

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)

Ansprechpartner:

Hauptreferent Dr. Kai Zentara, Landkreistag NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211/300491-110  
Fax-Durchwahl: 0211/300491-660  
E-Mail: [Zentara@lkt-nrw.de](mailto:Zentara@lkt-nrw.de)  
Aktenzeichen: 20.30.00

Beigeordneter Claus Hamacher  
Referent Carl Georg Müller,  
Städte- und Gemeindebund NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-255  
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292  
E-Mail: [CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw](mailto:CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw)  
Aktenzeichen: 41.1.1-013/001

Datum: 27. September 2018

## **Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2019 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 - GFG 2019)**

### **Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3302**

### **Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 05.10.2018**

Sehr geehrter Herr Kuper,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Möglichkeit, zu den Eckpunkten zum Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2019 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 – GFG 2019) Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns und machen davon gemeinsam gern wie folgt Gebrauch:

#### **1. Zur Ausgangslage**

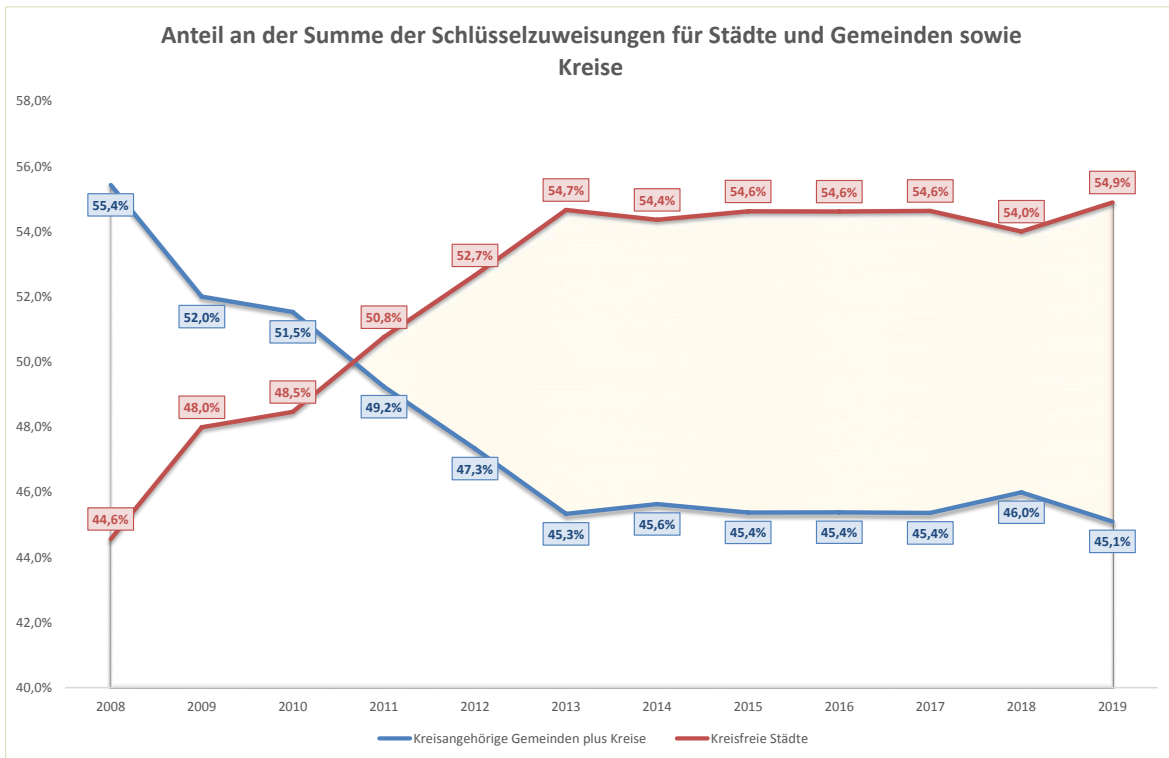
##### **a) Allgemeines/verfassungsrechtlicher Rahmen**

In den GFG 2017 und 2018 wurden die Regelungen des GFG 2016 hinsichtlich der aus den Grunddaten zu entwickelnden Parameter (Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze, Hauptansatzstaffel, fiktive Realsteuerhebesätze) prolongiert. Hintergrund waren die Urteile des Verfassungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH) vom 10.05.2016 zum GFG 2012 (Az. VerfGH 19/13 und 24/13) und die in der Folge beauftragte Begutachtung durch die Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. der Hochschule Darmstadt „Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ (i.F.: „sofia-Gutachten“), welche seit August 2017 abgeschlossen und sodann ausgewertet wurde. Wir haben die Prolongation mitgetragen, weil eine gründliche Analyse und Bewertung des Gutachtens und seiner Empfehlungen geboten war, bevor grundlegende Änderungen in der GFG-Struktur vorgenommen werden sollten. Das Gutachten war allerdings in vielfacher Hinsicht grundlegend zu kritisieren. Eine Verwendbarkeit für eine verfassungskonforme Weiterentwicklung des GFG steht schon deswegen in Frage, weil das Gutachten die in NRW vorzufindende verfassungsrechtliche und kommunalverfassungsrechtliche Ausgangslage inkl. der vom VerfGH in den o.g. Urteilen festgestellten „Verzerrungen“ und „Verwerfungen“ nicht zur Grundlage nimmt, sondern vielmehr ein finanzwissenschaftliches Idealmodell postuliert. Wir verweisen insofern auf unsere umfassende Stellungnahme vom 06.10.2017, die wir zur Ver-

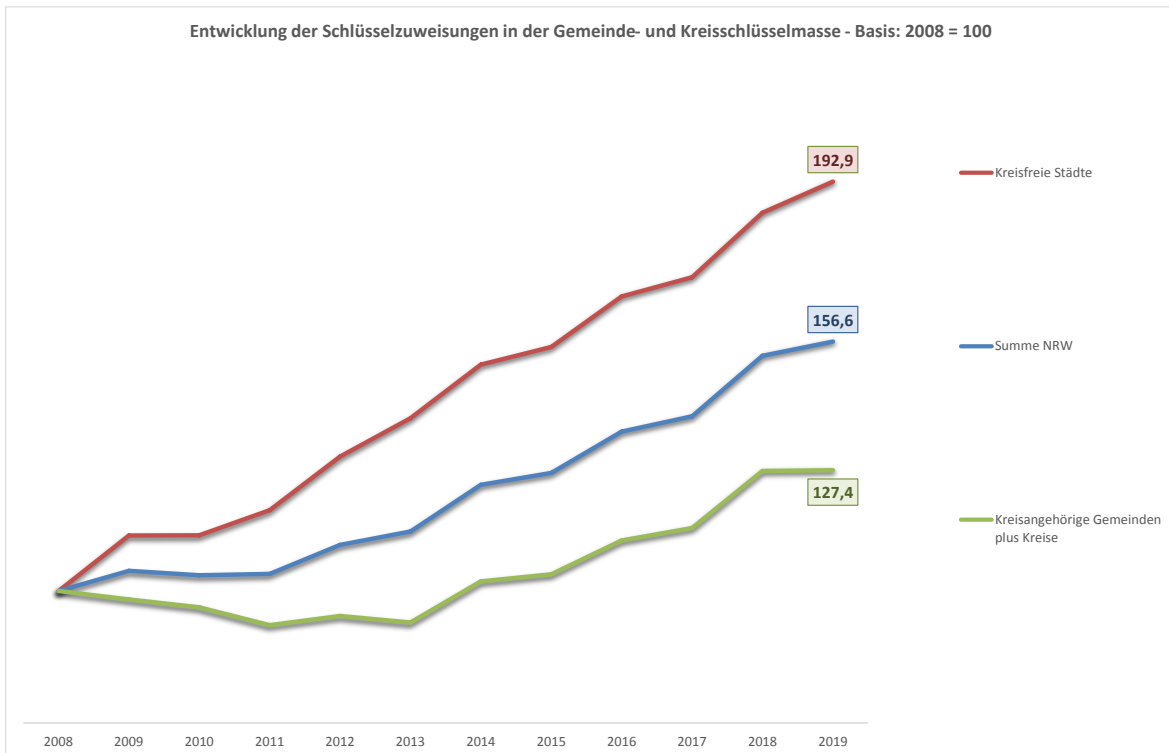
fahrensvereinfachung dieser Stellungnahme nochmals anfügen dürfen (Anlage 1). Vor diesem Hintergrund verwundert es, dass nun in der Gesetzesbegründung (unter „3.4.1 Schlüsselzuweisungen 2019“, S. 48 der Drucksache 17/3302) auch auf das sofia-Gutachten rekurriert und dabei die – nicht nur von uns vorgetragene – kritische Einschätzung unterschlagen wird. Wir teilen namentlich nicht die Auffassung der Gutachter, die Bildung einer Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben im Sinne eines Säulenmodells scheitere „in NRW an einer dafür erforderlichen strengen Aufgabentrennung bzw. -differenzierung“. Wir halten ein solches Vorgehen jedenfalls für grundsätzlich möglich und verweisen nochmals darauf, dass namhafte Finanzwissenschaftler die Problematik zu weniger Beobachtungspunkte mit Blick auf wesentlich kleinere Bundesländer durchaus für lösbar halten (vgl. unsere Ausführungen im Schreiben vom 06.10.2017 [Anlage] auf Seite 14 f. sowie *Thomas Lenk/Mario Hesse/Tim Starke/Florian F. Woitek/André Grüttner*, Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs ins Mecklenburg-Vorpommern – Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig Februar 2017, S. 314, die in ihr Modell drei zusätzliche Jahresscheiben integriert haben, um statt der acht 32 Beobachtungseinheiten zur Verfügung zu haben.). Insgesamt ist nochmals festzuhalten, dass die Überprüfung weiterer Modelle für den Kreisfinanzausgleich durch das sofia-Gutachten eher rudimentär ausfiel und von uns daher weiterhin nicht als zutreffend anerkannt werden kann (vgl. auch insoweit unser Schreiben vom 06.10.2017 [Anlage] auf Seite 13 f.).

Vorbehaltlich grundsätzlicher Bedenken hinsichtlich der aus Regressionsergebnissen belastbar zu ziehenden Schlussfolgerungen halten wir die Empfehlung der Gutachter, 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, grundsätzlich für nachvollziehbar.

Unabhängig von dieser methodischen Weiterentwicklung bleibt allerdings dennoch unsere seit Jahren geäußerte Feststellung aufrecht zu erhalten, dass auch der Entwurf des GFG 2019 das Ziel interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich verfehlt. 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 – im Folgenden: 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 Gemeindefinanzierung, umgesetzt werden. So werden Parameter für die Verteilung der Mittel von Teilschlüsselmassen genutzt, die nach den wissenschaftlichen Maßgaben eine deutlich andere Dotierung hätten. Auch insofern ist den in der Gesetzesbegründung (unter „3.4.1 Schlüsselzuweisungen 2019“, S. 48 der Drucksache 17/3302) nun neu zu findenden Ausführungen zu widersprechen. Die im Rahmen des sofia-Gutachtens vorgenommene Untersuchung der Dotierung der Teilschlüsselmassen unter Berücksichtigung einer verursachungsgerechten Zuordnung der Zahlungen für Kreis- und Landschaftsumlagen in den zu Grunde zu legenden Auszahlungen aaD halten wir aus den in unserem Schreiben vom 06.10.2017 (Anlage) aufgeführten Gründen für nicht tragfähig (vgl. dort Seite 9 f., 14). Die Teilumsetzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse führt zu einer Schieflage des kommunalen Finanzausgleichs. Diese bleibt 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. Die Auswirkungen zeigen sich bei einem Blick auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen in den letzten 10 Jahren:



Nimmt man das Jahr 2008 einmal aus 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. Wir haben deshalb bereits im letzten Jahr die im Koalitionsvertrag zum Ausdruck kommende Absicht der Landesregierung begrüßt, das Instrument der „Einwohnerveredelung“ im jährlichen Gemeinde-

finanzierungsgesetz wissenschaftlich überprüfen zu wollen, und begrüßen nunmehr auch die Vergabe eines Gutachtauftrags. Mit Bedauern haben wir allerdings zur Kenntnis genommen, dass unsere Empfehlung, die Untersuchung nicht rein finanzwissenschaftlich, sondern interdisziplinär anzulegen (beispielsweise durch Einbeziehung von Experten aus dem Bereich der Raumplanung), nicht aufgegriffen wurde. Die Ergebnisse dieses Gutachtens bleiben zunächst abzuwarten.

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 lässt sich bereits jetzt mit dem finanzwissenschaftlichen Forschungsstand ohne weiteres in Einklang bringen.

