

Städtetag Nordrhein-Westfalen · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln
Herrn Präsidenten
des Landtags NRW
André Kuper, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME
17/112
A02, A07

Gereonshaus
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

20. November 2017

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-220
Telefax +49 221 3771-209

E-Mail

benjamin.holler@staedtetag.de

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

Bearbeitet von
Benjamin Holler

Aktenzeichen
20.10.22 N

Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2018 (GFG 2018) und zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2018 und zum Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes Stellung nehmen zu können und machen hiervon gerne Gebrauch.

I. Zusammenfassende Bewertung

1. Zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2018

Die im Gesetzentwurf zum GFG 2018 enthaltene Einschätzung, dass eine Beibehaltung des bestehenden Verbundsatzes einem angemessenen Ausgleich zwischen den Finanzlagen des Landes und der Kommunen entspricht, kann mit Blick auf die in den vergangenen Jahren erfolgten zusätzlichen Belastungen der Kommunen z.B. im Rahmen der Aufnahme und Integration geflüchteter Menschen nicht geteilt werden. Für die notwendige Verbesserung der Finanz- und Haushaltssituation der nordrhein-westfälischen Kommunen ist daher unabdingbar, dass weitere Belastungen der kommunalen Haushalte vermieden werden und schnellstmöglich Schritte zur Entlastung aller Kommunen erfolgen. Dies kann durch eine Anhebung des Verbundsatzes, deren erster Schritt ein echter Verbundsatz von 23 % sein könnte, schnell erreicht werden.

Zudem fordern wir den Landtag auf, die Mittel, die das Land aus der Integrationspauschale des Bundes für die Jahre 2016 und 2017 erhalten hat, bei der Ermittlung der Verbundmasse zu berücksichtigen. Die im GFG 2018 vorgesehene Kürzung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse um die erhöhten Landesanteile an der Umsatzsteuer im Rahmen der Integrationspauschale –als Teilwert im Abzugsbetrag nach § 2 Abs. 2 Nr. 7 GFG-E 2018 enthalten – ist sachlich unbegründet und wird abgelehnt.

Die mit der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Investitionspauschalen ab dem GFG 2018 einhergehende Flexibilisierung der Mittelverwendung wird vom Städtetag NRW begrüßt. Die dazu ange-

kündigte Evaluierung darf die gewonnene Flexibilisierung jedoch nicht konterkarieren, indem zusätzliche Nachweis- und Dokumentationspflichten für die Mittelverwendung entstehen.

Die Anhebung der Mindestbeträge für die Schul-/Bildungspauschale und die Sportpauschale zu Lasten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen wird abgelehnt.

Bei der Steuerkraftermittlung darf die dynamische Entwicklung der Hebesätze nicht außen vorgelassen werden. Das wiederholte Aussetzen einer Aktualisierung der fiktiven Hebesätze führt zu einer Umverteilung zulasten der steuerschwachen Städte und Gemeinden mit hohen Hebesätzen und treibt so die konsolidierungsbedingte Hebesatzspirale weiter an, statt sie zu bremsen. Ein dauerhaftes Einfrieren der fiktiven Hebesätze lehnt der Städtetag NRW daher ab.

Wir halten es für notwendig, dass die Empfehlungen aus dem finanzwissenschaftlichen Gutachten zur Überprüfung der Systematik des Kommunalen Finanzausgleichs nicht mit dem GFG 2018 umgesetzt werden, um den Beratungen die nötige Zeit zu verschaffen. Der Städtetag NRW erwartet eine enge Einbindung bei den Überlegungen zur Umsetzung der Gutachtenergebnisse. Das Fortschreiben der Parameter für die Bedarfsermittlung aus dem GFG 2017 für das GFG 2018 wird vor diesem Hintergrund akzeptiert.

2. Zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes

Der Städtetag NRW begrüßt, dass die Landesregierung in einem ersten Schritt neben der Abschaffung der Solidaritätsumlage den Vorwegabzug im Finanzausgleich zur Mitfinanzierung des Stärkungspakts Stadtfinanzen reduzieren will. Wir weisen allerdings darauf hin, dass damit nur ein Teil der Kommunen vollständig von der Mitfinanzierung befreit wird und erneuern unsere Forderung an die Landesregierung, den Stärkungspakt künftig ausschließlich aus Landesmitteln zu finanzieren.

II. Im Einzelnen

1. Zum Vergleich der Finanzsituation

Zum Nachweis, dass die Höhe des Verbundsatzes mit 23 % weiterhin richtig gewählt sei, führt der Gesetzentwurf der Landesregierung eine vergleichende Darstellung der Finanzlage von Land und Kommunen an. Der Abgleich der Finanzierungssalden zeigt dort eine deutliche Verbesserung der Finanzlage des Landes auf, während die kommunale Finanzlage nach Darstellung der Landesregierung in einem vergleichsweise niedrigen Defizitbereich stagniert. Die Darstellung betont die Auswirkungen der Schuldenbremse auf den Landeshaushalt, um zu erklären, warum trotz der sichtbar besseren Entwicklung der Haushaltsslage des Landes im Verhältnis zum kommunalen Durchschnittswert keine Anpassung der Verbundquote vorgenommen werden soll.

Insbesondere wird auf die erheblichen Anstrengungen zur weiteren Haushaltskonsolidierung verwiesen, die sich aus den globalen Minderausgaben der mittelfristigen Finanzplanung des Landes ablesen lassen. Das ist richtig: Die Finanzplanung des Landes weist für die Jahre 2017 bis 2021 insgesamt globale Minderausgaben in Höhe von 2,7 Mrd. Euro aus. Allerdings werden kommunale Konsolidierungspflichten und -erfolge in der vergleichenden Darstellung der Finanzlagen überhaupt nicht erwähnt. Dabei übersteigen bereits die **Konsolidierungsleistungen** der 61 am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen (nach Darstellung des Evaluierungsberichts vom 09.12.2016) mit 7,1 Mrd. Euro im gleichen Zeitraum die geplanten Sparmaßnahmen des Landes deutlich. Über die gesamte Laufzeit ist allein im Stärkungspakt ein Konsolidierungsvolumen von mehr als 11 Mrd. Euro darzustellen. Die übrigen 366 Kommunen sind gleichfalls einem erheblichen Konsolidierungsdruck ausgesetzt, dessen Volumen allerdings kaum in Summe beziffert werden kann.

Wenn im Rahmen des Abgleichs von Haushaltsergebnissen also die Konsolidierungsanstrengungen mitbetrachtet werden sollen, so ist diese Betrachtung unbedingt auf beide Ebenen auszuweiten. Dann sollte schnell deutlich werden, dass die Stabilisierung der kommunalen Haushaltslage zu weiten Teilen auf eigene Konsolidierungserfolge zurückzuführen ist. Die deutliche Verbesserung im Landeshaushalt bei im Vergleich niedrigerem Konsolidierungsdruck unterstützt die kommunale Forderung nach einer **Anhebung der Verbundquote**, um alle Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden strukturell und dauerhaft den Haushaltsausgleich zu ermöglichen.

2. Ableitung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse

Der Gesetzentwurf weist eine Finanzausgleichsmasse von 11,7 Mrd. Euro aus. Das ist ein Plus von 1,06 Mrd. Euro bzw. +9,96 %. Trotz der deutlichen Steigerung gegenüber dem Vorjahr fällt die verteilbare Finanzausgleichsmasse durch eine sachlich unbegründete Kürzung kleiner aus als angemessen:

