

DR. MANFRED BUSCH
Kämmerer a.D.

Axstr. 20, 44879 Bochum
0151-1407 8196
manfred.busch@rub.de
16.10.2023

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



nur per Mail
anhoerung@landtag.nrw.de

Stellungnahme zur Anhörung
„Gemeindefinanzierungsgesetz 2024“
(GFG 2024, Drucksache 18/5800)
am 20.10.2023 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 Basis des vorliegenden Gesetzentwurfes - wie folgt Stellung.

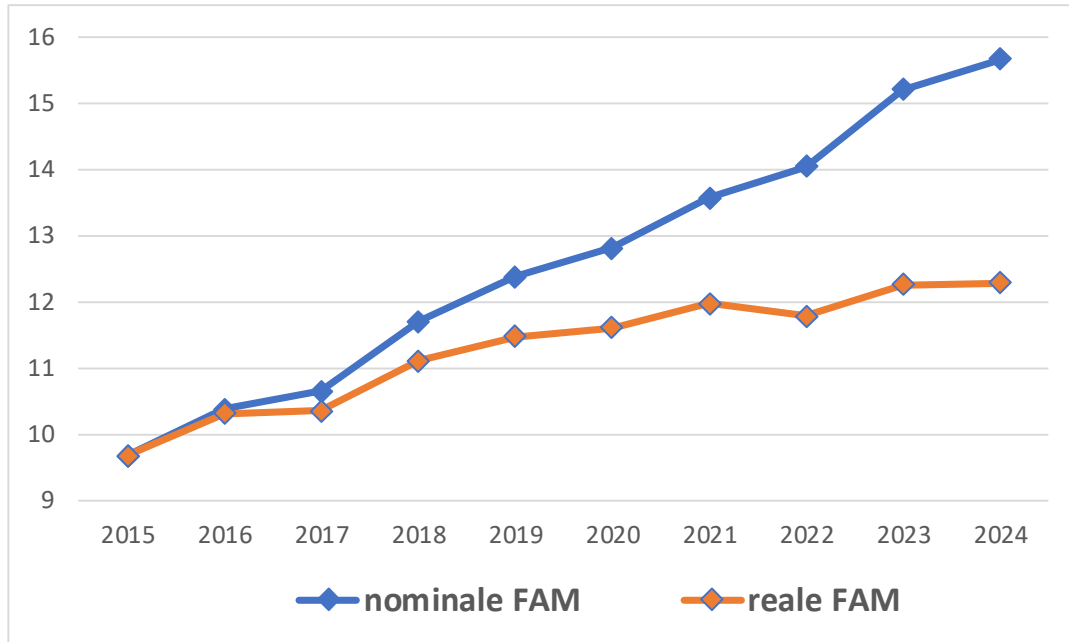
Höhe der verteilbaren Finanzausgleichsmasse

Die nominale Entwicklung des Steuerverbunds und der verteilbaren Finanzausgleichsmasse ist beeindruckend; preisbereinigt¹ wirkt die Entwicklung demgegenüber ernüchternd.

¹ Sachverständigenrat für Wirtschaft: Daten zur Konjunktorentwicklung, März 2023

Seit dem GFG 2021 gibt es für die kommunale Ebene insgesamt – wie in den öffentlichen Haushalten generell - keine realen Zuwächse mehr:

Abbildung 1: verteilbare Finanzausgleichsmasse nominal und real (Basis 2015)



Vor dem Hintergrund der aktuell negativen Konjunktorentwicklung, der finanziellen Belastungen aus der Flüchtlingsaufnahme, der Anforderungen des Klimawandels sowie der bereits auf den Weg gebrachten Steuerentlastungsgesetze (Wachstumschancengesetz), die die kommunalen Steuererträge direkt (insb. Gewerbesteuer) und die Verbundmasse für das GFG 2025 schmälern werden, ist die Perspektive insgesamt beunruhigend.

Zudem verschärfen sich die interkommunalen Disparitäten weiter, aktuell insbesondere durch den Anstieg des Zinsniveaus, der die jeweilige Finanzlage in Abhängigkeit von der Höhe der Verschuldung verschlechtert. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der langjährigen systematischen Unterfinanzierung, die lediglich durch die „Corona-Ukraine-Isolierung“ eine Zeit lang kaschiert wurde, im Haushaltsjahr 2024 die Haushaltssicherung in Form von förmlichen HSKs das vorherrschende Thema sein wird.

