



## **Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen**

### **129. Sitzung (öffentlich)**

1. Oktober 2021

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 16:17 Uhr

Vorsitz: Hans-Willi Körfges (SPD)

Protokoll: Benjamin Schruff

### **Verhandlungspunkt:**

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen  
an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2022  
(Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 – GFG 2022)**

**3**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 17/14702

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

\* \* \*



**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2022 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 – GFG 2022)**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 17/14702

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich darf Sie ganz herzlich zur 129. Sitzung – der zweiten am heutigen Tag – des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen begrüßen. Mein besonderer Gruß gilt den Sachverständigen.

Wir sollten uns darum bemühen, die Beschlüsse des Krisenstabs Pandemie und des Ältestenrats zu berücksichtigen und die Hygiene- und Abstandsgebote zu gewährleisten. Ein Blick in die Runde zeigt, dass das gut gelingt.

Wie bei allen Sitzungen von Fachausschüssen können sich Abgeordnete sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter per Videokonferenz zuschalten lassen, allerdings gilt, entsprechend des Beschlusses des Ältestenrats, die ständige Vereinbarung, dass diejenigen Mitglieder des Ausschusses, die sich haben zuschalten lassen, weder Redenoch Stimmrecht haben.

In diesem Ausschuss kann man tatsächlich davon ausgehen, dass die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen bekannt sind. Die Fraktionen haben das Recht, pro Runde jeweils bis zu drei Fragen an die Sachverständigen zu richten, wobei sie diese bitte konkret benennen, um auf diese Art und Weise zielgenauer Antwort zu erhalten. Die Sachverständigen bitte ich – und es handelt sich ausdrücklich nur um eine Bitte –, ihre Antworten in einem Zeitrahmen von fünf Minuten unterzubringen, weil wir ansonsten hinsichtlich der vorgesehenen Zeit Probleme bekommen könnten.

**Guido Déus (CDU):** Wie schön es ist, dass wir an einem Freitagnachmittag zusammenkommen dürfen,

(Heiterkeit vom Vorsitzenden Hans-Willi Körfges)

um uns Ihren Rat zu relevanten Themen für die Kommunen einzuholen. Und was könnte wichtiger sein als das Gemeindefinanzierungsgesetz, wegen dessen wir heute zusammengekommen sind? Ganz herzlichen Dank, dass Sie sich einmal mehr Zeit für uns nehmen und diesen Freitagnachmittag opfern. Wir haben uns heute Morgen in unserer Ausschusssitzung schon warmgelaufen und sind deswegen auf Betriebstemperatur. Ich freue mich, für die CDU-Fraktion die erste Fragerunde einleiten zu dürfen.

Ich habe gesehen, dass Herr Bürgermeister Kerkhoff noch nicht da ist. Ich hätte auch Fragen an ihn gerichtet, sollte es erforderlich sein, werde ich das in der zweiten Fragerunde nachholen. Meine erste Frage geht jedenfalls an den Kreis der kommunalen Spitzenverbände und wie gesagt eigentlich auch an Herrn Bürgermeister Kerkhoff.

Der Entwurf der Landesregierung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 sieht im Vergleich zum GFG 2021 zwei wesentliche Veränderungen vor, auf die wir heute sicherlich noch mehrfach zu sprechen kommen werden. Namentlich sind das die Grunddatenaktualisierung sowie die Einführung differenzierter fiktiver Hebesätze bei der Steuerkraftbemessung. Hierbei handelt es sich um ausdrückliche Empfehlungen des vorliegenden Gutachtens. Gemeindefinanzierungsbesonderheiten wurde insbesondere dadurch vorgebeugt, dass die Veränderungen nur hälftig vollzogen werden. Insgesamt werden die zwei wesentlichen Veränderungen in den vorliegenden Stellungnahmen erheblich unterschiedlich bewertet, daher möchten wir seitens der CDU den Fokus auf das Gesamtergebnis richten.

Wie bewerten Sie insgesamt den Umstand, dass der kreisfreie Raum tendenziell von der Grunddatenaktualisierung und der kreisangehörige Raum dem Grunde nach von den differenzierten Nivellierungshebesätzen profitiert? Wird aus Ihrer Sicht so insgesamt der Kompromiss eines gesamt kommunalen Ausgleichs erzielt, und werden die jeweiligen Auswirkungen durch die hälftige Vollziehung abgemildert? Das wäre mein erster Fragenkomplex.

Meine zweite Frage geht an die kommunalen Spitzenverbände, Herrn Bürgermeister Kerkhoff und die Landschaftsverbände. Die Landesregierung verfolgt das Ziel, den Kommunen in Nordrhein-Westfalen mehr Handlungsspielraum zu verschaffen. Wie bewerten Sie unter diesem Gesichtspunkt die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse, die Beibehaltung und überproportionale Erhöhung der finanzkraftunabhängigen Aufwands-/Unterhaltungspauschale, die Beibehaltung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Investitions- und der Sonderpauschalen sowie die Einführung einer Klima- und Forstpauschale?

Die dritte Frage richte ich an die kommunalen Spitzenverbände und Herrn Bürgermeister Kerkhoff. Abseits der bereits genannten zwei wesentlichen Veränderungen hat es im GFG 2022 eine Reform der Abwassergebührenhilfe gegeben: die getrennte Festsetzung des maßgeblichen Gebührensatzes für Schmutzwasser und für Niederschlagswasser. Hierzu haben Sie in Ihren Stellungnahmen – wenn ich sie gründlich genug gelesen habe – nichts ausgeführt. Können Sie uns also bitte eine Einschätzung geben?

**Stefan Kämmerling (SPD):** Meine Herren Sachverständige, im Namen der SPD zunächst herzlichen Dank dafür, dass Sie auch in diesem Jahr wieder die Mühe auf sich nehmen, uns mit Ihrer Fachkompetenz zur Verfügung zu stehen. Da nach den dicken Positionen im GFG schon gefragt wurde, widme ich mich den Themen, die noch nicht genannt worden sind.

Ich habe Anrecht auf drei Fragen, was ich auch nutzen werde. Meine Frage Nummer eins richtet sich an LWL, LVR, Herrn Bürgermeister Kerkhoff, Herrn Professor Junkerheinrich sowie an Herrn Janke. Sie alle fordern den Verzicht auf eine Kreditierung der Aufstockung der Finanzausgleichsmasse hinsichtlich der Coronahilfen, die insgesamt 1,87 Milliarden Euro ausmacht. Wie würde sich ein Wegfall der Kreditierung kurzfristig und langfristig auf die Kommunen auswirken?

Meine Frage Nummer zwei richtet sich an den Städtetag, Dr. Manfred Busch und Herrn Professor Junkernheinrich. In Ihren Stellungnahmen führen Sie aus, dass die Differenzierung zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Städten bei der Bemessung der fiktiven Hebesätze dazu führe, dass die kreisfreien Städte mit deutlich geringeren Einnahmen zu rechnen hätten. Ich bitte Sie, das möglichst mittels konkreten Zahlen bezüglich der Mindereinnahmen von kreisfreien Städten aufgrund der Neudifferenzierung darzustellen. Sehr glücklich würden Sie mich machen – das ist keine zusätzliche Frage, da ich es auch in einen Nebensatz einbauen könnte –, wenn Sie das, so Sie es ausgerechnet haben, anhand verschiedener Kommunen darlegen könnten, sodass es für uns etwas griffiger wird. Wenn Sie es parat haben, zeigen Sie bitte am Beispiel von einer oder zwei Kommunen auf, was das vor Ort konkret bedeutet.

Meine dritte und letzte Frage in der ersten Runde richtet sich an Herrn Professor Schneidewind.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Nach dem uns vorliegenden Tableau und nach meinem Blick in die Runde hier ist Herr Professor Dr. Schneidewind heute leider nicht persönlich anwesend.

**Stefan Kämmerling (SPD):** Ich bitte um Entschuldigung, ich wusste nicht, ob eventuell noch jemand zugeschaltet ist, den ich nicht sehe. Dann muss ich mich kurz sortieren. – Ich stelle diese Frage dem Städtetag.

Im Gemeindefinanzierungsgesetz finden sich auch bedarfsunabhängige Pauschalen. Sind solche bedarfsunabhängigen Pauschalen, wie sie im GFG verteilt werden, ein Widerspruch zum Grundgedanken des Gemeindefinanzierungsgesetzes? Bitte führen Sie aus zur Verteilung von Geldern auf die Kommunen, unabhängig vom Bedarfsmaßstab.

**Henning Höne (FDP):** Auch seitens meiner Fraktion herzlichen Dank für die Stellungnahmen im Vorfeld und dafür, dass Sie uns heute hier zur Verfügung stehen. Das schöne Wetter draußen fällt gar nicht auf, da sämtliches Tageslicht ausgesperrt wurde. Das hat ein bisschen Casinoflair, da man dort ja auch nicht merken soll, ob draußen die Sonne scheint oder nicht – willkommen im Kommunalausschuss.

(Heiterkeit vom Vorsitzenden Hans-Willi Körfges)

Viele Aspekte, sicherlich auch die wesentlichen Knackpunkte, sind gerade schon angesprochen worden. Ich will darum nur noch auf zwei Aspekte eingehen, bin aber auch gespannt auf die Antworten an die beiden Kollegen.

Die wesentlichen Veränderungen wurden eingangs schon angesprochen: die Hebesätze, die Soziallasten, die hälftige Umsetzung dessen, was im Gutachten vorgesehen ist. In manchen Stellungnahmen kam es vor, mich würde aber auch Ihre Einschätzung zu den Auswirkungen dieser Vorgehensweise interessieren. Das geht an die kommunalen Spitzenverbände – was ich eigentlich eingangs hätte sagen sollen.

Meine zweite Frage richtet sich – jetzt mache ich es besser – an die kommunalen Spitzenverbände und an Herrn Professor Junkernheinrich. Kollege Kämmerling sprach die bedarfsabhängigen und die bedarfsunabhängigen Bestandteile des GFG an. Ich würde das, soweit möglich, um den Blick auf andere Bundesländer ergänzen wollen: Liegen Ihnen Zahlen bzw. Erkenntnisse dazu vor, wie sich das grundsätzlich in anderen Bundesländern verhält?

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Herzlichen Dank von der Grünenfraktion an die Sachverständigen, dass Sie uns diese spannenden Stellungnahmen übermittelt haben, die sogar einzelne Sachverhalte durchrechnen und Rechtsfragen beleuchten. Das ist für unsere Beratungen natürlich von großer Bedeutung. Vielen Dank auch dafür, dass Sie heute hier sind.

Ich würde mit einer der zentralen Fragen, nämlich der nach den gestaffelten fiktiven Hebesätzen anfangen wollen. Herr Kollege Déus, Stetigkeit mag ja ein Prinzip sein, hat aber auch im Wahlkampf schon nicht geholfen. Es geht also nicht nur darum, ob in der Auswirkung alles schön gleich bleibt, sondern auch darum, ob es rechtlich vertretbar ist.

Dr. Busch hat in seiner Stellungnahme ausführlich dargelegt, dass er es für rechtlich problematisch halte, was dort vorgelegt werde; er rekurriert auf zwei Verfassungsgerichtsurteile aus den 90er-Jahren. Meine Frage geht an Herrn Dr. Busch, Herrn Professor Junkernheinrich und die kommunalen Spitzenverbände: Wir müssen es juristisch nicht so hoch hängen, aber ist es wissenschaftlich belegbar, dass die rechtliche Begründung, wie sie von der Landesregierung angeführt wird, ausreichend und statthaft ist?

Unter anderem Herr Professor Junkernheinrich weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass hohe Hebesätze problematisch seien. Dem würde ich nicht widersprechen. Aber ist es die einzige Möglichkeit der Abhilfe, die Ursache zu negieren – ich gebe zu, dass das eine Deutung ist –, oder gäbe es auch noch andere Auswege, die man im Zusammenhang mit dem GFG diskutieren könnte? Diese Frage geht an denselben Adressatenkreis.

Meine dritte Frage in der ersten Runde bezieht sich auf die Anpassung der Nebensätze. Es wurde gesagt, dass das hälftig umgesetzt werde. Ich kann mich noch sehr gut an 2011 erinnern, als die Anpassung so groß war, dass man sich erschreckt hat, wie viel da zu machen war, weshalb man es hälftig anlegte. Jetzt ist es aber ein bisschen anders gewesen. Halten Sie es für gerechtfertigt, das schrittweise umzusetzen, oder würden Sie dort möglicherweise sowohl aus rechtlicher als auch aus wissenschaftlicher Sicht Probleme sehen?

**Sven Werner Tritschler (AfD):** Vielen Dank auch von unserer Seite für die Stellungnahmen und für Ihr Erscheinen am Freitagnachmittag. Für die erste Runde habe ich zwei Fragen, die erste geht an den Städtetag und an Herr Essler vom VfK. In beiden Stellungnahmen wird das Pauschalensystem kritisiert, namentlich die Aufwands-/Unterhaltungspauschale. Könnten Sie dazu noch ein bisschen ausführen und eventuell Alternativen skizzieren?

Meine zweite Frage geht an Herrn Essler. In Ihrer Stellungnahme bewerten Sie das NKF danach, dass es keine hinreichende Transparenz erzeuge. Vielleicht könnten Sie uns das näher erläutern und eventuell Alternativen aufzeigen.

**Benjamin Holler (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Ich hoffe, vieles lässt sich thematisch ein bisschen zusammenfassen und kann dann hinterher abgestrichen werden, wenn ich die einzelnen Fragen durchgehe. Ich steige ein mit der Frage von Herrn Déus nach dem Gesamtergebnis und danach, ob hier nicht etwas vorliege, was als guter Kompromiss bzw. Abwägung zwischen verschiedenen Effekten zu beurteilen sei.

Das sehen wir anders, weil wir schauen müssen, wo die Effekte herkommen. Die Verschiebung von Schlüsselzuweisungen, die sich bei einer Umsetzung, insbesondere bei einer vollständigen Umsetzung, der Grunddatenaktualisierung ergeben würde, beruht auf den Rahmenbedingungen, unter denen die Kommunen handeln. Das ist eine empirisch begründete, bedarfsabhängige Verschiebung, die sich aus unserem lange etablierten immer wieder verfeinerten Verfahren der umfangreichen Regressionsrechnung bei der Ermittlung der Bedarfsansätze ergibt. Sie spiegelt letztlich das wider, was in den vergangenen Jahren an Einfluss auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung vorgeherrscht hat und was aufgrund des Einfrierens der Bedarfsermittlung nicht gesehen wurde. Wir haben einfach nicht nachgerechnet, und daraus resultiert ein bestimmter Sprung.

Dass das in Richtung einer Gruppe wirkt, wenn man denn diese Gruppentrennung aufmacht, dass das bestimmte Kommunen trifft, hängt damit zusammen, dass insbesondere der Zentralitätsansatz angestiegen ist und dass auch der Soziallastenansatz steigt, und zwar nicht nur in seiner numerischen Höhe im GFG, sondern zumindest ein Stück weit auch in seinem Verteilungsgewicht. Dem gegenüber steht aber ein deutliches Absinken des Hauptansatzes in seinem Verteilungsgewicht bei gleichzeitig stärkerer Spreizung der Hauptansatzstaffel. Das sind die Effekte, die wir sonst Jahr für Jahr kleiner gesehen hätten. Nach dem FiFo-Gutachten gab es die Überlegung, die Betrachtung auf einen Fünfjahreszeitraum zu verteilen. Dadurch haben wir eine gewisse Stabilisierung, eine gewisse Durchschnittsbildung, schreiben aber Jahr für Jahr die Bedarfsermittlung fort und machen die entsprechenden Anpassungen im GFG.

