

## Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers



Städtetag NRW | Gereonstraße 18-32 | 50670 Köln

Herrn Präsidenten  
des Landtages Nordrhein-Westfalen  
André Kuper, MdL  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
18/57**

A02, A07

Per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)  
Stichwort: „A02 – GFG 2023 – 18.11.2022 (13:30 Uhr)“

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2023 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 – GFG 2023)  
Gesetzentwurf Landesregierung, Drucksache 18/1100  
Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am  
18. November 2022**

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Einladung zur Sachverständigenanhörung am 18. November 2022 sowie für die Möglichkeit, zum Entwurf für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 Stellung nehmen zu können und machen hiervon gerne Gebrauch.

### **Verteilbare Finanzausgleichsmasse**

Die verteilbare Finanzausgleichsmasse soll auf 15,2 Mrd. Euro ansteigen. Sie wird damit etwa 8,3 Prozent über dem Vorjahreswert liegen. Der deutliche Anstieg der Finanzausgleichsmasse wird in den Kommunen dringend benötigt. Die sich gegenseitig überlagernden Krisensituationen (Corona-Pandemie, Versorgung der aus der Ukraine geflohenen Menschen, Energiepreisentwicklung) belasten die kommunalen Haushalte in noch nicht abzusehender Höhe. Die Zunahme bei Schlüsselzuweisungen und Zweckpauschalen kann hier in einem begrenzten Rahmen für Entlastung sorgen.

10. November 2022/Si

### **Kontakt**

Verena Göppert  
Ständige Stellvertreterin  
des Geschäftsführers  
[verena.goeppert@staedtetag.de](mailto:verena.goeppert@staedtetag.de)  
Gereonstraße 18-32  
50670 Köln

Telefon 0221 3771-700  
Telefax 0221 3771-209

[www.staedtetag-nrw.de](http://www.staedtetag-nrw.de)

Aktenzeichen  
20.10.22 N

Eine ergänzende Aufstockung wie in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2021 und 2022 ist nicht mehr vorgesehen. Den Verzicht auf eine Aufstockung können wir nachvollziehen. Denn die im GFG 2023 vorgesehene Finanzausgleichsmasse liegt über dem bislang für die Aufstockung herangezogenen Orientierungswert aus der mittelfristigen Finanzplanung „vor Corona“.

Angesichts der bestehenden und anhaltenden Sonder-Belastungen in den Haushalten begrüßen wir, dass im GFG 2023 keine Rückzahlung der seitens des Landes „kreditierten“ Aufstockungen der Verbundmasse in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2021 und 2022 erfolgen soll. Wir bitten weiterhin darum, zur Stabilisierung der kommunalen Finanzlage auf die Rückforderung der „kreditierten“ coronabedingten Verbundmassen-Aufstockung vollständig zu verzichten. Die kommunalen Haushalte werden bereits in Milliardenhöhe aus der Abschreibung der bilanziell isolierten Corona-Schäden belastet.

In diesem Zusammenhang dürfen wir auch darauf hinweisen, dass für die 2021 und 2022 bereitgestellten Aufstockungsbeträge von insgesamt rund 1,5 Mrd. Euro der kreditfinanzierte Rettungsschirm – entgegen der ursprünglichen Planung – nicht in Anspruch genommen werden musste. Die aufgrund Mehreinnahmen des Landes reichten in beiden Jahren zur Deckung der Aufstockungsbeträge aus.

### **Grunddatenaktualisierung**

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen soll sich an einer aktuellen empirischen Bedarfsermittlung der mit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung verbundenen Ausgaben orientieren. Zur Wahrung dieses Grundsatzes müssen vergangenheitsorientierte Abschläge auf die Bedarfsgewichte die Ausnahme bleiben.

Im Vorjahres-GFG 2022 war nach mehreren Jahren des „Einfrierens“ erstmalig wieder eine Grunddatenaktualisierung bei der Bedarfsermittlung vorgenommen worden. Durch hälftige Abschläge bei den Differenzen der Nebenansätze sollten die damit einhergehenden Umverteilungseffekte gemildert werden. Auch für das GFG 2023 ist nun ein hälftiger Abgleich mit dem Vorjahres-GFG vorgesehen. Das bedeutet: Es werden nicht unmittelbar die aus einer Grunddatenaktualisierung ermittelten neuen Bedarfsfaktoren des Fünf-Jahres-Zeitraums 2015 bis 2019 verwendet. Stattdessen wird die Differenz zur Vorjahres-Gewichtung ermittelt und die Hälfte davon abgezogen oder hinzugerechnet.

