



Die Ministerin

MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/5437

Alle Abg

30. Juni 2020

Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2022 (GFG 2022)

Zuleitung nach Maßgabe der Parlamentsinfor- mationsvereinbarung

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

gemäß Abschnitt I. Ziffer 1 der „Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung“ übersende ich parallel zur Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände gemäß § 35 Abs. 2 S. 1 GGO die von der Landesregierung beschlossenen Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2022 (GFG 2022).

Mit freundlichem Gruß

Ina Scharrenbach

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
(Anfahrt über Hubertusstraße)

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

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

Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 (GFG 2022)

1. Ausgangslage

Auch im zweiten Jahr der Corona-Krise haben die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen noch Einbußen bei den Steuereinnahmen zu verzeichnen. Diese Mindereinnahmen wirken sich über das Steueraufkommen des Landes mindernd auf die verteilbare Finanzausgleichsmasse aus.

Die originäre Finanzausgleichsmasse beträgt nach der Mai-Steuerschätzung 2021 rund 12,9 Mrd. EUR und liegt damit knapp 500 Mio. EUR über der originären Finanzausgleichsmasse aus dem GFG 2021. Aufgrund der Aufstockung im Finanzausgleich 2021 liegt die verteilbare Finanzausgleichsmasse nach entsprechenden Vorwegabzügen und Voraberhöhungen mit 13,1 Mrd. EUR ca. 452 Mio. unter dem Vorjahreswert. Zwar ist dieser Rückgang betragsmäßig noch nicht endgültig, da für die Ableitung der Finanzausgleichsmasse die Verbundsteuereinnahmen des Landes im Zeitraum 01.10.2020 bis 30.09.2021 maßgeblich sind. Es zeichnet sich jedoch ab, dass auch mit weiteren Steuerzuwächsen nicht die verteilbare Finanzausgleichsmasse des GFG 2021 (13,6 Mrd. EUR) erreicht werden kann.

Aus diesem Grund wird die Finanzausgleichsmasse auch im Rahmen des GFG 2022 durch Landesmittel um voraussichtlich 931 Mio. EUR auf dann 14,042 Mrd. EUR aufgestockt. Der genaue Aufstockungsbetrag wird nach Ablauf der Referenzperiode, d.h. nach dem 30. September 2021, festgelegt. Die aufgestockte Finanzausgleichsmasse bleibt in ihrer Gesamthöhe (14,042 Mrd. EUR) unbeeinflusst von der weiteren Entwicklung der Verbundsteuereinnahmen des Landes bis zu diesem Zeitpunkt. Damit wird den Gemeinden zu einem frühen Zeitpunkt eine sichere Planung der Zuweisungen aus dem GFG 2022 ermöglicht.

Der Rückgang der verteilbaren Finanzausgleichsmasse wird erneut durch Entnahmen aus dem kreditfinanzierten NRW-Rettungsschirm kompensiert.

Der Aufstockungsbetrag soll – wie im Vorjahr – in späteren Haushaltsjahren in Abhängigkeit von der Entwicklung der Verbundsteuern aus dem Aufwuchs der kommunalen Finanzausgleichsmasse wieder dem Landeshaushalt zufließen.

Im Gegensatz zum Vorjahr wird das GFG 2022 entsprechend den finanzwissenschaftlichen Gutachten wieder fortentwickelt und angepasst. Dies betrifft zum einen die gebotene Grunddatenaktualisierung. Hierbei wird zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs und der Berechnung der normierten Steuerkraft der Gemeinden der mehrjährige Zeitraum 2014 bis 2018 zugrunde gelegt.

Zum anderen werden die Ergebnisse der ergänzenden wissenschaftlichen Untersuchung der Einwohnergewichtung im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Das Gutachten des Walter-Eucken-Instituts (WEI) unter Leitung von Herrn Prof. Feld hat bestätigt, dass eine Einwohnergewichtung bei der Bemessung der Hauptansätze finanzwissenschaftlich sachgerecht ist. Gleichzeitig enthält es Empfehlungen für eine Modifizierung der bestehenden Methodik zur Berücksichtigung

der gemeindlichen Einwohnerzahl und zur Berechnung der hieraus abzuleitenden Hauptansätze des kommunalen Finanzausgleichs.

Die Erkenntnisse und Empfehlungen des Gutachtens waren – wie bereits in den Vorjahren – Gegenstand eines ausführlichen Dialogprozesses insbesondere mit den kommunalen Spitzenverbänden. Auch wenn nicht zu allen gutachtlichen Feststellungen eine einvernehmliche Bewertung erzielt werden konnte, ist eine teilweise Umsetzung der Empfehlungen aus finanzwissenschaftlicher Sicht geboten.

Entsprechend der Empfehlung des WEI wird die untere Grenze der Hauptansatzstaffel von bisher 25.000 Einwohnern auf 21.000 Einwohner abgesenkt (näheres hierzu s. 2.3.1).

Die sich aus der Umsetzung der Gutachterempfehlung und der Grunddatenaktualisierung ergebenden Differenzen der Gewichtungsfaktoren zum GFG 2021 werden mit hälftigen Abschlägen umgesetzt (s. hierzu 2.3.1).

Des Weiteren haben die Gutachter einen statistisch und ökonomisch signifikanten Unterschied zwischen den Realsteuerhebesätzen von kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden festgestellt. Dies kann grundsätzlich unterschiedliche Nivellierungshebesätze zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum rechtfertigen (näheres hierzu s. 2.3.1 Fiktive Hebesätze).

Die aus den Anpassungen und der Fortentwicklung resultierenden Veränderungen der Gewichtungsparameter bei den Bedarfsansätzen sind den nachfolgenden Ausführungen zu entnehmen.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt zudem die fortgeschriebenen Zensusdaten der Einwohnerzahlen zu den Stichtagen 31. Dezember 2018, 31. Dezember 2019 und 31.12.2020.