Die Effekte, die dem jetzt gegenüber gestellt werden sollen, und die – so habe ich Sie verstanden, Herrn Déus – dann einen Kompromiss darstellen sollen, sind bewusste, aktive Eingriffe in das Finanzausgleichssystem. Das ist zum einen die nur hälftige Umsetzung – dazu gleich mehr – und zum anderen die Differenzierung bei der Steuerkraftermittlung. Diese basiert auf zwei bis drei Seiten im Gutachten von Professor Feld und Kollegen und ist letztlich ein Nebenprodukt einer Regressionsrechnung, die nachweist, dass es keine Einwohnerprogression bei der Steuerkraft, bei den Hebesätzen gibt. Das ist aus unserer Sicht weder sachlich noch rechtlich ausreichend begründet. Vor allem aber ist es wie gesagt ein aktiver Eingriff in die Entwicklung der Rahmenbedingungen für die Kommunen.

Gleiches gilt ein Stück weit für die nur hälftige Umsetzung, zu der auch Fragen aufkommen. Es ist richtig, dass die hälftige bzw. stufenweise Umsetzung für uns nicht ganz neu ist, wie die meisten hier im Raum wissen. Wir haben sie beispielsweise vor der

Umsetzung der Ergebnisse der ifo-Kommission gehabt. Man war noch in den Beratungen darüber, welche strukturellen Veränderungen man vornehmen wollte, sah aber auch die Notwendigkeit, vorab zu berücksichtigen, was das Gutachten aufgezeigt hatte. Man hat gesagt: Wir machen zumindest die hälftige Anpassung. – Wir haben es gesehen und es als Städtetag bei der Umsetzung der strukturellen Veränderungen, die sich aus dem sofia-Gutachten ergeben hatten, aktiv eingefordert.

Wenn Sie aufgepasst haben, ist Ihnen etwas aufgefallen: Das waren jeweils Veränderungen, die sich aus strukturellen Veränderungen, aus Eingriffen in die Bedarfsermittlung ergaben, die dann wiederum Verteilungseffekte nach sich zogen. Jetzt haben wir eine Anpassung bei der Hauptansatzstaffel, und wir haben einen harten Eingriff bei der Steuerkraftermittlung, aber wir haben nahezu keine Veränderung bei den Nebenansätzen. Wer genau liest, stellt fest, dass bei den Präferenzindikatoren der Regressionsrechnung die Gruppe der Einwohner unter 15 Jahren angepasst wurde auf die Gruppe der Einwohner unter 17 Jahren. Das ist der einzige Eingriff – wenn man ihn überhaupt als solchen bezeichnen will – bei der Ermittlung der Bedarfsansätze der Nebenansätze.

Vor diesem Hintergrund ist es unserer Ansicht nach nicht angezeigt, eine solche Stufung vorzunehmen. Vielmehr haben diejenigen Kommunen, die jetzt davon profitieren, in den vergangenen Jahren offensichtlich nicht bedarfsgemäße Schlüsselzuweisungen erhalten und haben aufgrund des Einfrierens der Nebenansätze gewissermaßen schon in den Vorjahren den Verzicht geübt, der ihnen jetzt noch einmal mit der abgestuften Umsetzung auferlegt wird, die diejenigen Kommunen, die aufgrund der Effekte weniger Schlüsselzuweisungen erhalten, schonen soll. Ich meine, dass sie nach drei Jahren des Einfrierens aufgrund immer wieder neuer Gutachtenwünsche wegen Zweifeln an der Einwohnergewichtung jetzt zu Recht einfordern dürfen, dass der Finanzausgleich endlich wieder an die aktuelle Datenlage angepasst wird. Wir tragen sonst im Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 immer noch Bedarfssituationen von 2011 mit uns herum.

Weil Herr Kämmerling nach einzelstädtischen Effekten bzw. dem Gesamteffekt gefragt hat, komme ich zur differenzierten Steuerkraftermittlung. Den Gesamteffekt – das haben wir in der Stellungnahme aufgezeigt – beziffern wir auf etwa 109 Millionen Euro in der gestuften Umsetzung. Bei einer schrittweisen Einführung müssen wir also möglicherweise schon für das nächste Jahr einen Effekt befürchten, der doppelt so hoch ausfällt. Wenn wir uns die Entwicklung der Hebesätze insgesamt anschauen und dann überlegen, was obendrauf käme, wenn man diese Gruppen in der Finanzausstattung trennt, müssen wir davon ausgehen, dass die Schere zwischen kreisfrei und kreisangehörig beim gewichteten Hebesatz weiter auseinandergehen wird. 109 Millionen Euro jetzt, im nächsten Jahr die Verdopplung auf gute 220 Millionen Euro, und in den Folgejahren würde dieser Wert unserer Einschätzung nach tendenziell noch weiter nach oben gehen.

Das lässt sich einzelgemeindlich herunterbrechen, diese Modellrechnungen haben wir bei uns in der Geschäftsstelle auch vorgenommen. Drei Beispiele: Für die Stadt Dortmund bedeutet das etwa 9,8 Millionen Euro an Schlüsselzuweisung weniger. Das ist nur der Effekt der differenzierten Steuerermittlung und nicht der andere Wunschcatalog



des Städtetags, den wir natürlich auch durchrechnen können. Für die Stadt Essen sind es 9,2 Millionen Euro und für die Stadt Bonn 6,4 Millionen als Effekte dieser Steuerkraftermittlung.

Das Ganze wird überdeckt – und das ist vielleicht eine schöne Überleitung zur Erhöhung der Finanzausgleichsmasse – von der Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse, die für 22 vorgesehen ist. Unsere Bewertung ist klar und ausnahmsweise einhellig zwischen unseren drei Verbänden: Es ist gut, dass wir hier eine Fixierung auf den Planwert haben, der vor Corona zu erwarten gewesen wäre, und dass das Land aus eigenen Mitteln über den Verbundsatz hinaus etwas beisteuert. Gleichzeitig ist es sehr problematisch, dass diese Aufstockung, wie im Vorjahr auch, mit dem Etikett „Kreditierung“ versehen wird, ohne dass wir genau wüssten, was das Land sich darunter vorstellt.

Wenn Sie die Stellungnahmen querlesen, stellen Sie fest, dass unter anderem gemutmaßt wird, dass binnen zehn Jahren zurückgezahlt werde. Man könnte meinen, dass geschaut wird, ob es ein übermäßiges Wachstum gibt – wer auch immer das definiert –, und das wird abgeschöpft. Es ist ein Kredit mit unklaren Rückzahlungsbedingungen, der natürlich die Planbarkeit in den Städten einschränkt und mit Sorge nach vorne schauen lässt. Dabei haben die Kommunen in NRW mit Blick auf das Auslaufen der Coronabilanzierungshilfe, also der Isolierungsmöglichkeit, schon genug Sorgen für die Zukunft. Insofern kann ich hier nur den Appell aller drei kommunalen Spitzenverbände erneuern, auf die Rückzahlung zu verzichten. Unserer Meinung nach ist nicht ersichtlich, dass es diese Rückzahlungsmöglichkeit in den nächsten Jahren geben wird.

Bei den bedarfsunabhängigen Pauschalen müssen wir unterscheiden. Bezüglich der Aufwands-/Unterhaltungspauschale muss ich nicht alle unsere Kritikpunkte erneuern. Wir sehen Sie weiterhin als systemfremdes Umverteilungsvehikel. Die vergangenen Jahre und insbesondere der Entwurf für das GFG 22 bestätigen letztlich unsere Befürchtungen: Im Sinne einer Salamtaktik – wobei die Dicke der Scheiben manchmal eher denen von Fleischwurstscheiben entspricht – wird die AUP mehr und mehr angefüllt.

(Heiterkeit)

Das zeigt in diesem Jahr insbesondere die Verwendung der frei werdenden rund 30 Millionen Euro aus der Abzahlung des Investitionspakets, die voll und ganz in die AUP fließen. Das halten wir weiterhin für falsch, wir halten die ganze Pauschale für unangebracht. Das heißt aber nicht, dass bedarfsunabhängige Pauschalen im GFG per se verkehrt wären. Wir haben sie auch an anderer Stelle, hier kommt es aber natürlich auf das richtige Verhältnis an. Wir müssen also schauen, dass wir Kommunen zunächst bedarfsabhängig mit Finanzmitteln ausstatten, sodass sie letztlich ihren Anspruch auf Mindestfinanzausstattung erfüllt sehen können. Darüber hinaus haben wir sicherlich die Möglichkeit, das GFG zur Mittelverteilung zu nutzen. Wenn wir die AUP ausklammern, ist es in Nordrhein-Westfalen auch langjährig so, dass ein sehr großer Teil – aus dem Kopf würde ich sagen: etwa 85 % – in den Schlüsselzuweisungen finanzbedarfsabhängig verteilt wird. Ein Vergleich zwischen Bundesländern kann ich ad hoc nicht bieten, aber ich versuche, den Gedanken über das Wochenende zu retten und kann das vielleicht noch nachliefern.

Aus unseren Mitgliedsstädten kann ich berichten, dass die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Pauschalen keine große Rolle spielt. Die Investitionsbedarfe in den Städten, sei es im schulischen oder im sportlichen Bereich, sind so groß, dass da nichts übrig bleibt. Das spricht aber nicht gegen dieses Instrument. Wir haben wahrgenommen, dass das in kleineren Gemeinden anders ist. Das ist nachvollziehbar. Auch wenn es da bislang noch nicht stark genutzt wurde, wird dieses Instrument begrüßt. Es spricht also überhaupt nichts dagegen, das beizubehalten.

Ähnlich kann ich mich zur Neuordnung der Abwassergebührenhilfe äußern. Auch das ist nichts, was seitens unserer Mitglieder intensiv zu betrachten ist. Wir haben uns vom Ministerium recht detailliert schildern lassen, wie man rechnerisch zu den neuen Werten gekommen ist, und zumindest in meinen Ohren klang das überzeugend.

Gibt es noch andere Faktoren für hohe Hebesätze als die fiktiven Hebesätze? – Ich meine, das wird offensichtlich, wenn wir uns anschauen, was hohe Hebesätze in Nordrhein-Westfalen sind: Die haben mit den fiktiven Hebesätzen überhaupt nichts mehr zu tun. Unserer Einschätzung nach, und das zeigt sich auch, wenn man zahlenmäßig ein bisschen in die Analyse eintritt, spielen die fiktiven Hebesätze natürlich eine Rolle bei denjenigen Kommunen, die sich recht nah daran bewegen. Wenn man also seinen Hebesatz auf einen fiktiven Hebesatz festgesetzt hat und der dann durch eine Aktualisierung oder einen aktiven Eingriff des Gesetzgebers angepasst wird, liegt es natürlich nahe, hier nachzuziehen. Wenn es nach oben geht, hat man auch eine gute Begründung für eine Hebesatzerhöhung, da man nicht das Gefühl hat, dass man fiktiv Steuern angerechnet bekommen würde, die man nicht hat, vielmehr holt man das einfach entsprechend nach. Aber das ist letztlich auch alles.

Die Hebesätze, die in Nordrhein-Westfalen problematisch sind und die nordrhein-westfälische Kommunen im bundesweiten Wettbewerb eher schlecht dastehen lassen, sind in erster Linie geprägt von Konsolidierung und der Notwendigkeit, irgendwo Geld zusammenzubekommen. Das hat nahezu keinen Bezug zur Festsetzung der fiktiven Hebesätze im Gemeindefinanzierungsgesetz. Vor diesem Hintergrund ist immerhin zu begrüßen, dass mit dem Wegfall des Einfrierens endlich eine Aktualisierung bei den fiktiven Hebesätzen erfolgen soll. Herr Dr. Busch hat das in seiner Stellungnahme etwas differenzierter dargestellt. Wenn Sie mich fragen, wie die Zahlen, mit denen wir rechnen, zustande kommen sollen: Das ist nicht der Vergleich mit den alten fiktiven Hebesätzen aus dem letztjährigen GFG, sondern der Vergleich der differenzierten fiktiven Hebesätze mit neuen, aktualisierten, etwas höheren fiktiven Hebesätzen, wie sie sich eigentlich für das GFG 22 ergeben müssten.

Zur hälftigen Umsetzung der Nebenansätze habe ich schon ausgeführt, sodass ich hoffe, nicht allzu viel übersehen zu haben. – Ich greife kurz die Frage der AfD auf – ich hoffe, ich habe sie richtig verstanden –: Gäbe es Alternativen zur Aufwands-/Unterhaltungspauschale? – Es gäbe natürlich die Alternative, sie aufzulösen und in die Schlüsselzuweisung zu integrieren. Das mache ich der Einfachheit halber bei Modellrechnungen. Bei der Gelegenheit möchte ich darauf hinweisen, dass das Gutachten von Herrn Feld, das leider auf die eine Regressionstabelle zu den Hebesätzen verkürzt wird, eine ganze Reihe von interessanten Feststellungen getroffen hat. Dazu gehört unter anderem, dass die Einwohnerprogression, die der Gutachter für den nordrhein-westfälischen

Finanzausgleich insgesamt bestätigt, auch bei den Investitionsausgaben abgebildet sei. In unserer schriftlichen Stellungnahme findet sich der Satz, dass man die Mittel, die man jetzt in die AUP schiebt, bzw. die gesamte AUP hätte nutzen können, um eine Investitionspauschale aufzulegen, die diesen gutachterlichen Erkenntnissen mit einer gewissen Einwohnergewichtung folgt. Das wäre eine mögliche Alternative gewesen, mit der Aufwands-/Unterhaltungspauschale umzugehen, ohne sie einfach im Schlüsselzuweisungssystem untergehen zu lassen.

Vorweg geschickt, dass ich kein Jurist bin,

(Zuruf: Das ist natürlich ein Manko! – Heiterkeit)

muss ich auch noch Folgendes sagen: Man kann in den entsprechenden Urteilen des Verfassungsgerichtshofs, insbesondere im Urteil von 1993, nachlesen, was die Voraussetzungen sind. Soweit ich es verstehe, reicht es nicht, nur einzelne Voraussetzungen zu erfüllen, die der Verfassungsgerichtshof nennt, sondern letztlich müsste man alle Voraussetzungen erfüllen. Als Option A nennt der Verfassungsgerichtshof ein finanzwissenschaftlich abgesichertes, einhellig vertretenes Modell, um eine solche Differenzierung sachgerecht zu ermitteln. Ich meine, dass allein die hier eingegangenen Stellungnahmen zeigen, dass das, was sich aus dem Feld-Gutachten ergibt, nicht als eine solche einhellige finanzwissenschaftliche Meinung bzw. finanzwissenschaftliche Methodik verstanden werden kann. Dazu können Herr Thöne und Herr Professor Junkernheinrich nachher sicherlich besser ausführen als ich.