In Zahlen drückt sich dies wie folgt aus:

	<b>GFG 2023 (häftige Grundda- tenaktualisierung)</b>	<b>GFG 2022</b>	<b>GFG 2023 (vollständige Grunddatenaktua- lisierung)</b>
Beschultenansatz (Ganztag)	3,03	2,90	3,16
Beschultenansatz (Halbtag)	1,00	1,03	0,97
Soziallastenansatz	20,02	18,56	21,48
Zentralitätsansatz	0,86	0,76	0,96
Flächenansatz	0,21	0,20	0,22

Damit werden insbesondere städtische Belastungen (Zentralitätsansatz, Soziallastenansatz) im GFG 2023 nicht vollständig berücksichtigt. Das simulierte Verteilungsergebnis zeigt dementsprechend, dass von der „häftigen Umsetzung“ insbesondere kleinere Städte und Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern profitieren. Allein die kreisfreien Städte erfahren eine Schlechterstellung um rund 22 Mio. Euro.

Die dazu angeführten Begründungen sind für uns nicht nachvollziehbar. Uns sind keine weiteren finanzwissenschaftlichen Untersuchungen zum Gesamtansatz bekannt, die durch die nur häftig erfolgte Aktualisierung „in den Blick“ genommen würden. Auch die Behauptung, es ergebe sich ein „stimmiges Gesamtsystem“ in Bezug auf die Ermittlung der gemeindlichen Einnahmekraft ist falsch. Den bei der Ermittlung der fiktiven Hebesätze bezieht sich der häftige Abgleich auf die Gruppenunterschiede zwischen den beiden nach Rechtsstellung getrennten Gruppen. Es werden aber ausschließlich die aktuellen Daten der Jahre 2015 bis 2019 herangezogen

Bei den Bedarfsgewichten wird hingegen nun fortschreitend ein Abgleich mit dem Vorjahres-GFG vorgenommen. Für die Bedarfsgewichtung im GFG 2023 werden mit hin die Grunddaten der Jahre 2009 bis 2019 in unterschiedlichen Anteilen herangezogen. Auch wenn nicht alle Jahre gemeinsam in einem Regressionsverfahren betrachtet werden, ergeben sich die Gewichte im GFG 2023 aus einer Mischung von vier jeweils über 4 bis 5 Jahre gerechneten Regressionen in einer Zeitspanne von zehn Jahren – mit unterschiedlichen methodischen Anpassungen und teils auf Grundlage von Methoden deren Anpassungsnotwendigkeit zwischenzeitlich finanzwissenschaftlich erkannt wurde.

Es wird deutlich: Durch die wiederholte Bezugnahme auf Gemeindefinanzierungsgesetze der Vergangenheit wird die Ermittlung der Bedarfsgewichte kaum noch nachvollziehbar und Aktualität geht in erheblichem Maße verloren. Auch das FiFo-Gutachten, mit dem die Grundlagen für dieses mehrjährige Rechenverfahren entwickelt und beschrieben wurden, nennt fünf bis sechs Jahre „eine realistische Marke für die künftige Anwendung der Pooled-OLS-Methode im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens“. (Goerl/Rauch/Thöne, Weiterentwicklung des kommunalen

Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, 2013, Seite 59) Bei längeren Zeiträumen seien u.a. Strukturbrüche zu befürchten.

Die für das GFG 2023 vorgeschlagene Lösung streckt den Zeitraum der Bedarfsermittlung über zehn Jahre der Jahresrechnungsstatistik. Wir lehnen diese unbegründete Streckung ab und bitten darum, bereits mit dem GFG 2023 die vollständige Grunddatenaktualisierung umzusetzen.

### **Hauptansatzstaffel**

Die Hauptansatzstaffel bleibt von der hälftigen Umsetzung unberührt. Schon aus technischen Gründen wird hier (wie bereits im Vorjahr) eine vollständige Umsetzung der Ergebnisse der Grunddatenaktualisierung vorgenommen. Die Hauptansatzstaffel wird dabei um zwei Stufen verlängert und damit auch etwas steiler.

Es ist zu betonen, dass mit der Verbreiterung der Hauptansatzstaffel nicht automatisch auch eine Höhergewichtung einhergeht. Tatsächlich geht der Anteil des Hauptansatzes am verteilungsrelevanten Gesamtansatz weiter zurück und liegt – gerechnet auf Basis der Modellrechnung zum GF 2023 – bei ca. 45 %. Gleichwohl bleibt zu befürchten, dass erneut Kritik an der Einwohnergewichtung laut werden wird. Vor diesem Hintergrund ist es gut, dass die Gesetzesbegründung deutlich auf die finanzwissenschaftlichen Befunde hinweist: Die Einwohnergewichtung bei der Bemessung der Hauptansätze ist sachgerecht.