## **b) Problem der Aktualität und Richtigkeit der im GFG zugrunde gelegten Einwohnerzahlen**

Für das GFG 2018 gilt gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 „als Einwohnerzahl im Sinne dieses Gesetzes [...] die in Anlage 3 festgesetzte Bevölkerungszahl zum Stichtag 30. Juni 2016.“ Mit dieser Festlegung wurde von Regelungen der Vorjahre abgewichen, die jeweils den 31. Dezember des jeweiligen Vorjahres zum Stichtag für die Einwohnerzahl hatten. Grund für dieses Vorgehen waren wohl massive Probleme bei der Bevölkerungsstatistik, die möglicherweise auf den Flüchtlingszuzug ab dem Herbst 2015 zurückzuführen sind. Dem Vernehmen nach konnte IT.NRW als zuständige Landesbehörde die erforderlichen Korrekturen nun abschließen. Wir begrüßen, dass § 27 Absatz 3 Satz 1 des Entwurfes und Anlage 3 nun den 31.12.2017 als Stichtag festlegen soll. Die Abweichungen hatten auch zur Folge, dass ein Kreis sich veranlasst sah, gegen den einschlägigen Zuweisungsbescheid nach dem GFG 2018 Klage einzureichen, weil sich eine signifikante Diskrepanz zwischen den nach eigenen Berechnungen zu erhaltenden und den tatsächlich erhaltenen Schlüsselzuweisungen ergeben hat.

Wir regen vor dem Hintergrund des erwähnten Klageverfahrens und des Zensus-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 19.09.2018 (2 BvF 1/15, 2BvF 2/15) auch an, zu erwägen, ob eine Korrektur der streitgegenständlichen Zuweisung nach dem GFG 2018 durch eine Sonderregelung im GFG 2019 sinnvoll wäre. So könnte eine weitere gerichtliche Auseinandersetzung eventuell noch vermieden werden.

## **2. Zu den Eckpunkten eines GFG 2019 selbst**

### **a) Zur Struktur des Steuerverbundes**

#### *aa) Allgemeines (2.1.1); zum Verbundsatz 2019*

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 359 Mitgliedskommunen zwar leichte Verbesserungen beim Indikator „struktureller Haushaltsausgleich“ ergeben; dennoch erreichen immer noch – trotz historisch guter konjunktureller Rahmenbedingungen und diverser staatlicher Finanzhilfen – nur 89 Mitgliedskommunen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt. Dies bedeutet, dass nur knapp 25 Prozent der Mitgliedskommunen den eigentlich von der Gemeindeordnung als Normalfall geforderten Zustand erreichen.

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 beliefen sich für die NRW-Kommunen im Jahre 2017 auf gut 19,45 Mrd. Euro. Für die Zukunft sind insbesondere angesichts der jüngst verabschiedeten Leistungsausweitung durch den Sozialgesetzgeber (Unterhaltungsvorschussgesetz, Bundesteilhabegesetz, Pflegestärkungsgesetze usw.) weitere 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 drohen die entsprechenden Finanzierungslasten zum Sprengsatz für die kommunalen Haushalte zu werden.

Auch unter Zugrundelegung 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 bereits erwähnte sofia-Gutachten (dort S. 28). Danach konnten 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.

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. Die Absenkung des Verbundsatzes von 28,5 v. H. Mitte der 1980er-Jahre auf nur noch nominelle 23 v. H. entzieht den Kommunen jährlich – gemessen an der dem aktuellen GFG zugrundeliegenden Verbundmasse – knapp 2,8 Mrd. Euro. In dieser Absenkung des Verbundsatzes in den GFG der Jahre 1982, 1983 und 1986, die zeitlich auch den Beginn des Aufwuchses der Kommunalverschuldung in Nordrhein-Westfalen markiert, liegt eine Hauptursache der kommunalen Unterfinanzierung in Nordrhein-Westfalen. Dass sich für das Land entsprechende haushaltspolitische Spielräume ergeben, zeigt die vom Landeskabinett am 10.07.2018 verabschiedete Mittelfristige Finanzplanung, die einen Haushaltsüberschuss von 1,15 Mrd. Euro in 2020, 1,25 Mrd. Euro in 2021 und 1,4 Mrd. Euro in 2022 vorsieht (siehe Seite 11 der Drs. 17/3301). Diese Mittel müssen für die Generationenaufgabe der Rückführung der (Alt-)Schulden des Landes NRW und seiner Kommunen (von mittlerweile 82 Milliarden Euro) eingesetzt werden. Dies gelingt am besten durch eine Wiedererhöhung des Verbundsatzes.

Neben die sachliche Notwendigkeit tritt 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 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.

#### *bb) Zu den Verbundgrundlagen 2019*

Im Rahmen der bereits aufgegriffenen immensen Sozialkosten, die die Kommunen pflichtig zu schultern haben, sind neben dem Aufwand für die Unterbringung und gesundheitliche Versorgung von Asylbewerbern besonders auch die Kosten für eine Integration der Bleibeberechtigten in die Gesellschaft weiterhin hervorzuheben. Die von Bund und Land insofern zusätzlich bewilligten Mittel reichen offenkundig nicht aus. Hinzu kommen beträchtliche zusätzliche Kosten durch die im Zusammenhang mit der Bewältigung der Flüchtlingskrise erforderlichen Personalneueinstellungen.

Bereits im letzten Jahr hatten die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vereinbart, dass den Ländern ab 2016 zwei Milliarden Euro als sogenannte Integrationspauschale zum Zwecke der Bewältigung der Integrationsaufgaben zur Verfügung gestellt

werden. Bislang sind diese Mittel vollständig vom Land einbehalten worden, so dass die Kommunen in NRW – im Gegensatz zu anderen Bundesländern – ohne nachhaltige Finanzhilfen von staatlicher Seite mit den aufwachsenden Lasten der Integration allein gelassen wurden.

Dass sich die Landesregierung nunmehr mit Blick auf das Jahr 2018 dazu entschieden hat, die Integrationspauschale zumindest anteilig in Höhe von 100 Millionen Euro pro Jahr an die Kommunen weiterzugeben, ist als längst überfälliger Schritt ausdrücklich zu begrüßen.

Dennoch bleibt festzuhalten, dass eine Weitergabe von weniger als einem Viertel des auf NRW entfallenden Anteils der Integrationspauschale von insgesamt ca. 434 Millionen Euro an die Kommunen nicht als sachgerecht anzusehen ist. Integration findet letztlich „vor Ort“ – d. h. auf kommunaler Ebene – statt. Hier entscheidet sich, ob die komplexe Aufgabe der Integration gelingen wird, die sich aus vielen unterschiedlichen Einzelementen zusammensetzt und letztlich auch einer ideellen, aber auch materiellen „Integrationskultur“ vor Ort bedarf, deren Zustandekommen auf keinen Fall von der Kassenlage der Kommunen abhängen darf. Vor diesem Hintergrund entsteht aber notwendigerweise auch ein Großteil der mit einer Integrationspraxis verbundenen Kosten in den Kommunalhaushalten. Wir halten es daher 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 KdU. Im Ergebnis halten wir daher eine größtmögliche Weitergabe der Integrationspauschale an den kommunalen Raum weiterhin für sachgerecht und angezeigt.

Wir gehen davon aus, dass die politische Zusage der Landesregierung, die Integrationspauschale des Bundes, so sie denn auch in den folgenden Haushaltsjahren gewährt wird, ungekürzt an die Kommunen weiterzuleiten, gilt. Da es mittlerweile entsprechende Signale aus Berlin gibt, sollte bei der laufenden Aufstellung des Landeshaushalts 2019 eine entsprechende Bereitstellung schon jetzt eingeplant werden. Gleichzeitig muss die Landesregierung eine neue Verteilungsregelung für die Jahre 2019 ff. zügig erarbeiten.

## **b) Zum finanziellen Rahmen des Steuerverbundes 2019**

### *Zu den Vorwegabzügen bzw. der Voraberrhöhung 2019*

Dass der Vorwegabzug nach § 2 Absatz 3 Stärkungspaktgesetz im GFG 2019 in Relation zum Vorjahr um weitere 30.000.000 Euro auf 124.000.000 Euro verringert und darüber hinaus auch in den nächsten Jahren schrittweise zurückgenommen werden soll, wird als richtiger Schritt dahingehend begrüßt, die kommunale Belastung im Rahmen der Ausfinanzierung des Stärkungspakts so gering wie möglich zu halten. Auch wenn wir insoweit anerkennen, dass die Landesregierung mit der Abschaffung der Abundanz-Umlage nach § 2 Abs. 3 S. 4-6 Stärkungspaktgesetz NRW und dem sukzessiven Abbau des Vorwegabzugs nach § 2 Abs. 3 S. 3 Stärkungspaktgesetz NRW den Kommunen Entlastungen in Höhe von insgesamt fast 600 Millionen Euro zugesagt hat, bleibt es dennoch bei unserer Forderung, den Vorwegabzug auch im Übrigen abzuschaffen.

Neben die sachliche Notwendigkeit, dass nämlich die zur Mitfinanzierung des Stärkungspakts abgezogenen Mittel dringend in den kommunalen Haushalten – gerade derjenigen Kommunen, die Schlüsselzuweisungen empfangen – gebraucht werden und ihr Abzug die strukturelle Finanzierungslücke nur vergrößert, tritt eine systematische Notwendigkeit. Denn es bleibt darauf hinzuweisen, dass mit dem Vorwegabzug nach wie vor Mehrerträge aus der Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes zur Ausfinanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktgesetzes abgeschöpft werden, die eigentlich den Kommunen zugutekämen. In der Gesetzesbegründung zu dem Gesetz zur Anhebung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer von 5 Prozent auf 6,5 Prozent hatte die damalige Landesregierung darauf hingewiesen, dass auch die Kommunen über das GFG von diesem Schritt profitieren würden, da das Grunderwerbsteueraufkommen zu 4/7 in die Bemessungsgrundlage des

kommunalen Finanzausgleichs (Steuerverbund) fließt. Wir sind nach wie vor der Auffassung, dass diese Schmälerung des Steuerverbundes schon als solche der Beteiligungssystematik des kommunalen Finanzausgleichs grundlegend zuwiderläuft.

Die in den Eckpunkten genannte 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 ab 2018 weiter.

Erfreulich ist zudem die Verwendung von Ausgaberesten aus Vorjahren in Höhe von 37.000.000 Euro zur Erhöhung der Finanzausgleichsmasse.

### **c) Zur Aufteilung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2019**

#### *aa) Zu der Dotierung der Schlüsselzuweisungen 2019*

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, aaO, 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 auch nun wieder in der Gesetzesbegründung (unter „3.4.1 Schlüsselzuweisungen 2019“, S. 48 der Drucksache 17/3302) 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 Gemeindegemeinschaft 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.

#### *bb) Zum Hauptansatz (§ 8 Abs. 3 i.V.m. Anlage 2 GFG-E 2019)*

##### **(1) Zur grundsätzlichen Kritik am Prinzip der Einwohnerveredelung**

Die Einwohnerveredelung in Form der Hauptansatzstaffel sollte abgeschafft werden. Vor dem Hintergrund des interkommunalen Gleichbehandlungsgebotes sollten die Einwohner aller Gemeinden mit einheitlichem Gewicht in die Bemessung des Hauptansatzes eingehen.

Der kommunale Finanzausgleich dient letztlich dazu, die eigenen Einnahmen der Kommunen zu ergänzen und aufzustocken, interkommunale Finanzkraftunterschiede abzuschwächen und insgesamt eine aufgabengerechte Finanzausstattung für alle Kommunen sicherzustellen (vgl. ausführlich *Hans-Günter Henneke*, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 5. Aufl., Seite 224 ff.).

Aus diesem Grunde muss sich die Frage einer sachangemessenen Verteilung der für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel im Ausgangspunkt daran orientieren, welche gesetzlichen Aufgaben die jeweiligen Gebietskörperschaften zu erfüllen haben. Damit soll nicht infrage gestellt werden, dass eine angemessene Finanzausstattung darüber hinaus auch Mittel für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben in einem angemessenen Rahmen umfassen muss.

Die Aufgaben der Kommunen nach nordrhein-westfälischer Rechtslage entsprechen im kreisangehörigen Raum (Kreise, kreisangehörige Gemeinden und Landschaftsverbände) in vollem Umfang denen des kreisfreien Raums (kreisfreie Städte und Landschaftsverbände). Eine Differenzierung bei der pauschalierten Abgeltung kann daher jedenfalls nicht auf ein angeblich unterschiedliches Aufgabenspektrum im Bereich pflichtiger Aufgaben gestützt werden.

Gerade vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (siehe Art. 72 Abs. 2 GG) juristisch nicht akzeptabel ist der teilweise in der Finanzwissenschaft vorgetragene Rechtfertigungsansatz, größeren Städten sei deshalb ein höherer Finanzbedarf anzuerkennen, weil „wegen der höheren Lebenshaltungskosten der private Konsum zurückgedrängt werde und es in Ballungsräumen deshalb zu einer höheren Nachfrage nach öffentlichen Leistungen komme“ (so das IFO-Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich in NRW (2008), S. 69). Hierzu ist festzustellen, dass die Wünsche und Ansprüche der Einwohner kreisangehörige Kommunen bzw. des ländlichen Raums insgesamt sich keineswegs signifikant von denen der Einwohner eines Ballungszentrums unterscheiden und grundsätzlich alle Bürger den gleichen Anspruch auf öffentliche Leistungen haben. Gleich, ob es um vernünftige Bildungsangebote, ein breites Kulturangebot, ärztliche Versorgung oder um Angebote im Bereich des Sports geht: Diese Dinge sind für Bewohner kleinerer Städte und Gemeinden genauso wichtig wie für Großstädter. Auch die Bewohner ländlicher Gegenden bevorzugen schnelle Internetanbindungen, einen gut ausgebauten öffentlichen Personennahverkehr oder etwa die gute Erreichbarkeit einer Volkshochschule, Musikschule oder einer Bibliothek mit einem vernünftigen Medienbestand. Gleiches gilt für Unternehmen, die Entscheidungen über Ansiedlungen oder den Verbleib an einem bestimmten Standort zu treffen haben. Gerade in den letzten Jahren verdichten sich die Anzeichen, dass diese Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verloren geht und diese Tendenz auch durch eine fehlende Balance in den Finanzausgleichssystemen noch verstärkt wird.

