



Die Ministerin

MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/5624

A02, A07

31. August 2021

Für die Mitglieder des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen

**126. Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales,
Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen
am Freitag, 3. September 2021**

Tagesordnungspunkt
Transparenz über die Grundlagen des Gemeindefinanzierungs-
gesetzes 2022 (GFG 2022)

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage sende ich Ihnen den o. g. Bericht mit der Bitte um Wei-
terleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommunales,
Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen.

Mit freundlichem Gruß

Ina Scharrenbach

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
(Anfahrt über Hubertusstraße)

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
ina.scharrenbach@mhkgb.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke



Bericht der Landesregierung an den
Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen
für die Sitzung am 3. September 2021

Grundlagen des Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 (GFG 2022)

Mit Vorlage 17/5437 vom 30. Juni 2021 wurden dem Landtag Nordrhein-Westfalen die Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2022 nach Maßgabe der Parlamentsinformationsvereinbarung zugeleitet. Mit Datum vom 18. September 2020 wurde dem Landtag mit der Vorlagen-Nummer 17/3858 ein „Finanzwissenschaftliches Gutachten zur weiteren/ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen“, das im Auftrag meines Hauses durch das Walter-Eucken-Institut, Freiburg, erstellt wurde, zugeleitet.

Basis für die Systematik dieses GFG 2022 sind – wie auch schon bei den vergangenen Gemeindefinanzierungsgesetzen – unter anderem das Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo) aus dem Jahr 2013, das Gutachten der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. der Hochschule Darmstadt (sofia) aus dem Jahr 2017 und nunmehr auch das oben genannte Gutachten des Walter-Eucken-Instituts (WEI) unter Leitung von Herrn Professor Feld. Das letztgenannte Gutachten war in den Sitzungen des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 2. Oktober 2020 und am 11. Dezember 2020 gegenüber (APr 17/1150 und APr 17/1253).

Mit dem GFG 2022 wird nach drei Jahren wieder eine Grunddatenaktualisierung vorgenommen: Die Ermittlung der Gewichtungsfaktoren wird sich nunmehr auf die Grunddatenjahre 2014 bis 2018 (vorher 2011 bis 2015) stützen. Dieser Zeitraum wird zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs und der Berechnung der normierten Steuerkraft der Gemeinden zugrunde gelegt.

Aus diesen aktualisierten Grunddaten ergeben sich die Veränderungen bei den Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze, die zu Steigerungsraten bei den Gewichtungsfaktoren von bis zu über 50 Prozent (zum Beispiel: Zentralitätsansatz + 51 Prozent, Soziallastenansatz + 21 Prozent) führen. Daher werden hälftige Abschläge bei den Differenzen der Gewichtungsfaktoren vorgenommen, um zu große Umverteilungseffekte zu vermeiden.



Ähnliche Vorgehensweisen gab es auch bereits in der Vergangenheit: So wurden beispielsweise nach Änderungen in der Systematik aufgrund von gutachterlichen Empfehlungen die Veränderungen der Gewichtungsfaktoren ebenfalls nicht in einem Schritt, sondern mit hälftigen Abschlägen umgesetzt.

Die Systematik zur Berechnung des Hauptansatzes und der Nebenansätze wird nicht grundlegend verändert. Einzige Ausnahme ist eine Anpassung bei den für die Berechnung der Gewichtungsfaktoren erforderlichen Präferenzindikatoren. Bei den nunmehr zugrunde gelegten Datenjahrgängen hat sich im Rahmen der ersten Stufe der Regression der Präferenzindikator „Einwohner unter 15 Jahren“ nicht mehr als signifikant erwiesen. Aufgrund einer wissenschaftlichen Empfehlung (sofia 2021) wird für das GFG 2022 daher im Rahmen der ersten Stufe der Regression auf den signifikanten Präferenzindikator „Einwohnerinnen und Einwohner unter 17 Jahren“ abgestellt. Die Schätzergebnisse der Regression können der beigefügten Anlage 1 entnommen werden.

Der Hauptansatz im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich mit seiner Einwohnergewichtung war zwischen 2018 und 2020 Gegenstand zweier wissenschaftlicher Untersuchungen: Sowohl das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. (ifo-Institut) (Vorlage 17/1975) als auch das Walter-Eucken-Institut (WEI) unter Leitung von Herrn Prof. Feld (Vorlage 17/3858) sind zu dem Schluss gekommen, dass die Ermittlung des Hauptansatzes und die Gewichtung der Einwohner sachgerecht sind.

Das Walter-Eucken-Institut hat zudem Vorschläge zur Optimierung der Abbildung kommunaler Bedarfe durch den Hauptansatz bzw. die Hauptansatzstaffel unterbreitet. So wurde beispielsweise der Vorschlag unterbreitet, entweder die der Regression zugrundeliegenden bisherigen Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln (Auszahlungen a.a.D.) um die Investitionszahlungen zu erweitern oder alternativ die Untergrenze der Hauptansatzstaffel auf 21.000 abzusenken (Gutachten Seite 60 ff, 85 ff.).

Da sich die kommunalen Spitzenverbände zur Ausweitung der Auszahlungen a.a.D. um Investitionszahlungen insgesamt kritisch geäußert haben, wurde auf gutachterliche Empfehlung hin die Untergrenze der Hauptansatzstaffel auf 21.000 gesenkt. Dies führt zu einer genaueren Abbildung von kommunalen Bedarfen. Die Absenkung der Untergrenze hat zur Folge, dass bei Kommunen mit mehr als 21.000 Einwohnerinnen und Einwohnern diese zukünftig mit mehr als 100 Prozent gewichtet werden. Damit erhalten im Vergleich zum GFG 2021 voraussichtlich 26 Kommunen mehr einen gewichteten Hauptansatz.



Neben den bedarfsorientierten Optimierungen im Finanzausgleich sehen die Eckpunkte zum GFG für die Kommunen nach Rechtsstellung differenzierte fiktive Hebesätze vor. Finanzwissenschaftlicher Zweck der Nivellierungshebesätze ist es, strategisches Verhalten von Gemeinden zu vermeiden. Umso stärker der tatsächlich gesetzte Hebesatz jedoch vom Nivellierungshebesatz abweicht, desto stärker verzerrt der Nivellierungshebesatz die ermittelte Steuerkraft und damit die gemeindespezifische Bedarfsermittlung.

Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen ist die Steuerkraft einer Gemeinde im Rahmen der aus praktischen Gründen unvermeidbaren Typisierung möglichst sachgerecht zu erfassen. Soweit eine Differenzierung vorgenommen werde, müsse dieser eine fundierte wissenschaftliche Methode zugrunde liegen (Urteil vom 9. Juli 1998 – 16/97, 7/97, Rn. 112 ff).

Bei der im Rahmen des WEI-Gutachtens vorgenommenen Betrachtung der Hebesätze wurde festgestellt, dass die der kreisfreien Städte statistisch und ökonomisch signifikant oberhalb jener der kreisangehörigen Gemeinden liegen (Gutachten Seite. 84 ff). In diesem Zusammenhang wurde keine Einwohnerprogression bei der Setzung der Hebesätze der Realsteuern empirisch nachgewiesen. Vielmehr ist die Rechtsstellung ein signifikanter Indikator für die Höhe der Hebesätze. Eine Differenzierung nach der institutionellen Stellung der Gemeinden ist demnach sachgerecht.

Um eine realitätsgerechte Abbildung der Einnahmekraft zu ermitteln, werden im GFG 2022 daher nach der Rechtsstellung differenzierte fiktive Hebesätze verwendet. Die Vorgehensweise trägt den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen in diesem Zusammenhang Rechnung (vgl. Urteil des VerfGH vom 06. Juli 1993), da die Differenzierung nach Rechtsstellung keine Sprungstelle nach Einwohnerzahl enthält.

Die differenzierten Hebesätze werden wie auch in den vergangenen Jahren mittels eines gewogenen Durchschnitts (jeweils kreisangehörig und kreisfrei) errechnet, welcher sowohl die realen Hebesätze als auch die entsprechenden Steuereinnahmen der Kommunen berücksichtigt. Für das GFG 2022 wird die Differenz zwischen den gewogenen Durchschnitten der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden zum gewogenen Landesdurchschnitt ermittelt. Für die Festsetzung der differenzierten Hebesätze wird im Rahmen des GFG 2022 zunächst die Hälfte dieser Differenz von den nach Rechtsstellung ermittelten gewogenen Durchschnitten abgezogen bzw. hinzuaddiert. Diese Vorgehensweise ist vergleichbar mit der schrittweisen Um-



setzungen von Veränderungen der Systematik aufgrund von Gutachterempfehlungen in der Vergangenheit, um daraus resultierende Verteilungseffekte abzumildern. Anschließend werden aus Anreizgesichtspunkten weiterhin prozentuale Abschläge vorgenommen. Die einzelnen Schritte sind er Anlage 2 zu entnehmen. Die Berechnungsmethode zur Ermittlung des gewogenen Durchschnitts wurde nicht geändert.

Die Stellungnahmen der Spitzenverbände zu den Eckpunkten sind den Anlagen 3 und 4 zu entnehmen.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen wird den Entwurf eines Gemeindefinanzierungsgesetzes 2022 (GFG 2022) planmäßig nach der parlamentarischen Sommerpause in den Landtag Nordrhein-Westfalen zur Beratung und Beschlussfassung einbringen.



Anlage1

Regressionsberechnung für das GFG 2022

- Grunddatenaktualisierung 2014-2018;
- Untergrenze Hauptansatzstaffel nach Gutachten des Walter-Eucken-Instituts (WEI) bei 21.000 EW
- Verwendung des Merkmals „Einwohnerinnen und Einwohner unter 17 Jahren“ aufgrund einer wissenschaftlichen Empfehlung (sofia 2021)

Statistische Kennzahlen:

Variable	N	Mittelwert	Std.abw.	Minimum	Maximum
AAD_BEDARF	1980	1361.00	352.9931759	713.2905757	5518.01
Einwohner_1000	1980	45.0716285	89.6321153	4.1830000	1085.66
EINW17_E	1980	0.1601167	0.0125830	0.1294567	0.2140155
EINW65_E	1980	0.2093479	0.0210163	0.1460114	0.3206828
FLAECHE_E	1980	0.4291083	0.3528012	0.0327988	2.2761966
SvB_E	1980	0.3080842	0.1082726	0.0742708	0.6851269
BEDARF_E	1980	0.0304922	0.0151046	0.0061341	0.0944318
PRIMAER_E	1980	26388.53	3864.59	16039.17	47074.13
GANZTAG_E	1980	0.0279913	0.0214297	0	0.1451567
HALBTAG_E	1980	0.0657429	0.0251459	0.0252109	0.1525545

Regression 1. Stufe:

Beschreibende Statistiken						
Variable	Q1	Median	Q3	Mittelwert	Standard Abweichung	MAD
EINW17 E	0.1516	0.1590	0.1675	0.1601	0.0126	0.0118
EINW65 E	0.1957	0.2101	0.2225	0.2093	0.0210	0.0198
AAD_BEDARF	1141.6	1294.8	1509.1	1361.0	353.0	256.6

Parameterschätzer							
Parameter	DF	Schätzung	Standard Fehler	95% Konfidenzgrenzen		Chi-Quadrat	Pr > ChiSq
Intercept	1	1565.121	172.8954	1226.252	1903.990	81.95	<.0001
EINW17 E	1	-3753.23	656.7336	-5040.40	-2466.06	32.66	<.0001
EINW65 E	1	1707.124	393.2011	936.4642	2477.784	18.85	<.0001
Scale	1	246.8507					

Anpassungsgüte	
Statistik	Wert
R-Square	0.0587
AICR	2539.422
BICR	2556.722
Deviance	1.5441E8



Anlage1

Regression 2. Stufe:

Parameterschätzer							
Parameter	DF	Schätzung	Standard Fehler	95% Konfidenzgrenzen		Chi-Quadrat	Pr > ChiSq
Intercept	1	-1115.03	43.2300	-1199.75	-1030.30	665.27	<.0001
Einwohner 1000	1	0.5426	0.0523	0.4401	0.6451	107.61	<.0001
FLAECHE E	1	133.7397	14.0697	106.1636	161.3158	90.35	<.0001
SvB E	1	575.8849	37.6678	502.0575	649.7124	233.74	<.0001
BEDARF E	1	12729.17	411.2552	11923.13	13535.22	958.03	<.0001
PRIMAER E	1	0.0146	0.0012	0.0123	0.0169	158.10	<.0001
GANZTAG E	1	1958.209	193.0130	1579.910	2336.507	102.93	<.0001
HALBTAG E	1	668.8942	172.0661	331.6509	1006.137	15.11	0.0001
Scale	1	162.8912					