Bei der Ableitung der Finanzausgleichsmasse werden seitens der Landesregierung regelmäßig Korrekturen vorgenommen – diese werden in § 2 Abs. 2 GFG-E 2018 festgehalten und in der Tabelle 1 zahlenmäßig ausgewiesen (Zeilen 10 bis 16). U.a. werden Mehraufkommen aus der Umsatzsteuer in Abzug gebracht, wenn diese Mittel z.B. als direkt gewährte Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes an die Kommunen geleistet werden. Im GFG 2017 wurde so zuletzt auch der Anteil des Landes am Mehraufkommen der Umsatzsteuer aufgrund der Beteiligung des Bundes zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern aus der Finanzausgleichsmasse hinausgerechnet, da er (u.a. über das FlüAG) außerhalb des Steuerverbundes an die Kommunen weitergeleitet wurde.

Der Finanzausgleichsmasse für das GFG 2018 sollen nun aber auch die Landeseinnahmen aus dem erhöhten Umsatzsteueranteil im Rahmen der **Integrationspauschale des Bundes** (im Verbundzeitraum: 760 Mio. Euro) vorenthalten werden. Da diese trotz der erheblichen Aufwendungen, die den Kommunen bei der Integration der Geflüchteten entstehen, nicht einmal zu Teilen an die Kommunen weitergeleitet wurden, stellt dies eine sachlich unbegründete Kürzung der Finanzausgleichsmasse dar. Für die Höhe der verteilbaren Finanzausgleichsmasse bedeutet dies eine Kürzung um 175 Mio. Euro zugunsten des Landeshaushalts. Die gleiche Wirkung, allerdings mit deutlich größerer Transparenz, hätte eine Kürzung des Verbundsatzes von 23 % auf 22,65 %.

Während die Solidaritätsumlage, mit der die nachhaltig abundanten Kommunen zur **Mitfinanzierung des Stärkungspakts Stadtfinanzen** herangezogen werden, 2018 vollständig entfallen soll (s.u.), bleibt der Vorwegabzug im GFG bestehen. Die Befrachtung des GFG in Höhe von 185 Mio. Euro soll immerhin schrittweise zurückgeführt werden. Diese erste Entlastung der Schlüsselzuweisungsempfänger von der Finanzierungspflicht des Konsolidierungsprogramms ist zu begrüßen. Für das GFG 2018 sollen aber weiterhin 154 Mio. Euro aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz zur Mitfinanzierung des Stärkungspakts entnommen werden. Wir lehnen die kommunale Mitfinanzierung in Gänze ab und fordern, dass der Stärkungspakt vollständig aus Landesmitteln finanziert wird. Der Vorwegabzug sollte daher parallel zur Abschaffung der Solidaritätsumlage im GFG 2018 vollständig entfallen.

Zuletzt soll hier noch darauf hingewiesen werden, dass den Eckpunkten zufolge der verteilbaren Finanzausgleichsmasse auch der auf Nordrhein-Westfalen entfallende erhöhte Landesanteil an der Umsatzsteuer im Rahmen der **Bundesentlastung im Sozialbereich** ab 2018 hinzuge-rechnet werden soll. Es ist richtig, dass die Landesregierung diese Mittel in vollem Umfang an die Kommunen weiterleitet. Eine Erörterung mit den kommunalen Spitzenverbänden über den richtigen Verteilungsweg hat allerdings nicht stattgefunden. Dabei hätten sich für die seitens

des Bundes vorgesehene Entlastung alternative Verteilungswege angeboten, die unmittelbar an die Sozialausgabenbelastung der Kommunen anknüpfen. Nicht zuletzt weicht der jetzt gewählte Verteilungsweg auch vom Kabinettsbeschluss der vorherigen Landesregierung ab, die eine Verteilung über die allgemeinen Schlüsselzuweisungen vorsah. Auf Grundlage des Orientierungsdatenerlasses 2016 wurde dies auch bei den Haushaltsplanungen der Kommunen zugrunde gelegt.