Die Zahlen der Vergangenheit zeigen ebenso wie verschiedene Studien zur zukünftigen demografischen Entwicklung (vgl. z.B. „Städteboom & Landflucht“, Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft 2013;) eine Tendenz, die man in Zeiten der Industrialisierung zurückgelassen geglaubt hatte: die Landflucht. Trotz unverhältnismäßig hoher Mieten und Immobilienpreise zieht es immer mehr Menschen wie Unternehmen in die großen Städte, weil die Ansprüche an Mobilität, Bildung oder digitale Versorgung dort schneller und zuverlässiger bedient werden als in strukturschwachen Randlagen. Die Stadt Köln beispielsweise ist im Zeitraum von 2011 bis 2015 um mehr als 46.000 Einwohnerinnen und Einwohner gewachsen. Bis 2025 wird sich dieser Bevölkerungszuwachs mit 100.000 Personen nahezu verdoppeln. Danach – ab 2025 bis 2040 – werden, wenn die Prognoseannahmen zutreffen, noch einmal über 40.000 Neukölnnerinnen und Neukölnner hinzukommen (siehe Kölner Statistische Nachrichten, 1/2016, Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Köln 2015 bis 2040). Eine solche Entwicklung liegt weder im Interesse ausblutender Landkommunen noch der betroffenen Großstädte, die weder bezahlbaren Wohnraum noch die sonstige für einen derartigen Bevölkerungszuwachs erforderliche Infrastruktur ohne weiteres bereitstellen können, während andernorts zum Beispiel Schulen schließen müssen.

Das derzeitige System der Bedarfzumessung und letztlich der Mittelzuweisung im kommunalen Finanzausgleich befördert diese Entwicklung. Indem tatsächlich getätigte Ausgaben zum Maßstab für einen Bedarf erhoben werden, werden kleineren Städten und Gemeinden Entwicklungsmöglichkeiten abgeschnitten. Dabei müssten gerade diese dringend in ihre Infrastruktur und öffentlichen Angebote investieren, um sich so attraktiv zu machen, dass die Menschen dort auch weiterhin gerne leben (und arbeiten) können. Ansonsten droht eine Abwärtsspirale: Wenn z.B. Telekommunikationsunternehmen es nicht für nötig halten, für 20.000 Nutzer neue Leitungen zu verlegen, werden sie dies für 15.000 potentielle Zahler erst recht nicht tun. In ähnlicher Weise müssen gezwungenermaßen Betreiber von Museen, Freibädern und anderen Einrichtungen Kosten und Nachfrage abwägen. Die Infrastruktur nimmt dementsprechend weiter ab und animiert so weitere Men-



schen zum Wegzug. Es sei ausdrücklich verwiesen auf die Agenda der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ des Bundes, die sich am 26.09.2018 konstituiert hat (vgl. z.B. die Ausführungen von Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft Julia Klöckner in der Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 26.09.2018). Von daher müsste eine Landespolitik, die sich ebenfalls die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zum Ziel setzt, Anreize zur Durchbrechung dieses Teufelskreises setzen, die der Logik der Einwohnerveredelung diametral zuwiderlaufen. Genau das geschieht beispielsweise in Australien, wo es eine umgekehrte Einwohnerveredelung gibt, die gezielt kleine Kommunen stärkt und damit dem Trend zur Landflucht entgegenwirkt.

Wenn also weder ein unterschiedlicher Zuschnitt der gesetzlichen Aufgaben noch eine von der Rechtsordnung zu berücksichtigende Unterschiedlichkeit in der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen den Grundgedanken einer Einwohnerveredelung zu tragen vermag, bleibt letztlich nur die Erklärung, dass die Pro-Kopf-Kosten für die Erbringung öffentlicher Leistungen mit zunehmender Einwohnerzahl steigen.

Für diese als „Erfahrungstatsache“ gehandelte These fehlen allerdings überzeugende wissenschaftliche Belege. Besonders fragwürdig ist ein Verweis auf das tatsächliche Ausgabeverhalten und das Gleichsetzen von Ausgaben und Bedarf, wie es der praktizierten Methode zugrunde liegt. Ein solcher Ansatz bietet zudem keinen Anreiz für wirtschaftlich sinnvolles Verhalten. Es liegt vielmehr näher 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. zu den Skalennachteilen kleiner Kommunen beispielsweise den Kommunalbericht 2015 des Hessischen Rechnungshofes, S. 117 ff.). Diese Grundüberlegung steht schließlich auch Pate bei vielen kommunalen Gebietsreformen, bei denen kleinere Einheiten zur Steigerung der Effektivität des Verwaltungshandelns fusioniert werden (vgl. dazu *Jochen Franzke*, Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit, KWI-Schriften 7, S. 11 ff (20); [https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/6304/file/franzke\\_11\\_26.pdf](https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/6304/file/franzke_11_26.pdf)). Nach der Logik der Einwohnerveredelung hätte die Kommunalreform in NRW im Jahre 1975 zu massiven Kostensteigerungen auf der kommunalen Ebene geführt. Würden beispielsweise die Städte Mönchengladbach (1975: 149.000 Einwohner), Rheydt (1975: 100.000 Einwohner) und Wickrath (1975: 14.000 Einwohner) heute zusammengeschlossen, so würde der über den Hauptansatz zuerkannte Finanzbedarf allein aufgrund des Zusammenschlusses um 10 % wachsen!

In der Literatur wird deshalb die Geltung sog. Brecht/Popitzschen Gesetzes der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration heute in der Literatur immer mehr in Zweifel gezogen. Ein überproportionaler Anstieg des Finanzbedarfs bei höherer Siedlungsdichte lasse sich empirisch nicht nachweisen; tatsächlich höhere Ausgaben könnten gerade das Ergebnis einer besseren Finanzausstattung sein. Auch setze eine solche Annahme Unterschiede im Bedarf zwischen Stadt und Land voraus. Dies treffe zum einen nicht (mehr) zu und widerspreche zum anderen dem verfassungsrechtlichen Leitbild, dass alle Bürger gleichermaßen Anspruch auf staatliche Leistungen hätten. Ferner sei der Ausgleich von Agglomerationsnachteilen raumordnungspolitisch unerwünscht, da er die zu räumlichen Ungleichgewichten führende Konzentration verstärke (vgl. *P. Kirchhof*, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, 1982, S. 115 ff.; *Zabel*, Informationen zur Raumentwicklung, 1983, S. 445 [446 ff.]; *Peffekoven*, FinArch 1987, S. 203 f.; *Tetsch*, Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 121 ff., *U. Moewes*, Abundanzumlagen im kommunalen Finanzausgleich, GemHH 2018, S. 145, 146).

Das Bundesverfassungsgericht stellt folgerichtig in seiner Entscheidung „Finanzausgleich II“ fest: „Hiernach sprechen gewichtige Anhaltspunkte dafür, daß die vom Gesetzgeber in § 9 Abs. 3 FAG zugrundegelegten Bedarfskriterien in ihrer Tragfähigkeit erschüttert sind“ (BVerfGE 86, 148, Rdnr. 266).

Soweit signifikante Spezialbedarfe einzelner Gemeinden nachweisbar sein sollten, haben diese nichts mit der Gemeindegröße (Einwohneranzahl) an sich zu tun, sondern mit einer bestimmten Sondersituation. Sie wären ggf. – wie beim Soziallastenansatz, Zentralitätsansatz und Flächenansatz – transparent durch entsprechende Nebenansätze zu berücksichtigen.

(2) Zur Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel im Entwurf des GFG 2019

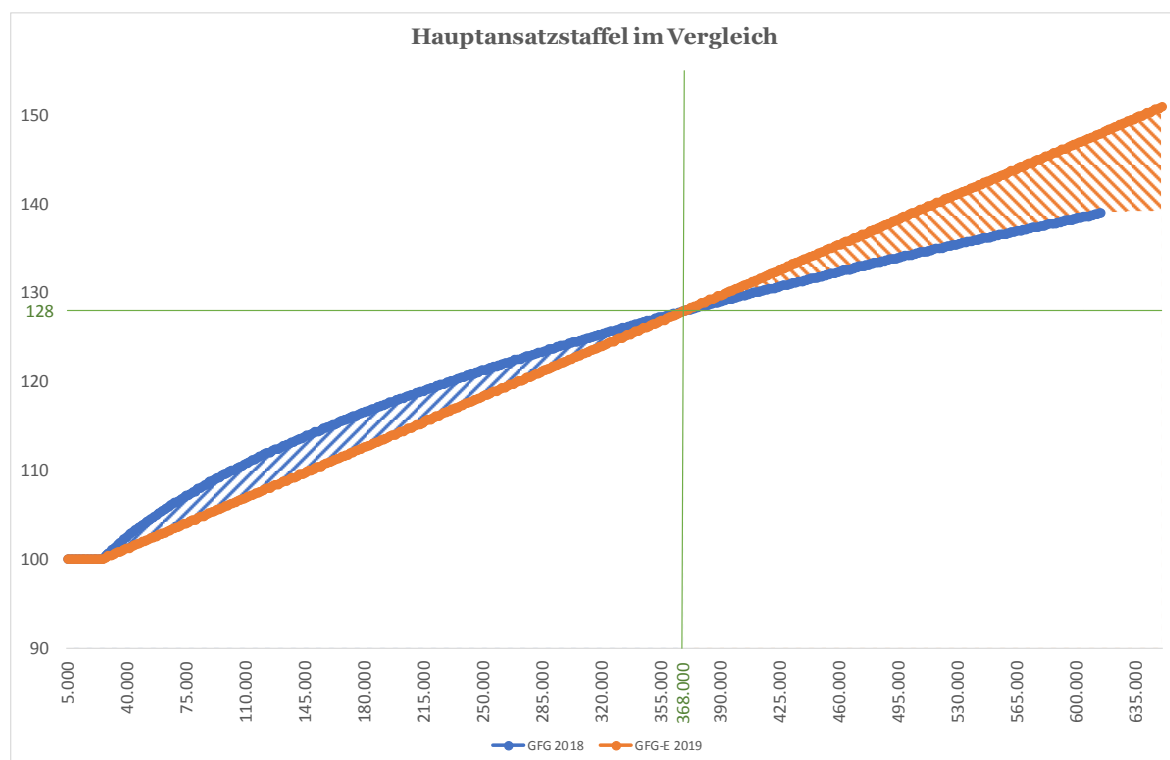
Unabhängig von der vorstehend formulierten grundsätzlichen Kritik an der Einwohnerveredelung verwundert aber auch der Verlauf der auf der Methodik des sofia-Gutachtens beruhenden Hauptansatzstaffel im GFG-Entwurf 2019. So gingen in der Vergangenheit alle Erklärungsversuche der Finanzwissenschaft zur Berechtigung der Einwohnerveredelung davon aus, dass die Pro-Kopf-Kosten der Erbringung öffentlicher Leistungen zwar mit steigender Einwohnerzahl zunehmen, dieser Effekt jedoch degressiv ausgestaltet ist. An dieser Stelle sei wieder das IFO-Gutachten aus dem Jahr 2008 (S. 73) zitiert:

*„Mit zunehmender Einwohnerzahl wächst also generell auch der Zuschussbedarf einer Gemeinde. Er nimmt allerdings nicht linear zu (also mit gleichbleibenden Zuwachsraten), sondern vielmehr degressiv (d. h. mit positiven, aber abnehmenden Zuwachsraten).“*

Auch bei der Überprüfung des Finanzausgleichs durch das FiFo-Institut im Jahre 2013 („Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“) wurde dieser Zusammenhang herausgestellt (S. 75):

*„Statistisch bestätigt sich, dass die pro Kopf-Ausgaben bzw. der Zuschussbedarf mit wachsender Bevölkerungszahl zunehmen. Da dieser Anstieg nicht linear, sondern degressiv verläuft, hat sich in der Regression die Verwendung der Wurzel der Einwohnerzahl bewährt.“*

Jahrzehntelang hatte die Hauptansatzstaffel in NRW einen solchen degressiven Verlauf. Das sofia-Gutachten kommt allerdings zu einem anderen Ergebnis: Danach zeige in der Regressionsformel die Verwendung der linearen Einwohnerzahl einen (geringfügig) besseren Erklärungswert als die bislang verwendete Einwohnerwurzel (sofia-Gutachten 2017, S. 108). Die Ergebnisse dieser auf den ersten Blick unscheinbaren Änderung lassen sich am besten in einer grafischen Darstellung nachvollziehen:



Auch wenn man das Thema Hauptansatz selbstverständlich im Zusammenhang mit den Änderungen bei den Nebenansätzen sehen und bewerten muss, so fällt doch auf, dass der Verlauf der Staffel nunmehr einen linearen Zuwachs des Finanzbedarfs unterstellt, wodurch Kommunen bis zu einer Größenordnung von 360.000 Einwohnern verlieren und insbesondere die sehr großen Städte massiv gegenüber dem Status quo gewinnen. Alleine die Stadt Köln profitiert (bereinigt um die Auswirkungen veränderter Finanzkraft) um mehr als 80 Mio. Euro!