Dass die Landesregierung eine „robuste Verfassung“ auf kommunaler Ebene² erkennt, dient wohl vor allem der Begründung, jetzt die Rückführung der Corona-Kreditierung mit 30 Mio. Euro Vorwegabzug zu beginnen, ist aber keine zielführende Lagebeschreibung.

² Entwurf des GFG 2024, S. 38

Verteilung der Finanzausgleichsmasse

Im Gegensatz zu den im Juli vorgelegten Eckwerten der Landesregierung enthält der Gesetzentwurf zum GFG 2024 nunmehr keine Ansätze für einen Einstieg in eine Altschuldenlösung und auch keine für vorgezogene Klima-Investitionen sowie keine Aufstockung der Aufwands- und Unterhaltungspauschale.

Der Anteil der Schlüsselmassen an der verteilbaren Finanzausgleichsmasse bleibt stabil.

Grunddaten-Anpassung und Bedarfs-Parameter

Aufgrund der starken Schwankungen in den Schätzparametern für die Bedarfsseite wurde das Pooled-OLS-Verfahrens eingeführt mit der Konsequenz, dass die zugrundeliegenden Daten einen größeren Zeitraum umfassen (2016 – 2020) und damit naturgemäß auch weiter zurückliegen.

Umso mehr ist zu begrüßen, dass die Grunddaten nunmehr soweit datentechnisch möglich aktualisiert und die auf dieser Grundlage ermittelten Bedarfs-Parameter vollständig angewandt werden. Im Ergebnis bedeutet dies unvermeidlich, dass die Daten im Durchschnitt (2018) gegenüber der Aufstellung des GFG 2024 Mitte 2023 rd. 4,5 Jahre alt sind.

Festgesetzt wurden die folgenden Bedarfs-Parameter:

| Tab. 1: Bedarfsparameter | GFG 2021 | GFG 2022 | GFG 2023 | GFG 2024 |
|--------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Grunddaten-Zeitraum | wie GFG 2019 | 2014-2018 | 2015-2019 | 2016-2020 |
| Umsetzung | keine | häufig | häufig | vollständig |
| Hauptansatz (Einwohner-Gewichtung) | 25 T/157 | 21 T/157 | 21 T/163 | 21 T/166 |
| Soziallasten (Bedarfsgemeinschaften) | 16,80 | 18,56 | 20,02 | 20,53 |
| Zentralität (Arbeitsplätze) | 0,61 | 0,76 | 0,86 | 1,02 |
| Beschulung (Lang-Kurzzeit)* | 2,67 / 1,00 | 2,90 / 1,03 | 3,03 / 1,00 | 3,00 / 0,97 |
| Fläche pro Einwohner | 0,19 | 0,20 | 0,21 | 0,21 |

*Im GFG 2024 werden die OGS-Beschulden den Langzeit / Ganztags-Beschulden zugerechnet