Neben der Frage der Zielgenauigkeit des gewählten Verteilungsweges ist festzuhalten, dass die Bundesmittel nur dann ihre Entlastungswirkung entfalten können, wenn sie entweder unmittelbar entlastend im Sozialbereich wirken oder aber den Kommunen zur freien Verwendung gestellt werden. Durch den nun gewählten Verteilungsweg entfällt hingegen ein Teil der Entlastungsmittel auf die pauschalierten Zweckzuweisungen und unterliegt so einer seitens des Bundes nicht vorgesehenen Zweckbindung.

2. Aufteilung der Finanzausgleichsmasse

Von der verteilbaren Finanzausgleichsmasse sollen 9,96 Mrd. Euro als allgemeine Deckungsmittel über Schlüsselzuweisungen und 1,74 Mrd. Euro über pauschalierte Zweckzuweisungen ausgereicht werden. Damit liegen die Schlüsselzuweisungen leicht überhalb des Werts, der auf Grundlage des Orientierungsdatenerlasses 2016 den kommunalen Haushaltsplanungen zugrunde gelegt wurde. Wir kritisieren, dass bei der Aufteilung eine **Verlagerung von den allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu den zweckgebundenen Zuweisungen** vorgenommen wird:

Bei den pauschalierten Zweckzuweisungen erfolgt eine Erhöhung um insgesamt 12,7 Mio. Euro durch die Anhebung der Mindestbeträge der jeweiligen Pauschalen für die Gemeinden und Kreise um 50 %. Durch die damit verbundene Anhebung der Gesamtsummen bei den Sonderpauschalen (Schul-/Bildungspauschale und Sportpauschale) erhöht sich der Prozentanteil der zweckgebundenen Zuweisungen von 14,79 % auf 14,90 %. Zur Erhöhung der kommunalen Freiheitsgrade bei der Mittelverwendung spricht sich der Städtetag seit geraumer Zeit dafür aus, den Anteil der zweckungebundenen Deckungsmittel zu erhöhen und die Quote der zweckgebundenen Zuweisungsmittel auf 10 % zu begrenzen. Dies entspricht nicht nur dem Grundprinzip kommunaler Selbstverwaltung: Auch Rechtsprechung und Finanzwissenschaft betonen, dass bei knappen Finanzmitteln vorrangig die Schlüsselzuweisungen zur Stärkung mangelnder Finanzkraft erhöht werden müssen, bevor unter lenkungspolitischen Aspekten finanzkraftunabhängige Zuweisungen erfolgen können. Die vorgesehene Erhöhung der Mindestbeträge bei den Sonderpauschalen zulasten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen ist diesbezüglich ein Schritt die falsche Richtung und wird daher von uns abgelehnt.

Im Übrigen weisen wir daraufhin, dass durch die Erhöhung der Mindestpauschalen deren Effekt auf die interkommunale Verteilung der Sonderpauschalen deutlich verstärkt wird. Besonders deutlich wird dies bei der Schul-/Bildungspauschale: Während sich die Aufteilung auf grundsätzlich an der Kopfpauschale von 258,39 Euro je Schüler orientiert, erhalten einzelne Kommunen mit der Mindestpauschale ein Vielfaches davon. In der Spitze erhalten der Rheinisch-Bergische Kreis (214 Schüler) mehr als das Neunfache (2.383,18 Euro) und die Stadt Marienmünster (165 Schüler) mehr als das Siebenfache dieses Betrags (1818,18 Euro). Die

Schul-/Bildungspauschale: Auswirkungen des erhöhten Mindestbetrags	
Euro/Schüler	
Rhein.-Berg. Kreis, Kreisverwaltung	2383,18
Marienmünster, Stadt	1818,18
Heimbach, Stadt	1666,67
Rheurdt	1538,46
Dahlem	1530,61
Dörentrup	1304,35
Titz	1293,10
Ladbergen	1287,55
Herscheid	1214,57
Beelen	1200,00
105 weitere Kommunen	> 258,39
312 restl. Kommunen	258,39

weiteren Auswirkungen können der nebenstehenden Tabelle entnommen werden. Die gleichen Effekte zeigen sich – wenn auch mit niedrigeren absoluten Beträgen – bei der Sportpauschale. Vor diesem Hintergrund stellen wir in Frage, ob eine Anhebung der Mindestpauschalen auf diese Höhe noch angemessen ist.

