitnahen Grunddaten zu den Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze, zur Hauptansatzstaffel und zu den fiktiven Realsteuerhebesätzen nahe an den aktuellen Bedarfen und der aktuellen Steuerkraft der Kommunen halten.
- Die große Aktualität der bedarfsbestimmenden Parameter galt lange Zeit als zentrale Stärke der bei ihrer Einführung fortschrittlichen Methode. Allerdings wird die Gesamtregression in Nordrhein-Westfalen seit geraumer Zeit durch Stabilitätsprobleme geplagt, die bei regelmäßiger Aktualisierung zu kurzfristigen „Ausschlägen“ bei den Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze und bei der Hauptansatzstaffel führen, welche mit den finanziellen Realitäten der NRW-Kommunen nicht in Einklang zu bringen sind.
- An der lange hinausgezögerten Grunddatenaktualisierung wird das deutlich. Eigentlich sollte der mit dem FiFo-Gutachten von 2013 eingeführte mehrjährige Stützzeitraum dazu führen, dass die Ausreißer abnehmen und höhere Berechenbarkeit entsteht. Mit einer Reihe weitere Gutachten wurde diese Methode in ihrer theoretischen Robustheit immer weiter gestärkt.
- Eine Stabilisierung kann damit aber *im Ergebnis* nicht erreicht werden. Vielmehr bringt die nunmehr lange überfällige Grunddatenaktualisierung derart massive Veränderungen mit sich, dass sie nur stückweise umgesetzt werden sollen. Dabei ist wichtig festzuhalten, dass die nun großen Veränderungen *nicht* darauf zurückzuführen sind, dass die Aktualisierung so lange hinausgezögert worden ist. Die Instabilität der GFG-Parameter wäre auch bei schneller und zeitnaher Grunddatenaktualisierung ähnlich deutlich zutage getreten; sie scheint ein nunmehr immanentes Problem.
- Wie schon in Stellungnahme 11/3310 erläutert, sieht es so aus, dass das Verfahren der „Sachverständigen Praktiker“ nach nunmehr 35 Jahren endgültig überholt ist und keine gute Grundlage mehr für einen modernen und bedarfsgerechten Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen bieten kann.



Dr. Michael Thöne
Geschäftsführender Direktor