

Mitteilung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Finanzausschuss	08.11.2021

Kommunaler Finanzausgleich

hier: Beteiligung an einer Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2022 (GFG 2022)

Neben Steuern sind eine Hauptfinanzierungsquelle des Haushalts der Stadt Köln die Erträge aus den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Die GFG-Zuweisungen im Jahr 2022 belaufen sich auf rd. 637 Mio. Euro; mehr als jeder achte Euro auf der Ertragsseite stammt mithin aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs.

I. Hintergrund: Der kommunale Finanzausgleich in NRW

Mit dem kommunalen Finanzausgleich beteiligt das Land NRW die Gemeinden und Gemeindeverbänden entsprechend den grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vorgaben an den landeseigenen Steuereinnahmen. Im **jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG)** wird dafür ein bestimmter Anteil - die sog. Verbundquote, konkret: 23 % - an den Gemeinschaftssteuern (das sind: Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) sowie an vier Siebteln der Grunderwerbsteuer an die Kommunen weitergeleitet.

Im Jahr 2021 betrug der gesamte Betrag des kommunalen Finanzausgleichs in NRW 13,57 Mrd. Euro, im Jahr 2022 wird der Betrag voraussichtlich etwa 14,04 Mrd. Euro umfassen.

(Hinweis: Beide Summen konnten nur durch kreditierte - von den Gemeinden voraussichtlich später zurück zu zahlende - Aufstockungen erreicht werden. Im GFG 2022 wird diese voraussichtlich 549 Mio. Euro betragen. Insgesamt stehen 1,449 Mrd. Euro kreditierte Landesmittel im Raume, bei denen die Frage offen ist, wie diese in späteren Jahren von den Kommunen in NRW zurück gefordert werden.)

Die **Verteilung dieser Gesamtsumme**, der sog. Verbundmasse, erfolgt im GFG über verschiedene Verteilungsmechanismen. Der größte Anteil entfällt dabei auf die sog. Schlüssel-zuweisungen, die nicht zweckgebunden gewährt werden und daher für die Kommunen und ihre Selbstverwaltung von besonderer Bedeutung sind.

Die konkrete Verteilung der Schlüsselzuweisungen berechnet sich dabei durch einen Vergleich von:

- **Finanzbedarf** der einzelnen Kommune (vereinfacht: Wie hoch ist der Bedarf einer Kommune auf Basis bestimmter Bedarfparameter wie Einwohner, SGB II-Bedarfsgemeinschaften, Schülern, Fläche etc.?) und
- **Finanzkraft** der einzelnen Kommune (vereinfacht: Wie sehr ist die Kommune mittels eigener Steuererträge in der Lage, ihren Bedarf aus eigener Kraft zu decken?)

Um eine größtmögliche Aktualität der Bedarfparameter sicherzustellen, werden diese regel-mäßig finanzwissenschaftlich überprüft und aktualisiert (sog. Grunddatenaktualisierung).

Beim Gemeindefinanzierungsgesetz handelt es sich um ein Jahrgesetz, das vom Landtag jährlich für das Folgejahr beraten und verabschiedet wird. Derzeit berät der Landtag NRW das GFG 2022. Die Verabschiedung durch den Landtag ist für den 15. oder 16. Dezember 2021 vorgesehen.

II. GFG 2022: Massive Eingriffe bei der Finanzkraftermittlung

Angesichts der insgesamt - auch durch die Kreditierung - deutlich gewachsenen Verbundmasse verzeichnet die Stadt Köln absolut Zuwächse bei den Schlüsselzuweisungen.

Diese absoluten Zahlen verdecken aber, dass von Seiten der Landesregierung **massive Eingriffe bei der Verteilung der Finanzmittel** vorgenommen worden sind.

Dies betrifft insbesondere die Ermittlung der sog. Finanzkraft, wo das Land eine deutliche und verfassungsrechtlich fragwürdige Ungleichbehandlung der kreisfreien Städte einführen möchte.

1. Ungleichbehandlung bei der Finanzkraftermittlung

Bei der Ermittlung der Finanzkraft der einzelnen Kommunen arbeitet das GFG - entsprechend den anerkannten finanzwissenschaftlichen Standards - seit langem mit sog. Normierungs-hebesätzen, d.h. die Steuerkraft einer Gemeinde wird nicht mit dem tatsächlichen, von der Kommune erhobenen Hebesatz der Gewerbesteuer bzw. der Grundsteuer, sondern mit einem sog. **fiktivem Hebesatz** berechnet.

Dadurch werden Fehlanreize im Finanzausgleich verhindert, wenn beispielsweise Gemeinden ihre Steuerpflichtigen zu Lasten des kommunalen Finanzausgleichs schonen wollen, und um-gekehrt sichergestellt, dass Gemeinden, die ihre Steuersätze z.B. aus Gründen der Haushalts-konsolidierung erhöht haben, hiervon auch profitieren, ohne dass dies zu Abzügen im GFG führt.

Der derzeit im Landtag beratene Gesetzentwurf für das GFG 2022 sieht nun erhebliche Veränderungen vor. **Während das Gemeindefinanzierungsgesetz bislang mit landeseinheitlichen fiktiven Hebesätzen arbeitet, soll diese Gleichbehandlung zukünftig aufgegeben und bei der Finanzkraft zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden unterschieden werden.**

Bei den kreisfreien Städten soll zukünftig ein höherer Normierungshebesatz/fiktiver Hebesatz zur Anwendung kommen als bei den kreisangehörigen Gemeinden. Es wird unterstellt, dass die kreisfreien Städte aufgrund ihrer Zentralität und Wirtschaftskraft grundsätzlich höhere Hebesätze bei den Grundsteuern und bei der Gewerbesteuer durchsetzen können, ohne hierdurch Wettbewerbsnachteile zu erleiden.

Im Finanzausgleich hat das zur Folge, dass kreisfreien Städten pauschal eine stärkere Steuer- und Wirtschaftskraft zugerechnet wird als kreisangehörigen Gemeinden. Das bewirkt strukturell eine Umverteilung weg von den kreisfreien Städten hin zu den kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Neben strukturell niedrigeren Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, ist außerdem mit einer Erhöhung der Verbandsumlage beim LVR zu rechnen, da hierfür ebenfalls die Steuerkraft wesentlich ist.

Technisch plant die Landesregierung diese **Veränderung in zwei Stufen** umzusetzen:

Aus statistischen Daten zu realen Hebesätzen der vergangenen Jahre wurden auf Basis sog. gewogener Durchschnitte fiktive Hebesätze differenziert nach kreisfreien Städten und kreis-freien Gemeinden ermittelt. Weiter wurde die Differenz zwischen den gewogenen Durch-schnitten 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 (kreisangehörige Kommunen) bzw. hinzuaddiert (kreisfreie Städte). In einem zweiten Schritt soll dann im GFG 2023 jeweils die volle Differenz abgezogen bzw. hinzuaddiert werden.

2. Folgen für die kreisfreien Städte und Bewertung durch die Verwaltung der Stadt Köln

Mit dieser Änderung in der Methodik werden die kreisfreien, in der Regel mit höheren Hebesätzen arbeitenden Städte, gegenüber dem bisherigen Vorgehen benachteiligt, weil sich für diese nach der neuen Berechnungsmethodik tendenziell eine höhere Steuerkraft ergibt.

Nach den Modellberechnungen des Städtetags ist die **Stadt Köln diejenige Stadt, die hiervon am stärksten betroffen ist** (Anlage Modellrechnung).

Die Berechnung zeigt, dass bei Fortführung einheitlicher Normierungshebesätze (fiktiver Hebesätze) die Stadt Köln rd. 32 Mio. Euro mehr Schlüsselzuweisungen erhalten hätte. Bei Umsetzung der zweiten Stufe der Differenzierung (geplant für das GFG 2023) würde sie weitere rd. 33 Mio. Euro verlieren. Der **strukturelle jährliche Effekt** ist somit mit **rd. 65 Mio. Euro** zu beziffern. Da diese Berechnungsmethodik fortgeschrieben werden soll, handelt es sich auch **nicht um einen Einmaleffekt, sondern diese negativen Verteilungseffekte kämen jedes Jahr zu Tragen.**

Dieser Eingriff in die Berechnungsmethodik ist in der Sachverständigenanhörung nicht nur vom Städtetag kritisiert worden:

So führt Dr. Michael Thöne (FiFo Köln) aus, dass eine „so signifikante Festlegung wie die Bestimmung der fiktiven Hebesätze – seien sie einheitlich, seien sie differenziert – [...] nicht auf einer verkürzten Analyse beruhen [sollte].“ Mit Blick auf die kreisfreien Städte bleibe unbeantwortet „ob ihre in der Tat höheren Hebesätze ein Zeichen größerer struktureller Steuerkraft sind oder ob sie vielmehr ein Zeichen höherer und anderweitig nicht gedeckter Finanzbedarfe sind.“

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (TU Kaiserslautern) erkennt: „Die Rechtsstellung als Kriterium für die Differenzierung von fiktiven Hebesätzen ist vor dem Hintergrund der vielfältigen Einflussgrößen deshalb nicht sachgerecht.“

Und Dr. Manfred Busch (Stadtkämmerer a. D.) weist empirisch nach, dass die „Finanznot [...] wesentlicher Bestimmungsfaktor für die Höhe der Hebesätze [ist]; Ansatzpunkte zur Rechtfertigung differenzierter Hebesätze ergeben sich nicht.“

Um die Ablehnung der differenzierenden Steuerkraftermittlung zu verdeutlichen, haben sich der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des Städtetags NRW in einem gemeinsamen Schreiben bereits an die Fraktionsvorsitzenden und die kommunalpolitischen Sprecher der im Landtag vertretenen Parteien gewandt. Zusätzlich wurden die Landtagsabgeordneten mit Wahlkreisen in betroffenen kreisfreien Städten individuell adressiert.

Trotz der vorgebrachten Kritik wird vom Städtetag nicht erwartet, dass es im Gesetzgebungsverfahren noch zu einer Änderung kommen wird. In einer Pressereaktion wurde die Differenzierung vielmehr mit dem Unterstützungsbedarf kreisangehöriger Städte begründet (Anlage WAZ).

Die geplanten Änderungen des GFG 2022 hinsichtlich der Einführung differenzierter fiktiver Hebesätze haben zu umfangreichen Debatten in den Kommunen und auch auf Verbandsebene geführt. Nach Auffassung des Städtetages NRW, vieler anderer großer kreisfreier Städte in NRW sowie auch der Stadtverwaltung Köln sind die mit den differenzierten fiktiven Hebesätzen vorgesehenen Eingriffe in die Ausgleichssystematik des kommunalen Finanzausgleiches **inakzeptabel und verfassungswidrig.**

Die unterschiedliche Behandlung von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden alleine aufgrund ihrer Rechtsstellung und die daraus resultierende erhebliche einseitige finanzielle Belastung der kreisfreien Städte sind nach hiesiger Einschätzung wegen der nicht aus-reichenden finanzwissenschaftlichen Begutachtung sachlich unbegründet und verstoßen gegen das in Art. 28 II GG und Art. 78 LV verankerte interkommunale Gleichbehandlungsgebot sowie die im Urteil des Verfassungsgerichtshofes VerfGH 9/92 und 22/92 vom 6. Juli 1993 definierten Maßstäbe.

Außerdem führt der Städtetag in seiner Stellungnahme zu Recht aus:

"Durch eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze kann anders als behauptet (auch) **keine größere Realitätsnähe** der fiktiven Steuerkraftermittlung erreicht werden. Dafür sind die unterschiedlichen Einflüsse, die die Hebesatzhöhe bestimmen können, zu vielfältig. Neben der individuellen lokalpolitischen Entscheidung ist dies insbesondere der wahrgenommene **Konsolidierungsdruck**, der von der gemeindlichen Finanzausstattung ebenso geprägt wird, wie durch den haushaltsrechtlichen und aufsichtlichen Rahmen. Insbesondere der **Stärkungspakt Stadtfinanzen** hat zu einer Verschiebung des Hebesatzniveaus in den teilnehmenden Kommunen geführt. 60 % der kreisfreien Städte in NRW waren den Auflagen des Stärkungspakts unterworfen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden hat nur etwa jede Zehnte (13 %) am Hilfsprogramm teilgenommen.

Gleichzeitig wurden insbesondere im kreisangehörigen Raum vorhandene Spielräume zu deutlichen **Hebesatzsenkungen (insbesondere bei der Gewerbesteuer)** genutzt. Spezielles Gewicht kommt dabei der Stadt Monheim am Rhein zu, die mit einem Gewerbesteuerhebesatz von 250 Punkten eine besondere Standortpolitik betreibt. Auf sie entfallen 7,4 % des Gewerbesteuer- Grundbetrags aller kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Eine Ausreißerbereinigung wurde bei der Ermittlung der differenzierten fiktiven Hebesätze nicht vorgenommen.

Bei der Grundsteuer kommt erschwerend hinzu, dass die vom Bundesverfassungsgerichtshof im Urteil vom 10. April 2018 (1 BvL 11/14) verworfenen Einheitswerte des Jahres 1964 bis zur Umsetzung der Grundsteuerreform zum 1. Januar 2025 fortgelten. Das Steueraufkommen bei der Grundsteuer wird nicht nur durch die Hebesatzhöhe, sondern maßgeblich auch durch die unterschiedlichen Messbeträge bestimmt. Die verfassungsgerichtlich festgestellten **Ungleichbehandlungen durch Wertverzerrungen bei der Grundsteuer** schlagen so auch auf die Städte durch. Dort, wo aus den Einheitswerten zu niedrige Messbeträge resultieren, müssen auch diese Verzerrungen durch die Hebesatzhöhe ausgeglichen werden.

Das Gutachten des WEI-Instituts, auf das sich die Landesregierung bei der Differenzierung der Steuerkraftermittlung beruft, empfiehlt die Aufnahme der Rechtsstellung (kreisfrei/kreisangehörig) vor allem für die Bedarfsermittlung. Die Differenzierung der Steuerkraft wird demgegenüber nur randständig behandelt. Die Gutachter beziffern den **gesonderten Bedarf der kreisfreien Städte** auf ein Volumen von 200 Mio. Euro. Gleichwohl bleibt diese Empfehlung, die im Übrigen den Gutachtern zufolge auch zu einer Präzisierung der Hauptansatzstaffel führen würde, vollkommen unbeachtet."

Aus den dargestellten rechtlichen Gründen und der sehr hohen finanziellen und dauerhaften Bedeutung werden derzeit von Seiten der Verwaltung in enger Abstimmung mit dem Städtetag NRW und anderen kreisfreien Städten die **Möglichkeiten und Chancen einer Beteiligung an einer gemeinsamen verfassungsrechtlichen Überprüfung** des GFG 2022 gegebenenfalls unter der Federführung des Städtetages NRW und unter Einbezug anerkannter Experten erwogen.

Dabei wird auch geprüft, ob weitere Kritikpunkte am GFG mit aufgegriffen werden sollen. Dies betrifft maßgeblich die sogenannte Aufwands- und Unterhaltungspauschale, die mit dem GFG 2022 zum wiederholten Male überproportional angehoben werden soll. Der Betrag für diese Pauschale wird aus der gesamten zu verteilenden Finanzausgleichsmasse entnommen. Die Berücksichtigung an der finanzkraftunabhängigen Aufwands- und Unterhaltungspauschale je Kommune bemisst sich jeweils zur Hälfte nach der maßgeblichen Einwohnerzahl und nach der maßgeblichen Gebietsfläche und steht einer bedarfsorientierten und finanzkraftabhängigen Schlüsselmittelverteilung entgegen. Die Einführung der – zunächst nur gering dotierten – neuen Pauschale ist finanzwissenschaftlich nie begründet und von Anfang an daher vom Städtetag als einseitiges Verteilungsinstrument kritisiert worden. Gleichwohl wurde ihr Anteil bei der Verteilung kontinuierlich aufgestockt. Der Wegfall der Aufwands- und Unterhaltungspauschale würde für die Stadt Köln zu einer um rund 4,4 Mio. Euro höheren Schlüsselzuweisung führen.

Von Seiten der Verwaltung ist beabsichtigt, sich an einer entsprechenden Verfassungs-

beschwerde als am stärksten betroffene Stadt zu beteiligen.

Eine Beschlussvorlage wird den Gremien zum nächsten Sitzungslauf vorgelegt.

Der Finanzausschuss wird um Kenntnisnahme gebeten.

Anlagen

- Modellrechnung
- WAZ - Artikel

Gez. Prof. Dr. Diemert