Ein weiterer Punkt ist, dass der Verfassungsgerichtshof den Ball Ihnen im Landtag, also dem Gesetzgeber, zurückgespielt hat und sagt: Wenn wir ein solches Modell nicht haben, aber nicht den einheitlichen Weg gehen und auf die Differenzierung verzichten wollen, dann können wir nur eine Differenzierung nehmen, bei der der Gesetzgeber fest davon überzeugt ist, dass sie auch wirklich trägt und begründet, dass es unterschiedliche Möglichkeiten gibt, Hebesätze in den Kommunen zu erheben. – Wir sind der Überzeugung, dass sich die Differenzierung nach Rechtsstellung nicht trägt. Wir haben noch keine Begründung gelesen, warum gerade der Zustand der Kreisfreiheit bzw. die Rechtsstellung als kreisangehörige Gemeinde beeinflussen soll, wie hoch der fiktive Hebesatz ist. Wenn Sie da dem Verfassungsgerichtshof folgen, müssen Sie sich eigentlich fragen: Ist das wirklich der ausschlaggebende Grund für die Höhe des Hebesatzes in meiner Wahlkreiskommune, oder gibt es nicht ein paar andere Einflussgrößen? – Herr Dr. Busch hat mit seiner Regressionsrechnung aufgezeigt, was sich zahlenmäßig ableiten lässt. Bei Herrn Junkernheinrich liest man einige Gedanken, die erklären können, welche Hintergründe die jeweiligen Hebesätze haben. Allein die Rechtsstellung kreisfrei bzw. kreisangehörig ist es aus unserer Sicht jedenfalls nicht.

**Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen e. V.):** Das war lang, ich muss schauen, ob ich es kürzer schaffe.

(Heiterkeit)

Herr Déus hatte mit der Frage nach einer Gesamtbewertung eingeleitet. Ich denke, das kann man in der Tat so differenzieren bzw. absichten, wie Herr Holler das in seinem Beitrag gemacht hat. Da ist einmal die Frage nach einer auskömmlichen Finanzausstattung

der Kommunen insgesamt. Hier sind wir in der Tat nicht weit auseinander. Die Aussage ist und bleibt: Die Kommunen waren in der Vergangenheit strukturell unterfinanziert, und sie bleiben es auch. Wir müssen leider feststellen, dass wir, anstatt dieses Problem wirklich zu lösen, zunehmend kreativ werden bei dem Versuch, Hypotheken für die Zukunft zu bestellen. Das können andere Formen der Aufnahme von Liquiditätskrediten über Wertpapieranleihen sein, Kreditierungen im kommunalen Finanzausgleich, von denen niemand weiß, wann sie wieder zurückgeführt werden können, oder die Isolierung von COVID-Schäden in den Haushalten, bei denen wir jetzt schon wissen, dass wir sie über viele Jahre hinweg werden abbezahlen müssen. Das ist ein Problem, das ich in den Raum stellen will. Insofern können wir jeden Vorschlag, der in Richtung einer Erhöhung der Verbundquote geht, nur unterstützen. Auch die Aussage, dass es nicht absehbar sei, wie wir diese Kreditierung wieder zurückführen sollen, würde ich eins zu eins unterschreiben wollen.

Das ist nichts, was nur in diesem GFG so ist, sondern auch im Rückblick auf längere Zeiträume. Die Frage der strukturellen Unterfinanzierung bleibt ungelöst. Aber auch der Mangel muss sachgerecht verteilt werden, und das schließt unseres Erachtens aus, dass sich eine Gruppe von Empfängern exklusiv auf das Argument der allgemeinen Finanznot beruft, um jede Korrektur zu ihren Lasten zu unterbinden.

Ich möchte gerne auf einige Aussagen eingehen, die nicht unkommentiert im Raum stehen bleiben sollten: Dazu gehört die immer wieder zu lesende Behauptung, der kommunale Finanzausgleich würde immer mehr Mittel in den kreisangehörigen Raum lenken. Wir hören dieses Argument gerade im Zusammenhang mit der Aufwands-/Unterhaltungspauschale. Ich möchte nur dran erinnern – Herr Holler hat es auch schon gesagt –, dass immer noch 84 % der GFG-Mittel in Form von Schlüsselzuweisungen verteilt werden. Wenn man sich das über einen längeren Betrachtungszeitraum hinweg anschaut, dann sieht man, dass vom Jahr 2000 an bis in dieses Jahr hinein die Schlüsselzuweisungen für Einwohner des kreisangehörigen Raums um 54 % gestiegen sind. – Damit nicht der Vorwurf aufkommt, wir würden hier Ungleiches miteinander vergleichen: Ich spreche von der Summe der Zuweisungen auf der Ebene der Gemeinden und Kreise. – Das hört sich gut an, aber im selben Zeitraum sind die Schlüsselzuweisungen für die Einwohner kreisfreier Städte um 141 % angestiegen. In absoluten Zahlen: Derzeit gibt es für Einwohner der kreisfreien Städte durchschnittlich 767 Euro, im kreisangehörigen Raum sind es 418 Euro. So viel zur Frage, wie sich der kommunale Finanzausgleich in den vergangenen Jahren entwickelt hat.

Jetzt zur Frage der Bemessung des Bedarfs auf der einen Seite und zur Bemessung der Finanzkraft auf der anderen Seite und dazu, wie wir zur Grunddatenaktualisierung stehen – ich sage es ganz offen: Wir haben trotz der vielen Gutachten immer noch unsere Probleme mit der Art der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs. Wir müssen aber zur Kenntnis nehmen, dass man, solange man immer mit dem gleichen Argument an die Überprüfung dieser Systematik herangeht, auch immer die gleiche Antwort bekommt. Wenn man das sozusagen als Prämisse geschluckt hat, ist die Grunddatenaktualisierung innerhalb des Systems folgerichtig. Wir können nicht vorrechnen, dass das irgendwie falsch wäre. Von daher ist eine Anpassung der Grunddaten für einen Gesetzgeber, der dieser Logik folgt, im Prinzip konsequentes Verhalten. Die Frage, ob das in ein oder zwei Schritten passieren muss, ergibt sich weniger aus

diesen Berechnungen, vielmehr verbuche ich das unter der Kategorie Erwartungsmanagement. Es ist im Grunde genommen eine politisch zu entscheidende Frage, ob man die Veränderungen, die mit diesen Anpassungen einhergehen, für so gravierend hält, dass man sagt: Okay, ich muss den Kommunen Zeit geben, sich auf diese Veränderungen einzustellen. – Das betrifft sowohl den Bereich der Grunddatenanpassung als auch den Bereich der differenzierten Hebesätze, auf den ich gleich noch zu sprechen komme. Ich sage nur, dass es, wenn man es denn macht, nur konsequent ist, das für beide Bereiche zu machen. Es wäre schwer zu vermitteln, den einen vollständig umzusetzen und den anderen nicht. Wenn man es tatsächlich als Erwartungsmanagement sieht, dann müsste man es für diese Veränderungen einheitlich machen.

Jetzt zum spannenden Thema „differenzierte Hebesätze“: Wenn ich es richtig sehe, wird nicht in Abrede gestellt, dass das Hebesatzniveau bei kreisfreien Städten ein anderes ist als bei den kreisangehörigen Kommunen. Das ist ja auch relativ offensichtlich, dazu muss man sich bloß die Daten von IT.NRW anschauen. Auch im Jahre 2021 gibt es da wieder ein beträchtliches Delta: zwischen 50 und 60 Punkten bei der Gewerbesteuer, auch bei der Grundsteuer B. Gerne wird in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass der Grund für diese Differenzen die nackte Not sei. Herr Dr. Busch stellt in seiner Stellungnahme einen Zusammenhang mit den Kassenkrediten in den Kommunen her. Das klingt zunächst sehr einleuchtend, aber spätestens bei einem Blick in andere Bundesländer bekommt man einen anderen Eindruck. Interessanterweise lässt sich dieses Niveaufälle zwischen kreisangehörig und kreisfrei, zwischen groß und klein in so ziemlich jedem Flächenland beobachten. Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen sind Länder, in denen es den Kommunen eigentlich recht gut geht. Zusammengenommen betragen die Kassenkredite der Kommunen in diesen Ländern – ich bleibe jetzt mal bei diesem Punkt – nicht einmal ein Zehntel des Wertes aus NRW, trotzdem haben wir ein vergleichbares Bild bei den Hebesätzen. Das deutet aus unserer Sicht darauf hin, dass es weniger auf die finanzielle Situation der Kommunen als auf die Rahmenbedingungen ankommt. Hat man beispielsweise gute Verkehrsanbindungen, schnelles Internet, Nähe zu Zulieferern und Universitäten oder attraktive Kultur- und Freizeitangebote für die Mitarbeiter von Unternehmen, lassen sich dauerhaft andere Sätze durchsetzen als bei Fehlen dieser Voraussetzungen. Das hat man in kreisfreien Städten typischerweise eher als im kreisangehörigen Raum.

Herr Mostofizadeh hat es mit seiner spannenden Frage auf den Punkt gebracht: Wie sieht es hier mit der Gleichbehandlung aus, und ist das, was da geplant ist, rechtlich zulässig? Zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit haben wir in unserer Stellungnahme relativ umfassend ausgeführt. Ich darf auf das Gutachten von Herr Professor Michael Droege verweisen, das schon ein paar Jahre alt ist, aber in keiner Weise an Aktualität eingebüßt hat. Ich will einen Punkt hervorheben, weil ich meine, dass hier ein Kardinalfehler in der logischen Konsequenz einiger Stellungnahmen liegt. Es wird davon ausgegangen, dass eine Differenzierung von Hebesätzen rechtfertigungsbedürftig sei, ein Verzicht auf diese aber eher nicht. Das ist meines Erachtens ein riesiger logischer Brudel, der die Frage, was eigentlich rechtlich zulässig ist, vielleicht in einem etwas anderen Licht erscheinen lässt. Der Gleichbehandlungsgrundsatz besagt in der ständigen Auslegung durch alle Gerichte, dass der Staat nicht ohne Grund Gleiches ungleich und Ungleiches gleich behandeln dürfe. Ich bitte Sie, in diesem Zusammenhang

einen Blick auf die Grafik auf Seite 6 unserer Stellungnahme zu werfen. Da haben wir Ihnen aufgezeigt, wie sich in den Jahren seit 2006 die tatsächliche Steuerkraft der Städte und Gemeinden zu der in den Gemeindefinanzierungsgesetzen fiktiv ermittelten verhält. Es zeigt sich durchgängig das gleiche Bild: Die fiktive Steuerkraft liegt unter der realen, weil wir aus politischen Gründen die Hebesätze nicht als rechnerische Mittel festsetzen, sondern Abschläge vornehmen. Das ist die logische Konsequenz, aber mit einem ganz erheblichen Unterschied zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum. Jedes Jahr verbleibt den kreisfreien Städten ein Delta von 500 Millionen Euro als unangerechneter Betrag, der im kommunalen Finanzausgleich keine Berücksichtigung findet. Das ist eine eklatante Ungleichbehandlung, die sich als Konsequenz einheitlicher Nivellierungshebesätze ergibt.

Mit welcher Rechtfertigung – ich drehe das jetzt um – verzichtet der Gesetzgeber in diesem Bereich auf eine Differenzierung, wenn dieser Befund so eindeutig ist? Die Frage, die sich der Landtag stellen muss, ist nicht die, ob es möglicherweise bessere Kriterien für eine Differenzierung gibt. Das ist in mehreren Gutachten erwähnt worden. Ich habe Verständnis für diejenigen Finanzwissenschaftler, die sagen: Dieses System scheint noch nicht alles herzugeben, was wir an Kriterien liefern könnten, wenn wir das alles sehr gründlich untersuchen würden. – Von mir aus können wir gerne darüber reden, ob wir zukünftig vielleicht noch ein besseres System finden. Aber die Frage ist, was die reale Steuerkraft besser abbildet. Der Auftrag des Verfassungsgerichtshofs ist, die reale Steuerkraft möglichst sachgerecht bzw. realitätsgerecht abzubilden. Bezüglich des Verzichts auf die Hebesätze bzw. der möglicherweise etwas groben Differenzierung zwischen kreisfrei und kreisangehörig ist die Antwort in meiner Grafik glasklar: Die Differenzierung kommt diesem Verfassungsauftrag wesentlich besser entgegen als der Verzicht auf die Differenzierung. Deswegen ist auch mein Urteil klar: Juristisch ist das möglich. Wenn der Verfassungsgerichtshof in der Vergangenheit keine Probleme mit einheitlichen fiktiven Hebesätzen hatte, kann er Ihnen auf Grundlage dieses Befundes nicht vorhalten, dass Sie sich nicht im Rahmen Ihres Ermessensspielraums bewegt hätten. Sie haben auf Feststellungen reagiert, die relativ eindeutig sind, und insofern habe ich, was die rechtliche Haltbarkeit angeht, überhaupt keine Bedenken.

Es wurde nach Abwassergebühren gefragt. Herr Déus, ich muss gestehen, dass ich die Antwort im Moment schuldig bleiben muss. Wir haben keine Rückmeldungen von den Kolleginnen und Kollegen, die das bei uns im Haus verantworten, was ich so gedeutet habe, dass es dagegen keine Einwände gibt. Ich werde aber explizit nachfragen. Sollte sich irgendetwas anderes ergeben, würden wir das relativ kurzfristig nachreichen.

Herr Höne, die hälftige Umsetzung habe ich angesprochen. – Die Verhältnisse in anderen Bundesländern: Nach meiner Kenntnis gibt es dieses Instrument der Pauschalen auch in anderen Bundesländern und in anderen Finanzausgleichsgesetzen. Ich bin im Moment aber ein bisschen überfragt, welchen Umfang die da annehmen, das müsste ich mir anschauen. Aber es ist wie gesagt ein gängiges Instrument in allen Finanzausgleichen. Es ist auch überall das gleiche Bild: Das Gros der Gelder wird über die Schlüsselzuweisungen und ein weitaus geringerer Teil über solche Pauschalen verteilt. Vom Prinzip her findet man das aber eigentlich überall.

Ich meine, Herrn Mostofizadeh habe ich auch geantwortet. – Dann bin ich wohl, wenn auch nicht in der gehörten Reihenfolge, auf alle Fragen eingegangen.

**Martin Stiller (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Um Sie nicht zu lange auf die Folter zu spannen und um es nicht zu lang werden zu lassen, möchte ich nur ergänzen. Ein Punkt, der uns eint, betrifft die Aufstockung und Kreditierung. Dazu ist viel gesagt worden, deswegen halte ich es kurz. Wir sind dankbar für die Aufstockung, für die Stabilisierung im GFG gewesen. Wir haben kritisiert und kritisieren weiter, dass das Geld zurückzuzahlen ist. Auf die Kommunen kommt eine Belastungstrias zu: die allgemeine Situation bezüglich der Altschulden, die zurückzuzahlende Coronaisolation und die GFG-Kreditierung. Ab den Jahren 2022, 2023 und später 2024, 2025, wenn auch die Isolation zurückzuzahlen ist, wird es schwierig werden. Wir bitten also um Berücksichtigung dieser Belastungstrias. Vielleicht kann man in künftigen Jahren noch ein bisschen an dem Wort „Kreditierung“ schrauben.