2. Eckpunkte eines GFG 2022

2.1 Struktur des Finanzausgleichs 2022

2.1.1 Allgemeines

Art. 79 Satz 2 der Landesverfassung NRW stellt den Umfang des grundgesetzlich garantierten übergemeindlichen Finanzausgleichs unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Im Hinblick auf die Dotierung des Finanzausgleichs ist daher eine abwägende Betrachtung der Haushaltssituationen des Landes und der Kommunen vorzunehmen. Weiterhin sind auch die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) vom 11. Dezember 2007 - VerfGH 10/06 -, vom 19. Juli 2011 - VerfGH 32/08 -, vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11, 09/12 - und vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13, 24/13 - zu berücksichtigen.

2.1.2 Verbundgrundlagen 2022

Ergänzend zu der üblichen Ableitung wird die Finanzausgleichsmasse aus dem Aufkommen der relevanten Verbundsteuern im sog. kommunalen Steuerverbund auch für das GFG 2022 und insoweit wie im Vorjahr aus Kreditmarktmitteln des Landes aufgestockt und damit auf 13 831 598 000 EUR festgesetzt. Zusätzlich werden zur

Finanzierung der neu eingeführten Klima- und Forstpauschale (s. unter 2.3 und 2.3.3.1) weitere 10 000 000 EUR aus Ausgaberesten der Gemeindefinanzierungsgesetze der Vorjahre zur Verfügung gestellt.

Die Finanzausgleichsmasse des GFG 2022 enthält auch weiterhin einen Anteil in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln des Aufkommens des Landes aus der Grunderwerbsteuer.

Bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse 2022 sollen wie im Vorjahr Bereinigungen der Verbundsteuern vorgenommen werden.

2.1.3 Verbundsatz 2022

Der Verbundsatz verbleibt unabhängig von der angesprochenen Aufstockung der Finanzausgleichsmasse bei 23 Prozent.

2.2 Finanzieller Rahmen des Finanzausgleichs 2022

2.2.1 Originäre Finanzausgleichsmasse 2022

Im GFG 2022 steht eine originäre Finanzausgleichsmasse in Höhe von 12 900 660 100 EUR zur Verfügung (Anlage 1, Spalte 4, Zeile 24), die um die unter 1. sowie den unter 2.2.2 bezeichneten Beträge erhöht bzw. reduziert wird.

2.2.2 Vorwegabzüge / Voraberhöhungen 2022

Wie in den Vorjahren erfährt das GFG 2022 eine Voraberhöhung in Höhe von 215 800 000 EUR (Vorjahr 215 800 000 EUR), die vom Bund zur Entlastung der Kommunen nach Artikel 1 des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755) über den Länderanteil an der Umsatzsteuer im Jahr 2022 gewährt wird (Anlage 1, Spalte 4, Zeile 28).

Hinzu tritt im GFG 2022 eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 10 000 000 EUR, die durch die Verwendung von Ausgaberesten der Gemeindefinanzierungsgesetze aus Vorjahren finanziert wird (Anlage 1, Spalte 4, Zeile 29). Dieser Betrag wird für die neu eingefügte Klima - und Forstpauschale verwendet (s. unter 2.3 und 2.3.3.1).

Für Bibliothekstantiemen erfolgt im GFG 2022 ein Vorwegabzug in Höhe von 5 098 000 EUR (Vorjahr 5 400 000 EUR) (Anlage 1, Spalte 4, Zeile 27).

2.2.3 Verteilbare Finanzausgleichsmasse

Im Ergebnis steht im GFG 2022 eine verteilbare Finanzausgleichsmasse in Höhe von 14 042 300 000 EUR (Anlage 1, Spalte 4, Zeile 33) zuzüglich 10 000 000 EUR für die neue Klima- und Forstpauschale zur Verfügung (Anlage 1, Spalte 4, Zeile 32).

Gegenüber dem Vorjahr (13 572 999 000 EUR) bedeutet dies eine Steigerung um 469 301 000 EUR (3,46 Prozent).

2.3 Aufteilung der Finanzausgleichsmasse

Die verteilbare Finanzausgleichsmasse wird wie in den vergangenen Jahren vorrangig auf finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen und im Übrigen auf finanzkraftunabhängige pauschalisierte Zuweisungen sowie auf Sonderbedarfzuweisungen aufgeteilt (Anlage 2).

Insgesamt werden 12 037 487 700 EUR der verteilbaren Finanzausgleichsmasse als allgemeine Zuweisungen und weitere 2 014 812 300 EUR als pauschale, zweckgebundene Zuweisungen bereitgestellt.

Die investiven Zuweisungsmittel belaufen sich auf 1 944 812 300 EUR.

Die Allgemeine Investitionspauschale erfährt im GFG 2022 eine leicht überproportionale Erhöhung.

Die Investitionspauschale für Maßnahmen zur Verbesserung der Altenhilfe und –pflege (IVP Sozialhilfeträger) und die Investitionspauschale für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Eingliederungshilfe (IVP Eingliederungshilfe) werden entsprechend der Steigerung der Finanzausgleichsmasse gegenüber dem Vorjahr erhöht (Dynamisierung).

Gleiches gilt für die Schul- und Bildungspauschale sowie für die Sportpauschale. (siehe 2.3.3.2).

Als eine neue Zuweisung eigener Art ist eine kommunale Klima- und Forstpauschale in Höhe von 10 000 000 EUR vorgesehen, welche aus der unter 2.2.2 genannten Voraberrhöhung aus Ausgaberesten finanziert wird. Die mit den großflächigen Extremwetterereignissen Dürre und Sturm und Borkenkäferbefall verbundenen Aufarbeitungs- und Transporttätigkeiten haben die kommunale Waldinfrastruktur stark beeinträchtigt. Mit der Klima- und Forstpauschale wird das Ziel verfolgt, die Gemeinden angesichts der sie treffenden erhöhten Gemeinwohlverpflichtung im Hinblick auf die Erholungsfunktion des Waldes bei der Wiederherstellung der kommunalen und touristischen Waldinfrastruktur, der Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung und bei der Beseitigung und Bekämpfung der Kalamitäten zu unterstützen. Gleichzeitig dient eine gesunde Waldinfrastruktur dem Klimaschutz.