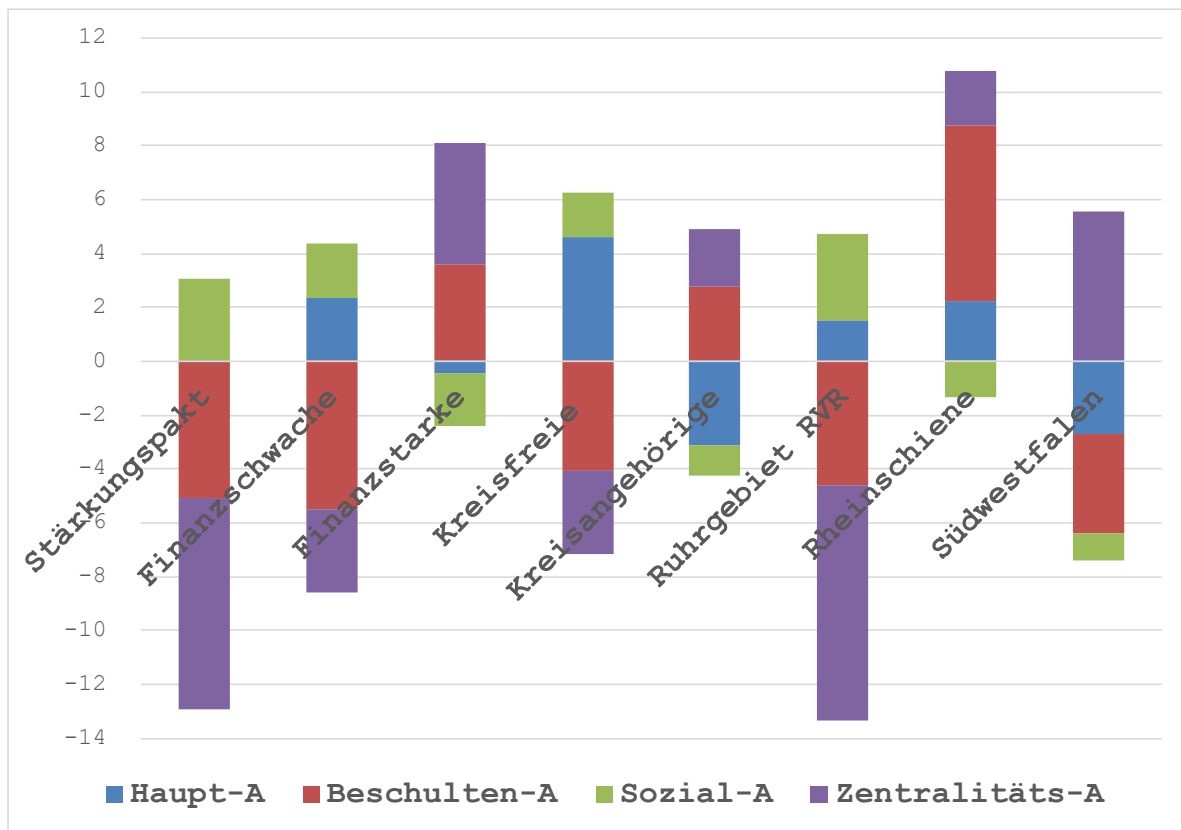
Abbildung 2 zeigt - auf Basis der Daten der Arbeitskreis-Rechnung vom August 2023 - die Auswirkungen der Änderung der einzelnen Bedarfsparameter³ für einzelne Gruppen von Städten und Gemeinden.⁴

³ Die Berechnung basiert auf einer jeweils isolierten Änderung eines Bedarfsansatzes und Vergleich der so errechneten Schlüsselzuweisungen mit den Schlüsselzuweisungen im GFG-Entwurf 2023. Die Summe der Einzeländerungen entspricht hierbei nicht der Summe der Gesamtänderungen – die Abweichungen sind aber gering.

⁴ Das „Ruhrgebiet“ liegt hier in der Abgrenzung des Regionalverbands Ruhr (RVR) zu Grunde. Die Emscher-Lippe-Region umfasst hier die Städte Oberhausen, Bottrop, Gelsenkirchen, Herne sowie die Gemeinden des Kreises Recklinghausen, die Hellweg-Region den anderen Teil des Ruhrgebiets. Die „Rheinschiene“ beinhaltet hier die Städte Düsseldorf, Leverkusen, Köln und Bonn sowie die Kreise Mettmann, Neuss, Rhein-Erft, Rhein-Berg und Rhein-Sieg.

Die Darstellung differenziert zwischen der allgemeinen Finanzlage (Mitglieder des Stärkungspakts als „per definitionem“ finanzschwache Kommunen, weitere Finanzschwache⁵, relativ Finanzstarke), der Rechtstellung (kreisfrei versus kreisangehörig) und der Region (Ruhrgebiet als finanzschwache Region, Rheinschiene als eher finanzstarke und Südwestfalen als besonders finanzstarke Region).

Abbildung 2: Neuberechnung der Bedarfsparameter (Euro pro Einwohner)



In Summe ist erkennbar, dass die Neuberechnung der Bedarfsparameter die Verteilung der Gemeindegemeinschaften tendenziell zugunsten der finanzstarken Städte verschiebt.

Die Erhöhung des Zentralitäts-Parameters verschiebt naturgemäß die Gewichte zu den Wirtschafts- und Finanzstarken, wie sich an der Region Südwestfalen sehr deutlich zeigt. Umgekehrt führt die Erhöhung des Soziallasten-Parameters erwartungsgemäß zu einer Verteilung zugunsten der Finanzschwachen. Die neue Hauptansatzstaffel mit ihrer Streckung nach oben führt zu Verlusten bei den (durchschnittlich kleineren) kreisangehörigen Gemeinden.