Nach der Vorbemerkung, dass das GFG kein politischer Basar sein darf, sondern vielmehr juristisch stichfest sein muss, komme ich zur von Herrn Déus gestellten Frage nach dem Kompromiss im gesamt kommunalen Verbund: Natürlich besitzt der Landesgesetzgeber einen Ermessensspielraum, und wir kommen zu dem Schluss, dass im Rahmen dessen mit Augenmaß und auf Ausgewogenheit und Stabilität bedacht gehandelt wird. Insofern sind wir sehr zufrieden, wie einerseits die Grunddatenaktualisierung und andererseits die Einführung der differenzierten Hebesätze ausfallen. Klar muss nämlich sein: Gerade in dieser Coronasituation müssen wir darauf achten, die Kommunen nicht übermäßig zu belasten. Wenn es zu starken Verschiebungen kommt – egal, in welche Richtung; das ginge auch in Richtung der kreisfreien Städte so –, könnte das die Kämmerer vor große Schwierigkeiten stellen. Genau das versucht die Landesregierung zu vermeiden. Ich meine, das ist hier zu loben, in jedem Fall trifft es auf unsere Zustimmung.

Zu den differenzierten Hebesätzen hat Herr Hamacher sehr pointiert ausgeführt, das kann ich im Grunde genommen gar nicht toppen, aber ich versuche mich trotzdem an einer kleinen Ergänzung. Ich bin Jurist und kein Finanzwissenschaftler, aber beim Studium des Gutachtens des Walter Eucken Instituts ist mir aufgefallen, dass die Regressionsanalyse hinsichtlich der Einwohnerprogression anscheinend keiner qualitativen Bewertung bedarf: Das ist so, also muss es so sein. – Aus meiner Sicht wird qualitativ kaum begründet, warum das eigentlich so ausfällt und was die Gründe dafür sind. Bei der Einführung der differenzierten Hebesätze wird jetzt aber kritisiert, dass hier die qualitative Begründung fehlen würde. Ich meine, das erlaubt die Frage, warum wir dann eigentlich der Finanzwissenschaft so umfassend trauen und sagen: Alles klar, die haben so gerechnet, das muss so sein. – Gleichzeitig sagen wir bei einer anderen Sache: Das wollen wir aber jetzt qualitativ begründet wissen. – Vielleicht liegt das an den hohen Finanzbedarfen, vielleicht aber auch an den enormen Ausgaben.

Ehrlich gesagt überzeugt mich das Argument nicht, dass nur in den kreisfreien Städten der Finanzbedarf so hoch sei. Düsseldorf, Münster oder Bonn etwa sind keine Städte, denen ich attestieren würde, vollkommen notleidend zu sein. Bei einem fiktiven Hebesatz für kreisfreie Städte von 435 hat Düsseldorf einen Hebesatz von 440, Münster

einen von 460, also auch deutlich darüber, und Bonn einen von 490. Letztere Stadt liegt damit über dem Hebesatz von Gelsenkirchen, der sich auf 480 beläuft. Das qualitative Argument, das hier vorgebracht wird, dass es nur an den Notsituationen liege, hat mich als Jurist nicht unbedingt überzeugt.

Bezüglich der rechtlichen Zulässigkeit kann ich nur dem zustimmen, was Herr Hamacher gesagt hat; ich will es nicht wiederholen. – Zur Grunddatenaktualisierung: Ich meine, die Grunddatenaktualisierung bzw. die hälftige Umsetzung in den vergangenen Jahren erfolgte nicht, weil es strukturelle Anpassungen waren, also auf Grundlage eines methodischen Arguments, sondern vielmehr wurde vom Ende her gedacht. Man wollte zu große Umwälzungen verhindern, genau das ist die Argumentation in der rechtlichen Begründung des Gesetzes. Man beruft sich nicht – wie Herr Holler es darstellte – auf methodische Gründe, sondern denkt vom Ende her. Das ist genau das Argument, das wir damals bemüht haben und dieses Jahr wieder bemühen können. Insofern meine ich, dass die Landesregierung hier alles richtig macht.

Alternativen: Dazu sei in den Raum gestellt, dass es sicherlich eine Alternative wäre, die Verbundmasse zu erhöhen. Ein anderer Punkt wurde in der gestrigen Anhörung zum Landeshaushalt angesprochen: Auch das Thema „Förderprogramme“ kann man im GFG-Kontext denken. Wenn man Förderprogramme aufbricht und das Geld, das dort frei wird, in das GFG steckt, wird die GFG-Masse insgesamt vielleicht für alle auskömmlicher sein.

Der letzte Punkt betrifft die Waldschadenshilfe. Ich möchte Sie auf eine kleine Wanderung mitnehmen, die ich am vergangenen Samstag im Kreis Olpe auf die Hohe Bracht gemacht habe. Das ist ein Bereich, der völlig vom Borkenkäfer zerfressen ist. Ich bin über Flächen gewandert, auf denen kein Baum mehr steht. Im Nachhinein habe ich festgestellt, dass ich zunächst durch Wald der Gemeinde Lennestadt und dann durch kreiseigenen Wald gelaufen bin. Es besteht die Gefahr, dass der eine Teil des Forstes in zehn Jahren aufgeforstet ist und der andere Teil nicht. Ist das zu erklären? – Wald ist Wald, sage ich. Wir kommen dem Prinzip der interkommunalen Gerechtigkeit nicht nach, wenn wir die Waldschadenshilfe, so wie das Gesetz es vorsieht, nur für Gemeinden anwenden. Es gibt auch keinen sachlichen Grund, den einen Teil meiner Wanderstrecke aufzuforsten, den andern Teil aber nicht. Insofern bitte ich Sie, darüber noch einmal nachzudenken.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Ich darf den Vertreter des Landschaftsverbands Rheinland, Herrn Soethout, und den des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe, Herrn Könnecker, bitten, sich bezüglich der Beantwortung der gemeinsam an sie gerichteten Fragen ein wenig abzusprechen.

**Guido Soethout (Landschaftsverband Rheinland):** Ich will mich auf zwei Fragestellungen fokussieren, die insbesondere in Richtung Landschaftsverbände hervorgebracht worden sind: Wie wirkt sich die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse auf die Landschaftsverbände aus? Was bedeutet der Verzicht auf Kreditierungen?

Wir sind im Moment dabei, einen Haushalt für die Jahre 22 und 23 aufzustellen, einen Doppelhaushalt. Die Botschaft des Landes zu den Eckpunkten des GFG, dass die



Finanzausgleichsmasse aufgestockt werde, hat uns natürlich froh gestimmt, da wir schon in arger Sorge gewesen waren. Was bedeutet diese Aufstockung materiell für uns? – Über die Teilschlüsselmasse kommt direkt mehr an, aber über den Umweg der Umlagegrundlagen, also die Schlüsselzuweisungen, die bei den Mitgliedskörperschaften ankommen, wirkt sich das auch auf die Steuerkraft aus. Insgesamt macht das bei uns ca. 90 Millionen Euro aus. Das ist eine ganze Menge und bewirkt sehr viel beim Umlagesatz.

Wie funktioniert der Haushalt eines Landschaftsverbandes? – Wir sind Träger der Eingliederungshilfe, die 2020 durch die Jahrhundertreform neu ausgerichtet worden ist. Da sind sehr viel höhere Leistungen manifestiert worden, es wird mehr Leistungsempfänger geben. Die Eingliederungshilfe ist auch stärker bei den Landschaftsverbänden zentriert worden. Etwas mehr als 80 % unseres Haushalts betrifft die Eingliederungshilfe. Hinter der Eingliederungshilfe stehen Kosten, das ist Menge mal Preis. Es geht um Leistungseinheiten, die erbracht werden und Löhne, die dahinterstehen. Jährlich 2 % gibt es wegen der Tarifabschlüsse als Kostenaufwuchs; dagegen kommt man nicht an, das ist eine Wirklichkeit. Es gibt außerdem das Phänomen, dass Eingliederungshilfe immer noch eine Dynamik hat, da immer mehr Menschen in das System kommen. Glücklicherweise ist die Versorgung inzwischen sehr gut und die Steigerungsrate ist nicht mehr so hoch wie im vergangenen Jahrzehnt. Laut unserer Berechnungen liegt sie aber immer noch bei 1,7 % im Jahr. Es gibt also zwei Trigger, die dazu führen, dass der Haushalt per se um 3,5 bis 4 % steigt.

Im Zusammenhang mit dem BTHG haben wir die Situation gehabt, dass der Doppelhaushalt 2021 durch die neuen Leistungen, die in das System gekommen sind, mit einem Einmalaufwuchs versehen wurde. Anfänglich sind wir von 50 Millionen Euro ausgegangen, das wird sich noch etwas erweitern. Durch die Pandemie gibt es bei der Umsetzung ein Time-Lag. Was bedeutet das? – Ein relativ großer und stetiger Kostenapparat, der immer noch ein ordentliches Wachstum hat, stößt auf die Pandemie. Pandemie bedeutet für uns, die Einnahmenseite anschauen zu müssen. Die Einnahmenseite besteht im Wesentlichen aus Deckungsmitteln, die sich aus den Schlüsselzuweisungen und den Umlagen, die die Umlagezahler entrichten, zusammensetzen. Jeder Euro, der nicht als Schlüsselzuweisung kommt, wird zusätzlich zur Umlage, weil in einem ersten Abzug die Schlüsselzuweisungen von den Kosten heruntergerechnet werden und die Differenzmenge – das ist der Rechnungsmodus – dann in einen Prozentsatz, der sich an der Steuerkraft bemisst, umgerechnet wird.

Es ist natürlich sehr einfach, wenn man sagt: Okay, die Welt ist immer in Ordnung, der Prozentsatz variiert nur. – Wir haben aber angesichts der bekannt gewordenen Herbststeuerschätzung und der Frühjahrssteuerschätzung sehr früh erkannt, dass der kommunalen Szene im Verlauf der Strecke einiges fehlen wird. Wir haben die vorgelegten Modellrechnungen für uns einmal durchgerechnet. Demnach werden dem Landschaftsverband Rheinland in den Jahren bis 2025 über 1 Milliarde Euro fehlen, wenn man den Umlagesatz, den wir in der Mittelfristplanung haben, so stehen lassen würde.

Was tut man da? – Wir haben uns sehr früh dafür entschieden, ein Konsolidierungsprogramm über 175 Millionen Euro aufzulegen. Für das Land ist das nicht viel, für einen Landschaftsverband mit Eingliederungshilfe ist das sehr viel. Wir haben vor, mit

der Haushaltseinbringung unsere komplette angesammelte Ausgleichsrücklage bis zum Ende der Mittelfristplanung aufzuzehren. Die Differenz, die dann bleibt, ist immer noch hoch. 2021 haben wir noch eine Subventionierung unserer Einnahmenseite durch die Gewerbesteuerrückerstattung bzw. den Gewerbesteuerausgleich, die dankenswerterweise von Bund und Land finanziert worden sind. Die kreditierte Aufstockung der Finanzschlüsselmasse 2021/2022 hat dafür gesorgt, dass es uns 2021 erspart geblieben ist, einen Nachtragshaushalt zu machen. Auch für 2022 gibt es Gewissheit, mittels des Gewerbesteuerausgleichs, der hälftig in das Jahr 22 hineingeht, einen stabilen Haushalt aufstellen zu können. Aber wenn diese Aufstockung 2023 wegfällt, gibt es einen sehr harten Bruch. Für das Jahr 2022 haben wir bei der Landschaftsumlage 15,2 % geplant, dann gibt es einen Aufwuchs auf 16,65 %.

Warum ist das so? – Weil viel zu wenig Steuerkraft im System ist. Nach den Berechnungen wird das wohl so weitergehen, und wir werden das alte Niveau erreichen, wenn wir fast am Ende dieser Dekade sind. Damit komme ich zu den Ausführungen meiner Kollegen: Natürlich hat das auch mit ohnehin nicht auskömmlicher Finanzausstattung, mit Unterfinanzierung und mit Konnexität bzw. fehlendem Ausgleich von zusätzlichen Kostenaufwüchsen, die in das System kommen, zu tun. Neben dem BTHG haben wir auch das WTG, und es gibt viele andere Beispiele. Ich darf vielleicht noch anführen, dass das Angehörigen-Entlastungsgesetz auch eine Menge kostet, weil auf der kommunalen Seite nicht mehr sehr viele Einnahmen generiert werden.

Deswegen gibt es ein klares Plädoyer dafür, dass eine Kreditierung kontraproduktiv ist. Auch das, was wir in den nächsten Jahren an Schlüsselzuweisungen zu erwarten haben, würde abgeschmolzen werden und die kommunale Familie nach dieser Rechnung zusätzlich belasten. Wobei durch coronabedingte Eliminierungen ohnehin noch zu tragende Lasten in den Büchern stehen. Von zwei Seiten kommen also Elemente hinein und befrachten ein sowie schon unterfinanziertes System. Wir plädieren also wie gesagt dafür, von einer Kreditierung abzusehen und außerdem dafür, mit Blick auf die Finanzausstattung der Landschaftsverbände darüber nachzudenken, die 23-prozentige Ausstattung stufenweise zu erhöhen.

**Thomas Könnecker (Landschaftsverband Westfalen-Lippe):** Ich möchte nicht zu viel wiederholen. Die Gemengelage beider Landschaftsverbände ist bekanntlich gleich, die Grundfinanzierungssystematik ist gleich. Ich würde mich gerne darauf beschränken, einige Aspekte etwas pointierter in den Vordergrund zu stellen.

Das GFG ist für uns die eine maßgebliche Ertragsposition, das ist richtig. Herr Soethout hat aber zutreffenderweise gesagt, dass wir das natürlich immer im Verhältnis zu unserer Aufwandsseite sehen müssen. Wir sind dem Land dankbar, dass es die Finanzausgleichsmasse für das GFG 22 deutlich erhöht hat. Das bringt uns, das muss man ehrlicherweise sagen, deutlich höhere Schlüsselzuweisungen, die uns für 22 natürlich entlasten. Der Forderung bzw. dem Wunsch, auf die Kreditierung zu verzichten, schließe ich mich natürlich an, weil uns das Planungssicherheit geben würde.

Eine Frage lautete, welche Handlungsspielräume eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse ermöglicht. Wir haben dann höhere Schlüsselzuweisungen und mittelbar über die Schlüsselzuweisungen der Mitgliedskörperschaften auch höhere Umlagegrundlagen,

das heißt, unsere Ertragsseite wird gestärkt. Ich möchte zwei Brücken schlagen. Die erste Brücke – Herr Kollege Soethout hat dazu auch schon ausgeführt – führt zu unserer Aufwandsseite. Diese Aufwandsseite steigt exponentiell und stärker an als das, was wir als Entlastung auf der Ertragsseite durch die Erhöhung der GFG-Finanzausgleichsmasse haben.