### **Steuerkraftermittlung**

Bei der Steuerkraftermittlung hat das Land mit dem GFG 2022 erstmalig unterschiedliche fiktive Hebesätze für die Gruppe der kreisfreien Städte auf der einen und die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden auf der anderen Seite angewandt. Die Differenzierung bei der Steuerkraftermittlung hat der Städtetag zu ihrer Einführung deutlich kritisiert. Zurzeit wird eine Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2022 vorbereitet.

Unsere verfassungsrechtlich und finanzwissenschaftlich begründeten Kritikpunkte sind bekannt. U.a. kritisieren wir

- dass keine Begründung vorgelegt wurde, *warum* die kreisfreien Städte *aufgrund ihrer Rechtsstellung* höhere Hebesätze aufweisen sollen,
- dass die individuellen Hebesatzentscheidungen der Städte und Gemeinden auf vielfältigen Einflussfaktoren beruhen, wobei Konsolidierungszwänge im Vordergrund stehen, und die Verengung auf das Kriterium der Rechtsstellung komplexe Zusammenhänge über alle Maßen verkürzt sowie

- dass Ausreißer-Effekte der „Gewerbesteuer-Oasen“ in den mutmaßlich strukturell bedingten Unterschieden zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten ohne gesonderte methodische Berücksichtigung enthalten sind.

Mit dem GFG 2023 soll die Differenzierung nach Rechtsstellung beibehalten werden. Wir lehnen dies weiterhin ab: Nur die einheitliche Steuerkraftermittlung im Finanzausgleich sichert allen Städten und Gemeinden Chancengleichheit. Die statistisch abgebildeten unterschiedlichen Hebesatzniveaus sind Ausdruck kommunaler Entscheidungen, bestehender Haushaltszwänge vor Ort oder auf Weisungen der Aufsichtsbehörden zurückzuführen. Sie lassen sich nicht aus objektiv ermittelbaren, strukturell bedingten „Hebesatzpotentialen“ ableiten.

Das Beibehalten der hälftigen Umsetzung dämpft die damit verbundene Umverteilungswirkung. Angesichts der massiven verfassungsrechtlichen Zweifel des Städtetags sowie der weiterhin drohenden vollständigen Umsetzung in künftigen Gemeindefinanzierungsgesetzen ergibt sich daraus allerdings keine Veränderung der grundsätzlich ablehnenden Haltung.

### **Pauschalierte Zuweisungen**

Die Verteilung der Verbundmasse auf die Teilschlüsselmassen und die Investitions- und Sonderpauschalen bleibt in ihren Verhältnissen zueinander weitgehend unverändert. Es ist gut, dass der vergleichsweise hohe Anteil zweckungebundener Zuweisungen beibehalten wird.

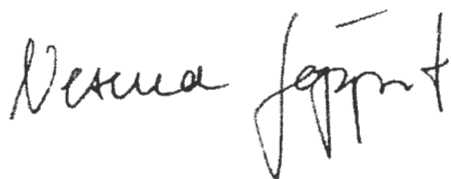
Die mit dem GFG 2019 eingeführte **Aufwands-/Unterhaltungspauschale** nimmt nicht an der Dynamisierung der pauschalierten Zuweisungen teil und bleibt auf dem Vorjahreswert von 170 Mio. Euro. Diese finanzkraftunabhängige Pauschale lehnen wir bekanntermaßen als systemfremdes Umverteilungsvehikel ab. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass die Pauschale wenigstens nicht weiter anwachsen soll. In ihrem Sondierungspapier vor Aufnahme der Koalitionsgespräche haben die beteiligten Fraktionen angekündigt, das Gemeindefinanzierungsgesetz und die Förderprogramme des Landes auf ihre Wirkung hin zu evaluieren, neu zu organisieren und vereinfachen zu wollen. Die Abschaffung der Aufwands-/Unterhaltungspauschale kann hier ein erster Schritt zur sinnvollen Vereinfachung sein.

Als eine neue Zuweisung eigener Art ist im GFG 2022 die kommunale **Klima- und Forstpauschale** in Höhe von 10 Mio. Euro eingeführt worden. Sie wird in diesem Jahr fortgeschrieben und erstmalig aus den Mitteln der verteilbaren Finanzausgleichsmasse finanziert. Wir hatten bereits zur Einführung der Pauschale darauf hingewiesen, dass der kommunale Finanzausgleich ein zentrales Werkzeug zur Sicherung kommunaler Selbstverwaltung ist.

Finanzausgleichsmittel müssen möglichst ohne Zweckbindung zur Verfügung gestellt werden. Zweckgebundene, spezifische Fachförderungen und Schadensausgleiche sollten gesondert im Landeshaushalt und nicht im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abgebildet werden. Das Finanzausgleichssystem sollte nicht mit neuen, zweckgebundenen Finanzierungsstrukturen befrachtet werden.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Hinweise im weiteren Verfahren und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Verena Göppert'. The signature is written in a cursive style with some stylized flourishes.

Verena Göppert