Anpassungsgüte	
Statistik	Wert
R-Square	0.4741
AICR	2497.419
BICR	2544.677
Deviance	65908002

Ableitung Nebenansätze:

Beob.	Schätzparameter Einwohner1000	Normbedarf	Sockelbetrag
1	0.54260	626.203	614.809

Beob.	Nebenansätze	Regressionskoeffizient	Parameter des Nebenansatz
1	BEDARF E	12729.17	20.3275
2	FLAECHE E	133.74	0.2136
3	GANZTAG E	1958.21	3.1271
4	HALBTAG E	668.89	1.0682
5	SvB E	575.88	0.9196



Anlage1

Ableitung Hauptansatzstaffel:

Beob.	Hauptansatz (Prozent)	Staffelklasse (Einwohner)
1	100	21000
2	103	55500
3	106	90000
4	109	125000
5	112	159500
6	115	194000
7	118	228500
8	121	263500
9	124	298000
10	127	332500
11	130	367000
12	133	402000
13	136	436500
14	139	471000
15	142	505500
16	145	540500
17	148	575000
18	151	609500
19	154	644000
20	157	> 644000



Bezeichnung	Grundsteuer A			Grundsteuer B			Gewerbsteuer		
	Ist-Aufkommen 1 000 EUR	Grundbetrag 1 000 EUR	gewogener Hebesatz	Ist-Aufkommen 1 000 EUR	Grundbetrag 1 000 EUR	gewogener Hebesatz	Ist-Aufkommen 1 000 EUR	Grundbetrag 1 000 EUR	gewogener Hebesatz
2014									
Nordrhein-Westfalen	42.832.000	16.943.000	252,80	3.125.822.000	624.141.000	500,82	9.582.817.000	2.149.369.000	445,84
kreisfreie Städte	2.756.000	1.146.000	240,49	1.432.938.000	261.703.000	547,54	4.247.449.000	901.704.000	471,05
kreisangehörige Gemeinden	40.076.000	15.797.000	253,69	1.692.884.000	362.438.000	467,08	5.335.368.000	1.247.665.000	427,63
2015									
Nordrhein-Westfalen	44.579.000	16.801.000	265,34	3.377.757.000	627.982.000	537,87	10.410.792.000	2.319.415.000	448,85
kreisfreie Städte	2.795.000	1.119.000	249,78	1.555.902.000	263.372.000	590,76	4.636.543.000	976.720.000	474,71
kreisangehörige Gemeinden	41.784.000	15.682.000	266,45	1.821.855.000	364.610.000	499,67	5.774.249.000	1.342.695.000	430,05
2016									
Nordrhein-Westfalen	46.331.580	16.746.472	276,66	3.548.938.282	637.712.243	556,51	11.095.158.645	2.454.065.238	452,11
kreisfreie Städte	2.793.865	1.119.227	249,62	1.593.242.205	266.679.794	597,44	5.075.177.266	1.063.008.646	477,44
kreisangehörige Gemeinden	43.537.715	15.627.245	278,60	1.955.696.077	371.032.449	527,10	6.019.981.379	1.391.056.592	432,76
2017									
Nordrhein-Westfalen	48.028.681	16.949.621	283,36	3.623.342.876	639.132.639	566,92	12.452.742.431	2.753.958.213	452,18
kreisfreie Städte	2.766.426	1.094.782	252,69	1.597.012.313	265.112.627	602,39	5.708.143.857	1.198.499.234	476,27
kreisangehörige Gemeinden	45.262.255	15.854.839	285,48	2.026.330.563	374.020.012	541,77	6.744.598.574	1.555.458.979	433,61
2018									
Nordrhein-Westfalen	48.728.856	16.938.145	287,69	3.687.858.620	646.551.781	570,39	12.725.792.394	2.819.734.744	451,31
kreisfreie Städte	2.833.276	1.113.454	254,46	1.624.419.130	268.036.852	606,04	5.782.040.088	1.212.010.513	477,06
kreisangehörige Gemeinden	45.895.580	15.824.691	290,03	2.063.439.490	378.514.929	545,14	6.943.752.306	1.607.724.231	431,90
Mittelwert 2014-2018									
Nordrhein-Westfalen	230.500.117	84.378.238	273,17	17.363.718.778	3.175.519.663	546,80	56.267.302.470	12.496.542.195	450,26
kreisfreie Städte	13.944.567	5.592.463	249,35	7.803.513.648	1.324.904.273	588,99	25.449.353.211	5.351.942.393	475,52
kreisangehörige Gemeinden	216.555.550	78.785.775	274,87	9.560.205.130	1.850.615.390	516,60	30.817.949.259	7.144.599.802	431,35
Veränderung Mittelwert 2014-2018 insgesamt zur Differenzierung nach Verwaltungsform									
Nordrhein-Westfalen									
kreisfreie Städte			23,83			-42,19			-25,25
kreisangehörige Gemeinden			-1,69			30,20			18,92
Gewogene Hebesätze mit Häufige Berücksichtigung der Veränderung									
Nordrhein-Westfalen			273,17			546,80			450,26
kreisfreie Städte			261,26			567,89			462,89
kreisangehörige Gemeinden			274,02			531,70			440,80
Gewogene Hebesätze mit regulärem Abzug 10/6									
Nordrhein-Westfalen			246,00			492,00			423,00
kreisfreie Städte			235,00			511,00			435,00
kreisangehörige Gemeinden			247,00			479,00			414,00



Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung des Landes NRW
Herrn Ministerialdirigent Dr. von Kraack
Herrn Ltd. Ministerialrat Zakrzewski
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

Per E-Mail: christian.von_kraack@mhkgb.nrw.de
frank.zakrzewski@mhkgb.nrw.de
Cc: Birgit.von-Pawelsz@mhkgb.nrw.de

**Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2022 (GFG 2022)
Beratung der Landesregierung am 29.06.2021
Ihr Schreiben vom 10.06.2021 – Az.: 47.05.22**

15. Juli 2021

Sehr geehrter Herr Dr. von Kraack,
sehr geehrter Herr Zakrzewski,

Landkreistag NRW
Martin Stiller
Referent
Telefon 0211 300491-110
m.stiller@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.30.00

mit Schreiben vom 30.06.2021 gewähren Sie uns die Möglichkeit, zu den Eckpunkten des GFG 2022 Stellung zu nehmen. Dafür bedanken wir uns und machen davon gern wie folgt Gebrauch:

Nach unserer Auffassung beinhalten die Eckpunkte wesentliche Kompromisslinien der widerstreitenden Interessen der kommunalen Familie.