Angesichts der hochsignifikanten Auswirkungen des neuen Regressionsmodells stellt sich die Frage, welche tatsächlichen Entwicklungen dafür verantwortlich sein sollen, dass alle bisherigen Erklärungen über einen degressiven Verlauf der Kostensteigerungen nunmehr obsolet sind.

Unseres Erachtens gibt es solche Erklärungen nicht. Vielmehr kann der neue Verlauf der Hauptansatzstaffel als weiteres Indiz dafür gewertet werden, dass (jedenfalls ohne korrigierende Eingriffe) die methodische Herangehensweise eben nicht zu einer Beschreibung des Finanzbedarfs führt, sondern in erster Linie zu einer mathematischen Formel, die das tatsächliche Ausgabeverhalten abbildet. Da ein solcher linearer Staffelveauf nicht plausibel erscheint, sollte – wenn man denn nicht ganz auf die Einwohnerveredelung verzichten will – zumindest die Prämisse gesetzt werden, dass ein angenommener Anstieg des Finanzbedarfs degressiv ausgestaltet werden muss. Alles andere setzt auch völlig falsche Anreize.

### (3) Gestufte Umsetzung der Ergebnisse des sofia-Gutachtens unter Ausschluss der Hauptansatzstaffel

Der Gesetzentwurf zum GFG 2019 führt auf Seite 2 Folgendes aus:

*„Um gleichwohl nicht zu vermeidende Auswirkungen dieser methodischen Umgestaltung auf die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden in der Phase des Übergangs abzumildern, werden – wie dies aus ähnlichen Gründen auch bereits vereinzelt in früheren Gemeindefinanzierungsgesetzen geschehen ist – die Differenzen bei den Regressionsergebnissen für die Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze gegenüber den Vorjahresergebnissen im ersten Schritt zunächst mit einem Abschlag von 50% versehen und insoweit der fiktiven Bedarfsermittlung für das GFG 2019 zu Grunde gelegt.“*

Diese Herangehensweise können wir im Grundsatz nachvollziehen und auch mittragen. Nicht nachzuvollziehen und auch unserer Mitgliedschaft nicht zu vermitteln ist allerdings der Umstand, dass sich die hälftige Umsetzung der Veränderungen auf die Nebenansätze beschränkt, während die vorgesehenen (und für alle Kommunen des kreisangehörigen Raums nachteiligen) Veränderungen bei der Hauptansatzstaffel in einem Schritt vollzogen werden sollen. Zwar fällt die strittige Umsetzung bei den Nebeneinsätzen leichter, weil diese jeweils nur die Ermittlung des arithmetischen Mittels zwischen dem Wert für das GFG 2018 und dem neu für das GFG 2019 berechneten Wert erfordern. Beim Hauptansatz ist diese Operation komplizierter, da es sich nicht um einen einzigen Wert, sondern um eine Wertestaffel handelt. Hier muss – um mit der oben vorgestellten Grafik zu operieren – eine Linie gefunden werden, die genau jeweils die Werte zwischen der blauen und der orangen Linie abbildet. Mathematisch ist dies durchaus darstellbar.

Wenn es aber rechnerisch möglich ist, dann ist eine solche mehrschrittige Vorgehensweise beim Hauptansatz auch geboten, da die Werte für Haupt- und Nebenansätze einer einheitlichen multivariaten Regressionsrechnung entnommen werden und somit nur im Zusammenspiel Sinn ergeben. Wir fordern deshalb, abweichend vom Gesetzentwurf die Hauptansatzstaffel so zu verändern, dass die berechneten Auswirkungen für jede Kommune nur zu 50 % wirksam werden.

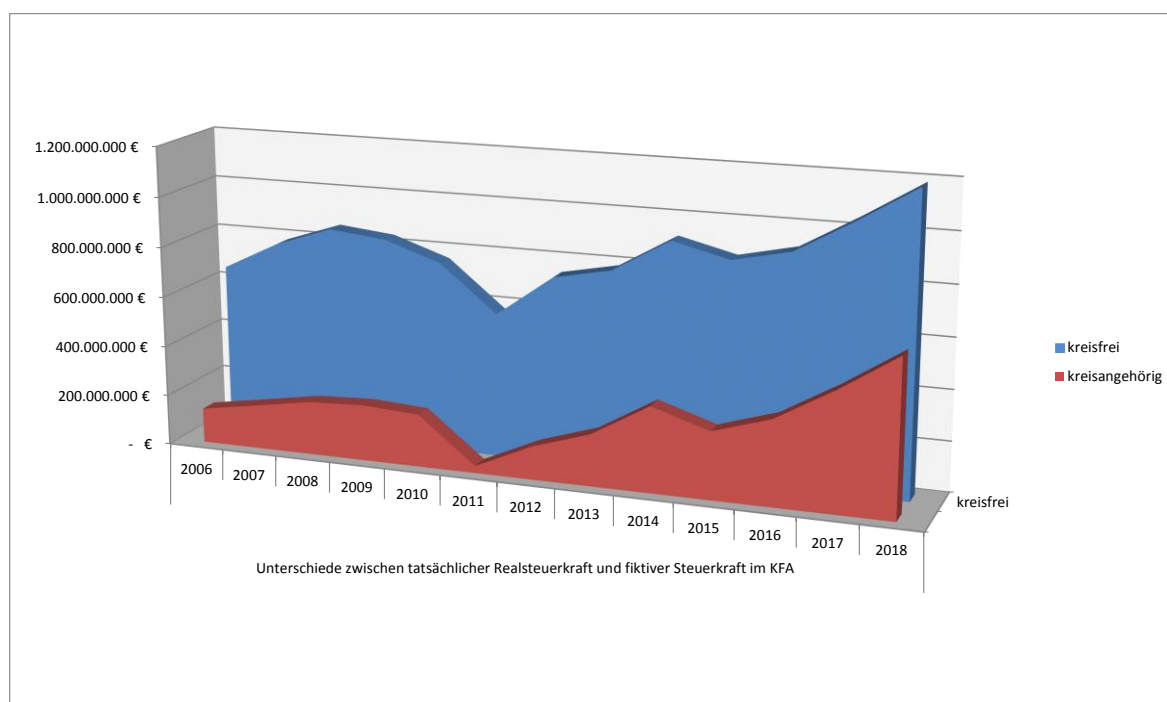
#### *cc) Zur Ermittlung der normierten Einnahmekraft*

Die gemeindliche Einnahmekraft sollte künftig unter Nutzung fiktiver Hebesätze ermittelt werden, die nach Gemeindegößenklassen gestaffelt sind. Die Ausführungen des FiFo-Gutachtens bestätigen den Befund, dass es einen signifikanten Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Hebesatz-

höhe und der Einwohnerzahl gibt. Dem tritt auch das aktuell vorgelegte sofia-Gutachten in keiner Weise entgegen. Die gestaffelten fiktiven Hebesätze bilden die tatsächliche Hebesatzlandschaft in Nordrhein-Westfalen deutlich realitätsgerechter ab als einheitliche fiktive Hebesätze. Nach unserer Auffassung – aber auch gestützt durch entsprechende Aussagen aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW – ist es in erster Linie Aufgabe der Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich, die Steuerkraft einerseits fiktiv (und damit gestaltungsunabhängig), auf der anderen Seite aber auch realitätsnah zu erfassen.

Diesem Anspruch werden einheitliche fiktive Hebesätze bei den Realsteuern signifikant weniger gut gerecht als Hebesätze, die nach Gemeindegrößen gestaffelt werden. Verdeutlicht werden kann dies mit Zahlen des aktuellen Finanzausgleichsjahres 2018. Insgesamt liegen die fiktiv ermittelten Einnahmen der Städte und Gemeinden bei den Realsteuern in der Summe immer unter den tatsächlichen Einnahmen. Dies hängt schlicht damit zusammen, dass die fiktiven Hebesätze für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer im jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetz die tatsächliche Entwicklung der kommunalen Hebesätze nur mit einem zeitlichen Nachlauf abbilden und zudem – vom Gesetzgeber ausdrücklich so gewollt – mit Abschlägen versehen werden, weil man sich davon ein Signal erhofft, die tatsächlichen Hebesätze nicht weiter zu erhöhen.

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 Sonder-effekt des Jahres 2018, sondern wiederholt sich von Jahr zu Jahr, wie die nachfolgende Grafik belegt:



Die Flächen repräsentieren jeweils den Anteil der realen Steuereinnahmen, die aufgrund der einheitlichen fiktiven Hebesätze ohne Berücksichtigung für die Finanzkraft der jeweiligen Kommunen bleiben. In dem dargestellten Zeitraum 2006-2018 lag der Teil der Steuereinnahmen, der im kommunalen Finanzausgleich unberücksichtigt blieb, für die kreisfreien Städte in jedem Jahr durchschnittlich um 579 Millionen Euro höher als für den kreisangehörigen Raum (in der Summe waren dies mehr als 7,5 Milliarden Euro). Dass diese Art der (Nicht-)Berücksichtigung kommunaler Finanzkraft sich massiv auf die Verteilungsergebnisse der Schlüsselzuweisungen auswirkt, liegt auf der Hand. Hinzu kommt, dass mit dieser de facto ja vorhandenen Finanzkraft Ausgaben getätigt

werden, die in nachfolgenden Durchläufen der Regression wieder als Indikator für einen erhöhten Bedarf gewertet werden.

Das mit zunehmender Gemeindegrößenklasse steigende Niveau der tatsächlichen Hebesätze bei der Grundsteuer B und v. a. bei der Gewerbesteuer ist im Übrigen 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 vorgebrachte Argumentation, die Haushalts- und Finanzlage der kleineren und mittleren Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sei aufgaben- und strukturbedingt per se günstiger, sie seien in der Lage, sich daher im Vergleich zu den größeren, insbesondere kreisfreien Städten deutlich geringere Hebesätze zu leisten und würden so freiwillig auf Einnahmepotentiale verzichten (können) und eine solche Strategie dürfe systembedingt nicht auch noch durch höhere Schlüsselzuweisungen belohnt werden, ist 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.

#### *Zu den fiktiven Hebesätzen*

Im GFG 2019 soll erstmalig ein differenzierter Abschlag vorgenommen werden – für die Grundsteuer A und B in Höhe von 10%, für die Gewerbesteuer in Höhe von 6%. Begründet wird dies mit einer Bremsung bzw. Reduzierung des Anstiegs der fiktiven Hebesätze.

Wir haben Zweifel, ob derartige – im Übrigen sehr eng begrenzte – Anreizregelungen tatsächlich die beabsichtigte Wirkung erzielen können, weil solche Maßnahmen aus kommunaler Sicht kaum zu einer Entspannung beitragen werden. 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 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 (dazu bereits unter 1. und soeben unter 2. c) cc)). 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.

#### *dd) Zu den pauschalierten Zweckzuweisungen und zur neuen 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 nun 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 sachangemessene und ausgewogene Lösung ihrer Belange vor Ort zu schenken. Einigen Kommunen, die im Bereich ihrer (wenigen) Schulen bereits viel tun 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.

Wir begrüßen die Aufstockung der Schulpauschale/Bildungspauschale in Höhe von 50.000.000 Euro bei gleichzeitiger Dynamisierung dieser Pauschale ab dem nächsten Jahr und halten dies mit Blick auf eine verstärkte Förderung dieses Bereiches für ein nachvollziehbares Signal. Die gleichzeitige Reduzierung der Allgemeinen Investitionspauschale halten wir für hinnehmbar, soweit es sich um eine einmalige Korrektur handelt.

Wir begrüßen überdies ausdrücklich die Dynamisierung der Sportpauschale.

Die Einführung einer neuen Zuweisung eigener Art in Form einer Aufwands-/Unterhaltungspauschale in Höhe von 120.000.000 Euro als allgemeine Deckungsmittel zur finanzkraftunabhängigen Stärkung der gemeindlichen Infrastruktur ist schließlich ebenfalls zu begrüßen. Die Ausführungen in den vorgelegten Eckpunkten, dass ein Investitions- und Sanierungsstau besteht, der abgebaut werden muss, sind 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 perspektivisch ausgebaut werden; auch die Umlageverbände sollten zukünftig in angemessenem Umfang daran beteiligt werden. Wir gehen davon aus, dass auch diese Pauschale an der gegenseitigen Deckungsfähigkeit teilhat.