In den vergangenen Gemeindefinanzierungsgesetzen wurden die pauschalen Förderungen um die Beteiligung der Kommunen an den Zins- und Tilgungszahlungen des Sondervermögens zur Umsetzung des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland verringert. Die Verbindlichkeiten des Sondervermögens zum Stichtag 31. Dezember 2011 wurden nunmehr vollständig getilgt, so dass die Aufwands- und Unterhaltungspauschale um die nicht mehr zu leistende Tilgung i.H.v. 30 000 000 EUR auf 170 000 000 EUR erhöht wird.

Für die Sonderbedarfzuweisungen (siehe 2.3.2) werden 41 087 500 EUR (Vorjahr 39 714 300 EUR) zur Verfügung gestellt.

2.3.1 Schlüsselzuweisungen 2022

Dotierung der Schlüsselzuweisungen 2022

Das Volumen der Schlüsselzuweisungen in Höhe von 11 816 400 200 EUR steigt gegenüber dem Finanzausgleich 2021 um 394 910 300 EUR (3,46 Prozent).

Die Verteilung auf die Gebietskörperschaften stellt sich wie folgt dar:

Schlüsselmasse für Gemeinden	9 275 218 800 EUR
Veränderung zum GFG 2021	+ 309 982 700 EUR
Schlüsselmasse für Kreise	1 382 368 600 EUR
Veränderung zum GFG 2021	+ 46 199 500 EUR
Schlüsselmasse für Landschaftsverbände	1 158 812 800 EUR
Veränderung zum GFG 2021	+ 38 728 100 EUR

Ermittlung der Schlüsselzuweisungen

Für die fiktive Bedarfsermittlung im Kommunalen Finanzausgleich und die hierfür durchzuführende Regressionsanalyse wird eine Grunddatenaktualisierung durchgeführt und der mehrjährige Grunddatenzeitraum 2014 - 2018 verwendet (pooling).

Hierbei wurde festgestellt, dass sich im Rahmen der ersten Stufe der Regression der Präferenzindikator „Einwohner unter 15 Jahren“ nicht mehr als signifikant erwiesen hat. Aufgrund einer wissenschaftlichen Empfehlung wird für das GFG 2022 daher im Rahmen der ersten Stufe der Regression auf den Präferenzindikator „Einwohner unter 17 Jahren“ abgestellt.

Der für die Schlüsselzuweisungen fiktiv festzulegende Bedarf jeder einzelnen Kommune wird anhand eines einwohnerbezogenen Hauptansatzes sowie ergänzender Nebenansätze ermittelt. Als Nebenansätze werden der Schüleransatz, der Soziallastenansatz, der Zentralitätsansatz und der Flächenansatz berücksichtigt.

Infolge der Umsetzung der Gutachterempfehlung und der Grunddaten-aktualisierung verändern sich die aus dem Grunddatensatz zu entwickelnden Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze und der Hauptansatzstaffel sowie die fiktiven Realsteuerhebesätze im Vergleich zum Vorjahr.

Die sich daraus ergebenden Differenzen der Gewichtungsfaktoren zum GFG 2021 werden mit hälftigen Abschlägen umgesetzt.

Das GFG 2021 enthält Gewichtungsfaktoren, denen die Grunddaten der Jahre 2011 bis 2015 zugrunde liegen. Nach nunmehr drei Jahren werden die Grunddaten auf die Jahrgänge 2014 bis 2018 aktualisiert. Dabei ergeben sich Steigerungsraten von bis zu über 50 Prozent (z.B. Zentralitätsansatz + 51 Prozent, Soziallastenansatz +21 Prozent). Diese Steigerungsraten rechtfertigen hälftige Abschläge bei den Differenzen der Gewichtungsfaktoren, um zu große Umverteilungseffekte zu vermeiden. Ähnliche Vorgehensweisen gab es auch bereits in der Vergangenheit. So wurden beispielsweise nach Änderungen in der Systematik aufgrund von gutachterlichen Empfehlungen die Veränderungen der Gewichtungsfaktoren ebenfalls nicht in einem Schritt, sondern mit hälftigen Abschlägen umgesetzt.

A. Ermittlung des fiktiven Bedarfs (Ausgangsmesszahl)

a) Hauptansatz

Die Einwohner jeder kreisangehörigen Gemeinde und kreisfreien Stadt werden bei der Ermittlung des Bedarfs der jeweiligen Gemeinde gewichtet. Diese Einwohnergewichtung erfolgt mit dem Hauptansatz. Eine Hauptansatzstaffel, in der der Prozentsatz der Gewichtung nach Ortsgrößen gestaffelt dargestellt wird, dient der Orientierung der Kommunen.

Um die Dynamiken der empirisch bestätigten Einwohnerprogression innerhalb der Hauptansatzstaffel möglichst effizient abzubilden, wird in dem Gutachten des Walter-Eucken-Instituts empfohlen – sofern an der bisherigen Abgrenzung der Auszahlungen a.a.D. festgehalten werden soll – die untere Grenze der Hauptansatzstaffel von bisher 25.000 Einwohnern auf 21.000 Einwohner zu senken. Dieser Empfehlung wird mit dem GFG 2022 gefolgt.