⁵ Hier werden als „finanzschwache“ Kommunen die Mitglieder des Stärkungspakts (ohne diejenigen, die zwischenzeitlich nachhaltig abundant wurden) festgelegt plus weitere Gemeinden nach Höhe der Schlüsselzuweisungen, so dass insgesamt rd. 40% der NRW-Bevölkerung in „finanzschwachen“ Gemeinden leben (Stärkungspakt plus „weitere Finanzschwache“). Hieraus ergibt sich ein Schwellenwert von 790 Euro Schlüsselzuweisungen pro Einwohner und Jahr. Auch der Verfassungsgerichtshof NRW hat in seinem Urteil von 2016 die Höhe der Schlüsselzuweisungen als Maßstab für „Finanzstärke“ oder „Finanzschwäche“ angesehen.

Nicht so offensichtlich bzw. erwartbar ist die Auswirkung des neuen Beschulden-Ansatz: Die Neuberechnung bzw. Neudefinition (Neu-Zuordnung der OGS-Schüler) führt in Summe zu hohen Verlusten bei den Stärkungspakt- und weiteren finanzschwachen Kommunen, bei den Kreisfreien sowie im Ruhrgebiet führt (Ausnahme hier die Region Südwestfalen, die ebenfalls verliert). Die Ursache hierfür könnte darin liegen, dass die OGS in den von Konsolidierungsmaßnahmen besonders betroffenen Kommunen weniger breit ausgebaut wurde als in den relativ finanzstärkeren.

Dies weist auf einen gegenläufigen, dem Verteilungssystem nach Finanzschwäche widersprechenden Effekt des neuen Beschuldenansatzes hin: Die Finanzlage finanzschwacher Kommunen wird verschärft, indem sie aufgrund ihrer Konsolidierungsanstrengungen (weniger OGS-Plätze) weniger Schlüsselzuweisungen erhalten. Allerdings entsteht der fachpolitisch gewünschte finanzielle Anreiz, OGS-Plätze auszubauen.

Durch die Anhebung der Gewichte der übrigen Bedarfsparameter verliert der Flächenansatz an Bedeutung – dieser Effekt ist aber quantitativ von untergeordneter Bedeutung.

Grunddaten-Anpassung und relative Steuerkraft

Die Grunddaten-Anpassung betrifft auch die Seite der Steuerkraft, wo ebenfalls die Jahre 2016-2020 analog zur Bedarfsseite zugrunde gelegt werden.

Diese so plausibel wirkende „Gleichbehandlung“ ist keinesfalls selbstverständlich oder gar zwingend: Die fiktiven Hebesätze werden nicht im Rahmen eines komplizierten Schätzverfahrens ermittelt, sondern als gewogene Durchschnitte der 396 Hebesätze aller NRW-Kommunen bzw. der Kreisfreien einerseits, der Kreisangehörigen andererseits. Es gibt hier keine jährlichen willkürlichen Schwankungen⁶ und auch kein Problem der Datenverfügbarkeit, so dass „eigentlich“ der Gerechtigkeitsgesichtspunkt – Verwendung möglichst zeitnaher Daten – Vorrang haben müsste.

Es läge also durchaus nahe, die fiktiven Hebesätze auf der Grundlage des Jahres 2022 zu ermitteln. Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der letzten Jahre und in Klammern die entsprechenden fiktiven Hebesätze, wenn sie einheitlich und aktuell (auf Basis des Jahres 2022) ermittelt würden.

⁶ Da das kommunal-individuelle Gewerbesteuer-Aufkommen insbesondere im Jahre 2020 aufgrund des Corona-Effekts stark und unterschiedlich schwankte, hätte dies zu einem Effekt auf den gewogenen durchschnittlichen Gewerbesteuer-Hebesatz führen können – empirisch ist dies aber nicht der Fall: Der durchschnittliche gewogene Hebesatz liegt 2020 mit 457 nur unwesentlich unter dem von 2019 (459) und über dem von 2021 (456).