Städte- und Gemeindebund NRW
Carl Georg Müller
Referent
Telefon 0211 4587-255
CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.1.1-016/001

Mit dem Rückgriff auf differenzierte fiktive Hebesätze zur Ermittlung der Steuerkraftmesszahl wird das GFG 2022 einen Meilenstein in der Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen bilden. Das GFG 2022 – und noch mehr das diesen Entwicklungsschritt vollendende GFG 2023 – beenden eine sachwidrige Schlechterstellung des kreisangehörigen Raums und rücken das GFG ein wesentliches Stück näher an die realen Gegebenheiten im Land. Die Initiative der Landesregierung ist uneingeschränkt und mit Nachdruck zu unterstützen. Diese Fortentwicklung ist für die Akzeptanz des kommunalen Finanzausgleichs im kreisangehörigen Raum von erheblicher Bedeutung und wird von uns dezidiert begrüßt.

Wir bitten Sie bereits jetzt, diesen sachangemessenen und überzeugenden Weg konsequent zu Ende zu gehen und einer hälftigen Umsetzung im kommenden Jahr die vollständige Umsetzung der Differenzierung im GFG 2023 folgen zu lassen.

Die Entscheidung, die Anpassung der Gewichtungsfaktoren für den Soziallasten- und den Zentralitätsansatz in zwei Schritten durchzuführen, ist explizit

positiv zu bewerten. So verhindert die Landesregierung, dass es innerhalb eines Jahres zu unverhältnismäßig großen Umverteilungen zwischen den Gebietskörperschaften kommt. Die kommunalen Haushaltsplaner gewinnen die notwendige Zeit, sich auf die Veränderungen einzustellen.

1. Zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse

Wir begrüßen die Absicht der Landesregierung, die verteilbare Finanzausgleichsmasse erneut auf garantierte 14,042 Mrd. Euro aufstocken zu wollen. Dies ist ein wesentlicher Beitrag zur aktuellen Stabilisierung der kommunalen Haushalte.

Wie schon im Vorjahr möchten wir aber erneut dafür werben, die geplante Rückführung des Aufstockungsbetrages über Vorwegabzüge in künftigen Jahren noch einmal auf den Prüfstand zu stellen. Durch die GFGs 2021 und 2022 gibt es eine Vorbelastung der kommunalen Ebene, die sich dann auf rund 1,87 Mrd. Euro summiert. Aus Sicht der Kommunen werden die kommenden Jahre durch eine Kumulation zusätzlicher finanzieller Lasten geprägt sein. So werden neben nicht kompensierten Steuerertragsverlusten aufgrund der Pandemie auch die isolierten Corona-Schäden gemäß NKF-CIG abzutragen sein. Außerdem rechnet der Bund mit erheblichen Steigerungen bei den kommunalen Sozialkosten (vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 19/23514 vom 20.10.2020, dort S. 6). Nicht vergessen werden dürfen schließlich der nach wie vor immense kommunale Investitionsstau und die Altschuldenproblematik in vielen Städten und Gemeinden.

Die zusätzliche Kürzung künftiger Finanzausgleiche zur Rückführung der Aufstockungsbeträge muss vor diesem Hintergrund vermieden werden. Wir rufen das Land daher dazu auf, auf eine Rückführung der Aufstockungsmittel aus den GFGs 2021 und 2022 künftig zu verzichten.

2. Zur Grunddatenaktualisierung

Die Grunddatenaktualisierung mit ihren Veränderungen im Soziallasten- und Zentralitätsansatz wirkt sich für den kreisangehörigen Raum nach den uns vorliegenden Erkenntnissen nachteilig aus. Der Soziallastenansatz würde sich bei uneingeschränkter Umsetzung der Grunddatenaktualisierung auf 20,26 % erhöhen – nachdem er 2015 noch bei 15,76 % lag. Daher halten wir die Entscheidung, die sich aus der Umsetzung der Gutachterempfehlung und der Grunddatenaktualisierung ergebenden Differenzen der Gewichtungsfaktoren zum GFG 2021 zunächst nur mit hälftigen Abschlägen umzusetzen, für zwingend geboten. Zu große und kurzfristige Umverteilungseffekte werden vermieden. Diese Lösung ist auch und insbesondere vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie obligat, um durch die Grunddatenaktualisierung benachteiligte Kommunen nicht über Gebühr in ihrer ohnehin angespannten Haushaltsslage zu strapazieren.

Gleichzeitig sollte der Soziallastenansatz in näherer Zukunft überprüft werden. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit eigenem Jugendamt sowie die Kreisjugendämter verzeichnen seit Jahren steigende Kosten im Jugendamtsbudget. Hierfür sind u.a. steigende Kosten bei der Inklusion ursächlich. Ob für die Abgeltung dieser Kosten auch die Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften dauerhaft der richtige Indikator ist, ist kritisch zu begutachten. Fernerhin verliert dieser Indikator durch die bundesseitige Übernahme der Kosten der Unterkunft bei den SGB II-Leistungen von bis zu 75 % an Aussagekraft, wenn die kommunalen Ausgaben in diesem Feld durch beachtliche bundesseitige Kompensationen abgedeckt werden.

3. Zur Umsetzung der Gutachterempfehlungen

Die Umsetzung von Empfehlungen des jüngsten Gutachtens zum nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich, das vom Walter-Eucken-Institut (WEI) vorgelegt wurde, bewerten wir unterschiedlich.

a) Einführung differenzierter fiktiver Hebesätze

Wie zu Beginn herausgestellt, begrüßen wir die Implementierung von nach Kreisfreiheit bzw. Kreisangehörigkeit differenzierten fiktiven Nivellierungshebesätzen als wesentliche strukturelle Verbesserung des kommunalen Finanzausgleichs. Es ist richtig, diesen Gutachtervorschlag umgehend umzusetzen.