Darüber hinaus sollen die **pauschalierten Zweckzuweisungen für gegenseitig deckungsfähig** erklärt werden. Aus kommunaler Sicht ist eine höhere Flexibilität beim Einsatz der Mittel zu begrüßen. Allerdings wird dieses Vorhaben durch den Gesetzentwurf befristet und seine Fortsetzung wird an die Bedingung geknüpft, dass die Mittel der Schul-/Bildungspauschale nachweislich für Investitionen in die Schul- und Bildungsinfrastruktur genutzt werden. Es wird darauf zu achten sein, dass durch die angekündigte Evaluierung keine zusätzlichen Nachweispflichten oder andere bürokratische Hürden für die Mittelverwendung entstehen, die die gewonnene Flexibilisierung konterkarieren.

3. Parameter der Bedarfsermittlung

Die Eckpunkte sehen für das GFG 2018 noch keine Umsetzung der Empfehlungen aus der finanzwissenschaftlichen Überprüfung des Finanzausgleichssystems vor. Bei der Ermittlung der Bedarfsansätze sollen somit **keine Veränderungen gegenüber dem GFG 2017** und damit auch keine Veränderungen gegenüber dem GFG 2016 vorgenommen werden. Auf eine Aktualisierung bzw. Erweiterung der zugrunde liegenden Rechnungen auf die Grunddaten der Jahre 2010 - 2014 wurde verzichtet.

Die im sofia-Gutachten empfohlenen methodischen Korrekturen am Regressionsmodell würden wesentliche Veränderungen bei der Gewichtung des Haupt- und der Nebenansätze mit sich bringen. Nach den vorliegenden Informationen würde dies zu einer teilweise erheblichen Umverteilungswirkung zwischen den Schlüsselzuweisungsempfängern führen, die nicht leichtfertig schon für das GFG 2018 übernommen werden sollte. Wir halten es daher für notwendig, dass die Empfehlungen aus dem finanzwissenschaftlichen Gutachten zur Überprüfung der Systematik des Kommunalen Finanzausgleichs nicht mit dem GFG 2018 umgesetzt werden, um den Beratungen die nötige Zeit zu verschaffen. Der Städtetag NRW erwartet eine enge Einbindung bei den Überlegungen zur Umsetzung der Gutachtenergebnisse. Das Fortschreiben der Parameter für die Bedarfsermittlung aus dem GFG 2017 für das GFG 2018 wird vor diesem Hintergrund akzeptiert.

4. „Einfrieren“ der fiktiven Hebesätze

Auch bei den fiktiven Hebesätzen sehen die Eckpunkte keine Veränderung vor. Ein Verzicht auf die Aktualisierung der fiktiven Hebesätze kann allerdings nur noch in diesem Jahr hingenommen werden; und auch nur, soweit er an das „Einfrieren“ der Gewichtungen für den Haupt- und die Nebenansätze anknüpft. Auch mit Blick darauf ist er nicht als zwangsläufig anzusehen, da sich die Gutachter mit der Ermittlung der Steuerkraft nicht auseinander gesetzt haben und ihre Änderungsempfehlungen nur der Bedarfsermittlung im Finanzausgleich gelten.

