

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/74

A02, A07

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2023 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 – GFG 2023)
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksachen 18/1100 und 18/1402
Anhörung im Ausschuss für Heimat und Kommunales am 18.11.2022**

11. November 2022

Landkreistag NRW
Marcel Kreutz
Referent
Telefon 0211 300491-110
marcel.kreutz@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
AktENZEICHEN: 20.30.00

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die ausgesprochene Einladung zur öffentlichen Anhörung am 18.11.2022 danken wir Ihnen. Von der Möglichkeit, zu dem Beratungsgegenstand vorbereitend schriftlich Stellung zu nehmen, machen wir gerne wie folgt Gebrauch.

Die Kreise, Städte und Gemeinden sehen sich einer Polykrise bisher nicht gekannten Ausmaßes gegenüber. Die damit verbundenen Unsicherheiten und finanziellen Herausforderungen drohen die Kommunen schon bald zu überfordern. Denn angesichts des bereits vor Eintritt der Krisenszenarien bestehenden Zustands struktureller Unterfinanzierung fehlt ihnen die notwendige finanzielle Grundausstattung. Die Antwort darauf muss eine dauerhafte und verlässliche Verbesserung ihrer finanziellen Resilienz sein (s. dazu unter **Ziffer 1**). Obgleich der kreisangehörige Raum anerkennt, dass im Gesetzentwurf der Wille zum Kompromiss und Ausgleich zwischen den Kommunen erkennbar wird, bleibt es dabei, dass die Belange des kreisangehörigen Raums weder im Rahmen der Bedarfs- noch im Rahmen der Steuerkraftermittlung angemessen berücksichtigt werden (s. dazu **Ziffer 2**). Daneben wird auf weitere Aspekte eingegangen (s. dazu **Ziffer 3**).

Städte- und Gemeindebund NRW
Carl Georg Müller
Hauptreferent
Telefon 0211 4587-255
carlgeorg.mueller@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
AktENZEICHEN: 41.1.1-017/002

1. Die Krisenresilienz der Kommunen stärken – Verbundsatz erhöhen und auf eine Rückzahlung der Kreditierung verzichten

In den derzeitigen multiplen Krisenlagen sind die Kommunen gefordert wie nie. Sie stehen regelmäßig im Zentrum des staatlichen Krisenmanagements. Ihre

Leistungsbereitschaft ist ungebrochen, obwohl sich die örtlichen Verantwortungsträger einer – zumal in Krisenzeiten – stetig steigenden Aufgabenlast, rasant steigenden Ausgaben und einem massiven Investitionsstau gegenübersehen. Gleichzeitig sind die Einnahmeerwartungen beunruhigend. Mit der jüngsten Herbststeuerschätzung wurden Zahlen präsentiert, die wegen der parallel beratenen – aber noch nicht berücksichtigten – Entlastungsmaßnahmen des Bundes bereits bei ihrer Verkündung Makulatur waren. Jedes Entlastungspaket, das die Volumina von Einkommen- und Umsatzsteuer mindert, bekommen die Kommunen bei ihren Gemeindeanteilen und nochmals bei der Verbundmasse kommender Gemeindefinanzierungsgesetze zu spüren. Hinzu kommt die Gefahr unerwarteter Entwicklungen, etwa einer erneuten Dynamisierung der Corona-Pandemie. Dass auch das Land mit erheblichen Belastungen für die kommunale Handlungsfähigkeit rechnet, unterstreicht nicht zuletzt die geplante deutliche Ausweitung des bisherigen NKF-CIG. Die einzig nachhaltige, generationengerechte Antwort auf diese Situation bildet eine dauerhafte Verstärkung der finanziellen Grundausstattung der Kommunen.

Dazu sollte – wie es bereits lange von der kommunalen Familie gefordert wird – der Verbundsatz in § 2 Abs. 1 Satz 1 GFG 2023-E wieder auf das Niveau vom Beginn der 1980er-Jahre – also auf 28,5% – angehoben werden. Eine solche Erhöhung würde im vorliegenden Gesetzentwurf gegenüber der originären Finanzausgleichsmasse in Höhe von 14,9 Milliarden Euro **zusätzliche 3,6 Mrd. Euro für die Kommunen** bedeuten.