Auch hier soll zunächst eine hälftige Umsetzung geschehen, um die aus der systematischen Veränderung resultierende Verteilungseffekte abzumildern. Auch hier können wir diesen Zwischenschritt nachvollziehen. Der zweite Schritt hin zur vollständigen Umsetzung sollte allerdings schnellstmöglich, d. h. im GFG 2023, erfolgen.

b) Absenkung der unteren Grenze der Hauptansatzstaffel

Die Absenkung der unteren Grenze der Hauptansatzstaffel von bisher 25.000 Einwohnern auf 21.000 Einwohner nehmen wir zur Kenntnis. Wir beurteilen diesen Schritt zurückhaltender, weil wir an unserer grundsätzlichen Kritik der Bedarfsmessung – insbesondere der Hauptansatzstaffel – weiterhin ausdrücklich festhalten. Zur Vermeidung von Wiederholungen dürfen wir insbesondere verweisen auf

- unsere Stellungnahme zur ifo-Studie zur Überprüfung der Einwohnergewichtung (vgl. Landtag NRW, Vorlage 17/1975 vom 18.04.2019) sowie
- unsere Stellungnahme vom 29.01.2021 zur weiteren/ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung durch das Walter-Eucken-Institut.

Dass auch mit Blick auf die Absenkung der unteren Hauptansatzstaffel-Grenze zunächst eine hälftige Umsetzung geplant wird, ist im Gesamtkontext der übrigen strukturellen Anpassungen nur konsequent.

4. Zur Entwicklung der Sonderbedarfszuweisungen

a) Aufwendungshilfen für die Landschaftliche Kulturpflege

Die mit Corona-bedingten Mehraufwendungen und Mindererträgen begründete außerordentliche Erhöhung der Aufwendungshilfen für die Landschaftliche Kulturpflege um 4 Mio. Euro erscheint vertretbar. Fraglich erscheint allerdings, ob der Begründungsansatz nicht ebenso Erhöhungen an anderer Stelle innerhalb des GFG gerechtfertigt hätte.

b) Streichung der Gaststreitkräftestationierungshilfe

Die Begründung für eine Streichung der Hilfe – die sinkende Anzahl von Empfängerkommunen – ist als solche nicht tragfähig. Es ist geradezu typisch für Sonderbedarfszuweisungen, dass sie nur einem begrenzten Empfängerkreis zukommen. Stattdessen wäre nachzuweisen, dass der zugrundeliegende Sonderbedarf bei den verbleibenden Empfängerkommunen nicht mehr besteht. Dies geht aus den Eckpunkten aber gerade nicht hervor.

In jedem Falle wäre eine kommende Streichung der Hilfe durch Überbrückungsmittel zu flankieren, um die bei den Empfängern auftretenden Effekte abzumildern, die durch das plötzliche Wegbrechen der verplanten Gelder entstehen. Die Streichung kommt für uns wie auch die bisherigen Empfängergemeinden völlig überraschend.

c) Abwassergebührenhilfe

Die Änderung der Verteilungsmethodik bei der Abwassergebührenhilfe können wir sachlich nachvollziehen.

d) Zuweisungen nach § 19 Abs. 2 Nr. 5, Abs. 3

Ebenso vertretbar erscheint die Kürzung des Ansatzes für Zuweisungen nach § 19 Abs. 2 Nr. 5, Abs. 3, wobei wir davon ausgehen, dass die gekürzten Mittel im GFG verbleiben und an anderer Stelle verausgabt werden.

5. Zur Entwicklung der pauschalierten Zuweisungen

a) Festhalten an der gegenseitigen Deckungsfähigkeit

Zunächst begrüßen wir ausdrücklich, dass die Landesregierung an einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Investitionspauschalen sowie der Sonderpauschalen nunmehr unbefristet festhalten will. Es ist völlig richtig, der kommunalen Selbstverwaltung hier weiterhin den nötigen Raum zu geben.

b) Allgemeine Investitionspauschale; Aufwands- und Unterhaltungspauschale

Die leicht überproportionale Erhöhung der Allgemeinen Investitionspauschale begrüßen wir. Der Landkreistag weist darauf hin, dass auch die Kreise einen beträchtlichen Sanierungs-/Modernisierungsbedarf bei den von ihnen im Rahmen ihrer Allzuständigkeit für alle überörtlichen Aufgaben und ihrer Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion unterhaltenen Einrichtungen und Infrastrukturen haben.

Dass die Mittel, die aufgrund der ausgelaufenen Beteiligung der Kommunen an den Zins- und Tilgungszahlungen des Sondervermögens zur Umsetzung des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland frei werden, der Aufwands- und Unterhaltungspauschale zugutekommen, begrüßen wir ebenfalls ausdrücklich. Auf diesem Wege wird ein sinnvolles und bewährtes Instrument angemessen aufgewertet und verstetigt.

c) Zur Einführung einer kommunalen Klima- und Forstpauschale

Wir unterstützen ausdrücklich das Ziel, die Kommunen angesichts der sie treffenden erhöhten Gemeinwohlverpflichtung im Hinblick auf die Erholungsfunktion des Waldes bei der Wiederherstellung der kommunalen und touristischen Waldinfrastruktur, der Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung und bei der Beseitigung und Bekämpfung der damit verbundenen Kalamitäten zu unterstützen.

Dazu im kommenden Jahr Ausgabestelle vergangener Gemeindefinanzierungsgesetze in Höhe von 10 Mio. Euro einzusetzen, halten wir für nachvollziehbar. Nach den vorgelegten Eckpunkten ist geplant, dass ausschließlich Gemeinden als Eigentümerinnen von Kommunalwaldflächen in NRW Kompensationsleistungen erhalten. Ergänzend dazu 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 genauso 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.

Für die Haushaltsjahre 2023 ff. bitten wir zu prüfen, inwiefern eine landesseitige Unterstützung kommunaler Klima- und Forstthemen sinnvoll fortgeschrieben werden kann. Dabei denken wir zunächst daran, dass sich die Ausgabestelle, die im GFG 2022 eingesetzt werden sollen, über längere Zeit aufsummiert haben und in Zukunft nicht mehr in dieser Höhe jährlich zur Verfügung stehen dürften. Würde daran festgehalten, die neue Pauschale auch weiterhin nur aus Ausgabestellen vorheriger Jahre zu finanzieren, dürfte ihr Volumen schon im GFG 2023 deutlich sinken. In diesem Fall wäre zu fragen, ob den Zielen der Pauschale damit noch angemessen Rechnung getragen werden könnte.