Auf dieser Grundlage ergibt sich für das GFG 2022 folgende Hauptansatzstaffel:

Nr.	gebildete Hauptansatzstaffel in %	Staffelklassen Einwohner im GFG 2022
1	100,0	21.000
2	103,0	55.500
3	106,0	90.000
4	109,0	125.000
5	112,0	159.500
6	115,0	194.000
7	118,0	228.500
8	121,0	263.500
9	124,0	298.000
10	127,0	332.500
11	130,0	367.000
12	133,0	402.000
13	136,0	436.500
14	139,0	471.000
15	142,0	505.500
16	145,0	540.500
17	148,0	575.000
18	151,0	609.500
19	154,0	644.000
20	157,0	größer als 644.000

Beim Hauptansatz für Kreise und Landschaftsverbände bleibt die Gewichtung jedes Einwohners unverändert bei 100%.

b) Demografiefaktor

Seit dem GFG 2012 wird ein Faktor verwendet, der den Einwohnerrückgang in Gemeinden berücksichtigt (Demografiefaktor). Er führt dazu, dass als relevanter Einwohnerwert der Mittelwert aus den Ergebnissen dreier Jahresstatistiken zugrunde gelegt wird, wenn dieser höher ist als die zum Stichtag festgestellte Einwohnerzahl.

Der durchschnittliche Einwohnerwert wird im GFG 2022 aus den fortgeschriebenen Zensusdaten ermittelt. Hierzu werden die Daten der Stichtage 31. Dezember 2018, 31. Dezember 2019 und 31. Dezember 2020 herangezogen.

c) Schüleransatz

Für den Schüleransatz wird im GFG 2022 weiterhin nach Halbtags- und Ganztagschülern differenziert und gewichtet.

Die Grunddatenaktualisierung führt bei Berücksichtigung der hälftigen Umsetzung der Differenz für Ganztagschüler zu einem Gewichtungswert von 2,90 und für Halbtagschüler von 1,03.

d) Soziallastenansatz

Als Indikator für den Soziallastenansatz wird seit dem GFG 2008 die Zahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften herangezogen.

Der Gewichtungswert liegt - unter Berücksichtigung der hälftigen Umsetzung der Differenz - bei 18,56.

e) Zentralitätsansatz

Der Zentralitätsansatz erfasst zentrale Versorgungsfunktionen, die Gemeinden für das Umland zukommen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist Indikator dafür, inwieweit einer Gemeinde durch Einpendler zusätzliche Aufwendungen entstehen.

Der Gewichtungswert liegt - unter Berücksichtigung der hälftigen Umsetzung der Differenz - bei 0,76 je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort.

f) Flächenansatz

Um dem Einfluss der Flächen-/Einwohnerrelation bei Flächengemeinden mit geringer Einwohnerzahl auf die Bedarfsermittlung Rechnung zu tragen, wurde der Flächenansatz im GFG 2012 eingeführt.

Der Gewichtungswert wird - unter Berücksichtigung der hälftigen Umsetzung der Differenz- mit 0,20 angesetzt.

B. Ermittlung der normierten Einnahmekraft

Dem ermittelten fiktiven Bedarf wird die normierte Einnahmekraft gegenübergestellt. Die Einnahmekraft ist bei Gemeinden die Steuerkraft und bei den Kreisen, der Städteregion Aachen und den Landschaftsverbänden die Umlagekraft.

Bei der Ermittlung der Steuerkraft fließt das tatsächlich im Referenzzeitraum erzielte Volumen der Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer, der Kompensationsleistungen aus den Regelungen des Familienleistungsausgleichs und des Steuervereinfachungsgesetzes sowie die tatsächlich an Bund und Land abgeführte Gewerbesteuerumlage ein. Zusätzlich werden bei der Steuerkraft- und Umlagekraftermittlung letztmalig auch die Erstattungsleistungen des Landes und der Kommunen nach § 10 des Gesetzes zur Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen in Folge der Deutschen Einheit (Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW - ELAG) berücksichtigt. Für das GFG 2022 sind dies die Abrechnungsbeträge des Jahres 2019.

Ergänzend wird bei der Steuerkraftermittlung für das GFG 2022 die Hälfte der den Gemeinden im Jahr 2020 gezahlten Ausgleichsbeträge gem. § 2 Abs. 5 Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen (GewStAusgleichsG) berücksichtigt (GV. NRW. 2020 S. 1111).

Referenzperiode für die Ermittlung der kommunalen Steuer- bzw. Umlagekraft ist der Zeitraum vom 1.7. des vorvergangenen Jahres bis zum 30.6. des Vorjahres bezogen auf das jeweilige Finanzausgleichsjahr.

Das Ist-Aufkommen der Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) wird mit fiktiven Hebesätzen normiert.

Mit den fiktiven Hebesätzen wird verhindert, dass Gemeinden durch spezifisches Verhalten hinsichtlich der tatsächlichen Ausschöpfung ihrer Finanzierungsquellen die Höhe der staatlichen Zuweisungen beeinflussen können. Zudem dienen fiktive Hebesätze der Wahrung der gemeindlichen Hebesatzautonomie, da eine Veränderung der tatsächlichen Hebesätze keine Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen hat.

Bei der von den Gutachtern vorgenommenen Betrachtung der Hebesätze wurde festgestellt, dass die der kreisfreien Städte statistisch und ökonomisch signifikant oberhalb jener der kreisangehörigen Gemeinden liegen. In diesem Zusammenhang ließ sich jedoch eine Einwohnerprogression bei der Setzung der Hebesätze der Realsteuern empirisch nicht nachweisen. Vielmehr ist die Rechtsstellung ein signifikanter Indikator für die Höhe der Hebesätze. Eine Differenzierung nach der institutionellen Stellung der Gemeinden wäre demnach sachgerecht.

Finanzwissenschaftlicher Zweck der Nivellierungshebesätze ist es, strategisches Verhalten von Gemeinden zu vermeiden. Umso stärker der tatsächlich gesetzte Hebesatz jedoch vom Nivellierungshebesatz abweicht, desto stärker verzerrt der Nivellierungshebesatz die ermittelte Steuerkraft und damit die gemeindespezifische Bedarfsermittlung. Grundsätzlich sind darum realitätsgerechte Nivellierungshebesätze vorzugswürdig.