Mit Blick auf die im Koalitionsvertrag vorgesehene dauerhafte „Hebesatzbremse“ ist hingegen mit Nachdruck zu betonen, dass spätestens bei einer Aktualisierung der Parameter der Bedarfsermittlung auch wieder eine Aktualisierung der fiktiven Hebesätze vorgenommen werden muss. Ein **dauerhaftes Festschreiben der fiktiven Hebesätze** kann die konsolidierungsbedingte Hebesatzdynamik nicht bremsen und würde sie aufgrund der damit verbundenen Verteilungswirkung zulasten der steuerschwachen Städte und Gemeinden mit hohen Hebesätzen noch beschleunigen. Die angekündigte „Steuerbremse“ wird lediglich dazu führen, dass es zu einem noch stärkeren Gefälle von Hebesätzen innerhalb Nordrhein-Westfalens und damit zu einer

Verschärfung der ohnehin schwierigen Wettbewerbslage vieler strukturschwacher Städte kommt.

5. Zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes

Die Solidaritätsumlage, mit der die nachhaltig abundanten Kommunen zur Mitfinanzierung des Stärkungspaktes herangezogen werden, wird ausweislich der Eckpunkte zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes ab dem Jahr 2018 gestrichen. Auch der Vorwegabzug im GFG, mit dem die Empfänger von Schlüsselzuweisungen zur Mitfinanzierung des Stärkungspaktes herangezogen werden, soll in drei Schritten verringert werden. Im Jahr 2018 erfolgt eine Absenkung um 31 Mio. Euro auf 154 Mio. Euro. 2019 soll der Vorwegabzug noch 124 Mio. Euro betragen (-30 Mio. Euro) und schließlich im Jahr 2020 erneut um 30 Mio. Euro auf 94 Mio. Euro abgesenkt werden.

Der Wegfall der Solidaritätsumlage und die Verringerung des Vorwegabzugs im GFG entsprechen nur in Teilen unserer Forderung, auf die kommunale Mitfinanzierung zu verzichten und das Stärkungspaktprogramm allein aus Landesmitteln zu finanzieren. Während die abundanten Kommunen bereits 2018 vollständig von der Mitfinanzierungspflicht befreit werden, sinkt die Belastung der Schlüsselzuweisungsempfänger nur langsam über drei Jahre auf etwa die Hälfte ab. Die abundanten Gemeinden werden dadurch jährlich um mehr als 40 Euro je Einwohner entlastet, während sich die Absenkung des Vorwegabzugs bei den Schlüsselzuweisungsempfängern pro Jahr auf 2 bis 6 Euro je Einwohner beläuft. Bis 2020 fällt die Entlastung der nachhaltig abundanten Kommunen dann insgesamt zehnmal so hoch aus wie die der Schlüsselzuweisungsempfänger. Dieses **Missverhältnis** verstärkt die Spannungen zwischen den Städten und Gemeinden und belastet die interkommunale Solidarität. Wir erneuern daher unsere Forderung an die Landesregierung, den Stärkungspakt künftig ausschließlich aus Landesmitteln zu finanzieren.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Streichung der Mitfinanzierung durch die abundanten Kommunen sowie die Kürzung der Mitfinanzierung durch die Schlüsselzuweisungsempfänger durch eine **reduzierte Zuführung an das Sondervermögen Stärkungspaktfonds** im Landeshaushalt abgebildet werden. Diese Entlastungsmaßnahmen werden also aus den freiwerdenden Stärkungspaktmitteln im Zuge der abschmelzenden Landeshilfe finanziert. Die Restmittel, die mit Auslaufen des Programms in 2023 anteilig an den Landeshaushalt und in das Finanzausgleichssystem fließen sollen, werden dementsprechend geringer ausfallen. Wir erwarten vom Land, dass der ausbleibende Finanzierungsanteil durch die wegfallende Solidaritätsumlage bei der Auflösung des Stärkungspaktfonds 2023 ausschließlich zulasten des Landeshaushalts verrechnet wird.

Wir würden uns freuen, wenn Sie diesen Anmerkungen im weiteren Verfahren Rechnung tragen würden und stehen Ihnen für Rückfragen in der Sachverständigenanhörung und darüber hinaus gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert