

DR. MANFRED BUSCH  
Kämmerer a.D.

Axstr. 20, 44879 Bochum  
0151-1407 8196  
manfred.busch@rub.de  
02.10.2018

An den  
Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen,  
Herrn André Kuper MdL

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 17. WAHLPERIODE  <b>STELLUNGNAHME</b> <b>17/847</b>  A02, A07
--

nur per Mail  
[anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

**Stellungnahme zur Anhörung „Gemeindefinanzierungsgesetz 2019“**  
(Drs. 17/3302) am 05.10.2018 im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Einladung zur o.g. Anhörung bedanke ich mich und nehme – auf der Basis des vorliegenden  
Gesetzentwurfes - wie folgt Stellung.

## **I. Disparitäten in NRW**

Seit langem werden die zunehmenden Disparitäten zwischen den Kommunen in der Bundesrepublik  
und speziell in NRW als Problem erkannt und beleuchtet.

In den Tabellen 1 und 2 werden Stand und Entwicklung der Disparitäten innerhalb der NRW-  
Kommunen in unterschiedlichen Abgrenzungen gezeigt:

- **kreisfreie** und **kreisangehörige** Gemeinden (rd. 7,3 bzw. 10,6 Mio. Einwohner; 22 bzw. 374 Kommunen);
- die Mitglieder des **Stärkungspakts** (rd. 5,4 Mio. Einwohner in 64 Kommunen);
- das **Ruhrgebiet** (RVR-Gebiet; rd. 5,1 Mio. Einwohner in 53 Kommunen) und die **Rhein-  
schiene** (Düsseldorf, Köln, Bonn, Leverkusen, Kreise Mettmann, Rhein-Neuss, Rhein-

Bergisch, Rhein-Erft, Rhein-Sieg; rd. 4,4 Mio. Einwohner in 59 Kommunen).

- Finanznot drückt sich in hohen Hebesätzen aus; insbesondere die Grundsteuer-Hebesätze wurden in den letzten Jahren vielfach deutlich angehoben. Es gab 2017 65 Kommunen mit Grundsteuer-**Hebesätzen**  $\geq 650$ . 35 dieser Kommunen sind auch im Stärkungspakt – aber 30 eben auch nicht. Diese „Hochsteuer-Kommunen“ (mit rd. 4,5 Mio. Einwohner) werden hier einer Gruppe von 205 „Niedrigsteuer-Kommunen“ gegenübergestellt (Grundsteuer-Hebesätze  $< 500$ ; rd. 5,6 Mio. Einwohner).
- Häufig wird in der politischen Diskussion – mangels geeigneter Datengrundlagen – der „ländliche Raum“ mit den „kreisangehörigen Kommunen“ gleichgesetzt, obwohl der kreisangehörige Raum in NRW z.T. sehr stark von städtischen Strukturen geprägt ist. Um die Auswirkungen der GFG-Änderungen in dieser Richtung zu analysieren, wird hier eine Abgrenzung vorgenommen von Kommunen mit hoher Einwohnerdichte („**Ballungsraum**“  $> 1.600$  E/km<sup>2</sup>; rd. 6,2 Mio. Einwohner) und niedriger Einwohnerdichte („**ländlicher Raum**“  $< 500$  E/km<sup>2</sup>; rd. 5 Mio. Einwohner).
- die **abundanten** Kommunen (hier in der Abgrenzung der Solidaritätsumlage 2017) als die Gruppe, die aktuell keinen Beitrag mehr zur Finanzierung des Stärkungspakts leistet.

Exemplarisch beschrieben werden die Disparitäten durch Höhe <sup>1</sup> und Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt <sup>2</sup>, Steuersubstraten bei Grund- und Gewerbesteuer und Bedarfsgemeinschaften sowie die Höhe der Liquiditätskredite (LK) und die Entwicklung der Einwohnerzahlen, hier jeweils als Abweichungen vom NRW-Durchschnitt gezeigt.