Sollte dagegen künftig erwogen werden, die Pauschale zulasten des GFG im Übrigen zu dotieren, liefe dies auf eine unangemessene Vergemeinschaftung spezifischer Umweltschäden hinaus. Stattdessen sollte es möglich sein, Mittel in dieser Größenordnung aus dem Landeshaushalt bereitzustellen, ohne insoweit die Kommunen zu belasten.

6. Zur Digitalisierung im kommunalen Finanzausgleich

Gegen die Fortführung und Ausweitung der Digitalisierung wie in den Eckpunkten unter 3. beschrieben bestehen keine Bedenken.

Wir gehen davon aus, dass die Kommunen landesseitig rechtzeitig über die Verfahrensabläufe informiert werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers



Städtetag NRW | Gereonstraße 18 - 32 | 50670 Köln

Herrn Ministerialdirigenten
Dr. Christian von Kraack
Abteilungsleiter Kommunales

Frau Ministerialrätin
Dr. Daniela Richter
Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

per E-Mail: christian.vonkraack@mhkgb.nrw.de
daniela.richter@mhkgb.nrw.de

Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2022 (GFG 2022)

16. Juli 2021/Si

Sehr geehrter Herr Dr. von Kraack,
sehr geehrte Frau Dr. Richter,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den Eckpunkten für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2021 Stellung nehmen zu können und machen hiervon gerne Gebrauch.

Zugleich möchten wir uns für die intensiven Beratungen im Vorfeld des Eckpunktebeschlusses bedanken. Der frühzeitige Austausch von ersten Argumenten war angesichts der zahlreichen offenen Fragestellungen im Zusammenhang mit den Gutachtenergebnissen des WEI-Instituts wichtig. Mit Bedauern haben wir feststellen müssen, dass ein Großteil der von uns eingebrachten Gedanken bei der Abfassung der Eckpunkte aber leider nicht berücksichtigt wurde.

Verteilbare Finanzausgleichsmasse

Gerne haben wir den Eckpunkten entnommen, dass die verteilbare Finanzausgleichsmasse wie bereits im Vorjahr durch eine ergänzende Zuweisung aus Landesmitteln so gestützt werden soll, dass der Planwert „vor Corona“ nach dem Orientierungsdatenerlass vom 2. August 2019 in absoluter Höhe erreicht wird.

Kontakt
Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin
des Geschäftsführers
verena.goeppert@staedtetag.de
Gereonstraße 18-32
50670 Köln

Telefon 0221 3771-700
Telefax 0221 3771-209

www.staedtetag-nrw.de

Aktenzeichen
20.10.22 N

Wir erkennen ausdrücklich an, dass die Landesregierung um eine angemessene Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs bemüht ist und dafür auch erneut auf Mittel des Landes-Rettungsschirms zurückgreifen will. Angesichts der anhaltenden haushalterischen Stresssituation in den Städten begrüßen wir sehr, dass ein Rückgang der Schlüsselzuweisungen vermieden wird und sogar das ursprünglich geplante Wachstum erreicht werden soll.

Den Eckpunkten zufolge soll der Aufstockungsbetrag in späteren Haushaltsjahren aus dem Aufwuchs der kommunalen Finanzausgleichsmasse wieder dem Landeshaushalt zufließen. Diese Festlegung halten wir für falsch: Mittelfristig ist nicht damit zu rechnen, dass die Entwicklung des Steuerverbunds, geschweige denn die allgemeine kommunale Finanzsituation entsprechende Kürzungen zulässt.

Das Land ist in der Pflicht, die Städte mit ausreichenden Finanzmitteln auszustatten. Das GFG 2022 und alle zukünftigen Gemeindefinanzierungsgesetze müssen sich an den verfassungsrechtlichen Maßstäben einer angemessenen Mindestfinanzausstattung messen lassen. Betrachtet man die strukturelle Ausgangslage der nordrhein-westfälischen Kommunen vor der Krise, die investiven Nachholbedarfe sowie die zunächst nur buchungstechnisch isolierten Corona-Lasten, so ist auf absehbare Zeit eine Stärkung der kommunalen Finanzausstattung notwendig. Für Kürzungen der Verbundmasse ist kein Raum, vielmehr wäre eine dauerhafte Aufstockung des Verbundsatzes angezeigt.

Aufteilung der Finanzausgleichsmasse

Die **Aufwands- und Unterhaltungspauschale (AUP)** soll auch im GFG 2022 erhalten bleiben und erneut, sogar weitaus deutlich als in den Vorjahren überproportional angehoben werden. Wir lehnen die AUP weiterhin in ihrer Gesamtheit ab. Der Wegfall der pauschalen Abfinanzierung des kommunalen Anteils am Konjunkturpaket II in Höhe von 30 Mio. Euro hätte verwendet werden können, um die Investitionspauschale zu ergänzen. Damit hätte man die im Gutachten des Walter Eucken Instituts (WEI) unter Leitung von Prof. Lars P. Feld festgestellte Einwohnerprogression im Investitionsbereich finanziell unterlegen können. Stattdessen werden auch diese Mittel entgegen der gutachterlichen Hinweise in der Fläche verteilt.

Die AUP wird damit zum dritten Jahr in Folge überproportional angehoben und soll nun 170 Mio. Euro betragen. Insgesamt ist dies ein Anstieg um 50 Mio. Euro bzw. 41,7 % seit ihrer erstmaligen Einführung mit dem GFG 2019. Zum Vergleich: Die verteilbare Finanzausgleichsmasse ist im gleichen Zeitraum lediglich um 13,5 % gestiegen. Wir erneuern und bekräftigen unsere Kritik, dass die AUP einer bedarfsorientierten und finanzkraftabhängigen Schlüsselmittelverteilung entgegensteht und in zunehmendem Maße als reines Umverteilungsvehikel genutzt wird.

Als eine neue Zuweisung eigener Art ist eine kommunale **Klima- und Forstpauschale** in Höhe von 10 Mio. Euro vorgesehen, die im GFG 2022 aus Ausgaberesten der Vorjahre finanziert werden soll. Richtig ist, dass die Situation in großen Teilen des Kommunalwaldes in NRW besorgniserregend ist. Die mit der Klima- und Forstpauschale in Aussicht gestellte Kompensationsleistung für kommunale Waldschäden wäre dementsprechend eine wichtige Unterstützungsleistung, damit die Städte ihre Verpflichtungen im Hinblick auf die Erholungsfunktion des Waldes bei der Wiederherstellung der kommunalen und touristischen Waldinfrastruktur, der

Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung und bei der Beseitigung und Bekämpfung der Kalamitäten erfüllen können.