Außerdem sollte bereits jetzt auf die geplante Rückführung der **kreditierten Aufstockungsbeträge der GFG 2021 und 2022** verzichtet werden. Selbst, wenn die Rückführung von insgesamt rund 1,5 Milliarden Euro über 50 Jahre gestreckt würde, läge die Belastung der Verbundmasse immer noch bei knapp 30 Millionen Euro in jedem Jahr. Unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit und angesichts der ohnehin bestehenden finanziellen Herausforderungen erscheint es aus kommunaler Sicht deshalb nach wie vor geboten, dass das Land auf eine Rückführung der Aufstockungsbeträge – auch in der angedeuteten „gestreckten“ Form – verzichtet.

Dies wird im Übrigen durch den Umstand unterstützt, dass das Land die Aufstockungsbeträge offenbar nicht wie ursprünglich geplant aus Kreditmitteln des Rettungsschirms finanzieren muss, sondern aus dem Aufwuchs seiner Steuereinnahmen begleichen kann. Dies legen der Bericht über den Kassenabschluss 2021 gemäß § 84 LHO vom 09.06.2022 (LT-Vorlage 18/7, Seite 4) sowie der Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2022 vom 20.09.2022 (LT-Drucksache 18/900, Seite 7 des Gesamtdokuments) nahe. Müsste das Land die Beträge danach seinerseits gar nicht mehr als Kreditschulden tilgen, spräche dies umso mehr für eine erneute Prüfung, inwieweit auf eine Rückzahlung generell verzichtet werden kann. Ein solcher Verzicht wäre angesichts der kommenden finanziellen Herausforderungen zwar keinesfalls ausreichend, zumindest aber ein, der derzeitigen Situation angemessenes, Signal an die Kommunen.

2. Die Menschen im kreisangehörigen Raum erhalten ungerechtfertigt weniger Schlüsselzuweisungen

Der Gesetzentwurf hält eine Systematik im kommunalen Finanzausgleich aufrecht, die das Ziel verfehlt, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel gerecht auf die Kommunen zu verteilen. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: Zum einen wird bei Berechnung der Steuerkraft die gutachterlich empfohlene Differenzierung der fiktiven Realsteuerhebesätze grundlos nicht vollständig umgesetzt (s. dazu unter **Ziff. 2.a**). Weiterhin werden durch das derzeitige System der Bedarfsermittlung, insbesondere in Form der Einwohnerveredelung, einwohnerstarke Städte durch die Anerkennung (realer) Ausgaben als Bedarf favorisiert (s. dazu unter **Ziff. 2.b**). Hierbei handelt es sich um einen Systemfehler, den der aktuelle Gesetzentwurf nicht auflöst (s. dazu unter **Ziff. 2.c**).

a. Die Differenzierung der fiktiven Hebesätze muss vollständig umgesetzt werden

Es ist unstrittig, dass die Realsteuerhebesätze in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden regelmäßig erheblich unter denen der kreisfreien Städte liegen. Diese Tatsache lässt sich nicht nur in NRW, sondern im ganzen Bundesgebiet beobachten. Bei den fiktiven Hebesätzen zwischen dem Status „kreisangehörig“ bzw.

„kreisfrei“ zu differenzieren dient damit dem Zweck, die Steuerkraft zwar weiterhin fiktiv, zugleich aber realitätsnäher abzubilden.

Das MHKBD hat die Einführung differenzierter fiktiver Hebesätze umfassend begründet, vgl. LT- Drucksache Nr. 17/6046. In den Eckpunkten für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 des MHKBD (LT- Drucksache Nr. 18/70, S. 11, Hervorhebungen nur hier) heißt es dazu:

*„Mit der im GFG 2022 erfolgten und mit dem GFG 2023 fortgeschriebenen **Einführung differenzierter Hebesätze** bedient sich der Gesetzgeber **möglichst realitätsnaher Berechnungs- und Bestimmungsparameter**, um die Finanzkraftrelation zwischen den Gemeinden abzubilden. Dies entspricht einer Forderung des Verfassungsgerichtshofs aus seinem Urteil vom 6. Juli 1993 (VerfGH 9/92, 22/92).*

*In diesem Zusammenhang hat das „Finanzwissenschaftliche Gutachten zur weiteren/ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen“ des Walter-Eucken-Instituts festgestellt, dass zwar für beide Realsteuern keine von der Einwohnerzahl abhängige Hebesatzprogression nachgewiesen werden kann. Jedoch liefern „[...] Hebesatzregressionen Evidenz dafür, dass die **Hebesätze der kreisfreien Städte ökonomisch und statistisch signifikant höher sind als jene der kreisangehörigen Gemeinden**“ (...).“*