Stichwort „BTHG“: Ich weiß, dass ich hier nicht im Sozialausschuss bin, aber ich möchte trotzdem unterstreichen, dass wir als Landschaftsverbände ein Klumpenrisiko – ich darf es einmal so bezeichnen – haben. Knapp 90 % unseres Haushalts, der LWL-Haushalt beläuft sich auf 3,6 Milliarden Euro, sind Sozialleistungen, im Wesentlichen Eingliederungshilfe. Die Steigerungssätze darf ich als bekannt unterstellen. Wir haben allein in dem Bereich im Jahresdurchschnitt üblicherweise Steigerungssätze von 100 Millionen Euro, ohne BTHG. Dieses ist für uns nur zum Teil bezifferbar und, wenn wir jetzt den künftigen Haushalt planen, immer noch mit etlichen weißen Flecken versehen – das muss man fairerweise sagen. Das heißt, wir rechnen mit deutlichen Steigerungen. Die zeigen sich jetzt schon in der Bewirtschaftung für 21 und haben sich auch im Jahresabschluss für 20 gezeigt.

Was will ich damit sagen? – Wir sind froh und dankbar, dass uns über das GFG 22 eine Entlastung zuteilwird, bitten aber auch darum, im Blick zu behalten, dass die Aufwüchse auf der anderen Seite exponentiell sind und uns in die Lage bringen, unsere Ausgleichsrücklage mehr oder weniger auf null zu fahren. Kollege Soethout sagte, dass sie das jetzt auch im Mittelfristzeitraum machen würden. Wir wollen nicht ganz auf null gehen, aber wir fahren es im Prinzip auch auf ein entsprechendes Niveau herunter. Unsere Handlungsspielräume und Steuerungsmöglichkeiten sind begrenzt. Welche Handlungsspielräume hat der Landschaftsverband und inwiefern kann er steuern, wenn 90 % seines Haushalts vom Begleichen gesetzlicher Ansprüche bestimmt werden?

Ich komme zur zweiten Brücke, die ich schlagen möchte. Ich weiß, dass wir hier in einer Anhörung für das GFG 2022 sind, aber Herr Soethout hat zutreffenderweise gesagt, dass es uns 22 helfe, die dunklen Wolken jedoch 23 aufzögen. Wir haben dann massive Steigerungsraten unseres Hebesatzes. Die Stellungnahmen unserer Mitgliedskörperschaften sind da eindeutig, die kommunalen Spitzenverbände haben sich ebenfalls entsprechend geäußert. Wir müssen uns zu einem wesentlichen Teil über die Umlage finanzieren, und der Umlagesatz wird 23 exponentiell steigen, und zwar in einer Größenordnung zwischen 1 und 1,5 %, also im dreistelligen Millionenbereich.

Vor diesem Hintergrund möchte ich nachdrücklich dafür werben, das GFG 23 in den Blick zu nehmen. Es geht nicht nur darum, auf die Kreditierung zu verzichten, sondern auch darum – wie in unserer Stellungnahme gefordert –, für 23 eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse ins Auge zu fassen, um uns zumindest für dieses Jahr Planungssicherheit zu geben. Es gilt, eine nachhaltige Stärkung der Kommunalfinanzen umzusetzen, und das ist für uns ein ganz wesentlicher Baustein dieser Nachhaltigkeit.

**Mike-Sebastian Janke (Kreis Unna):** Herzlichen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, hier vortragen zu dürfen. Ich bin im Wesentlichen zur Kreditierung der Aufstockung gefragt worden, und will dazu kurz Stellung nehmen. Als jemand aus der

kommunalen Praxis will ich das mit einer Anmerkung verbinden: Ich habe ehrlich gesagt ein Problem mit der Aufstellung eines Haushalts, der sowohl in der Darstellung als auch in der Mittelfristigen Finanzplanung nichts mit der Realität zu tun hat. Die Kollegen haben dazu ausgeführt, und ich will es unterstreichen: Das ist tatsächlich nicht das Papier wert, auf dem es steht. Wenn ich die Isolierung nach CIG und die Aufstockung sehe, die in den nächsten Jahren wieder zurückgeführt werden muss, möchte ich – wenn ich das an dieser Stelle darf – dafür werben, darüber nachzudenken, diese Kreditierung in den nächsten Jahren aufzugeben und das dankenswertere Weise zur Verfügung gestellte Geld, das über das GFG 22 und auch schon 21 zur Verfügung gestellt worden ist, im kommunalen Raum zu belassen.

Warum? – Auch das ist angesprochen worden, deswegen in der notwendigen Kürze: Die Aufgaben häufen sich, die Sozillasten sind auf der Grundlage vollkommen unterfinanzierter kommunaler Haushalte nicht mehr zu bewältigen. Wir werden in den nächsten Jahren die mit dem Investitionsstau und den Zukunftsaufgaben einhergehenden Kosten sowieso nicht tragen können. Wenn dann auch noch diese Mittel abgezogen werden, weiß ich nicht, wie die Bewältigung der Aufgaben in Zukunft finanziert werden soll. Das sage ich mit Blick auf den Kreishaushalt bzw. die zehn Städte und Gemeinden im Kreis Unna, die ich durch die Kommunalaufsicht sehr gut kenne.

Kurzfassung: Sie sollten darüber nachdenken, die zur Verfügung gestellten Mittel nicht abzuziehen. Ich meine, das wäre ein wichtiger Beitrag, um zu verhindern, dass die Pandemie in den kommunalen Haushalten noch stärker als Wirtschafts- und Finanzkrise durchschlägt.

**Bernd Essler (Verein für Kommunalpolitik NRW e. V.):** Ich möchte mich zunächst für die Einladung und die Gelegenheit, hier Stellung nehmen zu können, bedanken. Ich habe zwei Fragen gestellt bekommen. Die eine betrifft die Pauschalierung, dahinter liegt die Fragestellung, ob es die richtige Methodik ist, mit der hier die Umverteilungsmasse berechnet wird. Das ist ja nicht nur die Pauschalierung, das sind letztendlich auch die Fiktionen und die Frage, ob die Verteilungsmasse überhaupt bedarfsgerecht ist und genügt.

Wir haben vorhin von vielen Seiten gehört – und das bestätigt die Realität –, dass Kommunen strukturell unterfinanziert sind. Was steht dahinter? – Wie mein Vorredner gerade ausführte, steigt die Aufwandsseite extrem: zunehmende Aufgaben, Löhne, Material, und das Material ist mit steigenden Kosten verbunden. Der Investitionsstau bei den Kommunen leitet sich daraus ab, da er dadurch entstanden ist, dass die Kommunen wegen ihrer Sorgen bezüglich der Finanzlage die entsprechenden Fachabteilungen nicht richtig bzw. nicht ausreichend besetzt haben. In meiner Heimatkommune mit einem relativ kleinen Haushalt von knapp 300 Millionen Euro hat sich der Investitionsstau seit meiner Tätigkeit im Stadtrat von 40 Millionen Euro in 2014 auf mittlerweile 130 Millionen Euro gesteigert. Daran kann man ablesen, was das für Wirkungen hat. Das Aufschieben der Investitionen führt nämlich nicht dazu, dass sie irgendwann unter den Tisch fallen, vielmehr müssen sie nachgeholt werden, und zwar vor dem Hintergrund permanenter Kostensteigerungen.

Wir haben im Moment die Situation, dass sich die notwendige Investitionssumme ungefähr alle fünf Jahre verdoppelt. Es lässt sich also leicht ausrechnen, wie viel Geld mehr aufgewendet werden muss, um das zu erreichen, was man ursprünglich geplant hatte. Hinzu kommt, dass die Kostensteigerungen nicht aufhören, sondern in gewissen Materialbereichen weitergehen. Das betrifft übrigens auch die Abwassersituation, weil viele Dinge, die dort längst hätten erledigt werden müssen, natürlich nicht erledigt werden, stattdessen wird abgewartet, bis der eine oder andere Sammler in sich zusammenbricht und dann durch Notmaßnahmen gestützt werden muss.

Wir sind der Meinung, dass die kommunalen Finanzen nicht in der nötigen Transparenz dargestellt werden. Warum ist das so? – Weil nicht zwischen Pflichtaufgaben, dem Aufwand für Pflichtaufgaben und den freiwilligen Leistungen unterschieden wird. Würde man diese Aufteilung vornehmen, hätte man Transparenz hinsichtlich des Minimumbedarfs. Ich will nicht den Verdacht äußern, dass das bewusst im Unklaren gelassen wird, möchte aber darauf hinweisen, dass die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen in genau dieser fehlenden Transparenz begründet ist. Man sollte also das NKF bzw. die Kontierungen, die man einführen könnte, berücksichtigen. Im Zusammenhang mit Corona hat man durch Sonderbuchungen schließlich auch Transparenz hergestellt.

Die zweite Frage betraf die Transparenz im Zusammenhang mit dem NKF – ich hatte das schon kurz angeschnitten. Mittels des NKF sollte seit der Einführung 2010 eigentlich der Plan verfolgt werden, eine höhere Transparenz auch für die zukünftigen Lasten zu schaffen. Im Zusammenhang mit COVID-19 haben wir bereits eine Durchbrechung dieser Prinzipien erfahren müssen. Weitere Durchbrechungen sehe ich dadurch gegeben, dass die Leistungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz durch Kreditierung erfolgen müssen. Es wird also übersehen, dass die Kommunen als verlängerter Arm des Landes und darüber hinaus des Bundes sozusagen das Exekutivorgan sind, um die Leistungen für die Bevölkerung zu erbringen. Sie können das nicht auf andere abwälzen.

Wir haben inzwischen ohnehin ein Umverteilungssystem, in dem es wieder zurück an andere kommunale Strukturen geht, wie zum Beispiel Kreise oder Landschaftsverbände, was für zusätzliche Intransparenz sorgt. Man sollte also differenziert darüber nachdenken, wie man dieses System transparenter macht und vor allem bedarfsgerechter ausrichtet. Mit Blick auf all die Gedanken, die hier vorhin diskutiert worden sind, kommt man nämlich nicht zu der Beurteilung, dass das, was es zu verteilen gibt, jemals ausreichen wird. Man wird mit Blick auf konkrete Beispiele und konkrete Kommunen feststellen, dass es vorne und hinten nicht reicht. Deshalb muss man der Logik nach eigentlich zu dem Ergebnis kommen, dass das bisherige System untauglich ist.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Ich habe jetzt das Vergnügen, den Bürgermeister der Stadt Bocholt, Herrn Kerkhoff, zu begrüßen, der aufgrund der Verkehrsbedingungen ein wenig später eingetroffen ist. Ich könnte mir die Mühe machen, zu versuchen, die an ihn gerichteten Fragen zu wiederholen, aber ich mache es mir einfach und bitte die Kollegen Déus und Kämmerling darum, das zu tun.

**Guido Déus (CDU):** Herr Bürgermeister Kerkhoff, danke, dass Sie hier sind. Wir wiederholen die Fragen gerne, da ich denke, dass uns allen Ihre Einschätzung sehr wichtig ist.

Wir haben es mit zwei gravierenden Änderungen zu tun: Das ist einerseits die Grunddatenaktualisierung und andererseits die Einführung differenzierter fiktiver Hebesätze bei der Steuerkraftbemessung. Das Ganze beruht auf Empfehlungen eines Gutachtens, das ist uns allen bekannt. Die zwei wesentlichen Veränderungen werden von den kommunalen Spitzenverbänden sehr unterschiedlich bewertet, wir möchten den Fokus auf das Gesamtergebnis richten. Ich hatte gefragt, wie Sie insgesamt den Umstand bewerten, dass der kreisfreie Raum tendenziell von der Grunddatenaktualisierung und der kreisangehörige Raum dem Grunde nach von den differenzierten Nivellierungshebesätzen profitiert. Wird aus Ihrer Sicht dadurch ein Kompromiss erzielt, der im Endeffekt, auch durch die hälftige Vollziehung, den gesamtkommunalen Ausgleich umsetzt?

Wie bewerten Sie vor dem Hintergrund unseres Ziels, den Kommunen mehr Handlungsspielraum zu geben, folgende Punkte: die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse, die Beibehaltung und überproportionale Erhöhung der finanzkraftunabhängigen Aufwands-/Unterhaltungspauschale, die Beibehaltung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Investitions- und Sonderpauschalen sowie die Einführung einer Klima- und Forstpauschale?

Die letzte Frage von mir war betraf die wesentliche Veränderung im Zuge der Reform der Abwassergebührenhilfe, zu der wir allerdings in den Stellungnahmen sehr wenig gelesen haben. Deswegen bitte ich Sie, eine Einschätzung dazu abzugeben.

**Stefan Kämmerling (SPD):** Herr Bürgermeister, schön, dass wir Ihnen diese Frage stellen dürfen. Ich mache es kurz. Wir haben im GFG eine kreditierte Coronahilfe – ich brauche das nicht im Detail auszuführen, jeder weiß, worum es geht und ist im Thema. Bitte stellen Sie dar, was die Folgen wären, wenn es nicht kreditiert wäre, sondern den Kommunen stattdessen – wie es sich aus meiner Sicht gehören würde – mit echtem Geld, dass sie nicht zurückzahlen müssten, geholfen würde. Was für konkrete Auswirkungen hat es auf Ihre Kommune, dass es sich lediglich um eine zurückzuzahlende Kreditierung handelt?

**Thomas Kerkhoff (Bürgermeister der Stadt Bocholt):** Zum einen danke ich ganz herzlich, dass ich eingeladen wurde, und zum anderen bitte ich um Entschuldigung, dass ich staubedingt zu spät gekommen bin. Das war nicht vorgesehen, aber ich bin froh, dass ich hier noch kurz Stellung nehmen darf.

Das war eine ganze Reihe von Fragen; ich will, da es bei mir das Kürzeste ist, mit der Abwassergebührenhilfe anfangen. Da kann ich mich im Grunde nur Herrn Hamacher anschließen. Wir haben dazu bei uns im Haus keine Stellungnahme abgegeben, weil wir von dem Problem nicht sehr betroffen waren. Das würde ich gerne, wenn das möglich ist, nachreichen wollen. Ich werde nicht nur die Kämmerei, sondern auch die Fachabteilungen fragen, wie sich das auf deren Alltag auswirkt.

Herr Déus hatte außerdem nach den zwei wesentlichen Veränderungen gefragt, die ja auch schon häufig angesprochen wurden. Es ist schon viel über 2023 und die Folgen gesprochen worden, aber ich will das auch auf das GFG vom vergangenen Jahr beziehen. Auch damals haben wir hier zusammengesessen, und ich durfte Stellung nehmen. Wenn man es insgesamt bewerten will, meine ich, dass der Gesetzgeber bei beiden GFG sehr umsichtig vorgegangen ist, was ich auch begründen will. Im vergangenen Jahr wurde im Zusammenhang mit der Coronakrise die Soforthilfe über die erstmalige Aufstockung gewährleistet, ansonsten wurde am System wenig geändert. Das empfand ich als der Situation angepasst und angemessen.

Beim kommunalen Finanzausgleich kommt es zu weiteren Veränderungen. Diese genügen den übergeordneten Maßgaben des Verfassungsgerichtshofs aus den vergangenen Jahren hinsichtlich der Anpassungs- und Prognosepflicht. Ich halte es in dieser Situation für angemessen, da hinzukommen. Es wird versucht, mit der notwendigen Sensibilität vorzugehen und zu große Schritte bzw. Sprunghaftigkeit zu vermeiden. So, wie Herr Déus es gerade geschildert hat, kann man das sehen.

Zwischen den Spitzenverbänden gibt es eine scharfe Trennlinie. Da die Stadt Bocholt Mitglied in beiden ist, kann ich das gut darlegen.