Um eine realitätsgerechte Abbildung der Einnahmekraft zu ermitteln, werden im GFG 2022 daher nach der Rechtstellung differenzierte fiktive Hebesätze verwendet.

Hierbei wird die Differenz zwischen den gewogenen Durchschnitten der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden zum gewogenen Landesdurchschnitt ermittelt. Für die Festsetzung der differenzierten Hebesätze wird im Rahmen des GFG 2022 zunächst die Hälfte dieser Differenz von den nach Rechtsstellung ermittelten gewogenen Durchschnitten abgezogen bzw. hinzuaddiert. Diese Vorgehensweise ist vergleichbar mit der schrittweisen Umsetzungen von Veränderungen der Systematik aufgrund von Gutachterempfehlungen in der Vergangenheit, um daraus resultierende Verteilungseffekte abzumildern. Von den auf diese Weise ermittelten Nivellierungshebesätzen werden aus Anreizgesichtspunkten weiterhin prozentuale Abschläge vorgenommen.

Kreisfreie Städte

Steuerart	Fiktiver Hebesatz in Prozent
Grundsteuer A	235
Grundsteuer B	511
Gewerbsteuer	435

Kreisangehörige Städte und Gemeinden

Steuerart	Fiktiver Hebesatz in Prozent
Grundsteuer A	247
Grundsteuer B	479
Gewerbsteuer	414

2.3.2 Sonderbedarfszuweisungen - Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen 2022

Die Regelungen zu den Sonderbedarfszuweisungen werden im GFG 2022 modifiziert bzw. den aktuellen Entwicklungen angepasst.

Der Betrag für die Bedarfszuweisungen wird auf die Kurortehilfe, die Abwassergebührenhilfe und die Aufwendungshilfe für die Landschaftliche Kulturpflege sowie auf die einmaligen Zuweisungen für Härtefälle und für Maßnahmen zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung aufgeteilt. Er liegt im GFG 2022 bei 41 087 500 EUR (Vorjahr 39 714 300 EUR).

Die Kurortehilfe nimmt in Höhe der Steigerung der Finanzausgleichsmasse um 3,46 Prozent zu und wird auf 11 062 200 EUR festgesetzt (Vorjahr 10 692 500 EUR).

Die Aufwendungshilfen für die Landschaftliche Kulturpflege werden nach der Dynamisierung zusätzlich um 4 Mio EUR erhöht und auf 16 336 800 EUR festgesetzt. Durch die Corona-Pandemie ist insbesondere im kulturellen Bereich durch Mehrkosten (z.B. erhöhte Hygienekonzepte) einerseits und

massive Einnahmeverluste (pandemiebedingte Schließung von kulturellen Einrichtungen) andererseits eine besondere Förderung angemessen und begründet. Der Betrag wird jeweils zu Hälfte auf den Landschaftsverband Westfalen-Lippe sowie den Landschaftsverband Rheinland aufgeteilt.

Die Aufwendungshilfen für Gaststreitkräfte werden aufgrund der seit Jahren sinkenden Anzahl von Empfängerkommunen (2020:4 Gemeinden, 2021: 3 Gemeinden) gestrichen. Das Fördervolumen wird – ähnlich wie auch im GFG 2020 und 2021 – der Abwassergebührenhilfe zugeführt.

Für die Abwassergebührenhilfe ist ein Betrag in Höhe von 8 831 200 EUR (Vorjahr 7 666 800 EUR) vorgesehen. Die bereits in den Vorjahren angekündigte Änderung der Verteilungsmethodik wird - nach Vorstellung bei den kommunalen Spitzenverbänden – im GFG 2022 nunmehr umgesetzt.

Wie in den Vorjahren können Gemeinden, deren Gebührensatz über dem seitens des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung festgesetzten maßgeblichen Gebührensatz liegt, eine Abwassergebührenhilfe erhalten. Zukünftig erfolgt eine getrennte Festsetzung des maßgeblichen Gebührensatzes für Schmutzwasser und für Niederschlagswasser. Durch den Vergleich des jeweils maßgeblichen Gebührensatzes mit dem gemeindlichen Gebührensatz wird ein möglicher Anspruch ermittelt. Ein Anspruch auf eine Abwassergebührenhilfe ergibt sich, wenn die Summe beider Differenzen – also die Differenz zwischen dem gemeindlichen Gebührensatz und dem maßgeblichen Gebührensatz jeweils für Schmutzwasser und für Niederschlagswasser getrennt ermittelt – positiv ist.

Der maßgebliche Gebührensatz wird ermittelt, indem der Landesmittelwert des jeweiligen Gebührensatzes mit der Standardabweichung addiert wird. Damit erhält man einen landesweit überdurchschnittlichen Wert.

Die Datenabfrage zur Ermittlung der Abwassergebührenhilfe wird künftig über das IDEV-Verfahren abgewickelt (s. unter 3.).

Der Ansatz für Zuweisungen nach Absatz 2 Nr. 5 und nach Absatz 3 wird nach der Dynamisierung um 4 000 000 EUR gekürzt, da dieser in der Vergangenheit nicht vollständig ausgeschöpft wurde.

2.3.3 Pauschalierte Zuweisungen

Die pauschalierten Zuweisungen bestehen aus Investitionspauschalen und Sonderpauschalen, aus der mit dem GFG 2019 eingeführten Aufwands- und Unterhaltungspauschale sowie der neuen kommunalen Klima- und Forstpauschale.

Die seit dem GFG 2018 geltende gegenseitige Deckungsfähigkeit der Investitionspauschalen sowie der Sonderpauschalen wird – unter Aufhebung der bisherigen Befristung – auch für das GFG 2022 beibehalten. Bisher wurde eine Verlängerung von den Ergebnissen einer Evaluation zur Nutzung der jeweiligen Pauschalen abhängig gemacht, diese wurde nunmehr im 1. Quartal 2021 durchgeführt.