**Tabelle 1: Sozioökonomische Indikatoren für starke Disparitäten in NRW**

sozioökon. Indikatoren 2017	BIP/E	GrundSt/E	GewerbeSt/E	Bedarfs-G/TE	LK / E
NRW-Durchschnitt	37.416	35,45	145,62	47,01	1.433
Abweichungen vom NRW-Durchschnitt:					
kreisfreie Städte	7.261	1,34	11,20	14,86	986
kreisangehörige Gemeinden	-4.929	-0,91	-7,58	-10,05	-667
Stärkungspakt	-3.498	-3,21	-37,93	13,01	1.534
Ruhrgebiet	-6.100	-3,56	-44,85	15,03	1.514
Rheinschiene	12.002	5,66	66,18	-2,02	-776
Hochsteuer-Gemeinden	n.a.	-2,40	-33,97	11,94	1.334
Niedrigsteuer-Gemeinden	n.a.	2,11	40,54	-13,37	-1.214
Ballungsraum	n.a.	1,62	28,55	19,38	991
ländlicher Raum	n.a.	-1,81	-19,24	-20,42	-909
Abundante	n.a.	6,27	121,48	-13,44	-1.214

<sup>1</sup> Alle Angaben in den folgenden Tabellen sind Einwohner-gewichtet (z.B. das Bruttoinlandsprodukt aller kreisfreien Städte geteilt durch die Einwohnerzahl aller kreisfreien Städte).

<sup>2</sup> Da IT-NRW das Bruttoinlandsprodukt nur für Kreise bzw. kreisfreie Städte ermittelt, bezieht sich die Angabe für den Stärkungspakt nur auf die kreisfreien Mitglieder; eine Aufgliederung nach Hoch- und Niedrigsteuer-Gemeinden bzw. Ballungsraum/ländlicher Raum ist nicht möglich.

Die Mitgliedskommunen des Stärkungspakts ebenso wie die Ruhrgebiets-Kommunen und die Hochsteuer-Kommunen weisen durchweg Abweichungen in die negative Richtung auf, also deutlich geringeres Inlandsprodukt und geringere Steuererträge sowie höhere Sozial- und Zinslasten. Bei den Gewerbesteuer-Erträgen (bereinigt um die Hebesätze = Gewerbesteuer-Substrat) ist die Abweichung besonders dramatisch: Im Stärkungspakt liegt das durchschnittliche Gewerbesteuer-Substrat (Gewerbesteuer-Erträge geteilt durch Hebesätze mal 100) um 38 € unter dem Landes-schnitt von 146 €.

Nicht nur die Niveau-Unterschiede, bezogen auf das Jahr 2017, sind dramatisch, sondern auch die Entwicklungen der letzten 10 Jahre zeigen einen Trend **zunehmender Disparitäten**:

**Tabelle 2: Entwicklungstrend der sozioökonomischen Indikatoren**

<b>sozioökon. Indikatoren 2017</b>	BIP	GrundSt	GewerbeSt	Bedarfs-G	Einwohner
<b>- Entwicklungstrend -</b>	2005-2016	2006-2017	2006-2017	2008-2017	2011-2017
NRW-Durchschnitt	31,5%	11,0%	26,8%	2,3%	2,0%
Abweichungen vom NRW-Durchschnitt:					
kreisfreie Städte	-2,9%	-1,7%	-18,3%	3,0%	1,3%
kreisangehörige Gemeinden	2,9%	1,3%	18,8%	-3,4%	-0,9%
Stärkungspakt	-7,9%	-2,6%	-7,3%	3,6%	-0,9%
Ruhrgebiet	-5,8%	-1,4%	-12,8%	4,1%	-1,0%
Rheinschiene	1,4%	0,2%	0,1%	-0,6%	2,1%
Hochsteuer-Gemeinden	n.a.	-2,7%	-17,8%	4,1%	-0,8%
Niedrigsteuer-Gemeinden	n.a.	2,5%	16,6%	-5,4%	-0,2%
Ballungsraum	n.a.	-2,0%	-7,5%	3,5%	1,2%
ländlicher Raum	n.a.	3,2%	18,7%	-9,4%	-1,3%
Abundante	n.a.	1,4%	16,8%	-4,9%	0,0%

In allen relevanten Aspekten fallen die Stärkungspakt-Kommunen, das Ruhrgebiet und die Hochsteuer-Kommunen <sup>3</sup> in der Entwicklung zurück.