Wir müssen aber darauf hinweisen, dass der kommunale Finanzausgleich ein zentrales Werkzeug zur Sicherung kommunaler Selbstverwaltung ist. Finanzausgleichsmittel müssen daher soweit wie möglich ohne Zweckbindung zur Verfügung gestellt werden. Zweckgebundene, spezifische Fachförderungen und Schadensausgleiche sollten daher gesondert im Landeshaushalt und nicht im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abgebildet werden. Die Restmittel, die in diesem Jahr zur Gegenfinanzierung genutzt werden sollen, stehen im Folgejahr nicht zwangsläufig in gleicher Höhe zur Verfügung. Gerade mit Blick auf die mittelfristige Anspannung des Steuerverbands ist es deswegen nicht angezeigt, das Finanzausgleichssystem mit neuen, zweckgebundenen Finanzierungsstrukturen zu befrachten.

Grunddatenaktualisierung

Es ist vollkommen richtig, dass mit den Eckpunkten zum GFG 2022 wieder eine Grunddatenaktualisierung vorgenommen werden soll. Nach dem „Einfrieren“ des Finanzausgleichssystems seit dem GFG 2019 aufgrund der laufenden finanzwissenschaftlichen Begutachtungen beruhen die Verteilungsparameter bis heute auf dem längst überholten Datenstand der Jahre 2011 - 2015. Gründe für ein weiteres „Einfrieren“ der Verteilungsparameter sind nicht erkennbar. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die immer wieder aufgeworfenen Befürchtungen eines „Zirkelschlusses“ bei der Bedarfsermittlung mit Hilfe der Regressionsanalyse durch das WEI-Gutachten empirisch geprüft und verworfen wurden. Mit dem GFG 2022 muss daher eine Aktualisierung des zugrundeliegenden Rechenwerks erfolgen und nunmehr der mehrjährige Grunddatenzeitraum 2014 - 2018 verwendet werden.

Allerdings geht aus den Eckpunkten die Absicht hervor, hälftige Abschläge bei den Differenzen der Gewichtungsfaktoren vorzunehmen. Damit blieben die bis zum GFG 2021 geltenden Gewichtungsfaktoren auch für das GFG 2022 relevant. Auf die mögliche vollständige Aktualisierung wird unter Verweis auf die damit verbundenen Verteilungswirkungen verzichtet.

Dies halten wir für falsch. Eine „stufenweise“ Umsetzung von Veränderungen im Gemeindefinanzierungsgesetz ist zwar nicht neu. Bei der Umsetzung des sofia-Gutachtens mit dem GFG 2019 war eine vergleichbare Anpassung der Nebenansätze vorgenommen worden. Auch im Zuge der ifo-Kommission war die Anhebung des Soziallastenansatzes im GFG 2011 zunächst nur zur Hälfte umgesetzt worden. Im Unterschied zum GFG 2022 wurden in diesen beiden Fällen jedoch umfassende strukturelle Veränderungen am Finanzausgleichssystem vorgenommen (sofia-Gutachten) bzw. standen zum Zeitpunkt der Grunddatenaktualisierung noch zur Diskussion (ifo-Kommission).

Zum GFG 2022 sollen – mit Ausnahme der Veränderung beim Präferenzindikator „Einwohner unter 15/17 Jahren“ – keine methodischen oder strukturellen Veränderungen vorgenommen werden, die Auswirkungen auf die Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze haben. Die hälftige Umsetzung führt damit lediglich zu einer verzögerten Umsetzung der notwendigen Grunddatenaktualisierung und steht als solche im Widerspruch zu unserer Erwartung, dass sich die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an einer aktuellen empirischen Bedarfsermittlung der mit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung verbundenen Ausgaben orientieren soll.

Wir erinnern daran, dass der Auslöser für die nun sprunghafte Veränderung der Gewichtungsfaktoren im wiederholten „Einfrieren“ der Bedarfsparameter unter Verweis auf immer neue Begutachtungserfordernisse liegt. Bereits zum letztjährigen GFG hatten wir angemerkt, dass die Datengrundlage der Bedarfsermittlung als überholt gelten muss und sich aus der zukünftig nachzuholenden Grunddatenanpassung erhebliche Veränderungen im Finanzausgleich ergeben werden. Im Ergebnis wurden durch die bislang unterlassenen Aktualisierungen in den dazwischenliegenden Jahren bereits jene Städte belastet, die nun durch die beabsichtigte stufenweise Umsetzung erneut auf Schlüsselzuweisungen verzichten müssten.

Wir halten es für erforderlich, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Parameter der Nebenansätze so anzupassen, dass sie dem Ergebnis der aktuellen empirischen Bedarfsermittlung entsprechen.

Hauptansatzstaffel

Das WEI-Gutachten hat eine Reihe von Empfehlungen für eine verbesserte Berücksichtigung der Einwohnerprogression im Rahmen der Bedarfsermittlung ausgesprochen. Dazu zählt die Aufnahme der Investitionsauszahlungen als Teil der abhängigen Variablen („Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln (a.a.D.)“), die Berücksichtigung der Rechtsstellung „kreisfrei“ zur Begründung gesonderter Auszahlungsbedarfe sowie eine ergänzende Berücksichtigung der Gesamtfläche. Diese Empfehlungen werden in den Eckpunkten nicht aufgegriffen. Daran ist besonders bemerkenswert, dass der gutachterlich identifizierte höhere Bedarf kreisfreier Städte (ca. 200 Mio. Euro) keiner weiteren Betrachtung unterzogen wird, während das gleiche Kriterium trotz erheblicher methodischer und systematischer Bedenken zur Differenzierung bei der Ermittlung der Steuerkraft herangezogen werden soll.

Aus der Vielzahl der gutachterlichen Empfehlungen ist letztlich nur die Anpassung der unteren Grenze der Hauptansatzstaffel zur Umsetzung vorgesehen. Die Absenkung von 25.000 Einwohnern auf 21.000 Einwohner hatten die Gutachter nach eingehender finanzwissenschaftlicher Prüfung für notwendig erachtet. Die sorgfältige Bearbeitung der von uns im Vorfeld des Gutachtens aufgeworfenen Fragestellung hat uns gefreut. Bezüglich der spiegelbildlichen Bewertung der größten nordrhein-westfälischen Stadt im Rahmen der Hauptansatzstaffel sollte das Gutachtenergebnis nicht unerwähnt bleiben. Die Gutachter haben hier eine separate Dotierung des Differenzbedarfs zwischen dem sogenannten „Elefantenansatz“ und dem über die Hauptansatzrechnung ermittelten Finanzbedarf außerhalb der Schlüsselmasse angeregt.