(Heiterkeit vom Vorsitzenden Hans-Willi Körfges)

Auf der einen Seite verteidigen der Städtetag und die größeren Städte natürlich ihren Teil, auf der anderen Seite stellt der kreisangehörige Raum seine Bedarfe dar. Daher finde ich die Vorgehensweise, mittels des Gesetzes in beiden Richtungen etwas zu tun, ausgesprochen ausgewogen. Auch dass man bei den Grunddaten in zwei Schritten vorgeht, um Sprünge zu vermeiden, finde ich richtig. Hinsichtlich der differenzierten Hebesätze hilft es dem kreisangehörigen Raum sehr, ein Stück weit kommunale Selbstverwaltung leben zu können. Wir können nämlich die Möglichkeit nutzen, bei den Hebesätzen nicht so nachziehen zu müssen, wie es der fiktive, und für uns im Durchschnitt oftmals zu hoch berechnete, Hebesatz vorgibt. Bei der Lektüre der Stellungnahme von Herrn Professor Junkernheinrich bin ich aber – wenn ich das an dieser Stelle einflechten darf – auf viele Themenaspekte gestoßen, bezüglich derer man sagen könnte, da in Zukunft systemisch weiterzumachen, Ansätze zu entwickeln und die Hebesätze und deren Wirkungen in der Folge zu untersuchen. Das würde ich empfehlen.

Mit Blick auf die Stellungnahme von Herrn Holler bin ich nicht der Meinung, dass wir uns hier im Bereich der Verfassungswidrigkeit oder Ähnlichem bewegen. Ich meine, der Verfassungsgerichtshof hat sehr dezidiert dargelegt, dass für den Landesgesetzgeber ein weiter Beurteilungs- und Prognosespielraum bestehe. Bezogen auf wissenschaftliche Gutachten wurde in den vergangenen Jahren mehrfach festgestellt, dass es nicht das eine richtige System gebe, das man wissenschaftlich untersuchen könne, sondern dass stattdessen nur die Bedingung gelte, dass es nicht offensichtlich untauglich sein dürfe. Ich meine, dass die hier dargelegten Ansätze diesem Maßstab genügen.

Ähnlich wie Herr Hamacher halte ich es für geboten, die verschiedenen kommunalen Akteure mit ihren an vielen Stellen unterschiedlichen Ausprägungen auch unterschiedlich zu beurteilen. Ich würde als Argument hinstellen, dass man das gerade bei der

Einwohnerveredelung so sieht. Ich denke, da ist man auf jeden Fall auf dem richtigen Weg.

Eine weitere Frage betraf die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse. Mehr geht immer. Natürlich wünschen wir uns alle, dass mehr zu machen wäre.

(Heiterkeit von Guido Déus [CDU])

Ich will aber versuchen, das etwas differenzierter darzustellen. Der größte Wunsch wäre natürlich, dass Sie die Verbundquote anpacken und da irgendetwas machen. Ich meine, diese Einschätzung eint viele der kommunalen Vertreter hier. Allerdings muss man auch realistisch bleiben und darf nicht zu hohe Erwartungen haben. Man sollte also zufrieden oder zumindest nicht mehr sauer sein, wenn der Landesgesetzgeber nach Instrumenten sucht, um das zu machen.

Ich hatte bereits dargelegt, dass ich es für ausgesprochen angemessen halte, die Coronazeit mit den Aufstockungen zu verbinden. Ich will den höheren Kommunalverbänden aber nicht widersprechen, dass wir in Zukunft vor enormen Herausforderungen stehen werden und wir uns Instrumente überlegen müssen, mit denen wir diesen bei steigenden Kosten begegnen wollen.

Bezug nehmend auf den Kollegen Janke bin ich in Zusammenhang mit dem NKF-CIG und der Möglichkeit, hier die Bilanzierung vorzunehmen, nicht so hart im Urteil, dass ich sagen würde: Das ist das Papier nicht wert, auf dem es steht. – Für meine Stadt zumindest kann ich sagen, dass uns das schon geholfen hat. Es ist zwar kein echtes Geld, hat aber für Gestaltungsspielraum gesorgt und die Möglichkeit eröffnet, in der Krise handlungsfähig zu bleiben. Deswegen kann ich dieses Instrument nicht kritisieren, obwohl auch mir echtes Geld im Finanzhaushalt natürlich lieber gewesen wäre als die Möglichkeit, im Ergebnishaushalt das eine oder andere kaufmännisch anders zu buchen.

Zu den Pauschalen: Früher war ich für eine noch kleinere Kommune verantwortlich, und als Vertreter kleinerer Kommunen kann ich sagen, dass uns die Pauschalen in der Tat sehr helfen. Einerseits dienen sie als Leitlinie, andererseits nutzen wir sie für viele Bereiche, in denen wir Pflichtaufgaben haben. Ich würde ihre Abschaffung also bedauerlich finden. Besonders gut gefällt mir, und damit bin ich wieder bei der Handlungsfähigkeit und den Spielräumen, dass es eine gegenseitige Deckungsfähigkeit gibt. Ich meine, dass es das ist, was die Kommunen vor Ort brauchen, um einerseits bei der Planung der Haushalte eine feste Summe anvisieren zu können und andererseits die Abarbeitung des Haushaltes im laufenden Jahr flexibel gestalten zu können, falls dieses Jahr anders verläuft, als man es eigentlich geplant hatte.

Meiner Stellungnahme können Sie entnehmen, dass ich bezüglich der Forstpauschale skeptisch bin, wenn gesagt wird, dass man das aus Ausgaberesten finanzieren wolle. Ich meine, dass die Ministerin gerade mit dem Bund darüber diskutiert, im besten Fall in vielen Bereichen, etwa Förderprogrammen, irgendwann keine Ausgabereste mehr zu haben. Wenn man das Instrument behalten will, weil die Aufgabe unbestritten notwendig ist, stellt sich die Frage, ob das dann wieder in einen Teiltopf der normalen Ausgleichsmasse geht oder irgendwo zusätzlich hinzukommt. Mir wäre es lieb, die



Pauschale entsprechend auszugestalten und dauerhaft aus dem Landeshaushalt zu finanzieren.

Über die Frage von Herrn Kämmerling zur Kreditierung haben wir uns schon im vergangenen Jahr intensiv ausgetauscht. Ich mache aus meinem Herzen keine Mördergrube: Auch mir wäre es am liebsten, wenn man das Geld nicht zurückzahlen müsste. Wenn man aber versucht, es etwas ausgewogener zu bewerten, kommt man zu dem Schluss, dass ein Kredit besser ist als gar kein Geld. Das war auch schon im vergangenen Jahr meine Einlassung dazu.

Ich würde mir allerdings wünschen, zu wissen, in welchem Rahmen bzw. nach welchen Parametern die Zurückzahlungen erfolgen sollen. Für die kommenden Jahre braucht es Verlässlichkeit, zumal man – wie in vielen Stellungnahmen zu lesen war – nicht nur Kredite zurückzahlen muss, sondern auch die Aufgaben größer werden. Man muss wissen, wie man das einplanen kann. Unsere Kämmerin hat mir mitgegeben, dass man vorsichtig vorgehen und deshalb beginnen sollte, Rückstellungen zu bilden, um es dann irgendwann auch dauerhaft leisten zu können. Wenn die Entscheidung kommt, wie es zurückzuzahlen ist, darf das nicht zu sprunghaften Verwerfungen führen. Meine Bewertung hierzu lautet also, dass es sich zwar nicht um das beste Instrument der Welt handelt, dass es aber immer noch besser ist, als nichts zu tun.

**Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie):** Danke für die Einladung. In den rund anderthalb Stunden ist viel gesagt worden. Ich gehe davon aus, dass Sie jetzt keinen Vortrag in professoraler Länge haben möchten,

(Heiterkeit vom Vorsitzenden Hans-Willi Körfges)

weshalb ich mich bemühen werde, mich abseits der Detailfragen, die Sie diskutiert haben, auf die großen Herausforderungen zu fokussieren.

Während der Coronaphase haben Bund und Länder eine andere Krisenpolitik für die Kommunen betrieben. In früheren Finanzkrisen, 2001, 2003, 2008, 2009, hat man die Kommunen zunächst einbrechen lassen. Die Gewerbesteuer ist massiv heruntergegangen, und das hat in Nordrhein-Westfalen zu zwei großen Schüben von Kassenkrediten geführt, die bis heute nicht vollständig verarbeitet sind. Deshalb halte ich das eigentlich für einen guten Weg, aber angesichts der Kreditierungstatbestände und der Aufstockung bzw. der Möglichkeit, die Coronalasten in bis zu 50 Jahren abzufinanzieren, sind das natürlich kassenkreditähnliche Strukturen. Wir nennen es zwar anders, aber es sind Kreditierungen. Die 50-Jahre-Option ist ein süßes Gift. Bezüglich der Coronahilfen höre ich von vielen Oberbürgermeisterinnen und -meistern, dass sie damit leben könnten, da sie kaum darüber nachdachten, was in 30, 40 oder 45 Jahren zu tilgen sei.

Ich würde an das anknüpfen wollen, was hier in den vergangenen 10 oder 15 Jahren angepackt wurde: Als der Stärkungspakt angedacht wurde, war die Landesregierung eigentlich bereit, die Altschulden zu tilgen; man war bereit, die Hälfte der Altschulden zu übernehmen. Dann haben die Gutachter aber davon abgeraten und gesagt: Wir müssen erst einmal den Reifen flicken. – Sie kennen dieses alte Bild; ich meine, es

stammt von einem japanischen Banker. Deshalb wurde zunächst die Haushaltsausgleichsstrategie zentral. Jetzt muss eigentlich der zweite Schritt folgen. Wir haben in diesem Ausschuss dreimal über Altschuldentilgung debattiert, aber ohne jegliche Auswirkung. Deshalb muss das jetzt angepackt werden. Wir haben drei Kreditierungstatbestände: die klassischen Liquiditätskredite, die Coronaisolierung, deren Größenordnung wir noch nicht genau abgreifen können, und die rund 2 Milliarden Euro Aufstockung. Das muss man angehen, das löst sich nicht von allein. Das ist für mich eine der großen Herausforderungen; der Schuldenberg wächst derzeit wieder.

Der zweite Punkt ist die Differenzierung der Hebesätze. Ich habe mich damit schon sehr früh beschäftigt, auch als ich noch Assistent war. Ich meine, einen meiner ersten Vorträge dazu habe ich beim Gemeinde- und Städtebund gehalten. Ich neigte damals und neige auch heute noch zu differenzierten Hebesätzen, weil das Hebesatzanspannungspotenzial der Kommunen in Abhängigkeit der räumlichen Lage, der Güte der Infrastruktur und der Arbeitsmarktausstattung unterschiedlich ist. Aber wenn man es macht, muss man es meiner Auffassung nach auch solide machen. Die Unterscheidung zwischen kreisfrei und kreisangehörig greift zu kurz, es gibt viele Beispiele, anhand derer man das merkt. Speckgürtelkommunen im Raum Düsseldorf etwa haben ein ganz anderes Spannungspotenzial als eine ländlich-periphere Stadt. Man kann auch Recklinghausen und Bottrop vergleichen, die eine Stadt ist kreisangehörig, die andere kreisfrei. Es gibt außerdem den Sonderfall Aachen. Es gibt also viele Beispiele dafür, dass das zu kurz gesprungen ist.

Ich will aber die Brücke zu den tatsächlichen Hebesätzen schlagen: In Nordrhein-Westfalen haben wir seit Jahren sehr hohe tatsächliche Hebesätze, und hohe tatsächliche Hebesätze führen zeitverzögert zu höheren fiktiven und zu Verteilungseffekten. Ich bin immer in Sorge, dass eine dieser Karten, auf denen man die Höhe der Hebesätze auf Kreisebene sieht, irgendwann den Weg zur Bild-Zeitung findet. Darauf wäre Nordrhein-Westfalen tiefrot bzw. tiefblau – wie auch immer man das kennzeichnet. Es sticht jedenfalls hervor, dass NRW ein Hochsteuerland ist. Mittels Entfesselungsinitiativen ist viel gemacht worden, aber die schwierige Aufgabe, die wirtschaftliche Entwicklung über wettbewerbsfähige Hebesätze zu erleichtern bzw. zu verbessern, steht immer noch an. Man kann sagen: Wenn man Hebesätze senken will, braucht man nur eine aufgabenangemessene Finanzausstattung. – Aber dann sind wir beim Streit zwischen Finanzminister und anderen Kräften, die sagen: schwierige Frage.

Sie haben sich in den vergangenen zehn Jahren mit viel Liebe um die horizontale Verteilung gekümmert und Regressionsanalysen in unterschiedlicher Intensität betrieben. Das kann man als Finanzminister gelassen sehen, das kostet nicht mehr Geld. Aber die vertikale Frage haben Sie immer ausgeklammert. Die Verbundquote liegt immer noch da, wo sie jetzt seit über 30 Jahren liegt, obwohl wir eine Kommunalisierung vieler Aufgaben haben. Das, was in anderen Ländern schon seit zwei Jahrzehnten läuft – Gleichmäßigkeitsgrundsätze, Symmetrieberechnungen –, ist an Nordrhein-Westfalen bisher vorbeigegangen. Deshalb möchte ich den Blick darauf lenken, nicht nur über horizontale Verteilung zu streiten, sondern auch zu schauen, was in den Topf insgesamt hineinmuss. Das ist eine schwierige Gesamtstrategie.

Der Stärkungspakt ist im Grunde erst halb umgesetzt. Wenn der Haushaltsausgleich, den viele Kommunen 2018/2019 kameral gerechnet – doppisch noch nicht – erreicht haben, nach wie vor das Ziel ist, dann würde ich ergänzen, dass der Weg nicht sein kann, die kommunalen Haushalte auszugleichen, aber über 10, 15 oder 20 Jahre hinweg viel weniger als andere Länder zu investieren. Wenn man den Haushalt bei sehr hohen Hebesätzen ausgleicht, bekommt man zudem Schwierigkeiten damit, wirtschaftliche Aktivität zu attrahieren. Deshalb braucht es mehr Fokus auf die Gesamtsituation.

Wenn Sie mich fragen, ob ich einen Überblick über bedarfsabhängige und bedarfsunabhängige Faktoren habe: Meines Wissens gibt es niemanden, der das alles zusammengeschrieben hat. In vielen Ländern gibt es einzelne kleine Stellschrauben. Als solche betrachte ich auch die Aufwands-/Unterhaltungspauschale. Im engeren Sinne ist diese Pauschale systemfremd. Warum kann man das trotzdem machen? – Wenn ich das finanzpolitisch würdige, ist es ein Schmiermittel, um andere Dinge durchsetzen zu können. Wenn ich an der einen oder anderen Stelle Ruhe halte, indem ich mal in diese und mal in jene Richtung etwas lenke und das wenig und überschaubar bleibt, ist es finanzpolitisch okay. Aber im Grunde ist es ein Instrument, um den Rücken für die größeren Aufgaben freizuhaben. Deshalb habe ich mich bemüht, das an die schwierigen, großen Fragen anzukoppeln.

Ich habe mehr als fünf Minuten gebraucht, aber danke für Ihre Aufmerksamkeit.