Es gibt also einen dramatischen Bedarf, den starken und zunehmenden Disparitäten entgegenzuwirken. „Den Schlüsselzuweisungen kommt die eigentliche Ausgleichsfunktion für die Gemeinden und Kreise eines Landes zu. Schlüsselzuweisungen sollen die finanzielle Leistungskraft jeder Gemeinde auf ein Mindestmaß aufstocken, um damit unerwünschte **Disparitäten** zwischen den Gemeinden **abzubauen**.“ <sup>4</sup>

<sup>3</sup> Aus deskriptiver Sicht gehen hohe Hebesätze mit einer schwachen und ggf. schrumpfenden Steuerbasis einher. Die These vom „Teufelskreis der Hebesatz-Anspannung“, dass also Kommunen durch Hebesatz-Anspannungen (ggf. unfreiwillig und unwissend) ihre Steuerbasis selbst erodieren, macht hieraus eine Kausalaussage: Wegen der hohen Hebesätze ist die Steuerbasis erodiert. Diese Kausalität lässt sich empirisch nicht halten; sie ist angesichts der vielfältigen Aspekte von Standortentscheidungen und anderer möglicher Standortvorteile von Hochsteuer-Kommunen (z.B. niedrige Grundstückspreise und Mieten) auch alles andere als zwingend (vgl. Busch, Manfred: Der Teufelskreis der Hebesatz-Anspannung – Science oder Fiction?, in: Gemeindehaushalt 10/2018, S. 226 – 232).

<sup>4</sup> S. Naßmacher, Hiltrud und Karl-Heinz: Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen 1999, S. 229f.

## II. Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 im Überblick

Eine Übersicht über die absehbaren Auswirkungen des vorliegenden GFG 2019<sup>5</sup> liefern Tabelle 3 (Schlüsselzuweisungen für verschiedene Gemeinde-Gruppen in Mio. €) und Tabelle 4 (Delta Schlüsselzuweisungen für verschiedene Gemeinde-Gruppen in Mio. €). Der Weg vom alten zum neuen GFG wird schrittweise vollzogen, um die Auswirkungen der jeweiligen Parameter-Änderungen erkennen zu können.

Spalte A zeigt die Referenz bzw. den **Ausgangspunkt** der Berechnungen: Auf der Grundlage der Berechnungen des „Arbeitskreis-Rechnung GFG“ vom 17.07.2018 wurde ein GFG 2019 mit dem Hauptansatz, dem Soziallasten- und Zentralitätsansatz des GFG 2018 einschließlich der bislang üblichen Fortschreibung der fiktiven Hebesätze (Durchschnitt minus 5%) berechnet.<sup>6</sup>

Spalte B zeigt dann die Höhe der Schlüsselzuweisungen auf Basis der neuen Haupt- und Nebenansätze, allerdings noch mit fiktiven Hebesätzen nach alter Berechnungsformel.

Spalte C ergibt das neue GFG 2019 mit dem 50%-igen Abschlag auf die Veränderung der Koeffizienten – Spalte D zeigt dann die vollen Auswirkungen.

Spalte E zeigt schließlich die Auswirkungen der Verteilung von 120 Mio. €, die alternativ auch der Schlüsselmasse hätten zugeführt werden können, nach Einwohnern und Fläche („Aufwandspauschale“).