| Tab. 2: fiktive Hebesätze | GFG 2021 | GFG 2022 | GFG 2023 | GFG 2024 | aktuell |
|----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| Grunddaten-Zeitraum | wie GFG 2019 | 2014-2018 | 2015-2019 | 2016-2020 | 2022 |
| Grundsteuer B | 443 | | | (513) | (579) |
| Grundsteuer B Kreisfreie | | 511 | 524 | 530 | |
| Grundsteuer B Kreisangeh. | | 479 | 493 | 501 | |
| Gewerbsteuer | 418 | | | (425) | (413) |
| Gewerbsteuer Kreisfreie | | 435 | 436 | 436 | |
| Gewerbsteuer Kreisangeh. | | 414 | 416 | 416 | |

Zur Analyse der Steuerkraft-Veränderungen werden drei Teil-Effekte berechnet:

- Auswirkungen der Anhebung der differenzierten fiktiven Hebesätze im GFG 2024 gegenüber GFG 2023,
- Auswirkungen der Differenzierung⁷ der fiktiven Hebesätze, hier die Auswirkungen der Abschaffung⁸ der Differenzierung⁹,
- Auswirkungen einer Aktualisierung der fiktiven Hebesätze auf Basis des Steuerjahres 2022.

Der Effekt der Anhebung der fiktiven Hebesätze ist gering – erwartungsgemäß liegt der Vorteil bei den Finanzschwachen, aber auch bei den Kreisfreien.¹⁰

Erwartungsgemäß führt die Abschaffung der Differenzierung der Hebesätze zu einer Stärkung der Kreisfreien und der Stärkungspakt-Mitglieder sowie der weiteren Finanzschwachen und des Ruhrgebiets, in Summe aber auch der Rheinschiene.

Eine Aktualisierung der fiktiven Hebesätze auf Basis des Steuerjahres 2022 würde gezielt die Stärkungspakt-Mitglieder und das Ruhrgebiet stärken, was auf die besondere Steuerschwäche dieser Kommunen hinweist. Eine solche Aktualisierung führt zu einer gerechteren Verteilung der vorgegebenen Schlüsselmasse.

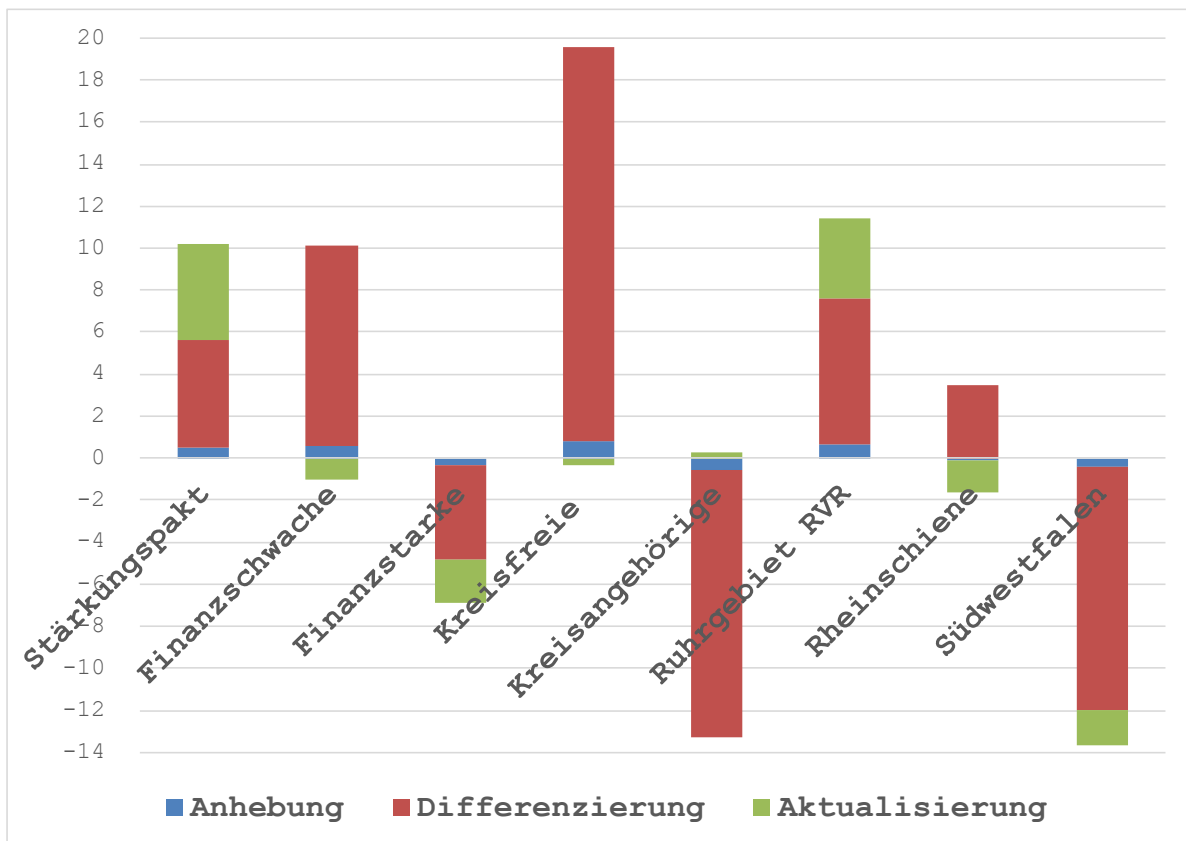
⁷ Die ursprünglich vorgesehene verstärkte Differenzierung der fiktiven Hebesätze wird lt. Koalitionsvertrag nicht weiter verfolgt (s. Zukunftsvertrag für NRW vom 23.06.2022, S. 106), allerdings wird die Differenzierung auch nicht rückgängig gemacht. Hierzu wird der Verfassungsgerichtshof NRW im kommenden Jahr ein Urteil fällen.