Steuerkraftermittlung

Der Städtetag NRW lehnt eine differenzierende Steuerkraftermittlung weiterhin deutlich ab: Anders als in den Eckpunkten behauptet, kann durch eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze keine größere Realitätsnähe der fiktiven Steuerkraftermittlung erreicht werden. Dieses Argument leitet sich aus einer abstrakten rein zahlenmäßigen Betrachtung ab und lässt jeglichen Sachzusammenhang unberücksichtigt.

So hat das WEI-Gutachten ausschließlich einen ökonomisch und statistisch signifikanten Hebesatzunterschied zwischen den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden festgehalten. Ein solcher Unterschied ließe sich beispielsweise auch zwischen den beiden

Landesteilen Rheinland und Westfalen-Lippe konstatieren, oder auch, wenn man trennt zwischen Städten und Gemeinden, deren Postleitzahl mit der Ziffer 3 beginnt und den übrigen Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Auch in diesen Fällen bestehen statistisch hoch-signifikante Zusammenhänge und eine differenzierte Ermittlung der Durchschnitts-Hebesätze würde in diesem abstrakt-rechnerischen Sinn zu einer „realitätsnäheren“ Betrachtung führen.

Eine inhaltliche Begründung, warum die kreisfreien Städte *aufgrund ihrer Rechtsstellung* höhere Hebesätze aufweisen sollen, bleibt das WEI-Gutachten jedoch schuldig. Auch die Eckpunkte zum GFG 2022 führen hier keine Begründung an, sondern berufen sich ausschließlich auf das Rechenergebnis der Gutachter.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen hat aber bereits in seinem Urteil vom 6. Juli 1993 (VerfGH 9/92 und 22/92) Maßstäbe für differenzierte fiktive Hebesätze formuliert: Der Gesetzgeber sei darauf angewiesen, „auf Umstände abzustellen, denen er selbst in seiner Bewertung Aussagekraft für die Möglichkeiten der Gemeinden zur Bemessung der Realsteuern beimißt“. Die Differenzierung begegne im Hinblick auf das interkommunale Gleichbehandlungsgebot dann keinen Bedenken, „wenn einerseits die Ausschöpfung aller Erkenntnismöglichkeiten deutlich günstigere Voraussetzungen für die Festsetzung höherer Hebesätze bei den größeren Gemeinden ergibt und wenn andererseits alle Gemeinden mit in etwa ähnlichen Voraussetzungen derselben Gruppe zugewiesen werden.“

Diese Voraussetzungen erfüllt die in den Eckpunkten zum GFG 2022 vorgesehene Unterscheidung nach der Rechtsstellung „kreisfrei“/„kreisangehörig“ nicht. Anders als behauptet, führt die Trennung der gemeindlichen Ebene in zwei grob unterschiedene Gruppen nicht zu einem realitätsnäheren Abbild, geschweige denn zu einer „gerechteren“ Berücksichtigung des tatsächlichen Hebesatzpotentials. Denn die individuellen Hebesatzentscheidungen der Städte und Gemeinden beruhen auf vielfältigen und komplexen Einflussfaktoren.

Gerade strukturschwache Städte waren in der Vergangenheit aufgrund mangelnder Finanzausstattung und aufsichtsrechtlicher Maßnahmen zu Erhöhungen der Realsteuerhebesätze gezwungen. In ihrem aktuellen Gesamtbericht der überörtlichen Prüfung der kreisfreien Städte führt die Gemeindeprüfungsanstalt NRW aus, dass „die Grundsteuer B der wesentliche Hebel zur Ertragssteigerung und damit zur Haushaltskonsolidierung“ in den kreisfreien Städten bleibt. HSP-Genehmigungsschreiben der Bezirksregierungen betonen die Notwendigkeit von Hebesatzerhöhungen als Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen der Sanierungsplanungen oder sehen solche Erhöhungen zur Abdeckung von Umsetzungsrisiken in diesen Sanierungsplänen vor. Es wäre ein fatales Signal für die betroffenen Städte, wenn das Land, das über viele Jahre durch haushaltsrechtliche Regelungen und aufsichtliche Maßnahmen zur konsolidierungsbedingten Erhöhung der Hebesätze drängt, einige Jahre später eben diesen Städten günstigere Voraussetzungen für die Festsetzung höherer Hebesätze zuschreiben will, die zu ihrem Nachteil bei der fiktiven Steuerkraftermittlung verrechnet werden sollen.

Während in vielen nordrhein-westfälischen Städten Haushaltskonsolidierung das Handeln der Kommunen bestimmt hat, wurden aber auch vorhandene Spielräume zu deutlichen Hebesatzsenkungen (insbesondere bei der Gewerbesteuer) genutzt. Spezielles Gewicht kommt dabei der Stadt Monheim am Rhein zu. Mit einem Gewerbesteuerhebesatz von 250 Punkten und einem

Anteil von 7,4 % des Gewerbesteuer-Grundbetrags aller kreisangehörigen Städte und Gemeinden beeinflusst sie den durchschnittlichen gewichteten Hebesatz dieser Gruppe spürbar. Auch dieser Ausreißer-Effekt ist in den mutmaßlich strukturell bedingten Unterschieden zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten enthalten.

Die für das GFG 2022 vorgesehene hälftige Umsetzung kann die Wirkung dieser Veränderung am Finanzausgleichssystem zwar dämpfen. Als Eingriff in die Steuerkraftermittlung stellt sie aber anders als die stufenweise Aktualisierung der Grunddateneine ganz massive strukturelle Veränderung des bislang geltenden Finanzausgleichssystems dar, die wir, auch bei hälftiger Umsetzung ablehnen. Angesichts unserer massiven methodischen und systematischen Kritikpunkte, der oben aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Bedenken sowie der drohenden vollständigen Umsetzung in künftigen Gemeindefinanzierungsgesetzen halten wir den Verzicht auf differenzierende Hebesätze für dringend erforderlich.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Kritik aufgegriffen und unsere Hinweise im Zuge der Erstellung des Gesetzentwurfs Beachtung finden.

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