Im Ergebnis konnte anhand der von den Städten und Gemeinden gemeldeten Daten zu den Jahren 2018 bis 2020 belegt werden, dass die gegenseitige Deckungsfähigkeit zu keiner nennenswerten Verschiebung der GFG Mittel zu Lasten eines Bereiches führte, die Kommunen über die Sonderprogramme von Bund und Land („Gute Schule 2020“ und

2. Kapitel Kommunalinvestitionsfördergesetz) hinaus nachweislich die im Rahmen der Schul- und Bildungspauschale zugewiesenen Mittel massiv für Investitionen in die Schul- und Bildungsinfrastruktur genutzt haben und sich 95 Prozent der Kommunen sowie die kommunalen Spitzenverbände für eine weitere Beibehaltung der Regelung aussprechen.

Um den Landschaftsverbänden als Empfängern der Eingliederungshilfe-Investitionspauschale angesichts der ab dem Jahr 2020 auf Grund der Ausführungsregelungen zum Bundesteilhabegesetz eintretenden rechtlichen Änderungen eine hinreichende Flexibilität beim Mitteleinsatz zu ermöglichen, wurden die Mittel aus dieser Pauschale im GFG 2020 für deckungsfähig gegenüber der Zuweisung zur Milderung der Belastung aus der landschaftlichen Kulturpflege erklärt. Auch diese Regelung wird beibehalten.

2.3.3.1 Investitionspauschalen 2022

Den Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden werden auch im GFG 2022 pauschale Mittel für investive Maßnahmen finanzkraftunabhängig für eigenverantwortliche Investitionstätigkeiten zugewiesen.

In den vergangenen Gemeindefinanzierungsgesetzen wurde die pauschale Förderung investiver u. ä. Maßnahmen um die Beteiligung der Kommunen an den Zins- und Tilgungszahlungen des Sondervermögens zur Umsetzung des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland verringert. Die Verbindlichkeiten des Sondervermögens zum Stichtag 31. Dezember 2011 wurden nunmehr vollständig getilgt, so dass keine weitere Kürzung mehr erfolgt. Im GFG 2022 stehen für Investitionspauschalen 1 202 705 700 EUR zur Verfügung

Im Einzelnen ergeben sich folgende Ansätze:

Allgemeine Investitionspauschale	1 014 748 200 EUR
Veränderung zum GFG 2021	+ 39 694 900 EUR
Sozialhilfeträger-Investitionspauschale	102 243 700 EUR
Veränderung zum GFG 2021	+ 3 417 000 EUR
Eingliederungshilfe-Investitionspauschale	85 713 800 EUR
Veränderung zum GFG 2021	+ 2 864 600 EUR

Die Investitionspauschale Sozialhilfeträger und die Investitionspauschale Eingliederungshilfe werden entsprechend der Steigerung der Finanzausgleichsmasse gegenüber dem Vorjahr erhöht.

Die Allgemeine Investitionspauschale erfährt im GFG 2022 eine leicht überproportionale Erhöhung.

Die Aufwands- und Unterhaltungspauschale wird auf 170 000 000 EUR erhöht. Der Zuwachs speist sich aus der nicht mehr zu leistenden Tilgung des o.g. Sondervermögens. Mit der Aufwands- und Unterhaltungspauschale wird das Ziel verfolgt, den Abbau des Investitions- und Sanierungsstaus der Gemeinden zu unterstützen. Auf eine Zweckbindung wird zugunsten flexibler Einsatzmöglichkeiten verzichtet. Die Mittel werden an alle Gemeinden finanzkraftunabhängig gewährt und sind damit nicht umlagewirksam. Die Verteilung erfolgt jeweils hälftig nach Einwohnern und nach Fläche.

Zur Ermittlung der Aufwands- und Unterhaltungspauschale, der Allgemeinen Investitionspauschale und der Eingliederungshilfe-Investitionspauschale wird die Einwohnerzahl zum Stichtag 31. Dezember 2020 zugrunde gelegt werden. Für die Ermittlung der Sozialhilfeträger-Investitionspauschale sind die „über 65-jährigen Einwohner“ zu berücksichtigen, die den gegliederten Bevölkerungszahlen ebenfalls zum Stichtag 31. Dezember 2020 entnommen werden.

Die neu eingefügte Klima- und Forstpauschale wird den Gemeinden des Landes finanzkraftunabhängig als allgemeines Deckungsmittel im Hinblick auf die bei allen kommunalwaldbesitzenden Gemeinden zugenommenen Bedürfnisse zugewiesen. Sie beträgt im GFG 2022 10.000.000 EUR und wird aus der unter 2.2.2 genannten Voraberhöhung aus Ausgaberesten vergangener Gemeindefinanzierungsgesetze finanziert.

Die den Gemeinden entstandenen Schäden werden über die Menge des Schadholzeinschlags von Nadelholz ermittelt. Darüber hinaus werden Schäden aufgrund des Schadholzes an Laubbäumen und sonstige Schäden über die Fläche pauschaliert. Die Verteilung der Mittel erfolgt hälftig nach der Gesamtmenge des Schadholzeinschlags von Nadelholz nach Kubikmetern und hälftig nach der Fläche des Kommunalwaldes in Hektar – unter Beachtung eines Sockelbetrags in Höhe von 5.000 EUR für den ersten angefangenen Hektar – jeweils zum Stichtag 31.12.2020.

Die Datenabfrage zur Gewährung der Klima- und Forstpauschale wird über das IDEV-Verfahren abgewickelt (s. unter 3.).