⁸ Ausgangspunkt ist die mit den beiden **differenzierten** fiktiven Hebesätzen für Kreisfreie und Kreisangehörige insgesamt sich ergebende fiktive Gesamt-Steuerkraft der Grundsteuer bzw. der Gewerbesteuer. Es werden die **einheitlichen** fiktiven Hebesätze für Grundsteuer und Gewerbesteuer errechnet, mit denen sich jeweils dieselbe fiktive Gesamt-Steuerkraft ergibt. Auf Grundlage der einheitlichen fiktiven Hebesätze für Grundsteuer und Gewerbesteuer und der dadurch veränderten individuellen fiktiven Steuerkraft werden dann die neuen Schlüsselzuweisungen einer jeden Gemeinde ermittelt.

⁹ S. Busch: Differenzierte fiktive Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich – Begründungen und Wirkungen, in: Gemeindehaushalt 11/2021, S. 248 – 252.

¹⁰ Die finanzstarken Städte Düsseldorf und Leverkusen sind abundant, können daher bei einer Anhebung der fiktiven Hebesätze keine Schlüsselzuweisungen verlieren. Die restlichen Kreisfreien sind im Durchschnitt finanzschwächer als die nicht-abundanten Kreisangehörigen und profitieren somit von einer Anhebung.

Abbildung 3: Neuberechnung der fiktiven Hebesätze (Euro pro Einwohner)



Eine Sonderrolle spielt die lt. „Städteregion Aachen Gesetz“ grundsätzlich kreisfreie¹¹ Stadt Aachen, die aber erstaunlicherweise in den Genuss der niedrigeren Hebesätze für kreisangehörige Gemeinden gekommen ist. Mit rd. 250 TE ist diese Stadt größer als 10 andere kreisfreie Städte, profitiert aber dennoch vom Status „kreisangehörig“ mit rd. 5 Mio. Euro jährlich. Eine Aktualisierung der Hebesätze auf das Jahr 2022 würde die Schlüsselzuweisungen an Aachen um 3 Mio. Euro jährlich verringern.

Die Befürchtung, durch höhere fiktive Hebesätze werde eine „Steuererhöhungsspirale“ in Gang gesetzt, besteht auch nicht bei denen, die den Unterschied zwischen fiktiven und realen Hebesätzen kennen. Sie erscheint auch angesichts der realen Entwicklungen der letzten Jahre unbegründet – hier war im Bereich der Gewerbesteuer eher ein Steuerdumping das Problem. Wenn, dann wird eine „Steuererhöhungsspirale“ in Gang gesetzt durch die Vielzahl der Haushaltssicherungskonzepte, die im Zusammenhang mit der Aufstellung der Haushalte 2024 zu erwarten ist.

¹¹ Lt. § 4 Abs. 1 des Städteregion Aachen Gesetzes vom 21.10.2009 hat die Stadt Aachen die Rechtstellung einer kreisfreien Stadt. Lt. § 1 Abs. 6 GFG gelten für die Gemeinden der Städteregion Aachen, also auch Aachen, die Regelungen für kreisangehörige Gemeinden – allerdings entstand diese Regelung mit einer völlig anderen Zielsetzung, nämlich der Einpassung der neugegründeten Städteregion in das GFG.