**Tabelle 3: Schlüsselzuweisungen in Berechnungsschritten (Mio €)**

		A	B	C	D	Pauschale	GFG	E
Schlüsselzuweisungen in Mio €	Mio Einwohner	Struktur GFG 2018 mit alten Haupt- und Nebenansätzen, fortgeschriebene fiktiven Hebesätzen	neue Haupt- und Nebenansätze zu 50%, fortgeschriebene fiktive Hebesätze	GFG 2019: neue Haupt- und Nebenansätze plus neue fiktive Hebesätze	GFG 2020, also 100% sofia-Haupt- und Nebenansätze	Verteilung Einwohner /Fläche (neue Aufwandspauschale)	Verteilung nach GFG 2019	neue Aufwandspauschale statt Schlüsselmasse
		Kreisfreie Städte	7,3	4.951,9	5.022,5	5.017,9	4.991,2	30,9
kreisangehörige	10,6	3.003,1	2.932,5	2.937,2	2.963,8	89,1	44,3	44,8
Stärkungspakt	5,4	4.136,7	4.059,7	4.052,7	4.009,0	27,3	61,1	-33,8
Ruhrgebiet RVR	5,1	4.318,7	4.287,5	4.278,3	4.230,5	25,0	64,5	-39,6
Rheinschiene	4,4	865,7	939,7	944,4	960,6	22,2	14,2	8,0
Hochsteuer	4,5	3.029,3	3.003,7	2.999,7	2.978,7	23,5	45,2	-21,8
Niedrigsteuer	5,6	925,1	917,3	920,8	943,8	49,9	13,9	36,1
Ballungsraum	6,2	4.294,9	4.380,1	4.375,0	4.344,1	25,7	66,0	-40,3
ländlicher Raum	5,0	913,8	920,9	923,9	947,2	58,3	13,9	44,4

<sup>5</sup> Die Betrachtung hier beschränkt sich auf die Analyse der direkten Auswirkungen auf die 396 Kommunen in NRW im Rahmen der Schlüsselzuweisungen und der neuen Aufwandspauschale; indirekte Auswirkungen über Kreisumlagen werden nicht betrachtet. Die geringfügige Änderung im Flächenansatz (0,20 / 0,19 statt 0,18) bleibt ebenfalls unberücksichtigt.

<sup>6</sup> Grundlage für das GFG 2018 sind Daten der Jahre 2009-2012, für das GFG 2019 die Jahre 2011-2015. Das sofia-Gutachten hat ausdrücklich bestätigt, dass gerade der Soziallasten-Ansatz eine eindeutig wachsende Tendenz aufweist; tatsächlich sinkt er in der aktuellen Berechnung (s. unten Seite 6 und Fußnote 8).

Veränderungen am Schüleransatz gegenüber der Arbeitskreis-Berechnung wurden hier nicht vorgenommen, da gemeinscharfe Zahlen der Halb- und Ganztagschüler nicht vorliegen. Auffällig sind allerdings die starken einzelgemeindlichen Veränderungen im Schüleransatz in den letzten Jahren, die Probleme mit der Datenqualität nahelegen.

Tabelle 4 zeigt die jeweiligen Veränderungen aufgrund der geänderten Parameter für die verschiedenen Städtegruppen; hinzugefügt wird in Spalte F eine Summenbildung für die **Gesamt-Veränderungen** und in Spalte H die Ermittlung der Auswirkungen pro Einwohner einer jeweiligen Gemeinde-Gruppe.

**Tabelle 4: Veränderung der Schlüsselzuweisungen in Berechnungsschritten (Mio. €)**

	B	C	D	E	F	G	H
<b>Delta zu Struktur GFG 2018 in Mio €</b>	neue Haupt- und Nebenansätze zu 50%	plus neue fiktive Hebesätze	plus 100% neue Haupt- und Nebenansätze	neue Aufwands- pauschale statt Schlüssel- masse	Gesamt in Mio €	Mio Einwohner	Gesamt in € pro E
Kreisfreie Städte	70,6	-4,7	-26,7	-44,8	-5,5	7,3	-0,8
kreisangehörige	-70,6	4,7	26,7	44,8	5,5	10,6	0,5
Stärkungspakt	-77,0	-7,0	-43,7	-33,8	-161,5	5,4	-30,1
Ruhrgebiet RVR	-31,2	-9,2	-47,8	-39,6	-127,7	5,1	-25,0
Rheinschiene	73,9	4,7	16,2	8,0	102,8	4,4	23,1
Hochsteuer	-25,6	-4,0	-21,0	-21,8	-72,4	4,5	-16,2
Niedrigsteuer	-7,8	3,5	23,0	36,1	54,7	5,6	9,8
Ballungsraum	85,2	-5,1	-30,9	-40,3	8,8	6,2	1,4
ländlicher Raum	7,1	3,1	23,2	44,4	77,8	5,0	15,7

Im Folgenden werden die Rechenschritte im Einzelnen erläutert.