Die Ausführungen in den Eckpunkten zur Aufwands-/Unterhaltungspauschale bestärken uns ganz allgemein in unserer Forderung, die vorhandenen Pauschalen weiter zu flexibilisieren und beispielsweise sonstige (konsumtive) Unterhaltungsaufwendungen oder schulische Außenanlagen in die Förderzwecke einzubeziehen. Dies gilt momentan insbesondere für die Verwendungsmöglichkeiten der Schulpauschale/Bildungspauschale, deren Einzelheiten im Erlasswege festgelegt wurden. Im aktuellen Erlass „Pauschale Zuweisungen zur Unterstützung kommunaler Aufgabenerfüllung im Schulbereich sowie kommunaler Investitionsmaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung (Schulpauschale/ Bildungspauschale) nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz“ 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 sowie aus dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ zur Verfügung – verliert der investive Schwerpunkt der Schulpauschale/Bildungspauschale zunehmend an Bedeutung, sodass eine Öffnung der Verwendungsbreite angemessen erscheint. Da nach den aktuellen Eckpunkten für ein GFG 2019 (dort unter 2.3.3.2) ohnehin ein Anteil von 70.000.000 Euro der Schulpauschale/Bildungspauschale konsumtiv veranschlagt wird, ist eine Öffnung der Verwendungszwecke zumindest in diesem Rahmen angezeigt. Aus kommunaler Sicht wünschenswert wäre angesichts der

derzeitigen Herausforderungen vor Ort allerdings eine noch stärkere Flexibilisierung der Verwendungsmöglichkeiten.

Wir bitten darum, unsere Anmerkungen im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher  
Beigeordneter  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

**Anlage**





An das  
Ministerium für  
Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Horionplatz 1  
40213 Düsseldorf

Ansprechpartner:

Referent Carl-Georg Müller  
Tel.-Durchwahl: 0211.4587 255  
Fax-Durchwahl: 0211.4587 292  
E-Mail: CarlGeorg.Mueller@kommunen-in-nrw.de  
Aktenzeichen: 41.1.1-002-004

Hauptreferent Dr. Kai Zentara  
Tel.-Durchwahl: 0211.300 491 110  
Fax-Durchwahl: 0211.300 491 660  
E-Mail: k.zentara@lkt-nrw.de  
Aktenzeichen: 20.30.00

ausschließlich per E-Mail an: [isabel.heuwing@mik.nrw.de](mailto:isabel.heuwing@mik.nrw.de)

Datum: 06.10.2017

**Gutachten der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) der Hochschule  
Darmstadt „Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-  
Westfalen“ vom 4. August 2017**

Ihr Schreiben vom 16.08.2017, Ihr Zeichen: 33-47.09.02  
hier: Stellungnahme durch Landkreistag und Städte- und Gemeindebund

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des im Betreff genannten Gutachtens bedanken wir uns. Die Gelegenheit zur  
Stellungnahme nutzen wir gerne.

**A. Grundsatzfragen**

Zunächst sind einige grundlegende Bemerkungen zum Grundansatz des vorliegenden Gutachtens,  
dessen Stärke in durchaus beachtenswerten Hinweisen zur Fortentwicklung der Regressionsanalyse  
liegen mag, veranlasst. Die rein auf finanzwissenschaftliche Argumentationsmuster gestützte und  
ganz bewusst andere Erklärungsansätze – insbesondere solche rechtlicher Art – ausblendende  
Vorgehensweise sehen wir äußerst kritisch. Uns ist dabei durchaus bewusst, dass das vorliegende  
Gutachten von vornherein als finanzwissenschaftliche Untersuchung beauftragt war. Dennoch  
gehört es zu einer Bewertung des Gutachtens an sich und zu seiner Einordnung in den  
Gesamtkontext des Themas „Kommunaler Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen“ dazu, auch  
die Grenzen dessen, was eine solche Begutachtung zu leisten vermag, klar zu benennen und ins  
Bewusstsein zu rücken. Eine solche Standortbestimmung muss im Interesse aller  
Diskursteilnehmer – nicht zuletzt auch der Landesregierung – sein, zumal sie zugleich eine der  
großen Schwächen des Gutachtens deutlich werden lässt.

Den Ausgangspunkt für die Einordnung bildet dabei ein simpler Umstand: Wie beinahe alle Themen des politischen Diskurses ist auch der Betrachtungsgegenstand „Kommunaler Finanzausgleich“ für verschiedene Beschreibungs- und Erklärungsweisen offen und wird demgemäß auch von verschiedenen Wissenschaftszweigen „besetzt“. So beschäftigen sich neben der Finanzwissenschaft etwa auch die Rechts- und Verwaltungswissenschaft mit Fragen und Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs. Auch sozial- und politikwissenschaftlich relevante Fragen mag es hierzu geben. Alle diese Disziplinen nehmen für sich – selbstverständlich und auch richtigerweise – in Anspruch, dem jeweiligen Fach genügende Erklärungs- und Lösungsansätze zu präsentieren. Grundsätzlich stehen diese Ansätze auch durchaus gleichwertig nebeneinander. Eine gewisse Sonderstellung kommt in diesem Kontext jedoch von vornherein der Berücksichtigung rechtswissenschaftlicher Aspekte zu. Denn erstens ist der vorliegende Sachzusammenhang – die rechtliche Verfassung des Landes und der Kommunen sowie deren Beziehungen untereinander – in sehr starkem Ausmaße *rechtlich* vorgeprägt. Und zweitens bedürfen die vielfältigen Vorarbeiten für einen kommunalen Finanzausgleich, die aus den verschiedenen genannten und möglicherweise noch weiteren Wissenschaftszweigen gespeist werden, einer wiederum *rechtlichen* Umsetzung, die schließlich auch einer (*verfassungs-*) *rechtlichen* Überprüfung standhalten muss.

Aus einem solchen „Nebeneinander“ unterschiedlicher Erklärungsansätze für ein und denselben Gegenstand folgt naturgemäß, dass in Fällen, in denen verschiedene Disziplinen unterschiedliche oder gar entgegengesetzte Lösungen anbieten, eine Rechtfertigungsbedürftigkeit dafür besteht, dem einen Lösungsansatz (z. B. dem finanzwissenschaftlichen) den Vorzug vor dem anderen (z. B. rechtswissenschaftlichen) zu geben. Eine solche Entscheidung kann folglich nicht ohne eine begründete Abwägung getroffen werden, die die Argumente für die eigene und gegen andere denkbare Positionen nachvollziehbar macht. Dies hat im Übrigen auch einer der Verfasser des vorliegenden Gutachtens in einer Diskussion uns gegenüber deutlich gemacht, indem er ausdrücklich das Vorhandensein unterschiedlicher wissenschaftlicher Erklärungsansätze bestätigt und darauf hingewiesen hat, dass es jedem Entscheidungsverantwortlichen obliege, sich unterschiedlicher Expertisen auch jenseits der Finanzwissenschaft zu bedienen und im Rahmen eines Gesamtbildes seine Schlüsse zu ziehen.

Dieser soeben skizzierte besondere Rechtfertigungszwang – und der dem zugrundeliegende Befund, dass die Finanzwissenschaft das für eine Entscheidung notwendige Gesamtbild allein nicht zu zeichnen vermag – besteht für einige wesentliche Ergebnisse des Gutachtens und macht es unmöglich, diese unkommentiert zur Grundlage einer (künftigen) Rechtsauffassung zu machen.

Mit seiner explizit und exklusiv finanzwissenschaftlichen Perspektive, die sich wie ein roter Faden durch das gesamte Werk zieht, werden Erklärungs- und Lösungsansätze formuliert, die in bisweilen diametralem Gegensatz zur Rechtswirklichkeit und (Kommunal-)Verfassungsordnung stehen und wie eine Art finanzwissenschaftliche Parallelwelt anmuten. Im Folgenden werden pars pro toto einige dieser Konfliktfelder beschrieben. Der Übersichtlichkeit wegen wird bei Bedarf auf die Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens ab S. 12 Bezug genommen.

### I. Zu einer kommunalen Mindestfinanzausstattung

Ein gutes Beispiel für die Prävalenz rechtlicher gegenüber finanzwissenschaftlichen Erklärungsmustern ist die Frage einer kommunalen Mindestfinanzausstattung. Die Gutachter begründen ihre letztlich ablehnende Haltung allein mit finanzwissenschaftlichen Erwägungen (S. 15 ff.). So heißt es etwa auf S. 16:

*„Zudem spricht aus finanzwissenschaftlicher Sicht gegen eine solche Garantie einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, dass ein entsprechend pauschal festgelegter Sockelbetrag an Finanzausstattung innerhalb der dergestalt definierten Garantiezone für keinerlei Anreiz zur Erhöhung der kommunalen Steuerkraft sorgt (...).“*

Davon abgesehen, dass diese Begründung angesichts des in Nordrhein-Westfalen ohnehin hohen Realsteuerniveaus etwas irritierend anmutet, würde eine kommunale Mindestfinanzausstattung doch eine dringend benötigte Entspannung der strukturell unterfinanzierten Kommunalhaushalte herbeiführen und dazu beitragen, das Steuerniveau nachhaltig zu senken, sind diese und ähnliche Deutungsansätze insofern irreführend, weil die kommunale Mindestfinanzausstattung einen *Rechtsanspruch* beschreibt, dessen Inhalt sich aus Grundgesetz und Landesverfassung ergibt und losgelöst von finanzwissenschaftlichen Nützlichkeitsabwägungen mit *rechtlichen* Argumenten begründet werden muss. Vgl. zu diesem Themenkreis nochmals unten B. IV.

### II. Hauptansatzstaffel

Wie schon etliche finanzwissenschaftliche Gutachten zuvor legt auch das vorliegende Gutachten im Rahmen der Bedarfsermittlung wie selbstverständlich einen nach Einwohnerzahl gestaffelten Hauptansatz zugrunde. Diesem Institut liegt der – finanzwissenschaftlich offenbar ausreichende – Gedanke zugrunde, dass aus höheren tatsächlichen Ausgaben automatisch auch ein höherer finanzieller Bedarf gefolgert werden kann (vgl. dazu etwa *Goerl/Rauch/Thöne*, „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“, FiFo, 2013, S. 48 – i. F. FiFo-Gutachten). Dieser Schluss ist jedoch alles andere als zwingend und begünstigt

überdies die Bildung einer „Schere“, indem großen Städten, die viel ausgeben, deswegen zugleich auch mehr Schlüsselzuweisungen zugerechnet werden, die wiederum verausgabt werden und den Bedarf damit noch weiter erhöhen. Diese Dynamik ist in höchstem Maße fragwürdig und kann keinesfalls als schlichter finanzwissenschaftlicher „Automatismus“ unhinterfragt hingenommen werden. Vielmehr müssen diese Dynamik und die damit zusammenhängenden Fragen – etwa, warum im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) ein Einwohner in einer Großstadt mehr „wert“ sein soll – auch *rechtlich* und *rechtspolitisch* einer eingehenden Prüfung unterzogen und überzeugend begründet werden.

### III. Verwerfungen/Verzerrungen im kreisangehörigen Raum in Zusammenhang mit dem Soziallastenansatz

Ein weiteres Beispiel betrifft die Ausführungen der Gutachter zu Verwerfungen bzw. Verzerrungen im kreisangehörigen Raum in Zusammenhang mit der Verortung des Soziallastenansatzes. Die zugrundeliegende Fragestellung ist bereits deshalb von besonderem Gewicht, weil sie – gemeinsam mit Fragen zur Stabilität der Regression – den Auslöser für die Beauftragung der Gutachter gebildet hat und ausweislich des Gutachtenauftrags einen Kernpunkt der Untersuchung darstellen sollte. Die Leistungsfähigkeit des Gutachtens und seine Bedeutung für kommende Gemeindefinanzierungsgesetze sind mithin gerade auch an diesem Punkt zu messen.

#### *1. Anlass der Begutachtung; Stand der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung*

Bereits in seinem Urteil vom 19. Juli 2013 (Az. 32/08, S. 40, 2. Absatz) zum GFG 2008 hatte der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH)

*„erkennbare Schwächen des Systems aufgezeigt, die in der faktisch über die Kreisumlage erfolgenden Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den hohen Soziallasten der Kreise liegen“*

(vgl. die wörtlichen Formulierungen in den Urteilen vom 10. Mai 2016, Az. 24/13, Rn. 76. und Az. 19/13, Rn. 107). Der Gesetzgeber wurde aufgefordert,

*„im Blick zu behalten, ob sich die aufgezeigten Verteilungsprobleme künftig etwa durch ansteigende Gewichtungsfaktoren weiter verschärfen.“ Gegebenenfalls habe „er mit sachverständiger Hilfe zu ermitteln, ob deutlicher zu Tage tretende systemimmanente Verzerrungen bei der interkommunalen Verteilung durch abweichende gesetzliche Ausgestaltungen vermieden oder zumindest abgeschwächt werden können.“*

Seine Bedenken bekräftigte der Verfassungsgerichtshof in den Urteilen vom 06. Mai 2014 (betreffend das GFG 2011, Az. 14/11, Rn. 74 und Az. 9/12, Rn. 60.) und formulierte einen Beobachtungs- und gegebenenfalls auch Handlungsauftrag an den Gesetzgeber:

*„Deshalb weisen die Beschwerdeführerinnen zu Recht darauf hin, dass die erhebliche Höhergewichtung des Soziallastenansatzes Anlass bietet, die Folgewirkungen für die Verteilung zwischen kreisfreien Städten, Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden näher in den Blick zu nehmen und gegebenenfalls Korrekturen vorzunehmen.“*

In den beiden Urteilen des VerFGH vom 10. Mai 2016 wurde der Überprüfungs- und Handlungsauftrag nun noch konkreter gefasst. Wörtlich heißt es in beiden Entscheidungen (Az. 19/13, Rn. 105 und Az. 24/13, Rn. 74.):

*„Die Beschwerdeführerinnen machen zu Recht systematische ‚Übernivellierungen‘ wegen der Art der Finanzierung der Soziallasten im kreisangehörigen Raum geltend. Dies wird der Gesetzgeber künftig zu berücksichtigen haben. Die systematischen Verzerrungen beruhen darauf, dass der Soziallastenansatz auf Gemeindeebene ‚verortet‘ wird, obwohl die Kosten für Sozialleistungen im kreisangehörigen Raum zu einem großen Teil von den Kreisen getragen werden, und die Soziallasten der Kreise über die Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden refinanziert werden. Eine höhere Anzahl an Bedarfsgemeinschaften führt so zu höheren Schlüsselzuweisungen auf Gemeindeebene, obwohl wesentliche Mehrkosten auf Kreisebene anfallen. Im Zusammenwirken mit der Umlagefinanzierung der Kreise hat dies bei ansteigendem Vervielfältigungsfaktor zur Folge, dass Gemeinden mit zusätzlichen Bedarfsgemeinschaften höhere Zuweisungen erhalten, die sie über die Kreisumlage nur teilweise wieder abgeben müssen. Andere Gemeinden im Kreis werden zusätzlich belastet, denn die zur Refinanzierung erhobene Kreisumlage trifft alle Gemeinden gleichermaßen.“*

Zwar wurde das Finanzverteilungssystem des GFG 2012 vom VerFGH in den Urteilen vom 10. Mai 2016 als insgesamt „noch vertretbar“ angesehen. Daraus resultierende Verwerfungen im kreisangehörigen Raum seien „angesichts der damaligen Erkenntnisse des Gesetzgebers hinzunehmen“ (Az. 19/13, Rn. 104 und Az. 24/13, Rn. 65, 73 u. 83.). Dennoch weicht der VerFGH von seiner bisherigen Linie, Gemeindefinanzierungsgesetze verfassungsrechtlich unbeanstandet zu lassen und lediglich eher unkonkrete Beobachtungsaufträge zu formulieren (vgl. Urteil vom 19.07.2013 – zum GFG 2008 – Az. 32/08, S. 40, 2. Abs.; Urteile vom 06.05.2014 – zum GFG 2011 – Az. 14/11, Rn. 74 und Az. 9/12, Rn. 60), merklich ab und vollzieht einen Paradigmenwechsel. Der Gesetzgeber wird klar aufgefordert, die dargestellten *und festgestellten* systematischen Verzerrungen künftig zu berücksichtigen.

## 2. Kritik des Gutachtenergebnisses

Entgegen der dargestellten Problembeschreibung durch den VerfGH kommen die Gutachter auf S. 20 ff. zu einer völlig anderen Bewertung der Sachlage. Zwar knüpfen auch sie an die in den Urteilen des VerfGH vom 10.05.2016 festgestellten „Verwerfungen“ bzw. „Verzerrungen“ vor allem im kreisangehörigen Raum an. Im Ergebnis wird aber die These aufgestellt, dass die Feststellungen des VerfGH auf einem Missverständnis beruhen.

Die Gutachter beginnen ihre Argumentationskette mit einer Beschreibung ihres finanzwissenschaftlichen Ausgangspunkts. Wörtlich heißt es dazu in der Zusammenfassung auf Seite 14 im letzten Spiegelpunkt:

*„Den Bezugspunkt hierfür bildete eine Darstellung von Grundstruktur und (methodischer) Systemlogik des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs, da dessen Verteilungsergebnisse nur dann als „verzerrt“ oder „verworfen“ bewertet werden können, wenn sie nicht systemkonform sind bzw. durch systemfremde Bestandteile des Finanzausgleichs verursacht werden.“*

Auf S. 20 wird der finanzwissenschaftliche Ansatz (letzter Absatz/S. 21) nochmals ausgeführt:

*„Dabei gilt als grundlegender Maßstab: Wenn die Struktur des Finanzausgleichs und hier insbesondere die Wahl, Ausgestaltung und Verortung von bedarfsrelevanten Nebenansätzen zum einen den hierfür einschlägigen finanzwissenschaftlichen Grundsätzen und Kriterien entspricht sowie zum anderen das analytische Konzept der Bedarfsermittlung auf einer methodisch abgesicherten und damit empirisch soliden Basis steht, können die Verteilungsergebnisse des Schlüsselzuweisungssystem nicht im ökonomischen Sinne „verzerrend“ oder „verwerfend“ sein.“*

Sodann werden verschiedene Effekte beschrieben, die mit der derzeitigen Verortung des Soziallastenansatzes einhergehen. Insbesondere die Beschreibung der im Gutachten sog. Asymmetrie- und Abundanzeffekte greift die Feststellungen des VerfGH auf, wobei die Auseinandersetzung mit diesen Punkten deutlich kürzer ausfällt als diejenige mit dem – vom VerfGH soweit ersichtlich nicht beschriebenen – sog. Rückkopplungseffekt. Im Ergebnis werden die vom VerfGH festgestellten Probleme als systemimmanente Reflexe bewertet, mit der Schlussfolgerung, dass deshalb keine Verzerrung oder Verwerfung vorliegen könne.

Diese selbstreferentielle Argumentationstechnik ist beeindruckend und zeigt brennglasartig, wie hier finanzwissenschaftliche und rechtliche Realität auseinanderdriften. Denn es bleibt festzuhalten, dass der Verfassungsgerichtshof Verwerfungen positiv **festgestellt** hat, die sich auf Basis der geltenden Rechtslage auch ohne weiteres erschließen. Ob es im Ergebnis richtig sein

kann, die gerichtlich postulierte Handlungsnotwendigkeit als finanzwissenschaftlich-semantisches Missverständnis zu begreifen und durch ein vordefiniertes Raster fallen zu lassen, muss letztlich der Gesetzgeber entscheiden und verantworten. Er sollte dabei jedoch berücksichtigen, dass der Verfassungsgerichtshof *rechtlich* argumentiert und aus den – im Gutachten ja ebenfalls beschriebenen und dort so genannten – Asymmetrie- und Abundanzeffekten *rechtliche* Schlüsse gezogen hat, die sich nicht einfach durch einen wissenschaftlichen Perspektivwechsel „wegdefinieren“ lassen. Dies wird nicht zuletzt dadurch bestätigt, dass der VerfGH in einer der oben zitierten Passagen aus seinen Urteilen vom 10. Mai 2016 (Az. 24/13, Rn. 76. und Az. 19/13, Rn. 107, Herv. durch uns) den Gesetzgeber ausdrücklich auffordert, ggf. „*mit sachverständiger Hilfe zu ermitteln, ob deutlicher zu Tage tretende systemimmanente Verzerrungen bei der interkommunalen Verteilung durch abweichende gesetzliche Ausgestaltungen vermieden oder zumindest abgeschwächt werden können*“. Wenn der VerfGH die von ihm beschriebenen Verzerrungen aber bereits selbst als „systemimmanent“ beschreibt und trotzdem an seiner Diagnose festhält, kann der Lösungsvorschlag der Gutachter, angesichts der Systemimmanenz von weiteren Überlegungen abzusehen, in *rechtlicher* Hinsicht nicht hinreichend sein.

Hier wirkt sich aus, dass das Gutachten ein ökonomisches Idealmodell der Aufgabenverteilung zwischen kommunaler und staatlicher Ebene sowie zwischen den einzelnen kommunalen Ebenen betrachtet. Unabhängig von der Frage, ob dieses Modell auch nach finanzwissenschaftlichen Maßstäben eindeutig und unwidersprochen ist, bleibt es in jedem Fall ein **fiktives** Modell, dessen Widersprüchlichkeit gegenüber der Rechtswirklichkeit erklärungsbedürftig ist. Grundlegende Unterschiede zwischen Finanzwissenschaft und geltendem Recht räumen die Gutachter auch freimütig ein, so etwa, wenn sie ausführen, dass eine „ökonomische Förderalismustheorie“ zugrunde gelegt wird (S. 142, Fn. 175), mit der man sich „von einer wie auch immer definierten rechtlichen Trägerschaft“ **loslöst** und das Verhältnis von Gemeinden und Kreisen „**interpretiert**“:

*„Gemäß diesem ökonomischen Grundverständnis der staatlichen Aufgabenverteilung ist – losgelöst von einer wie auch immer definierten rechtlichen Trägerschaft – das Verhältnis von Gemeinden und Kreisen im Sinne einer partnerschaftlichen Beziehung zu interpretieren, bei der die Kreise zum einen nur dann gemeindliche Aufgaben übernehmen, wenn einzelne Gemeinden in ihrer finanziellen wie administrativen Leistungsfähigkeit überfordert sind und eine Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben auf Kreisebene mit Kostendegressionseffekten verbunden ist, wie dies etwa im Sozialbereich der Fall ist. Eine Zuständigkeit der Kreise für lokale öffentliche Aufgaben kann darüber hinaus auch dann angezeigt sein, wenn eine Internalisierung räumlicher Spillover-Effekte geboten erscheint. Letzteres ist dann gegeben, wenn der Nutzen einer lokalen Aufgabenerfüllung über die engen Grenzen des unmittelbaren Nutzerkreises einer Gemeinde hinausreicht, wie dies beispielsweise auf den Bereich von Schule und Bildung zutrifft.“*

Die zitierten Ausführungen verkennen, dass sowohl das Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 Satz 2) als auch die Landesverfassung (Art. 78 Abs. 2) den Kreisen als Gemeindeverbänden einen eigenen „Bestand an überörtlichen, kreiskommunalen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises“ garantieren (vgl. BVerfGE 83, 363, 383; BVerfGE 119, 331 ff., Rn. 117) und der Gesetzgeber einen Großteil der kommunal verorteten Sozialleistungen auf Kreisebene angesiedelt hat. Wird die vorliegende Rechtslage ausnahmsweise von den Gutachtern zum Betrachtungsgegenstand gemacht, muss mitunter leider auch ein Fehlverständnis konstatiert werden: So wird auf S. 169, oben, ausgeführt, die kreisangehörigen Gemeinden hätten die „Möglichkeit, über den Kreistag die Höhe der Kreisumlage zu bestimmen“. Die kreisangehörigen Gemeinden sind in Nordrhein-Westfalen jedoch gar nicht in den Kreistagen vertreten. Diese bestehen gemäß § 25 Abs. 1 KrO aus den Kreistagsmitgliedern, die von den Bürgern der kreisangehörigen Gemeinden gewählt werden (Kreistagsmitglieder), und dem Landrat (Mitglied kraft Gesetzes). Es fragt sich, ob die Funktionsweise des von der Kreisordnung konstituierten Systems der politischen Kontrolle des Finanzgebarens des Kreises durch den Kreistag, neben dem im Übrigen weitere Kontrollmechanismen wie die allgemeine Rechtsaufsicht (§ 57 KrO), die Benehmensherstellung mit den kreisangehörigen Gemeinden bei der Festsetzung der Kreisumlage (§ 55 KrO), die Genehmigung der Kreisumlage durch die Bezirksregierung (§ 56 Abs. 2, Satz 2 bis 4 KrO), die örtliche Rechnungsprüfung (§ 53 Abs. 3 KrO) und die überörtliche Prüfung (§ 53 Abs. 2 KrO) stehen, von den Gutachtern wirklich durchdrungen wurde.

Auch und gerade an diesem Beispiel zeigt sich, dass der finanzwissenschaftliche Ansatz des Gutachtens nur einen sehr defizitären Teil des notwendigen Gesamtbildes abzubilden vermag. Es bleiben entscheidende Fragen offen.

Im Übrigen erscheint es verwunderlich, dass an vielen Stellen des Gutachtens mittelbar behauptet wird, dass es nur *eine* „finanzwissenschaftliche“ oder „ökonomische“ Position zu bestimmten Fragestellungen gebe, indem häufig die Formulierung verwendet wird, dass aus „finanzwissenschaftlicher Sicht“ etwas richtig oder falsch wäre (vgl. nur S. 16, Zeile 7 und Zeile 3 von unten; S. 17, Zeile 2; S. 22, Zeile 2 von unten). Auch ohne einen vollständigen Überblick über die einschlägige veröffentlichte Literatur zu besitzen, kann doch davon ausgegangen werden, dass innerhalb der Volkswirtschaftslehre und der Finanzwissenschaften zu entscheidenden Fragen unterschiedliche Ansichten vertreten werden. So werden etwa in den finanzwissenschaftlichen Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen kontroverse finanzwissenschaftliche Sichtweisen dargestellt und abgewogen und gelegentlich sogar um Sondergutachten ergänzt. Vielfach wird in diesen Gutachten betont, dass bestimmte finanzwissenschaftliche Empfehlungen „mehrheitlich“ getroffen wurden, womit klar zum



Ausdruck kommt, dass es auch andere Einschätzungen und Bewertungen gibt (vgl. z.B. zur Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/06/2015-06-02-PM21.html>). Es existieren durchaus finanzwissenschaftliche Schulen, die sich mit dem (verfassungs-)rechtlichen Rahmen von Institutionen befassen und ihre ökonomischen Analysen innerhalb dieses gesetzten Rahmens vornehmen (positive Ökonomik) und/oder fundierte Vorschläge erarbeiten, wie der tatsächliche Rechtsrahmen für die Handlungen im politisch-administrativen System optimiert werden können (normative Ökonomik). Es wäre wünschenswert gewesen zu erwähnen, dass es zu bestimmten Fragen andere Auffassungen gibt und die Vertreter dieser Auffassungen zu zitieren sowie Argumente zu liefern, warum aus Sicht der Autoren des vorliegenden Gutachtens diesen Auffassungen nicht zu folgen sei.