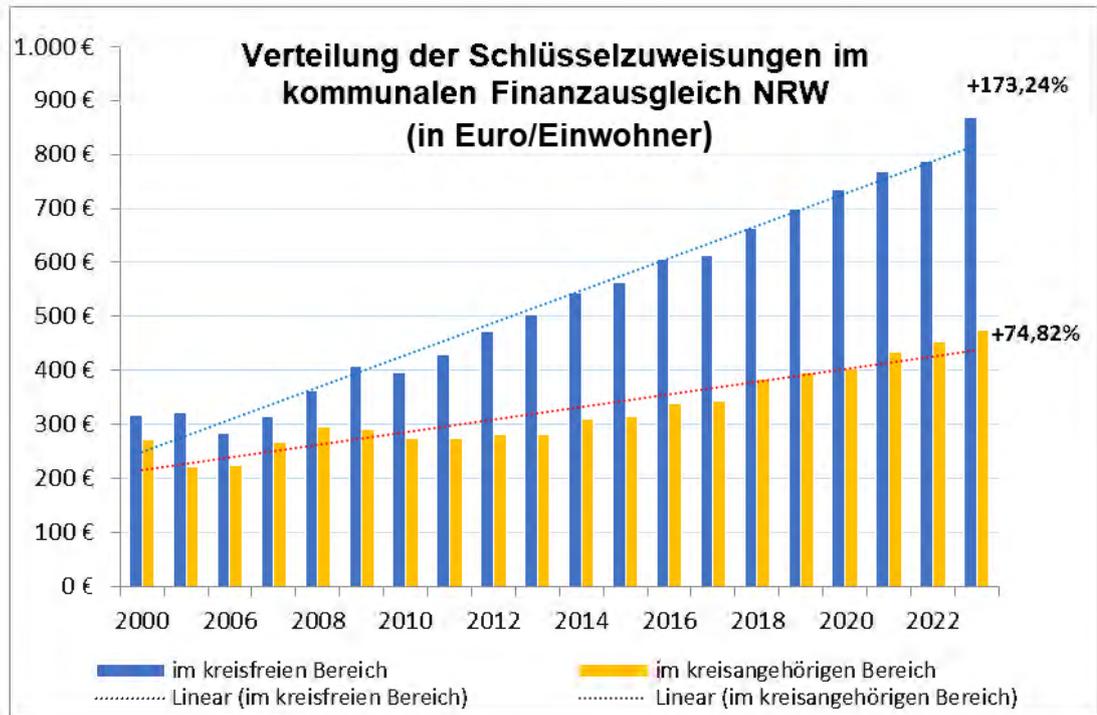
Aus diesem Grund haben der Landkreistag NRW und der Städte- und Gemeindebund NRW den Einstieg in eine Differenzierung auf Basis der Feststellungen des WEI-Gutachtens begrüßt. Aus den gleichen Gründen gilt aber auch, dass es für eine fortgesetzte lediglich hälftige Umsetzung dieser Differenzierung keine nachvollziehbare Rechtfertigung gibt. Eine lediglich hälftige Umsetzung entspricht weder den wissenschaftlichen Empfehlungen der Gutachter noch sind sachgerechte oder auch nur sachliche Gründe ersichtlich, die eine weiterhin hälftige Umsetzung zu tragen vermögen.

In diesem Zusammenhang sei auch daran erinnert, dass eine vonseiten des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen erbetene Berechnung kommunalscharfer Zuweisungen ohne Umsetzung der im GFG 2022 beschlossenen Änderungen – d. h. vor allem auch ohne eine Differenzierung der fiktiven Realsteuerhebesätze – vom MHKBD im Februar 2022 mit Vorlage 17/6398 (dort auf S. 2) unter ausdrücklichem Hinweis darauf abgelehnt wurde,

„dass es sich bei der erbetenen alternativen Berechnung um das Ergebnis einer Systematik handeln würde, die nicht den Anforderungen des VerfGH NRW an eine die gemeindliche Finanzkraft wirklichkeitsgetreu erfassende Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs entspräche (vgl. dazu Vorlage 17/6046 sowie Beschlussempfehlung und Bericht Drucksache 17/15901). Das Modell begegnete damit rechtlichen Bedenken.“

b. Es besteht eine Unwucht zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum

Dass der kommunale Finanzausgleich die Kommunen in NRW ungleich gewichtet, indizieren bereits die nachfolgenden Zahlen: Obwohl 60% der Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen im kreisangehörigen Raum (d. h. Kreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden) leben, erhalten die Kreise und kreisangehörigen Städte und Gemeinden (kumuliert) nur 40% der Schlüsselzuweisungen. Hingegen erhalten die kreisfreien Städte mit 40% der Bevölkerung rund 50% der Schlüsselzuweisungen, obwohl beide Bereiche rechtlich dasselbe Aufgabenspektrum erfüllen müssen. Diesen seit langem sichtbaren Trend veranschaulicht die nachfolgende Abbildung:



Anm.: Die Grafik zeigt die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen pro Einwohner seit dem Jahr 2000; auf diesen Zeitraum beziehen sich auch die prozentualen Steigerungsraten; das für den kreisangehörigen Raum ausgewiesene Volumen enthält bereits die Schlüsselzuweisungen der Kreise, so dass beide Vergleichsgrößen denselben Aufgabenzuschnitt repräsentieren.

Das kann im Ergebnis nicht richtig sein. Wie sich über die Jahre gezeigt hat, profitiert der kreisfreie Bereich bei der Bedarfsermittlung übermäßig stark von Indikatoren, auf die die maßgeblichen finanzwissenschaftlichen Modelle hilfsweise – angeblich mangels besserer Alternativen – zurückgreifen. Hierzu gehört vor allem die in § 8 Abs. 3 GFG 2023-E wiederum vorgesehene Hauptansatzstaffel (sog. Einwohnerveredelung). Zugleich profitiert der kreisfreie Bereich von einer unzureichend differenzierten Steuerkraftermittlung (vgl. dazu bereits unter a.), was dazu führt, dass seine realen(!) Einnahmen nur unzureichend im Rahmen der Steuerkraftermittlung des GFG abgebildet werden.

Neben unserer Forderung einer vollständigen Differenzierung der fiktiven Realsteuersätze im Rahmen der Steuerkraftermittlung halten wir daher auch an unserer Grundsatzkritik der derzeitigen Bedarfsermittlung ausdrücklich fest. Ausführlich haben wir uns damit etwa in unserer Stellungnahme zur ifo-Studie zur Überprüfung der Einwohnergewichtung auseinandergesetzt, worauf wir hier Bezug nehmen (Stellungnahme und Gutachten sind Teil der [Vorlage 17/1975](#) vom 18.04.2019). Auch das im Gesetzentwurf mehrfach erwähnte jüngere Gutachten des [Walter Eucken Instituts](#) vom 08.06.2020 ([Vorlage 17/3858](#)) hat unsere grundsätzlichen Kritikpunkte an der verwendeten finanzwissenschaftlichen Methodik als solcher, die innerhalb der Finanzwissenschaft durchaus umstritten ist (auch dazu i. E. unsere o. g. Stellungnahme zur ifo-Studie), nicht ausräumen können.

c. Der Gesetzentwurf strebt einen Ausgleich an, müsste dazu aber einen Schritt weitergehen

Der Gesetzentwurf ist erkennbar darum bemüht, die weiterhin nur hälftig vorgesehene Differenzierung bei den fiktiven Realsteuerhebesätzen durch eine ebenfalls weiterhin nur hälftig vorgesehene Grunddatenaktualisierung „aufzuwiegen“. Der kreisangehörige Raum wertet diese Verknüpfung als Signal, dass das berechnete Interesse an einer vollständigen Differenzierung bei Ermittlung der fiktiven Realsteuerhebesätze auch angesichts der Festlegung im Koalitionsvertrag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen weiterhin anerkannt wird.

Auch hierbei handelt es sich freilich um einen politischen Kompromiss, der die Verteilungswirkung zweier gegenläufiger Maßnahmen gegeneinander aufrechnet. Der Kompromisswille als solcher ist zu begrüßen. Für ein wirklich stimmiges Gesamtkonzept bedürfte es einer grundsätzlichen Neuausrichtung der Bedarfsermittlung insgesamt (dazu bereits unter b.). Mit einer schlichten „Aufrechnung“ der Auswirkungen von hälftiger Grunddatenaktualisierung einerseits und hälftiger Hebesatzdifferenzierung andererseits ist es insoweit sicherlich nicht getan.

Im Übrigen sei angemerkt, dass die Grunddatenaktualisierung zumindest für die Ermittlung der Hauptansatzstaffel bereits jetzt vollständig und nicht nur hälftig umgesetzt wird. Dies wird in Form einer im Vergleich zum Vorjahr weiter ausgespreizten Hauptansatzstaffel im GFG-2023-Entwurf auch deutlich, die wiederum zu erheblichen horizontalen Verschiebungen innerhalb der Schlüsselzuweisungsempfänger beiträgt.

Schließlich bleibt auch offen, wie lange dieser Kompromisszustand andauern soll. Aus kreisangehöriger Sicht bleibt in jedem Falle festzuhalten, dass das GFG nur so lange eine gewisse Stimmigkeit und Sachgerechtigkeit für sich in Anspruch nehmen kann, wie die hälftige Umsetzung der Grunddatenaktualisierung und der Hebesatzdifferenzierung auch künftig aufeinander bezogen bleiben. Dies bedeutet insbesondere, dass es eine vollständige Umsetzung der Grunddatenaktualisierung in diesem System nur geben kann, wenn auch die Differenzierung der fiktiven Realsteuerhebesätze vollständig umgesetzt wird.

3. Weitere Gesichtspunkte

Die leicht über der Dynamisierung liegende Erhöhung der **Allgemeinen Investitionspauschale** begrüßen wir grundsätzlich. Dies setzt zumindest ein Signal der Anerkennung für die weiterhin erheblichen und drängenden kommunalen Investitionsbedarfe. Gleichwohl weist der Landkreistag darauf hin, dass diese überproportionale Steigerung der allgemeinen Investitionspauschale einseitig die Ebene der Gemeinden begünstigt, während die Kreise (ebenso wie bei der Aufwands- und Unterhaltungspauschale) nicht davon partizipieren. Auch die Kreise haben einen beträchtlichen Sanierungs-/Modernisierungsbedarf bei den von ihnen im Rahmen der Allzuständigkeit für alle überörtlichen Aufgaben ihrer Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion unterhaltenen Einrichtungen und Infrastrukturen.

Die erneute Aufnahme einer **Klima- und Forstpauschale** ist für die betroffenen Mitglieder unserer Verbände eine willkommene Hilfe und wird dort ausdrücklich begrüßt. Ergänzend hierzu regen wir an, auch die Gemeindeverbände als öffentlich-rechtliche Körperschaften in den Kreis der Förderberechtigten aufzunehmen. Die überwiegende Zahl der Kreise besitzt eigene Waldflächen und ist – schwerpunktmäßig im südlichen Westfalen – von der Borkenkäferplage, allgegenwärtigen großflächigen Extremwetterereignissen wie Dürre und Sturm ebenso wie die dortigen Städte und Gemeinden betroffen. Eine Ungleichbehandlung bei der finanziellen Unterstützung ist nicht sachgerecht und würde im Ergebnis zu einer die betroffenen kreisangehörigen Städte und Gemeinden benachteiligenden Umlagefinanzierung führen.

Auch aus Sicht der Verbände insgesamt ist eine finanzielle Hilfestellung für diese spezifisch geschädigten Kommunen aus Landesmitteln notwendig. Diese Mittel jedoch aus dem regulären Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse zu finanzieren, läuft auf eine unangemessene Vergemeinschaftung spezifischer Umweltschäden hinaus. Stattdessen sollte es gerade auch unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes möglich sein, Mittel in dieser Größenordnung unabhängig vom GFG aus dem Landeshaushalt bereitzustellen, ohne letztlich allen Kommunen reguläre Zuweisungsmittel vorenthalten zu müssen.

Wie schon in unserer Stellungnahme gegenüber der Landesregierung zu den Eckpunkten eines GFG 2023 hervorgehoben, schlagen wir vor, einen Ansatz für Klimaschutz und Klimaanpassung (**Klimaansatz**) für künftige Kommunale Finanzausgleiche zu entwickeln. Dieser könnte die Unterstützung der Arbeit der Kommunen bei der Bekämpfung des Klimawandels verstetigen und beispielsweise daran anknüpfen, dass die Kommunen finanzielle Aufwendungen für entsprechende Maßnahmen der Klimaresilienz mit der Vorhaltung dafür benötigter Flächen erbringen, die dann für andere Nutzungen bzw. Zwecke nicht oder allenfalls in

deutlich gemindertem Rahmen zur Verfügung stehen können. Dies gilt nicht zuletzt angesichts der anstehenden großen Investitionen in den Bereich der erneuerbaren Energien.

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