### III. Haupt- und Nebenansätze (Spalten B und D der Tabellen 3 und 4)

Gemäß der von sofia empfohlenen Berechnungsmethode („robuste Schätzung“) ergeben sich für das GFG 2019 bzw. GFG 2020 deutlich veränderte Haupt- und Nebenansätze.

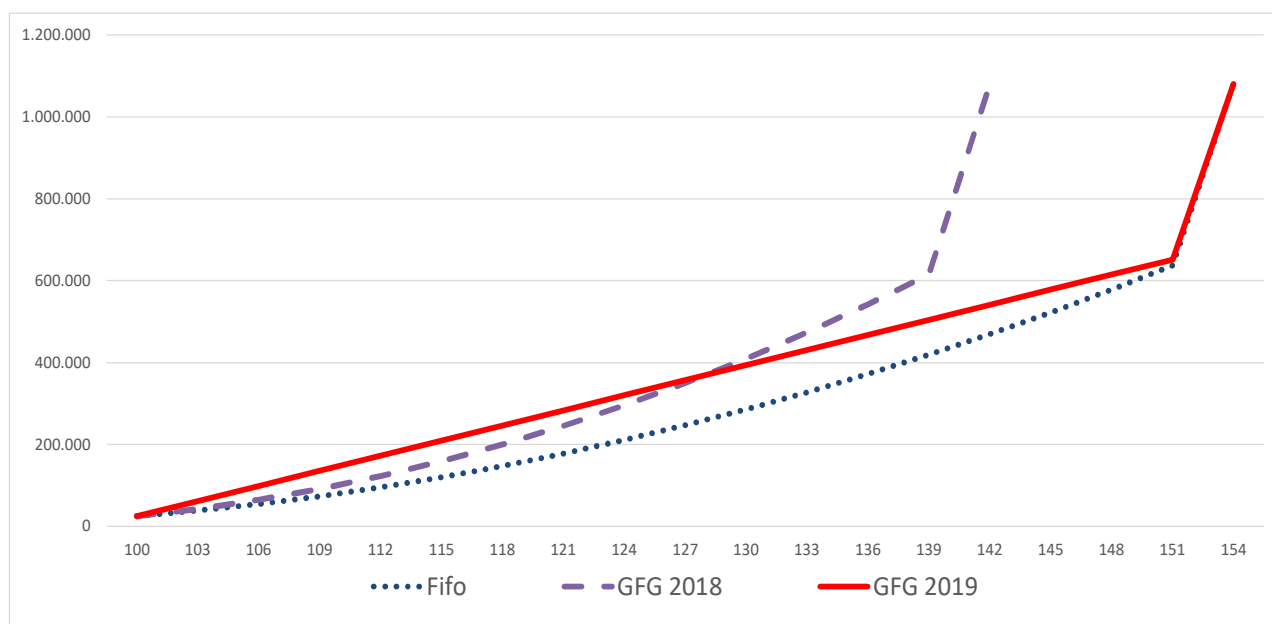
Die nachfolgende Grafik zeigt zunächst die **Hauptansätze** („Einwohnerveredelung“) im Vergleich von Fifo <sup>7</sup> (2013) und GFG 2018 (gestrichelt) sowie GFG 2019 (durchgezogene Linie). Senkrecht sind die Einwohnerzahlen, waagrecht ist die Gewichtung eines Einwohners abgetragen. Z.B.: 200.000 Einwohner wurden nach Vorschlag des FiFo mit dem Faktor 124 „veredelt“, im GFG 2018 mit 118 und nach Entwurf GFG jetzt „nur“ noch mit 114.

Der Schnittpunkt der Linien von GFG 2018 und GFG 2019 liegt bei rd. 368.000 Einwohnern bzw. bei einer Einwohnergewichtung von 127,9. Für Städte mit weniger als 368.000 Einwohnern wird also ein Einwohner im Vergleich zum alten Recht niedriger gewichtet.

<sup>7</sup> S. Thöne, Michael u.a.: „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo), 18.03.2013, S. 113. Diese Hauptansatzstaffel entspricht fast der im GFG 2011 verwendeten Staffel.