#### IV. Dotierung der Teilschlüsselmassen

Ein letztes, aber ebenfalls sehr eindrückliches Beispiel für die partielle Sichtweise der Finanzwissenschaft bilden die Ausführungen der Gutachter zur Frage der Teilschlüsselmassendotierungen (S. 27 f.; S. 218 ff.). Wie schon das FiFo-Gutachten knüpft auch das vorliegende Gutachten zum Zwecke der Bedarfsermittlungen an die Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln (aaD) an und führt aus, dass die über die Kreisumlage umverteilten Mittel dabei nicht „doppelt“, d. h. auf Gemeinde- und Kreisebene berücksichtigt werden dürfen. Die Frage ist nun, auf welcher Ebene die Berücksichtigung stattfindet. Das Gutachten spricht insoweit von einer verursachungsgerechten Zuordnung, was zunächst nachvollziehbar erscheint. Während aber das FiFo-Gutachten (dort S. 123 f.) offensichtlich eine Steigerung der Kreis-Schlüsselmasse unterstellt, berücksichtigt das sofia-Gutachten die Kreisumlage-Mittel mit folgender Begründung *nicht* auf Kreisebene:

*„Für eine sachgerechte Zurechnung der Kreisumlage ist hierbei die ökonomische Interpretation der Beziehung zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen maßgeblich. Danach ist das Verhältnis beider Gebietskörperschaftsgruppen zueinander durch eine arbeitsteilige Struktur gekennzeichnet, der zufolge die Kreise lediglich dann Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden subsidiär übernehmen, wenn sich auf diese Weise entweder nennenswerte Kostendegressionseffekte in der Erfüllung gemeindeeigener Aufgaben realisieren lassen oder es zu einer Internalisierung räumlicher externer Effekte kommt. Folgt man dieser Sichtweise, ist der Zuschussbedarf der Kreise um die Höhe der empfangenen Umlagen zu bereinigen.“*

Kurz gesagt: Die über die Kreisumlage den Kreisen zugedachten Mittel – vor allem im Bereich der Sozialkosten – werden rein auf Basis einer ökonomischen „Beziehungstheorie“ den Kreisen wieder entzogen. Die Folge bildete eine noch viel geringere Kreisschlüsselmasse als im aktuellen

Gemeindefinanzierungsgesetz vorgesehen. Dieses Ergebnis widerspricht abermals derart eklatant der Lebens- und Rechtswirklichkeit, dass eine vollständige Ersetzung auf Basis des geltenden Rechts zwingend notwendig ist. Vgl. zu diesem Punkt unten auch B. VI.

#### V. Zwischenfazit

Wie die vorangegangenen Beispiele deutlich machen, ist die Finanzwissenschaft nicht in der Lage, in der vor allem durch Rechtssätze geprägten Wirklichkeit als alleiniger Maßstab für Problemfragen des kommunalen Finanzausgleichs zu fungieren. Zwar ist dies auch nicht ihr Anspruch. Umso mehr müssen sich die Interpreten finanzwissenschaftlicher Gutachter – allen voran der Gesetzgeber – aber darüber bewusst werden, dass es in ihrer Verantwortung liegt, finanzwissenschaftliche Antworten wo immer nötig durch weitere – vor allem rechtliche – Aspekte zu ergänzen und korrigieren, um letztlich auf einer (dann erst) hinreichenden Grundlage entscheiden zu können.

#### **B. Kritik im Einzelnen**

Abgesehen von diesem grundsätzlichen, bereits im Betrachtungsmodus angelegten Defizit, leidet das Gutachten auch an einigen konkreteren Schwächen, die im Wesentlichen wiederum auf einer Verkennung der Rechts- und Verwaltungswirklichkeit beruhen.

#### I. Zur Darstellung der Entwicklung der Kreisumlagehebesätze

Auf den Seiten 182 ff. befassen sich die Gutachter mit den Entwicklungen der Kreisumlagehebesätze über den Zeitraum von 2005 bis 2015. Sie bilden Durchschnittswerte und kommen zu der Erkenntnis, dass sich der *„durchschnittliche Kreisumlagesatz – unter gewissen jährlichen Schwankungen – nur vergleichsweise geringfügig innerhalb des Betrachtungszeitraums um 1,6 Prozentpunkte von 48,16 % (2005) auf 49,75 % (2015) erhöht“* habe. Daraus wird geschlussfolgert, dass *„eine übermäßige Belastung der kreisangehörigen Gemeinden infolge der Umwegfinanzierung der Sozillasten auf Kreisebene [...] diesen Daten nicht entnommen werden“* könne. Ergänzend wird *„zusätzlich zwischen dem Entwicklungsverlauf der allgemeinen Kreisumlage und jenem der Jugendamtskreisumlage differenziert“* und auf Tabelle 9 verwiesen (S. 183 Mitte). Ferner wird im entsprechenden Absatz konstatiert, dass aufgrund der angenommenen Entwicklungen *„kein Anlass für eine negative Bewertung“* geliefert werde und es *„keinen unverhältnismäßigen Anstieg der Kreisumlagesätze“* gebe. Schließlich wird auch an anderer Stelle des Gutachtens auf dieses Ergebnis rekurriert (vgl. S. 219, 2. Absatz, Fn. 283). Dass die vorgelegte

Darstellung und die darauf basierende Schlussfolgerung haltbar ist, muss aus zwei Gründen bezweifelt werden:

### *1. Zweifel an der Berechnung von Kreisumlagesatz und Jugendamtsumlagesatz*

In Fußnote 242 erläutern die Autoren, dass der durchschnittliche Kreisumlagesatz als arithmetisches Mittel aus allgemeinem Kreisumlagesatz und Jugendamtsumlagesatz berechnet wurde. In gleicher Weise seien die beiden letztgenannten Umlagesätze über alle Kreise hinweg für die in Tabelle 9 ausgewiesenen Jahre ermittelt worden. In Tabelle 9 (S. 185) wird in Spalte 4 ein „Kreisumlagesatz, Jugendamt“ ausgewiesen, der höher ist als „Kreisumlagesatz, Allgemein“ bzw. der „Kreisumlagesatz, Durchschnitt“. Gleiches findet sich in Tabelle 10 (S. 186) mit den Spaltenbezeichnungen „Kreisumlage allgemein“ und „Kreisumlage Jugendamt“ für die Kreise Recklinghausen, Unna, Düren, Höxter.

Das verwundert, denn der Hebesatz der Kreisjugendamtsumlage ist in der Regel deutlich niedriger als der allgemeinen Kreisumlage. Zumindest im Hinblick auf die Darstellung zum Kreis Düren konnte festgestellt werden, dass im Jahr 2015 offenbar eine Addition des allgemeinen Kreisumlagehebesatzes und des Jugendamtsumlagehebesatzes vorgenommen wurde. Der Jugendamtsumlagehebesatz betrug im Kreis Düren im Jahr 2015 26,78%. Es liegt nahe, dass die hier vorgenommenen Berechnungen insgesamt überprüfungsbedürftig sind.

### *2. Außerachtlassung des Vorliegens von SGB II-Beteiligungssatzungen*

Völlig außer Betracht bleibt eine möglicherweise den Gutachtern verborgen gebliebene, aber sehr wichtige Entwicklung: Ab dem Jahr 2012 wurden in etlichen Kreisen des Landes sog. SGB II-Delegationssatzungen (auch Beteiligungs- bzw. Heranziehungssatzungen genannt) aufgrund von § 5 AG SGB II NRW erlassen, die eigene Regelungen zur Refinanzierung der vom Kreis zu tragenden Kosten nach dem SGB II durch die kreisangehörigen Kommunen begründen. Allein im als Beispiel herangezogenen Kreis Recklinghausen beträgt das Volumen dieser ergänzenden Heranziehung der kreisangehörigen Kommunen im Jahr 2017 über 55 Millionen Euro. Diese Entwicklung hätte bei der Betrachtung der Hebesätze zwingend mitberücksichtigt werden müssen, da im Falle des Fehlens entsprechender Satzungen eine Refinanzierung dieser Lasten über die Kreisumlage hätte erfolgen müssen. Es ist davon auszugehen, dass dann ein weitaus höheres Niveau und ggf. auch stärkerer Anstieg der Hebesätze im Zeitverlauf zu beobachten gewesen wäre. Rückschlüsse aufgrund der Hebesatzentwicklung verbieten sich in Folge dieser Außerbetrachtung daher.

## II. Verknennung der Verteilung der Soziallasten im kreisangehörigen Bereich

Die Gutachter gründen ihre Rückschlüsse hinsichtlich der Verteilung der Teilschlüsselmassen auf die Trägerschaft der Soziallasten zwischen Gemeinden und Kreisen (S. 22, Zeile 6 v.u.; S. 158 u., S. 159 o., S. 194 u.). Eine genauere Quantifizierung der Verteilung unterbleibt leider. Die sozialleistungsbedingten Aufwendungen verteilen sich in der Realität bei durchschnittlicher Betrachtung im kreisangehörigen Raum 20 % zu 80 % zwischen Gemeinden und Kreisen, wobei die von den Landschaftsverbänden erbrachten Leistungen wegen der Landschaftsumlageschuldnerschaft der Kreise diesen zugerechnet werden. Diese Sachlage verlangt nach einer vertieften Auseinandersetzung, etwa auch mit Blick auf eine ggf. differente Verteilung im Jugendhilfebereich, die das Gutachten nicht leistet. Statt axiomatisch auf ein finanzwissenschaftliches Verteilungsmodell zu verweisen, das unhinterfragt die realen Verhältnisse verdrängt, bedarf es einer Darstellung, die rechtlichen und praktischen Gegebenheiten angemessen gerecht wird und erst auf dieser Basis zu einer Empfehlung gelangt.

## III. Zur Gestaltung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen sowie zur Frage einer Mindestfinanzausstattung

Wie bereits unter A. I. angedeutet, findet nur eine defizitäre Auseinandersetzung mit der Grundsatzfrage einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung statt. Die Gutachter stellen zunächst die These auf, dass eine Finanzbedarfsermittlung dann als angemessen gelten kann, wenn die einer Gebietskörperschaft insgesamt zur Verfügung stehende Finanzausstattung als aufgabengerecht zu bewerten ist (S. 15, letzter Satz, S. 47 u.). Dem ist zwar ausdrücklich zuzustimmen. Sodann schließen die Gutachter aber „zwingend“ die Berücksichtigung des Finanzbedarfs zur Erfüllung gegebener Landesaufgaben ein und lehnen eine Garantie der kommunalen Mindestfinanzausstattung ab (u.a. als „fragwürdig“, S. 16, Zeile 15 v.o.; S. 80 u./81 o.). Dann folgt eine nicht weiter begründete Feststellung:

*„Vielmehr gilt, dass eine exakte Quantifizierung oder Schematisierung der vertikalen Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen gegenwärtig nicht möglich ist und aus methodischen Gründen wohl auch in Zukunft nicht gelingen kann“ (a.a.O.).*

Dies ist bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht hinnehmbar und zudem auch sachlich fragwürdig (vgl. hierzu *Klaus Lange*, Verfassungsrechtliche Grundlagen der Finanzierung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf und Köln, Dezember 2015, und die Darstellung und Beurteilung möglicher Ansätze bei *Thomas Lenk/Mario Hesse/Tim Starke/Florian F.*

Woitek/André Grüttner, Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs ins Mecklenburg-Vorpommern – Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig Februar 2017, S. 109 ff., S. 128 ff., S. 311 f.).

#### IV. Zur Untersuchung alternativer Modelle der Gestaltung des horizontalen Finanzausgleichs

Der Gegenstand des Gutachtens war bereits durch die Formulierung des Auftrags beschränkt, nur zwingende Gründe für Reformen/Veränderungen des GFG zu prüfen. Gleichwohl haben die Gutachter für sich in Anspruch genommen, auch eine grundsätzliche Eignung des kommunalen Finanzausgleichs zu prüfen (S. 14, erster Spiegelpunkt, S. 38). Sie haben dementsprechend mehrere alternative Verteilungsmodelle für die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen cursorisch angeprüft (S. 15, zweiter Absatz, S. 217 f.) und kommen letztlich zu dem Gesamtergebnis, dass nach wie vor keine Veranlassung bestünde, grundlegende Änderungen vorzunehmen. Die einschlägigen Prüfungsschritte fallen allerdings so knapp aus, dass auch an dieser Stelle Zweifel bestehen, ob die Argumentation wirklich tragfähig ist.