2.3.3.2 Sonderpauschalen (Schul- und Bildungspauschale und Sportpauschale) 2022

Als weitere Zuweisungsgruppe werden im GFG 2022 – wie in den vergangenen Jahren – Sonderpauschalen vorgesehen, die finanzkraftunabhängig bereitgestellt werden und über deren Einsatz die Kommunen in dem rechtlich vorgegebenen Verwendungsrahmen in eigener Verantwortung selbst entscheiden können. Für Sonderpauschalen sollen 812 106 600 EUR (Vorjahr 784 965 600 EUR) zur Verfügung stehen. Die Schul- und Bildungspauschale soll mit 748 069 700-EUR (Vorjahr 723 068 800 EUR) und die Sportpauschale mit 64 036 900 EUR (Vorjahr 61 896 800 EUR) dotiert werden. Die Erhöhungen ergeben sich aus der Steigerung der Finanzausgleichsmasse (Dynamisierung).

Die Verteilung der Schulpauschale erfolgt auf der Basis der für den Schüleransatz maßgeblichen Schülerzahlen, die Verteilung der Sportpauschale auf der Basis der Einwohnerzahlen nach dem Zensus zum Stichtag 31. Dezember 2020.

3. Digitalisierung im Kommunalen Finanzausgleich

Mit dem GFG 2021 wurde der Postversand der Festsetzungsbescheide durch eine Übersendung als elektronischer Verwaltungsakt gem. § 3a Abs. 2 Nr. 3 VwVfG NRW mittels einer De-Mail-Nachricht nach § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes ersetzt.

Bereits mit dem GFG 2020 wurde festgelegt, dass die erforderliche Datenerhebung seitens IT.NRW ausschließlich auf elektronischem Weg erfolgt.

Mit dem GFG 2022 werden daher alle für den kommunalen Finanzausgleich erforderlichen Meldungen der Kommunen über das Online-Meldeverfahren IDEV (Internet Datenerhebung im Verbund) abgewickelt. Aufgrund der guten Erfahrung bei der Meldung der Steuer- und Schülerzahlen wird das elektronische Meldeverfahren nun auch auf die Datenabfrage zur kommunalen Klima- und Forstpauschale und der Abwassergebührenhilfe ausgeweitet. Ein Mehraufwand für die Kommunen entsteht dabei nicht, da die bisherige Anmeldekennung verwendet werden kann und das Meldefenster vereinheitlicht wird.

4. Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände

Gemäß § 35 Abs. 2 S. 1 GGO sollen den auf Landesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden vorbereitende Entwürfe zu Gesetzen, die die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände allgemein und wesentlich berühren, möglichst frühzeitig zugeleitet werden.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung wird den kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen die Entscheidung des Kabinetts zu den Eckpunkten zukommen lassen und ihnen Gelegenheit zu einer schriftlichen Stellungnahme geben.

Über das Ergebnis der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände wird das Kabinett im Zusammenhang mit der Vorlage des Gesetzentwurfes für das GFG 2022 unterrichtet.

Ableitung der Finanzausgleichsmasse 2022					
	Zeile	Steuerverbund 2021*) Euro	Steuerverbund 2022**)		
			Euro	Veränderung zu 2021*)	
				absolut	%
1	2	3	4	5	6
Obligatorischer Steuerverbund					
Gemeinschaftsteuern					
* Lohnsteuer	1	19 121 039 982	18 833 735 974	- 287 304 008	-1,50
* veranlagte Einkommensteuer	2	5 127 979 889	4 851 609 738	- 276 370 151	-5,39
* Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	3	2 450 688 389	2 478 920 657	28 232 268	1,15
* Körperschaftsteuer	4	2 427 597 242	3 061 101 024	633 503 782	26,10
* Umsatzsteuer	5	18 681 351 972	21 128 870 030	2 447 518 058	13,10
* Einfuhrumsatzsteuer	6	5 329 246 829	5 111 987 437	- 217 259 392	-4,08
* Abgeltungssteuer	7	557 211 435	821 731 705	264 520 270	47,47
Fakultativer Steuerverbund		53 695 115 738	56 287 956 565	2 592 840 828	4,83
* Grunderwerbssteuer (4/7 Anteil)	8	2 117 273 393	2 235 907 082	118 633 689	5,60
Summe Verbundsteuern	9	55 812 389 131	58 523 863 647	2 711 474 516	4,86
Bereinigung Verbundsteuern (§ 2 Abs. 2 GFG)					
* Länderfinanzausgleich	10	581 929 534	- 26 597 300	- 608 526 834	-104,57
* Familienleistungsausgleich	11	- 837 940 400	- 731 007 500	106 932 900	x
* Entlastungsausgleich Ost/ (Hartz IV)	12	70 732 800	57 815 000	- 12 917 800	-18,26
* Spielbankabgabe	13	- 12 972 000	- 12 944 000	28 000	x
* Kompensation Betriebskosten KiFöG	14	- 182 689 000	- 182 289 000	400 000	x
* Kompensation Steuervereinfachungsgesetz 2011	15	- 17 948 224	- 17 935 700	12 524	x
* Umsatzsteuerkorrektur der Bundesmittel für Asylbewerber	16	- 373 627 000	- 216 487 000	157 140 000	x
* 1 Mrd. Euro Entlastung Kommunen Länderanteil Ust	17	- 216 200 000	- 216 200 000	0	x
* Ust statt Entflechtungsmittel	18	- 421 200 000	- 561 066 700	- 139 866 700	x
* Weiterentwicklung Qualität Kita	19	- 267 575 000	- 376 200 000	- 108 625 000	x
* Pauschale an Länder für Flüchtlingszwecke	20	- 113 400 000	- 118 725 000	- 5 325 000	x
* Pakt für den Rechtsstaat	21	- 23 848 000	0	23 848 000	x
* Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst	22	0	- 32 400 000	- 32 400 000	
Verbundgrundlagen insgesamt	22	53 997 651 841	56 089 826 447	2 092 174 606	3,87
Verbundsatz (v.H.)	23	23,00	23,00		
originäre Finanzausgleichsmasse (aufgerundet)	24	12 419 460 000	12 900 660 100	481 200 100	3,87
Aufstockungsbetrag aus Landesmitteln durch Kreditierung	25	943 139 000	930 937 900	- 12 201 100	x
Finanzausgleichsmasse GFG	26	13 362 599 000	13 831 598 000	468 999 000	3,51
Vorwegabzug, Voraberhöhung (§ 3 GFG)					
* Tantiemen	27	- 5 400 000	- 5 098 000	302 000	x
* Bundesentlastung Länderanteil Ust für Kommunen ab 2018	28	215 800 000	215 800 000	0	0,00
* Ausgabereste aus Vorjahren	29	0	10 000 000		
Finanzausgleichsmasse	30	13 572 999 000	14 052 300 000	469 301 000	3,53
abzüglich Betrag ausschließlich für Klima- und Forstpauschale	31	0	10 000 000	10 000 000	x
verteilbare Finanzausgleichsmasse	32	13 572 999 000	14 042 300 000	469 603 000	3,46