**Dr. Manfred Busch:** Ich würde selber gerne Fragen zum vertikalen Finanzausgleich stellen

(Heiterkeit vom Vorsitzenden Hans-Willi Körfges)

und da insbesondere auf das FiFo-Gutachten hinweisen, das sehr interessante Ausführungen zu diesem Aspekt enthält. Mein Thema ist jetzt aber eher der horizontale Finanzausgleich, und da bin ich nach konkreten Zahlen zu konkreten Gemeinden und Städten gefragt worden. Ich verweise zunächst auf Seite 13 meiner Stellungnahme, Tabelle 1, in der ich versucht habe, beispielhaft für Städtegruppen, aber auch für einzelne Städte die Problematik des horizontalen Finanzausgleichs darzustellen. Hier wird nur die vollständige Umsetzung betrachtet, weil es um langfristige Strukturentscheidungen geht. Wenn differenzierte fiktive Hebesätze eingeführt werden, dann ist das sicherlich nicht für ein Jahr, sondern eher für die nächsten zehn Jahre beabsichtigt. Ich habe es von den aktuellen Verwerfungen im Steueraufkommen abstrahiert und deswegen die – in Anführungszeichen – normalen Steuererträge der Jahre 2017, 2018 und 2019 zugrunde gelegt.

An der Tabelle fällt auf, dass auf der linken Seite diejenigen Auswirkungen der Parameteränderungen dargestellt sind, die wissenschaftlich begründet sind, also Hauptansatzstaffel, Soziallastenansatz, Zentralität und die Anhebung der fiktiven Hebesätze. Das ist eigentlich unstrittig, weil klar ist, dass sie an die Realität angepasst werden müssen. Es gibt einen Ausreißer, den ich als willkürlich betrachte und der natürlich streitbehaftet ist. Man sieht schon an den ersten beiden Zeilen dieser Tabelle, kreisfreie versus kreisangehörige Städte, dass es sich um reine Umverteilungen handelt.

Der horizontale Finanzausgleich ist die reine Umverteilung einer vorhandenen Schlüsselmasse zwischen den verschiedenen Interessenten. Man sieht, dass die Kreisfreien durch die Einführung differenzierter Hebesätze 35 Euro pro Einwohner verlieren würden und die Kreisangehörigen bei einer größeren Bevölkerungszahl 24 Euro gewinnen würden. Gewinner und Verlierer gibt es immer, wenn umverteilt wird, das kann richtig oder falsch sein. Hier geht es um die Frage: Ist das Kriterium der Rechtsstellung, also kreisfrei versus kreisangehörig, – um bereits verwendete Formulierungen aufzugreifen – offensichtlich untauglich bzw. zu kurz gesprungen? – Meines Erachtens kann die Antwort nur lauten: Ja, es ist zu kurz gesprungen, es ist offensichtlich untauglich. Deswegen wird hoffentlich dagegen geklagt werden. Der von mir sehr geschätzte Herr Hamacher hat eine Nebelkerze gezündet, indem er sagte, dass man den Status quo begründen müsse. Wissenschaftlich betrachtet, ist das absolut richtig, klagetechnisch natürlich nicht. Diese Verwirrung würde ich gerne ausräumen: Es geht um eine Veränderung des GFG, und dagegen wird hoffentlich geklagt, dann stellt sich aber die Frage, mit welchen Argumenten.

Insofern kann man das nicht umdrehen. Ich bin völlig bei Ihnen, dass der aktuelle Status quo, gegen den aber wahrscheinlich nicht mehr geklagt wird, vollkommen unzureichend und unbefriedigend ist. Das habe ich versucht, in den Tabellen bzw. Grafiken, insbesondere auf den Seiten 6, 7 und 8, darzustellen. Dort wird deutlich, dass die Unterschiede innerhalb der Gruppen der Kreisangehörigen einerseits und der Kreisfreien andererseits viel größer sind als die Differenzen zwischen den Gruppenmittelwerten. Das ist spannend, denn das heißt, dass das, was wir hier diskutieren, mit kreisangehörig und kreisfrei überhaupt nichts zu tun hat, sondern ganz andere Kriterien eine Rolle spielen. Bei den Kreisangehörigen ist das zum Beispiel Speckgürtel versus Peripherie, und bei den Kreisfreien geht es darum, wie gut man mit dem Strukturwandel zurechtgekommen ist. Ich habe dargestellt, wie groß die Unterschiede bei den Gewerbesteuersubstraten sind, also dem, was am ehesten dem Steuererhebungspotenzial nahekommt. Es hat mich ehrlich gesagt selbst erschreckt, dass eine Stadt wie Herne bei einem Steuersatz von 100 ein Steuersubstrat von 50 Euro pro Einwohner hat, andere aber 350 Euro pro Einwohner. Innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden sind diese Differenzen sogar noch größer; das muss einen doch überraschen. Wenn man sich die Verteilung der Hebesätze anschaut, stellt man fest, dass das bei der Gewerbesteuer ungefähr zwischen 250 und 550 liegt. Das ist innerhalb der Gruppen gewaltig, weshalb diese Gruppenbildung vollkommen ungeeignet ist, um das Problem zu erfassen.

Es würde gegen die Einführung dieser Differenzierung und nicht gegen den Status quo geklagt. Insofern ist das die spannende Frage, die auf dem Tisch liegt. Natürlich findet man beliebig viele Beispiele – Herr Junkernheinrich sprach es an –, aber ich möchte das Beispiel Gelsenkirchen/Aachen hervorheben, weswegen die Städte hier auch untereinander stehen. Auf Grundlage dieses GFG und seinen Bedarfsparameter- bzw. Steuerparameteränderungen würde Gelsenkirchen nur die Hälfte von dem bekommen, was Aachen bekommt. Die Differenzierung der Hebesätze bzw. diese willkürlichen Parameter führen zu dem Unterschied, dass Aachen 37 Euro gewinnen und Gelsenkirchen 21 Euro verlieren würde. Dafür ist eine Begründung erforderlich.

Das Verfassungsgericht hat 1993 zum Willkürverbot ausgeführt. Natürlich sind die Verhältnisse jetzt ein klein wenig anders, aber ich möchte trotzdem zitieren: Deutliche

Unterschiede sind auch nicht bei einem Vergleich der Hebesätze der beiden kreisfreien Städte mit weniger als 150.000 Einwohnern gegenüber den Hebesätzen der Großen kreisangehörigen Städte oder der anderen kleineren kreisfreien Städte festzustellen. – Damals ging es um die Grenze von 150.000 Einwohnern, heute geht es um die Abgrenzung zwischen kreisfrei und kreisangehörig, aber der Gedanke ist der gleiche: Es müssten deutliche Unterschiede feststellbar sein. – Das weist darauf hin – sagt das Verfassungsgericht –, dass weder das Merkmal, ob eine Gemeinde mehr oder weniger als 150.000 Einwohner hat noch das Merkmal, ob eine Gemeinde kreisfrei oder kreisangehörig ist, einen besonderen Aussagewert im Hinblick darauf hat, in welcher Höhe sie Hebesätze für die Realsteuern festsetzen kann. Vielmehr legt die Auswertung des Datenmaterials die Annahme nahe, dass eine normative Staffelung der Hebesätze allein mit dieser Sprungstelle angesichts der besonderen Raumgliederung Nordrhein-Westfalens mit seinen Ballungsbereichen und den dort vorherrschenden unterschiedlichen Strukturbedingungen dem Gleichbehandlungsgebot nur unzulänglich gerecht wird.

Das legt nahe, dass man eine sinnvolle Klassifizierung bräuchte, aber die nach kreisfrei und kreisangehörig ist durchgefallen. Nach dem damaligen Urteil ist vollkommen klar, dass eine solch grobe Gliederung zu kurz gesprungen ist und dem verfassungsgerichtlichen Maßstab nicht standhalten kann. Wir haben keinen besseren Maßstab, das ist das Problem. Der Maßstab müsste sich an den faktischen Verhältnissen orientieren und dürfte sich nicht an solchen simplen Aufspaltungen orientieren.

Ich habe versucht, anhand der Zahlen deutlich zu machen, wie differenziert die Empirie ist und dass man diesem Thema mit kreisfrei versus kreisangehörig nicht beikommen kann.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Damit sind wir am Ende der ersten Antwortrunde angekommen. Natürlich lasse ich weitere Fragen der Fraktionen zu, aber mit Blick auf das avisierte Zeitfenster bitte ich alle Teilnehmer, das Gebot der maximal fünfminütigen Statements zu achten.

**Stefan Kämmerling (SPD):** Ich habe eine einzige kurze Frage, und die geht auch nur an zwei Personen: an Herrn Janke und Herrn Professor Junkernheinrich. Da von verschiedenen Teilnehmern, die uns heute zur Verfügung stehen, so viel Wertvolles gesagt wurde, ist es nur noch notwendig, diese eine Frage zu stellen. Das ist mir zu kurz gekommen.

Wir haben in den Haushalten der Kommunen coronabedingte Schwierigkeiten und Mehrausgaben. Meine Frage hat auch im vergangenen Jahr schon eine Rolle gespielt, aber jetzt haben wir mehr Erfahrung. Was sind Ihrer Kenntnis nach die langfristigen Folgen der Tatsache, dass wir die Coronakosten in den Kommunen isolieren können? Das ist für mich eine sehr wesentliche Frage.

**Henning Höne (FDP):** Ich möchte zu den differenzierten Hebesätzen eine Frage an Professor Junkernheinrich, Dr. Thöne und Dr. Busch stellen. Gerade wurde dazu ausgeführt, ob das überhaupt grundsätzlich zulässig sei und ob eine Differenzierung nach

kreisangehörig und kreisfrei sachgerecht oder aber zu simpel sei. Im Wissen, dass es schwierig ist, das in fünf Minuten zu beantworten, wirft das für mich die Frage auf, ab wann es nicht mehr zu simpel wäre.

Ich verknüpfe das mit einer anderen Frage. Im GFG vereinfachen wir an fast allen Stellen, dort ist nicht die Rede von echten, sondern von fiktiven Bedarfen. Damit folgen wir, einfach ausgedrückt, der Grundannahme, dass der reelle Finanzbedarf einer jeden Kommune nicht nachvollziehbar berechnet werden kann, insbesondere nicht in einer Weise, dass die Vertreter aller Spitzenverbände sagen würden: Genauso muss es sein. – Wenn also an vielen Stellen im GFG mit Mittelwerten, Pauschalierungen und hälftigen Abschlägen gearbeitet wird, stellt sich die Frage, wann etwas zu simpel ist und wann nicht.

Man könnte argumentieren, dass bei Kreisangehörigen und Kreisfreien mindestens die Aufgabenstruktur identisch ist. Sobald man beispielsweise nach Gemeindegrößen geht, kommen Fragen wie die folgende auf: Ab welcher Größe hat eine Kommune sich freiwillig für ein Bauamt oder auch dagegen entschieden? Dann kommt man zu anderen strukturellen Fragen. Bitte führen Sie aus, was bessere Parameter sein könnten.

Das war eine längere Frage, Herr Vorsitzender, ich bitte um Verständnis.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Das ist überhaupt kein Problem, Herr Höne. Mit Blick auf die bisherigen Statements dürfte die Antwort viele interessieren.

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Ich habe zwei kurze Fragen, die ich auch nur an wenige Personen adressieren will, damit sie präzise beantwortet werden können. Die erste Frage geht an Herrn Professor Junkernheinrich. Sie hatten den alten Reifen eingebracht, was mir gut gefallen hat, weil ich mich daran, vielleicht als einer von wenigen, noch erinnern kann. Die Fragestellung ist jedenfalls wichtig.

Beim Thema „Altschulden“ ist einiges passiert: Es hat einen Stärkungspakt gegeben, wobei die Belastungen für das Land gemindert wurden. Der Bund hat vor gut einem Jahr festgelegt, dass die Beteiligung an den KdU, einem wesentlichen Grund für den Aufwuchs der Schulden, so gemindert wird, dass man damit umgehen kann.

Wie würden Sie sich die Behebung des Problems vorstellen, und welche Rolle könnte der Bund dabei spielen? Sie müssen jetzt kein Gutachten aus dem Ärmel schütteln, aber vielleicht können Sie darlegen, in welche Richtung das gehen würde.

Die zweite wichtige Frage geht an Herrn Dr. Busch. Eben wurde anhand der Beispiele Münster, Bonn und Düsseldorf infrage gestellt, dass es eine klare Abhängigkeit von der Höhe der Hebesätze gebe. Meiner Beobachtung nach, und so habe ich auch Ihre Stellungnahme gelesen, müsste man aber zumindest bezüglich der Grundsteuer sehr viel Nebel verbreiten, um diese Abhängigkeit nicht sehen zu können. Bitte gehen Sie darauf unter Berücksichtigung der räumlichen und faktischen Zuordnung sowie den Stichworten „Stärkungspakt“ und „Kassenkredithöhe“ ein.

**Dr. Michael Thöne (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ganz herzlichen Dank für die Einladung. Ich gehe kurz auf die Frage nach der Differenzierung der fiktiven Hebesätze ein: Es ist schon von verschiedenen Seiten ausgeführt worden, dass wir im Grunde genommen eine Situation haben, in der wir sowohl mit den einheitlichen fiktiven Hebesätzen als auch mit der Art der Differenzierung unzufrieden sein müssen.

So wenig überraschend das Ergebnis des Gutachtens des Walter Eucken Instituts ist, ist es doch bemerkenswert, dass man einen signifikanten Unterschied zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden hat, aber auf diesen wenigen Seiten gleichzeitig nachgewiesen wird, dass es keinen signifikanten Unterschied zwischen groß und klein gibt; das war ja die eigentliche Frage. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wäre es wenig überraschend, wenn große Städte mit entsprechender Infrastruktur aufgrund ihrer größeren Wirtschaftskraft auch eine größere Steuerkraft hätten. Das ist mehr oder minder eine Standardbetrachtung. In genau dieser Hinsicht haben wir aber keine Signifikanz, sondern nur hinsichtlich der funktionalen Unterschiede. Das legt den Verdacht nahe, dass man etwas genauer hinschauen muss. Herr Busch hat das getan.

Wir haben es nicht überprüft, aber ich habe auch den Verdacht, dass mehr dahintersteckt und sich im kreisfreien Raum die Bedarfe bzw. deren Finanzierung anders darstellen. Herr Junkernheinrich hatte es mit seiner Schilderung von den Karten sehr anschaulich gemacht. Wir können die Landesumrisse tatsächlich anhand unserer Hebesätze ausmachen. Gestern habe ich digital einen Vortrag in Afrika zu den deutschen Kommunal финанzen gehalten und eine solche Karte als Negativbeispiel dafür genutzt, wie man es nicht machen sollte.

(Heiterkeit vom Vorsitzenden Hans-Willi Körfges)

Niemand hat freiwillig so hohe Hebesätze, das gilt für die Großen wie für die Kleinen. In NRW gibt es ein wahnsinnig hohes Hebesatzniveau, was kurz- und langfristig sicherlich nicht gut für das Land ist.