Da über 80% der NRW-Bevölkerung in Kommunen mit weniger als 368.000 Einwohnern lebt, führt die neue Staffel im Wesentlichen zu einer niedrigeren Gewichtung der Einwohnerzahlen; lediglich die Einwohner von Köln, Düsseldorf, Dortmund, Essen und Duisburg werden nun höher gewichtet. Allerdings hat das Gewicht des Hauptansatzes zugunsten der Nebenansätze deutlich abgenommen; lag es im GFG 2011 (ähnlich FiFo) noch bei 65,4%, ist über 49,1% (GFG 2018) auf 48,8% im GFG 2019 gesunken.

**Grafik 1: alte und neue Hauptansatzstaffeln**



Da die Haupt- und Nebenansätze in einem Arbeitsschritt berechnet werden und zusammenwirken, können auch die Auswirkungen nur insgesamt bewertet werden. Bei den **Nebenansätzen** zeigt sich im neuen GFG 2019 bzw. GFG 2020 insbesondere ein deutlich niedrigerer Soziallastenansatz (16,80 bzw. 15,96 gegenüber 17,63) und ein deutlich höherer Zentralitätsansatz (0,61 bzw. 0,70 gegenüber 0,52).

Insbesondere bezogen auf den **Soziallastenansatz** ist dieses Ergebnis unbefriedigend, denn im Gutachten wurde zu diesem Punkt wie folgt ausgeführt: „Während die Stabilität der meisten Regressionskoeffizienten durch die Verwendung alternativer Verfahren, Erklärungsvariablen und/oder Daten deutlich erhöht werden konnte, trifft dies jedoch nicht auf die Regressionskoeffizienten für die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als Globalindikator für den Soziallastenansatz zu. Der Wert des Koeffizienten zeigt vielmehr über die letzten Jahre hinweg eine **klar zunehmende Tendenz**, die in allen alternativ verwendeten Regressionsverfahren und praktizierten Analysevarianten erhalten bleibt. Daraus ist zu schlussfolgern, dass diese Dynamik des Koeffizienten nicht durch das verwendete Schätzverfahren hervorgerufen wird, sondern dass sich in dessen Anstieg reale Veränderungen widerspiegeln.“<sup>8</sup> Diese realen Veränderungen sind in Tabelle 2 für die letzten 10 Jahre belegt: Von 2008 – 2018 stieg die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Ruhrgebiet um 4,1% stärker an als im Landesdurchschnitt, während sie im ländlichen Raum entsprechend um 9,4% zurückging.

<sup>8</sup> S. sofia-Gutachten zur Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Darmstadt, August 2017, S. 92f.

Als Folge des gewählten Verfahrens (pooled OLS) erfolgt allerdings die Berechnung der Hauptansatzstaffel und der maßgeblichen Bedarfs-Koeffizienten auf Grundlage der Jahre 2011 – 2015, also mit Daten, die im Durchschnitt 5 Jahre zurückliegen. Unter I. wurde gezeigt, wie stark die Disparitäten in den letzten Jahren zugenommen haben – **zeitnähere** Daten insbesondere zu den Soziallasten dürften zu einem höheren Ausgleichsbedarf führen.

Im früheren OLS-Schätzverfahren gingen „Ausreißer“ mit ihrem Quadrat ihrer Abweichung in die Schätzung ein; aufgrund der zunehmenden Zahl von „Ausreißern“ sinkt die Stabilität der Regressionsergebnisse: „Der Grund für die Zunahme von Ausreißern mit extremer Werteausprägung sind einzelne Gemeinden, deren örtliche Gegebenheiten oder deren Ausgabeverhalten (oder beides) sich deutlich von den durchschnittlichen Erklärungszusammenhängen, die durch die Regressionsgleichung widergespiegelt werden, unterscheiden. Diese Abweichung vom Durchschnitt hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen.“<sup>9</sup> Eine technische Lösung ist nun das gewählte ML-Schätzverfahren, das abseitige Werte geringer gewichtet.<sup>10</sup> Ob dies sachgerecht ist oder nicht, lässt sich mangels konkreter Kenntnis der Ausreißer-Werte, möglicher Strukturbrüche in den Daten und/oder Fehlspezifikationen des Regressionsmodells hier nicht bewerten.

Da die Bevölkerungszahlen aufgrund der Migration (Flüchtlingsaufnahme) flächendeckend zugenommen haben, ist der **Demografie**-Faktor faktisch bedeutungslos geworden. Die grundlegenden Probleme, die mit dem Demografiefaktor adressiert werden sollten, bleiben aber. Die Abwanderung von langjährigen Wohnbürgern und hierdurch verursachte Remanenzkosten werden durch Flüchtlingsaufnahme nicht kompensiert, sondern die Probleme verschärfen sich eher. Dazu trägt auch maßgeblich bei, dass ausreichende Mittel für die Integration von Flüchtlingen fehlen bzw. den Kommunen vom Land vorenthalten werden (334 von 434 Mio. € **Integrationspauschale**).

Im Saldo der Effekte (Spalte B) aus veränderter Einwohnerstaffel, de facto-Wegfall des Demografieansatzes, verringertem Soziallastenansatz und erhöhtem Zentralitätsansatz im GFG 2019 verlieren die kreisangehörigen Gemeinden sowie die Stärkungspakt-Kommunen und das Ruhrgebiet deutlich, während die Rheinschiene und der Ballungsraum insgesamt deutlich gewinnen. Ebenso verlieren die Hochsteuer-Kommunen deutlich, die Niedrigsteuer-Kommunen geringfügig – Gewinne verzeichnen damit die Kommunen im Mittelfeld (mit rd. 8 Mio. Einwohner).

Spalte D in den Tabellen 3 und 4 zeigt den zusätzlichen Effekt aus einer 100%-Anwendung der neuen Koeffizienten. Bei den kreisfreien bzw. kreisangehörigen Kommunen ebenso wie im Ballungsraum wird der Effekt des GFG 2019 durch das GFG 2020 erheblich zurückgenommen, während die negativen Auswirkungen für die Stärkungspakt-, Ruhrgebiets- und Hochsteuer-Kommunen kumulieren.

#### IV. Fiktive Hebesätze (Spalte C der Tabellen 3 und 4)

Im GFG 2019 wird der Anstieg der fiktiven Hebesätze gegenüber dem bisherigen Verfahren verlangsamt (Abschlag von 10% bzw. 6% gegenüber früher 5%), so dass c.p. die relativ steuerstarken Gemeinden profitieren (s. Spalte C).

Die Effekte dieser Veränderung liegen für alle Gruppen unter 10 Mio. €, z.B. für das Ruhrgebiet aber immerhin bei 9,2 Mio. €.

<sup>9</sup> S. sofia-Gutachten S. 94.

<sup>10</sup> S. sofia-Gutachten S. 94 – 104 (Maximum-Likelihood-Schätzung als Alternative zur OLS-Schätzung; Huber-k-Schätzer).

## V. Aufwandspauschale (Spalte E der Tabellen 3 und 4)

Im GFG 2019 steigen die verteilbare Finanzausgleichsmasse um 3,12%, die Schlüsselzuweisungen nur um 2,13% und die pauschalierten Zuweisungen – insbesondere wegen der neu eingeführten Aufwandspauschale - um 8,8%. M.a.W.: Wären die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden um den durchschnittlichen Satz von 3,12% gestiegen, lägen sie um rd. 100 Mio. € höher. Da erscheint es naheliegend zu formulieren, dass die neue, finanzkraftunabhängige Aufwandspauschale im Wesentlichen über eine Verringerung der finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen finanziert wird.

Diese Maßnahme hat eine starke Umverteilungswirkung: Den Vergleich zwischen einer Verteilung nach Finanzkraft (Daten der Arbeitskreis-Berechnung; Struktur des GFG 2019) und einer Verteilung nach Einwohner und Fläche zeigt Tabelle 3 ausführlich („Pauschale“ versus „GFG“); der Netto-Effekt findet sich in Spalte E.

Es profitieren die kreisangehörigen, die Niedrigsteuer-Kommunen und der ländliche Raum – es verlieren die Kommunen mit der niedrigeren Finanzkraft und/oder den höheren Bedarfen.

## VI. Vorwegabzug und Solidaritätsumlage

Im Rahmen des Stärkungspakts war zunächst vorgesehen, dass das Land 440,8 Mio. € aus eigenen<sup>11</sup> Mitteln aufbringt, während der Vorwegabzug im GFG 115 Mio. € und die Solidaritätsumlage für die abundanten Kommunen 90,8 Mio. € betragen sollte, um die insgesamt erforderlichen 646,6 Mio. € darzustellen.

Im Haushaltsjahr 2016 wurden 646,6 Mio. € bereitgestellt – allerdings wurde der Vorwegabzug im GFG 2016 um 70 auf 185 Mio. € erhöht.

Aufgrund der Konsolidierungserfolge der Mitglieder können die Mittel allmählich reduziert werden (geplant 2017 um 49,5 Mio. €, 2018 um 159,1 Mio. €, 2019 um 333,8 Mio. € und 2020 um 449 Mio. €<sup>12</sup>).

Im Entwurf des Landeshaushalts 2019 werden noch 494,8 Mio. € bereitgestellt, eine Reduzierung gegenüber der Belastung 2016 für das Land um immerhin 151,8 Mio. €. Während der Beitrag der abundanten Kommunen durch Abschaffung der Solidarumlage inzwischen auf null reduziert wurde, beträgt der **Vorwegabzug** im GFG 2019 zur Finanzierung des Stärkungspakts immer noch 124 Mio. €. Bezüglich der Finanzierungsanteile ist so eine beträchtliche Schieflage entstanden.

Würde der Vorwegabzug im GFG ebenso beseitigt wie die Solidaritätsumlage, ergäben sich weitere Schlüsselzuweisungen in Höhe der Spalte GFG in Tabelle 3.

<sup>11</sup> Diese „eigenen Mittel“ bestanden zum Teil aus Mitteln, die den Kommunen zugestanden hätten (Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen).

<sup>12</sup> Antwort der Landesregierung auf eine Anfrage des Abgeordneten André Kuper v. 08.03.2016 (Drs. 16/11409).



## VII. Fazit

Tabelle 4 zeigt in Spalte F den Gesamteffekt aller Veränderungen im GFG 2019 und GFG 2020 in Mio. €, Spalte H den Gesamteffekt in Euro pro Einwohner (ohne den Verzicht auf einen Vorwegabzug).

Es zeigt sich, dass Stärkungspakt-, Ruhrgebiets- sowie Hochsteuer-Kommunen gegenüber der Struktur des GFG 2018 deutliche Verluste erleiden; die Stärkungspakt-Kommunen verschlechtern sich in Summe um 162 Mio. € bzw. um 30 Euro pro Einwohner. Demgegenüber realisiert insbesondere die Rheinschiene (stellvertretend für eher prosperierende Räume in NRW) deutliche Verbesserungen von 103 Mio. € in Summe bzw. 23 Euro pro Einwohner.

Durchweg verbessern sich die Kommunen mit den geringsten Finanzproblemen und der günstigsten Wirtschafts- und Sozialprognose; die Abundanten profitieren weiterhin von der Abschaffung der Solidaritätsumlage.

Dieses Ergebnis widerspricht der Anforderung, zunehmenden Disparitäten in NRW insbesondere über den horizontalen Finanzausgleich entgegenzuwirken.

Wenn gleichwohl die berechneten neuen Haupt- und Nebenansätze beibehalten werden sollen, bietet sich als mögliche Lösung an,

- die Aufwandspauschale zugunsten einer Erhöhung der Schlüsselmasse aufzugeben,
- auf den Vorwegabzug zur Finanzierung des Stärkungspakts zu verzichten,
- die im Rahmen der Stärkungspakt-Finanzierung gegenüber 2018 zusätzlich eingesparten Landesmittel zur Aufstockung der Schlüsselmasse zu verwenden,
- auf zusätzliche Abzüge von den durchschnittlichen Hebesätzen zu verzichten.

Die hierdurch zur Verfügung stehenden Mittel würden mehr als ausreichen, um zumindest negative Auswirkungen des GFG 2019 / 2020 für die finanzschwachen Kommunen zu vermeiden.