*) Ist 10/19-09/20

**) Ist 10/20-05/21 und Schätzung 06/21-09/21

Aufteilung der Finanzausgleichsmasse GFG 2022

Zuweisungsart	Zeile	Steuerverbund *)	Steuerverbund 2022**)			
			Euro	Euro	Veränderung zu 2021	
					absolut Euro	%
1	2	4	4	5	6	
Verteilbare Finanzausgleichsmasse	1	13 572 999 000	14 042 300 000	469 301 000	3,46%	
zzgl. Ausgabereist zur Verwendung für die Klima- und Forstpauschale (s. Zeile 21)	2	0	10 000 000	10 000 000		
Allgemeine Zuweisungen						
Schlüsselzuweisungen insgesamt:	3	11 421 489 900	11 816 400 200	394 910 300	3,46%	
* Gemeinden	4	8 965 236 100	9 275 218 800	309 982 700	3,46%	
* Kreise	5	1 336 169 100	1 382 368 600	46 199 500	3,46%	
* Landschaftsverbände	6	1 120 084 700	1 158 812 800	38 728 100	3,46%	
Zuweisungen aufgrund von Sonderbedarfen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems	7	39 714 300	41 087 500	1 373 200	3,46%	
* Kurortehilfe	8	10 692 500	11 062 200	369 700	3,46%	
* Abwassergebührenhilfe	9	7 666 800	8 831 200	1 164 400	15,19%	
* Aufwendungshilfen Gaststreitkräfte	10	869 200	0	- 869 200	-100,00%	
* Aufwendungshilfen Landschaftliche Kulturpflege	11	11 924 500	16 336 800	4 412 300	37,00%	
* Einmalige Zuweisungen	12	8 561 300	4 857 300	- 3 704 000	-43,26%	
Allgemeine Zuweisungen insgesamt	13	11 461 204 200	11 857 487 700	396 283 500	3,46%	
Pauschalierte Zuweisungen						
Pauschale Förderung investiver u. ä. Maßnahmen gesamt:	14	1 186 829 200	1 202 705 700	15 876 500	1,34%	
* Abfinanzierung Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW	15	30 100 000	0	- 30 100 000	-100,00%	
* Verteilbare Investitionspauschale gesamt:	16	1 156 729 200	1 202 705 700	45 976 500	3,97%	
* IVP Allgemein	17	975 053 300	1 014 748 200	39 694 900	4,07%	
* IVP Sozialhilfeträger	18	98 826 700	102 243 700	3 417 000	3,46%	
* IVP Eingliederungshilfe	19	82 849 200	85 713 800	2 864 600	3,46%	
Aufwands-/Unterhaltungsspouschale	20	140 000 000	170 000 000	30 000 000	21,43%	
Klima- und Forstpouschale (finanziert aus Ausgabereisten Vorjahre, s. Zeile 11)	21	0	10 000 000	10 000 000		
Sonderpouschalzuweisungen insgesamt	22	784 965 600	812 106 600	27 141 000	3,46%	
* Schulpouschale/ Bildungspouschale	23	723 068 800	748 069 700	25 000 900	3,46%	
* Sportpouschale	24	61 896 800	64 036 900	2 140 100	3,46%	
Pauschalierte Zuweisungen insgesamt	25	2 111 794 800	2 194 812 300	113 117 500	3,93%	
Allg. Zuweisungen und pausch. Zuweisungen insgesamt	26	13 572 999 000	14 052 300 000	12 180 605 200	3,53%	
<i>konsumtive Mittel***)</i>	27	<i>11 701 304 200</i>	<i>12 107 487 700</i>	<i>12 107 487 699</i>	<i>3,47%</i>	
<i>investive Mittel</i>	28	<i>1 871 694 800</i>	<i>1 944 812 300</i>	<i>1 944 812 300</i>	<i>3,91%</i>	
<i>Prozentanteil konsumtiv</i>	29	<i>86,21%</i>	<i>86,16%</i>		<i>-0,06%</i>	
<i>Prozentanteil investiv</i>	30	<i>13,79%</i>	<i>13,84%</i>		<i>0,36%</i>	
<i>allgemeine Zuweisungen</i>	31	<i>11 601 204 200</i>	<i>12 037 487 700</i>	<i>12 037 487 699</i>	<i>3,76%</i>	
<i>zweckgebundenen Zuweisungen</i>	32	<i>1 971 794 800</i>	<i>2 014 812 300</i>	<i>2 014 812 300</i>	<i>2,18%</i>	
<i>Prozentanteil allgemein</i>	33	<i>85,47%</i>	<i>85,66%</i>		<i>0,22%</i>	
<i>Prozentanteil zweckgebunden</i>	34	<i>14,53%</i>	<i>14,34%</i>		<i>-1,30%</i>	

*) Ist 10/19-09/20

**) Festsetzung incl. Aufstockung

***) inkl. Schulpouschale/Bildungspouschale anteilig 70 Mio. EUR