Vor diesem Hintergrund meine ich, dass man mit dem Argument, dass es da eine höhere Steuerkraft gebe, die man besser ausschöpfen könne, tatsächlich zu kurz springt. Das heißt nicht, dass man sich jetzt zufrieden zurücklehnen und sagen könnte, dass einheitlich dann wohl angemessener sei. Wir haben uns in dem Gutachten von vor acht Jahren in gleicher Weise dazu geäußert. Solange man, wissenschaftlich gesprochen, nicht nach den Ursachen geschaut hat – und man muss fairerweise sagen, dass das nicht der Job des Walter Eucken Instituts war –, kann man nicht sagen, dass man eine bessere Differenzierung habe und diese quasi aus dem Handgelenk schütteln. Vorhin wurde schon der Unterschied zwischen Speckgürtel und peripherem Raum angesprochen. Wenn man es tatsächlich gerichtsfest haben will, muss man es sich also vernünftig anschauen. Das meint wissenschaftlich, und das steht aus. Ich kann verstehen, dass der Gesetzgeber sagt: Wissenschaftler schreien immer nur nach Gutachten. – Aber wenn man einen Wissenschaftler fragt, muss der seine ehrliche Meinung sagen.

(Heiterkeit vom Vorsitzenden Hans-Willi Körfges)

Ich weiß ehrlich gesagt nicht, was die beste Lösung ist, weil wir es uns noch nicht angeschaut haben, aber ich weiß, dass man es herausfinden kann. Das berührt auch die Frage, ab wann etwas zu simpel oder aber zu differenziert ist. Kommunale Finanzausgleiche sind in NRW, wie auch in den vielen anderen Ländern, in denen man das begleitet, immer quälend kompliziert. Der Wunsch, sie einfach und gerecht zu haben, ist leider ein Widerspruch in sich. Dafür sind die Aufgaben der Kommunen zu kompliziert.

Die gute Nachricht ist, dass es in NRW in diesem Bereich durchaus große Fortschritte gibt. Wir haben in den vergangenen Jahren sehr viele Gutachten dazu gesehen. Leider bedienen diese sich immer der gleichen Methode. Wir haben die vor acht Jahren auch genutzt, sind mittlerweile aber davon ab. Man kann nicht immer mit der gleichen Methode überprüfen, ob eine Methode tauglich ist. Das wäre, als würde man nur Benzin- und Dieselfahrzeuge fahren, um herauszufinden, ob Elektroautos etwas taugen oder nicht.

(Heiterkeit von Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE])

Wenn wir immer das Gleiche anwenden, dürfen wir uns nicht wundern, wenn wir auch immer beim Gleichen hängen bleiben.

**Mike-Sebastian Janke (Kreis Unna):** Ich bin insbesondere zu den weiteren Folgen der Coronaisolierung gefragt worden. Ich will versuchen, Ihnen das plastisch zu schildern. Bei der Planung des Kreishaushalts und bei der Prüfung der Haushalte meiner zehn Städte und Gemeinden fühle ich mich aktuell so wie in diesem Raum: zugezogene Fenster, reiner Blindflug. Das ist ein Problem.

Die Coronaisolierung bzw. der Zaubertrick in den kommunalen Haushalten führen in der Diskussion über die finanzielle Ausstattung für die nächsten Jahre dazu, dass diese Belastungen nicht wahrgenommen werden. Das bedeutet, dass wir einen Tanker, ein Flugzeug – welches Bild Sie dafür auch immer nehmen wollen – heute in dem Wissen um die Altschulden von morgen steuern, aber noch nicht gegensteuern. Diese zwei, drei Jahre, der Jahresabschluss 20, die Haushaltsplanung 21 – wir haben heute auch die Verlängerung der CIG-Regeln zur Beratung im schriftlichen Verfahren gehabt – werden dazu führen, dass das notwendige Gegensteuern nicht eingeleitet wird.

Die Problemlagen, die nicht nur für Finanzexperten absehbar sind, erfahren bei der Beschlussfassung der kommunalen Haushalte nicht die Berücksichtigung, die sie eigentlich erfahren müssten, und das auf der Grundlage von bestehenden Altschulden. Für den Kreis Unna kann man sich das gut merken: 60 Millionen Euro CIG- und kreditaufgestocktes GFG; 600 Millionen Euro, die wir als Altschulden auf dem Deckel haben. Das kommt obendrauf, und das müssen wir in den nächsten Jahren miteinander besprechen. Als Kommunalr kann ich nur den Hinweis geben, dass das so nicht funktionieren wird. Ich hoffe, Sie sehen mir nach, dass ich das so eindringlich formuliere.

**Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie):** Zunächst zu der Frage, wie die coronabedingte Verschuldung mittel- und langfristig wirkt: Wie jede andere Verschuldung auch,



schränkt sie die Handlungsmöglichkeiten in der Zukunft ein. Wenn man später tilgen oder Zinsen zahlen muss, kann man diese Summen nicht für Investitionen in beispielsweise Kinderbetreuung nehmen. Es ist ein bisschen tückisch, dass wir zwar wissen, dass es sie gibt, es aber nicht so offizielle Schulden wie die anderen sind, weshalb die Gefahr besteht, dass wir zeitverzögert reagieren.

Wir dürfen nicht die Augen davor verschließen, dass die Tilgung dieser Kreditbestandteile denjenigen Kommunen, die jetzt mit vielen Stärkungspaktbemühungen auf einem etwas besseren Weg sind, schwerer fallen wird als denjenigen, die prosperieren, gut dastehen und das gut wegstecken können.

Muss man im Finanzausgleich immer pauschalieren – wir kennen das bei der Bedarfsseite –, und wie sind dann die Anforderungen an die Einnahmenseite? – Ich denke, es ist zulässig, dass man pauschaliert, weil man nicht jedes Detail empirisch erfassen kann. Bei Finanzbedarfsfragen ist die Bedarfskomponente normativ und kann nicht einfach vom Statistischen Landesamt übernommen werden. Informationen zum Zusammenhang zwischen Hebesatz und Zentralität, zur Güte der Infrastruktur, zur Arbeitsmarktsituation, zu Nachbarkommunen können eine Rolle spielen. Wir stellen fest, dass das unmittelbare Umfeld und das dortige Hebesatzniveau Auswirkungen haben. Das, was man hat, muss man auswerten.

Die Trennung zwischen kreisfrei und kreisangehörig zielt eher auf die Aufgabenstruktur ab. Die ist unterschiedlich, aber es ist aus meiner Sicht keine passgenaue Unterscheidung. Die Aufgabenstruktur wäre eher ein Indikator für die Bedarfsseite als für die Steuerkraftseite. Wenn man Bedarfe danach differenzieren würde, wäre das sicherlich naheliegender.

Anknüpfend an den alten Reifen: Es ist viel geleistet worden. Der Stärkungspakt hat insbesondere durch den Glücksfall des konjunkturellen Rückenwinds 2017, 2018, 2019 gewirkt. Der Bund hat erhebliche Finanzierungsaufgaben zusätzlich übernommen, das merkt man auch. Aber was macht man in der Zukunft? – Wir haben neue Aufgaben, wie das Recht auf Ganztagsbetreuung, von denen ich noch nicht weiß, wie das finanziert wird und ob das Konnexitätsprinzip durchgehalten wird. Das Thema „Altschulden“ liegt, nachdem die Entscheidungen im vergangenen Jahr so gefällt wurden, wie sie gefällt wurden, auf dem Spielfeld des Landes. Die amtierende Landesregierung hat an verschiedenen Stellen – schriftlich, mündlich, auch in Pressemitteilungen – sehr deutlich gemacht, dass sie für die KdU-Entlastung sei und sich für die Altschulden selbst verantwortlich fühle. Da ist man jetzt eigentlich gefordert. Die Spekulation darüber, ob dieses Spielfeld, wenn wir in einigen Wochen eine Koalition haben werden, noch einmal eröffnet wird, betrachte ich als Glatteis, auf das ich mich nicht begeben möchte.

(Heiterkeit von Henning Höne [FDP])

Zunächst liegt es jedenfalls im Spielfeld des Landes. Es gibt die Erklärung, dass man in dieser Legislaturperiode noch etwas andenken wolle, allerdings erst nach Corona. – Das ist sehr offen formuliert. Ich meine, das steht an.

**Dr. Manfred Busch:** Ich bin nach der Begründung für die Höhe von Hebesätzen und danach, inwiefern Münster, Bonn und Düsseldorf hier als Beispiele dienen können, gefragt worden. Auf Seite 9 meiner Stellungnahme, Abbildung 7, habe ich die Prüfung verschiedener Einflussfaktoren aufgezeigt: die Haushaltslage einer Kommune, gekennzeichnet durch die Liquiditätskredithöhe und dadurch, ob sie Mitglied im Stärkungspaket war oder nicht; die sozioökonomische Lage der Gemeinde, gekennzeichnet durch das Gewerbesteuersubstrat, das Bruttoinlandsprodukt pro Beschäftigtem, die langfristige Beschäftigungsentwicklung usw.; die formalen Kriterien, wie der institutionelle Status, also kreisfrei oder kreisangehörig, und die Einwohnerzahl.

Das Ergebnis ist trotz aller empirischen Unwägbarkeiten sehr eindeutig. Von der Grundsteuer wissen wir, dass sie von den Kommunalaufsichten immer als wesentliches Instrument angesehen wurde, um den Haushalt ausgleichen zu können. Gerade die Anhebung der Hebesätze bei der Grundsteuer steht im Zentrum der Konsolidierungsanstrengungen. Dass da ein äußerst signifikanter Zusammenhang nachweisbar ist, kann nicht überraschen, an und für sich ist das völlig klar. In allen Städten in meinem Umfeld – auch bei mir persönlich – haben Grundsteueranhebungen im Zusammenhang mit Haushaltskonsolidierungskonzepten zu kritischen Diskussionen mit der Kommunalaufsicht geführt. Insofern ist das eigentlich eine vollkommen klare Angelegenheit. Keine Gemeinde – das wurde bereits gesagt – erhöht ihre Hebesätze freiwillig, vielmehr ist das immer nur Ausdruck einer gewissen Verzweiflung, da man andere Schritte nicht mehr gehen kann.

In Duisburg beispielsweise wurde diese Diskussion sehr explizit geführt, und man hat gesagt: Bevor wir uns kaputtsparen, gehen wir an die Grundsteuer und erhöhen sie bzw. den Grundsteuerhebesatz um einen erheblichen Anteil, um wieder Aussicht auf finanzielle Stabilität zu haben. Insofern ist es aus meiner Sicht vollkommen klar, dass die Höhe der Hebesätze überhaupt nichts mit dem Steuererhebungspotenzial zu tun hat, sondern schlichtweg der Finanznot geschuldet ist.

Vor diesem Hintergrund stellt sich natürlich die Frage, ob man das Steuererhebungspotenzial irgendwie klassifizieren könnte oder müsste. Das Problem, eine Klassifizierung vorlegen zu können, die dann auch gerichtsfest ist, konnte bisher niemand lösen. Aus meiner Sicht könnte sich das am ehesten am tatsächlichen Steuersubstrat, also hebesatzneutral an der Steuerbasis, orientieren. Kriterien wie Arbeitsmarkt, Standortqualität usw., usf. müssten aber miteinbezogen werden. Ich meine, dass dazu noch niemand einen tauglichen Vorschlag vorgelegt hat. Deswegen ist man bis zu diesem GFG beim Status quo geblieben, gegen den auch niemand geklagt hat. Wenn jetzt eine Änderung vorgenommen wird, wird natürlich gegen die geklagt. Wenn sie zu simpel ist, wird das Verfassungsgericht das nach den bisherigen Maßstäben zurückweisen.

Das Anknüpfen an Hebesätze scheidet aus. Wenn beispielsweise eine Stadt wie Duisburg entscheidet, die Hebesätze anzuheben und keine weiteren Konsolidierungsmaßnahmen auf der Aufgaben- bzw. Ausgabenseite durchzuführen, kann das nicht im Nachhinein dadurch bestraft werden, dass man fiktiv ein höheres Steuererhebungspotenzial unterstellt. Ich meine, dass sich das schon deswegen ausschließt.

Abschließend möchte ich sagen, dass mir aufgefallen ist, dass im Gesetzestext eine Begründung fehlt. Es ist ein formaler Maßstab für ein Verfahren vor dem Verfassungsgericht, ob der Gesetzgeber eine Begründung vorgelegt hat. Diese Begründung fehlt, stattdessen wird einfach behauptet, dass das ein taugliches, realitätsnahes Kriterium sei. Das war's, eine explizite Begründung fehlt. Das ist nicht nur ein Armutszeugnis, sondern auch ein erstklassiger Klagegrund.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Ich darf mich bei den Sachverständigen für ihre schriftlichen Stellungnahmen und für ihre heutigen Statements bedanken. Danke, dass Sie uns mit Ihrer Expertise zu Verfügung gestanden haben. Wir verrichten in unserem Ausschuss eine sehr anspruchsvolle Arbeit, die gerade im Zusammenhang mit Kommunalfinanzien durch die Anwesenheit von Sachverständigen wesentlich erleichtert wird. Das gilt unabhängig davon, welche Position wir vertreten; erwartungsgemäß sind wir nicht bei allen Fragen einer Meinung.

Das Protokoll dieser Anhörung wird bis zum Anfang der 44. Kalenderwoche vorliegen, sodass wir das Beratungsverfahren in der Sitzung am 12. November 2021 fortführen können; eine abschließende Befassung könnte für den Plenarzyklus im Dezember geplant werden.

Ich wünsche Ihnen einen guten Heimweg und schließe die Sitzung.

(Beifall)

gez. Hans-Willi Körfges  
Vorsitzender

### Anlage

18.10.2021/21.10.2021

10



**Anhörung von Sachverständigen**

Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

**"Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2022"**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/14702

am Freitag, dem 1. Oktober 2021  
14.00 bis maximal 16.30 Uhr, Raum E 3 D 01**Tableau**

eingeladen	Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Helmut Dedy Städtetag Nordrhein-Westfalen Köln	<b>Benjamin Holler</b>	<b>17/4327</b>
Christof Sommer Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	<b>Claus Hamacher</b>	<b>17/4388</b>
Dr. Martin Klein Landkreistag Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	<b>Martin Stiller</b>	
Ulrike Lubek Landschaftsverband Rheinland Köln	<b>Guido Soethout</b>	<b>17/4318</b>
Matthias Löb Landschaftsverband Westfalen-Lippe Münster	<b>Thomas Könnecker</b>	
Dr. Michael Thöne Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) an der Universität zu Köln Köln	<b>Dr. Michael Thöne</b>	<b>17/4385</b>

eingeladen	Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Mike-Sebastian Janke Kreis Unna Unna	<b>Mike-Sebastian Janke</b>	<b>nein</b>
Hansheiner Hähle Fachverband der Kämmerer in NRW e.V. Mönchengladbach	<b>nein</b>	<b>17/4357</b>
Professor Dr. Uwe Schneidewind Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal Wuppertal	<b>nein</b>	<b>17/4325</b>
Bernd Essler Verein für Kommunalpolitik NRW e.V. Düren	<b>Bernd Essler</b>	<b>17/4314</b>
Thomas Kerkhoff Bürgermeister der Stadt Bocholt Bocholt	<b>Thomas Kerkhoff</b>	<b>17/4379</b>
Professor Dr. Martin Junkernheinrich Universität Kaiserslautern Kaiserslautern	<b>Professor Dr. Martin Junkernheinrich</b>	<b>17/4376</b>
Dr. Manfred Busch Bochum	<b>Dr. Manfred Busch</b>	<b>17/4295</b>