Fazit

Die Rückführung der Corona-Kreditierung passt nicht zur aktuellen kommunalen Finanzlage, die von einem vielfachen Gang in eine (erneute) Haushaltssicherung durch formelle HSKs geprägt ist.

Die vorgenommene Grunddaten-Aktualisierung auf der Bedarfsseite ist zu begrüßen, insbesondere weil durch das gewählte Verfahren und die Datenverfügbarkeit bereits erhebliche, allerdings unvermeidliche, zeitliche Verzögerungen wirken.

Diese Begründung gilt auf Seiten der Steuerkraft-Berechnung nicht: Der Verzicht auf die Verwendung zeitnaher fiktiver Hebesätze führt zu einer ungerechtfertigten Verschlechterung der Position finanzschwacher Kommunen.

Der neue Beschulungsansatz (OGS-Schüler als Ganztagschüler) führt im Ergebnis zu verringerten Schlüsselzuweisungen für Kommunen, die vor dem Hintergrund von Konsolidierungszwängen den Ausbau ihrer OGS nicht hinreichend vorantreiben konnten, dient aber dem Ziel, den OGS-Ausbau voranzutreiben.

Die im GFG 2024 enthaltene Differenzierung der fiktiven Hebesätze ist abzulehnen, weil die durchschnittlich höheren realen Hebesätze in kreisfreien Kommunen auf Finanznot zurückzuführen ist und keinesfalls ein Ausdruck überdurchschnittlicher Finanzkraft ist. Das Beispiel der Stadt Aachen zeigt eine im Kontext der Steuerkraft-Berechnung sachwidrige Zuordnung des Status „kreisangehörig“.

Anhang: Grunddaten-Anpassung in Zahlen (Euro):**Bedarfs-Parameter**

| | Haupt- Ansatz | Beschulden- Ansatz | Soziallasten- Ansatz | Zentralitäts- Ansatz | Summe |
|-----------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------|
| Stärkungspakt | -70.477 | -26.522.320 | 16.190.736 | -41.289.707 | -51.691.767 |
| Finanzschwache | 5.154.328 | -11.904.245 | 4.317.643 | -6.762.686 | -9.194.960 |
| Finanzstarke | -5.083.851 | 38.426.565 | -20.508.380 | 48.052.393 | 60.886.726 |
| Kreisfreie | 33.530.702 | -29.575.065 | 12.208.096 | -22.862.463 | -6.698.730 |
| Kreisangehörige | -33.530.702 | 29.575.065 | -12.208.096 | 22.862.463 | 6.698.730 |
| Ruhrgebiet RVR | 7.780.506 | -23.574.800 | 16.437.087 | -44.904.820 | -44.262.027 |
| Rheinschiene | 10.046.197 | 29.424.765 | -6.101.723 | 9.382.509 | 42.751.748 |
| Südwestfalen | -3.787.463 | -5.030.794 | -1.462.889 | 7.681.439 | -2.599.708 |
| Aachen, Stadt | 254.203 | 1.025.081 | 12.106 | 3.809.074 | 5.100.463 |

fiktive Hebesätze

| | Anhebung | Differen- zierung | Aktuali- sierung | Summe |
|-------------------|-----------------|------------------------------|-----------------------------|--------------|
| Stärkungspakt | 2.625.753 | 27.063.083 | 23.828.200 | 53.517.037 |
| Finanzschwache | 1.192.531 | 20.841.978 | -2.251.982 | 19.782.527 |
| Finanzstarke | -3.818.284 | -47.905.062 | -21.576.218 | -73.299.564 |
| Kreisfreie Städte | 5.668.393 | 137.378.021 | -2.692.593 | 140.353.821 |
| kreisangehörige | -5.668.393 | -137.378.021 | 2.692.593 | -140.353.821 |
| Ruhrgebiet RVR | 3.224.551 | 35.792.721 | 19.500.284 | 58.517.557 |
| Rheinschiene | -571.515 | 15.827.005 | -6.725.379 | 8.530.110 |
| Südwestfalen | -520.498 | -16.073.836 | -2.416.918 | -19.011.252 |
| Aachen, Stadt | -32.837 | -4.968.980 | -3.304.106 | -8.305.922 |