Die seit Jahrzehnten bestehende unveränderte Abgrenzung und vor allem Dotierung der Teilschlüsselmassen wird nicht hinterfragt (vgl. S. 219). Alternativmodelle der Teilschlüsselmassenbildung werden von vornherein aus „*rechtlichen ebenso wie methodischen Überlegungen*“ nicht in Betracht gezogen (S. 25, Zeile 11 v.u.; S. 207-210). Trotzdem wird sodann cursorisch das sogenannte „Gemeindemodell“, das die Kreise und sonstige Gemeindeverbände von Schlüsselzuweisungen ausnehmen will, geprüft. Dass dieses aber der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz widerspricht, wonach die Gemeindeverbände unmittelbar über den Finanzausgleich am Gemeinschaftssteueraufkommen des Landes beteiligt werden, verkennen die Gutachter. Diese Vorgabe erwächst aus der institutionellen Bestandsgarantie der Kreise in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz bzw. Art. 78 Abs. 2 Landesverfassung NRW und klärt deren Finanzierungsgrundlagen. Würde eine solche Finanzierungsgrundlage nicht existieren, wäre eine unmittelbare Steuerbeteiligung der Kreise verfassungsrechtlich geboten, um deren institutionelle Bestandsgarantie in finanzieller Hinsicht zu gewährleisten.

Die sich daran anschließende cursorische Prüfung des „Drei-Säulen-Modells“ (S. 26, zweiter Absatz; S. 211-213; S. 247) lässt ebenfalls Fragen offen, insbesondere mit Blick auf die Soziallastenverteilung zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen. Eine Begründung, wonach der wesentliche Vorteil einer „*einzigsten Schlüsselmasse auf Gemeindeebene*“ darin bestehen solle, dass die „*Anpassung an veränderte Belastungsrelationen unter den Gemeinden systemimmanent erfolgt*“, ist allein nicht hinreichend. Vor allem auch angesichts der unterschiedlichen

Rechtslage in anderen Bundesländern, in denen es ebenfalls kreisangehörige Städte gibt, die Teile von Kreisaufgaben zusätzlich wahrnehmen (z.B. Niedersachsen), wäre eine vertiefte Begründung wünschenswert, warum genau ein Zwei-Säulen-Modell in NRW mit eindeutiger Aufgabenzuordnung für gemeindliche bzw. kreisliche Aufgaben nicht differenziert möglich sein soll (so aber S. 26 u./S. 27 o.; S. 213-218; S. 247 f.). Die Behauptung des Fehlens der erforderlichen Mindestzahl an statistisch unabhängigen Beobachtungseinheiten ist mit Blick auf die Rechtslage in anderen Bundesländern ebenfalls fragwürdig (vgl. unten B. VI.).

#### V. Zur sog. „verursachungsgerechten“ Zuordnung der Umlagezahlungen auf der Ebene der Umlagezahler

Soweit die Gutachter auf das Verhältnis der Zuschussbedarfe unter den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen im Hinblick auf eine Änderung der Dotierung der bestehenden Teilschlüsselmassen abstellen, erscheint dies prinzipiell als richtig (S. 27, zweiter Absatz). Sicherlich müssen auch Doppelzählungen im Hinblick auf Umlagezahler und Umlageverbände vermieden werden. Die vorgenommene „verursachungsgerechte“ Bereinigung der Umlagezahlungen auf der Ebene der Umlageverbände (Zuordnung auf der Ebene der Umlagezahler) geht indessen – wie bereits oben unter A. IV. festgestellt – fehl (vgl. S. 223, S. 248). Denn die Umlage ist ein Surrogat für fehlende eigene Einnahmen der Umlageverbände, denen rechtlich verpflichtende Ansprüche insbesondere im Sozialbereich gegenüberstehen. Diese Ansprüche gibt es nur im Verhältnis der jeweils betroffenen Anspruchsberechtigten gegenüber den Kreisen bzw. Landschaftsverbänden, so dass die jeweilige Umlagezahllast der Ebene zuzuordnen ist, auf der die Leistung gegenüber dem Anspruchsberechtigten zu erbringen ist.

#### VI. Zu angeblich zu kleinen Grundgesamtheiten auf Ebene der kreisfreien Städte/Kreise

Es wird behauptet, dass weder für die Kreise noch für die kreisfreien Städte „die erforderliche Mindestzahl an statistisch unabhängigen Beobachtungseinheiten gegeben“ sei (S. 26, Zeile 8 v.u.; vgl. auch S. 202 u./203 o., S. 212 u./212 o.; S. 217). Angesichts der Tatsache, dass in der großen Mehrzahl der Bundesländer deutlich kleinere Zahlen an Kreisen und kreisfreien Städten vorliegen als in NRW (31 Kreise; 22 kreisfreie Städte) und hier seitens namhafter Gutachter bzw. Finanzwissenschaftler offenbar kein Hindernis gesehen wurde bzw. wird, auch auf Basis einer geringeren Anzahl von Beobachtungseinheiten valide Modelle aufzustellen, bleibt die Positionierung des vorliegenden Gutachtens in diesem Punkt zweifelhaft (vgl. etwa *Thomas Lenk/Mario Hesse/Tim Starke/Florian F. Woitek/André Grüttner*, Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs ins Mecklenburg-Vorpommern – Gutachten im Auftrag des Ministeriums für

Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig Februar 2017, S. 314, die in ihr Modell drei zusätzliche Jahresscheiben integriert haben, um statt der acht 32 Beobachtungseinheiten zur Verfügung zu haben.).

### **C. Zusammenfassung / Schlussfolgerungen für ein weiteres Vorgehen**

#### I. Einordnung der Gutachtenerkenntnisse vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Die Untersuchung fällt in einen Zeitraum der wirtschaftlichen Prosperität (starke Steuereinnahmen, zeitweise sinkende SGB II-Lasten) und diverser Hilfsprogramme von Bundes- und Landesseite (Übernahme der Grundsicherung im Alter, Unterstützung bei den Kosten der Unterkunft, Stärkungspakt Stadtfinanzen, höhere Beteiligung an flüchtlingsbedingten Mehrkosten).

Aufgrund der generell deutlich verbesserten gemeindlichen Einnahmesituation wird die Umlagekraft der Kreise im Allgemeinen stärker von der gemeindeeigenen Steuerkraft anstatt von den Schlüsselzuweisungen bestimmt (Gutachten, S. 178). Trotzdem führen die Gutachter selbst in dieser Situation noch fünf Kreise auf, bei denen der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Umlagegrundlagen gestiegen ist (S. 180 u./182 o.). Insofern regen die Gutachter an, den betreffenden Kreisen im Rahmen des Ausgleichs für besondere Härtefälle Mittel nach § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG (Zuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungs- und besonderer Bedarfssituationen) zukommen zu lassen.

Schon jetzt ist allerdings absehbar, dass sich bei einer Schwächung der Konjunktur und einem Rückgang der staatlichen Hilfgelder die Situation wieder zunehmend hin zu den Verwerfungen und Verzerrungen entwickeln dürfte, die der VerfGH in seinen Urteilen zum GFG 2012 moniert hat. In diesem Falle wird sehr zweifelhaft sein, ob der Gesetzgeber seinem Prüfauftrag auch dann gerecht wird, wenn er sich allein auf die im Gutachten entwickelten Darstellungs- und Erklärungszusammenhänge stützt. Denn ein wieder stärker ansteigender Sozillastenansatz erforderte eine Einordnung, Prüfung und Regelung nicht nur vor dem Hintergrund der finanzwissenschaftlichen, sondern auch vor dem Hintergrund der rechtlichen Ausgangssituation.

Um die konkreten Veränderungen greifbar zu machen, die ein Abflauen der aktuell ökonomisch günstigen Ausgangslage mit sich brächte, fordern wir, das aktuelle GFG einem „Stresstest“ zu unterziehen, bei dem die Auswirkungen sinkender Steuereinnahmen und steigender Sozillasten

(beispielsweise mehr SGB II-Bedarfsgemeinschaften) simuliert werden. Dabei sollten auch die Vorschläge der Gutachter zur Verbesserung der Regression berücksichtigt werden.

## II. Ausblick; konstruktiver Umgang mit den Schwächen des Gutachtens

Das vorliegende Gutachten leidet unter gravierenden Fehlern und Schwächen. Es kann für die weitere Diskussion des kommunalen Finanzausgleichs in NRW allenfalls einen Zwischenschritt darstellen. Sein Beitrag ist dabei im Wesentlichen in der Weiterentwicklung und Stabilisierung der Regressionsrechnung zu sehen. Sein rein finanzwissenschaftlicher Bezugspunkt ist jedoch nicht ausreichend, um komplexere, insbesondere (verfassungs-)rechtlich vorgeprägte Problemstellungen in hinreichender Weise aufzulösen.

Das Gutachten ist auch deshalb nur als Zwischenschritt zu werten, weil es von vornherein einen begrenzten Untersuchungsgegenstand hatte und daher – bereits im finanzwissenschaftlichen Kontext – immer im Zusammenspiel mit den übrigen Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich in NRW gelesen und interpretiert werden muss, die zum Teil eine deutlich umfassendere Untersuchung des Themas vornehmen. Teilweise ergeben sich auch bereits auf Ebene der verschiedenen Begutachtungen Widersprüche, wie dargestellt etwa bei der Frage der Dotierung der Teilschlüsselmassen.

Im Übrigen ist das Gutachten – wie gesehen – vor allem deswegen wertvoll, weil es durch seine kompromisslos offengelegte Positionierung dem Interpreten dabei hilft, sich über Reichweite *und* Grenzen finanzwissenschaftlicher Gutachten generell klar zu werden. Es hat sich gezeigt, dass sich die Finanzwissenschaft regelmäßig einer eher modellhaften Wirklichkeitserzählung bedient, die unbedingt durch weitere Ansätze ergänzt und ggf. korrigiert werden muss, um insbesondere die faktischen und rechtlichen Aspekte desselben Betrachtungsgegenstandes ausreichend berücksichtigen zu können. Allen voran ist hier der Gesetzgeber in der Verantwortung, die Reichweite des jetzigen wie auch älterer und künftiger Gutachten kritisch zu hinterfragen und sich anhand eigener oder fremder Expertisen um ein Gesamtbild zu bemühen, auf dessen Basis (erst) eine wohlabgewogene und rechtssichere Entscheidung getroffen werden kann.

Gerade vor diesem Hintergrund begrüßen wir die ausdrücklichen Aussagen im Koalitionsvertrag von CDU und FDP, Probleme der Hauptansatzstaffel wie auch der vom VerfGH monierten Verwerfungen im kreisangehörigen Raum in den Blick nehmen zu wollen. Die erkennbaren Erklärungsdefizite des vorliegenden Gutachtens halten indes von vornherein dazu an, die genannten Fragestellungen umfassender als bislang zu beleuchten und eine ggf. erneut



beabsichtigte finanzwissenschaftliche Expertise zumindest durch eine weitere Untersuchung zu ergänzen, die allen voran die rechtlichen Facetten und Fragestellungen erschöpfend behandelt. Für einen solchen umfassenden Diskurs stehen selbstverständlich auch wir jederzeit gern zur Verfügung.

Fraglich ist angesichts der nicht unerheblichen Kritik am vorliegenden Gutachten allerdings, ob bereits zum jetzigen Zeitpunkt – also im Vorfeld weiterer Expertisen und nur auf Basis der bislang vorliegenden Gutachten – in einen ausführlichen Diskussionsprozess eingestiegen werden sollte, insbesondere dann, wenn dieser ein ähnliches Format wie seinerzeit die Beratungen zum ifo- oder FiFo-Gutachten inklusive einer eigenen Kommission erhalten soll. Es erscheint demgegenüber vorzugswürdig, zunächst die weiteren geplanten Schritte zu unternehmen, um sodann auf wesentlich breiterer Grundlage gemeinsam eine Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches in Nordrhein-Westfalen anzugehen, welche die derzeit evidenten Schieflagen zu überwinden hilft.

In der Zwischenzeit regen wir an, andere Fragen des kommunalen Finanzausgleichs in den Blick zu nehmen und zu bearbeiten, die unabhängig von den regelmäßig in finanzwissenschaftlichen Gutachten aufgegriffenen Problemkomplexen bestehen und ebenfalls einer ausführlichen Diskussion bedürfen. Denn gegen unsere seit Jahren erhobenen Forderungen nach einer Reform der Einnahmekraftermittlung sind aus der Finanzwissenschaft keine Bedenken erhoben worden. Die Einnahmekraftermittlung ist neben der – auch im vorliegenden Gutachten wiederum beleuchteten – Bedarfsermittlung die zweite wesentliche Säule des Schlüsselzuweisungssystems. Ein ausführlicher Sachdiskurs zu einer Staffelung der fiktiven Hebesätze nach Gemeindegrößenklassen sowie zu einer Berechnung der Steuerkraft auf Basis mehrerer Datenjahrgänge ist ebenso notwendig, gerechtfertigt und dringlich wie Diskussionen über die Bedarfsermittlung. Auch hierzu stehen wir Ihnen jederzeit gern für vertiefende Gespräche zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher  
Beigeordneter  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen