

17.09.2013

Antrag

der Fraktion der FDP

GFG 2014 fair und sachgerecht ausgestalten – Rot-Grün darf wissenschaftliche Erkenntnisse nicht ignorieren

I. Ausgangslage

Nach geltender Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW ist das Land dazu verpflichtet, den kommunalen Finanzausgleich regelmäßig zu überprüfen und bei dessen Anpassung neue wissenschaftliche Erkenntnisse einfließen zu lassen. Dieser Maßgabe wird der Entwurf des rot-grünen *Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 (GFG 2014)* nicht gerecht. Zwar führt die Landesregierung vermeintlich eine sogenannte *Grunddatenanpassung* durch. Diese basiert jedoch weder auf den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen, noch ist sie methodisch zweifelsfrei.

Die landesseitige Grunddatenanpassung erfolgt auf der Grundlage des sogenannten *Zuschussbedarfs II*. Hierbei handelt es sich um einen kameralistischen Parameter, der im Jahr 1987 – vor etwa einem viertel Jahrhundert – infolge eines Sachverständigengutachtens konzipiert wurde. Spätestens seit der flächendeckenden Einführung des *Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)* im Jahr 2009 existiert für die Ermittlung des Zuschussbedarfs II jedoch keine statistische Grundlage mehr. Im Gegensatz zur vergangenen Grunddatenanpassung, die noch mit kameralen Daten aus dem Jahr 2008 operierte, wird die Datengrundlage für das GFG 2014 aus NKF-Daten gespeist. Um das veraltete System von 1987 weiterhin nutzen zu können, hat die Landesregierung die aktuellen NKF-Daten in kamerales Zahlenwerk „umgerechnet“.

Dass ein derartiges Vorgehen methodisch mehr als fragwürdig ist, wurde erst kürzlich im Kontext des Stärkungspaktgesetzes offenbar: Durch die Vermengung kameraler und doppischer Daten zur Berechnung der *strukturellen Lücke* kommunaler Haushalte entstand ein folgenreiches Zahlenchaos. Am Ende mussten die Konsolidierungshilfen der Stärkungspaktgemeinden neu berechnet werden. Die rot-grüne Landesregierung entwertete hierdurch etliche Haushaltssanierungspläne, die zuvor in mühevoller Arbeit der notleidenden Kommunen vor Ort erstellt worden waren. Bei der Aufarbeitung dieses Vorgangs musste festgestellt werden, dass die amtliche kommunale Finanzstatistik der rot-grünen Landesregierung insgesamt erhebliche Mängel aufweist. Der erneute Versuch von Rot-Grün, doppische Daten in

Datum des Originals: 17.09.2013/Ausgegeben: 17.09.2013

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

kamerale Daten umzuwandeln, zeigt, dass SPD und Grüne aus vorhergehenden Fehlern nichts gelernt haben.

Zu Recht kritisieren die kommunalen Spitzenverbände des kreisangehörigen Raums, dass mit der avisierten Änderung des GFG keine aktualisierende Anpassung unter Einbeziehung neuerer wissenschaftlicher Erkenntnisse erfolgt. Vielmehr versucht die Landesregierung diese verfassungsgerichtliche Vorgabe durch ihr Vorgehen scheinbar bewusst zu umgehen. Die aktuelle und von der Landesregierung selbst beauftragte Grundlage für eine Aktualisierung der GFG-Strukturen ist das Gutachten „*Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen*“ des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln vom 18. März 2013 (*FiFo-Gutachten*). Für eine sachgemäße Grunddatenaktualisierung müsste demnach zumindest eine doppelte Entsprechung für den Zuschussbedarf II verwendet werden. Mit den sogenannten *Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln (Auszahlungen aaD)* schlagen die Gutachter hierzu eine geeignete Alternative vor. Für eine stärker an die Realität angenäherte Ermittlung der *fiktiven Bedarfe* empfehlen die Gutachter zudem die Einbeziehung von Daten aus einem Mehrjahreszeitraum (*pooled OLS*). Diese systemischen Eingriffe erscheinen der Landesregierung jedoch nicht opportun und werden mit dem Verweis auf weiteren Beratungsbedarf im Entwurf des GFG 2014 nicht berücksichtigt. Da die Landesregierung seit Erscheinen des Gutachtens genügend Zeit hatte, die darin unterbreiteten Vorschläge zu prüfen und zu bewerten, muss unterstellt werden, dass sie nicht beabsichtigt, den aktuellen Stand der Wissenschaft anzuerkennen.

Über diese notwendigen Strukturveränderungen hinaus verweigert die rot-grüne Landesregierung nicht nur eine ebenfalls empfohlene Veränderung der Teilschlüsselmassen, sondern auch die gutachterlich angeratene Anpassung der *fiktiven Hebesätze*. Fiktive Hebesätze für die Gewerbesteuer sowie die Grundsteuern A und B werden im GFG zur Bemessung der kommunalen Steuereinnahmekraft genutzt. Je höher die so ermittelte, „theoretische Steuereinnahmekraft“ einer Gemeinde ausfällt, desto geringer werden ihre landesseitigen Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

Die fiktiven Hebesätze gelten für alle Städte und Gemeinden gleichermaßen. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um eine Kommune mit hohen tatsächlichen Hebesatzpotenzialen oder um eine Kommune mit geringen tatsächlichen Hebesatzpotenzialen handelt. Im Ergebnis führt dies dazu, dass bestimmte Kommunen, die infolge ihrer Attraktivität hohe Gewerbe- und Grundsteuern durchsetzen können, im System der einheitlichen fiktiven Hebesätze künstlich „arm“ gerechnet werden. Im kommunalen Finanzausgleich erhalten sie dadurch höhere Zuweisungen als ihnen eigentlich zustehen würden.

Demgegenüber stehen andere Gemeinden mit niedrigen tatsächlichen Hebesätzen, die künstlich „reich“ gerechnet werden und dadurch geringere Zuweisungen erhalten als ihnen eigentlich zustehen würden. Um dies zu vermeiden, sehen sich die Betroffenen regelmäßig dazu gezwungen, ihre tatsächlichen Hebesätze an das Niveau der fiktiven Hebesätze anzupassen.

Da sich das Land bei der Festlegung der fiktiven Hebesätze wiederum an den durchschnittlichen tatsächlichen Hebesätzen der NRW-Kommunen orientiert, hat sich in den vergangenen Jahren eine „Hebesatzspirale“ etabliert. Durch diesen Effekt nimmt Nordrhein-Westfalen bei den Gewerbe- und Grundsteuern im Vergleich der Bundesländer eine unrühmliche Spitzenposition ein, die sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen auswirkt. Regelmäßig wird dies nicht nur von den Industrie- und Handelskammern, dem Bund der Steuerzahler und weiteren Organisationen kritisiert. Auch die FDP-Landtagsfraktion hat diesen Mangel mit Anträgen vom 05.04.2011 (*Drs. 15/679*) und 04.09.2012 (*Drs. 16/816*) mehrfach aufgegriffen und Lösungswege vorgeschlagen.

Für mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich hat die FDP insbesondere eine Staffelung der fiktiven Hebesätze nach Gemeindegrößenklassen angeraten. Dies haben auch die FiFo-Gutachter als Alternative zum bestehenden System geprüft. In der Abwägung von Pro- und Contra-Argumenten kamen die Gutachter dabei jedoch weder zu einem eindeutig positiven noch zu einem eindeutig negativen Ergebnis. Sie konnten die Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze daher *nicht dringlich empfehlen*. Allerdings konstatierten die Finanzexperten des FiFo eine erhebliche Überzeichnung der bestehenden einheitlichen fiktiven Hebesätze. In ihrem Gutachten heißt es hierzu:

„Bezüglich der Höhe der fiktiven Hebesätze zur Berücksichtigung der Steuerkraft aus den Realsteuern wird angesichts der manifesten Nachteile nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden im innerdeutschen Standortwettbewerb eine deutliche Senkung des Nivellierungshebesatzes empfohlen.“ (FiFo-Gutachten 2013, S. 150).

Selbst dieser unmissverständlichen und sinnvollen Forderung hat sich die rot-grüne Landesregierung im Entwurf für das GFG 2014 verweigert. In Summe handelt es sich bei der Regierungsvorlage von Rot-Grün daher um den durchsichtigen Versuch, die Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs an wissenschaftliche Erkenntnisse zu umgehen. Dabei wird eine fragwürdige und nicht tragbare Vorgehensweise gewählt.

II. Beschlussfassung

1. Der Landtag kritisiert die methodisch fragwürdige Grunddatenaktualisierung der rot-grünen Landesregierung und ihre damit verbundene Weigerung, neue wissenschaftliche Erkenntnisse in den kommunalen Finanzausgleich einfließen zu lassen.
2. Die Landesregierung erhält den Auftrag, bei der Berechnung der GFG-Zuweisungen die im FiFo-Gutachten empfohlenen *Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln* zu verwenden und auf die problembehaftete Umrechnung doppischer Daten in kamerale Daten zu verzichten.
3. Die Landesregierung erhält den Auftrag, bei der Berechnung der GFG-Zuweisungen das sogenannte *pooled OLS* Verfahren anzuwenden und insofern einen Mehrjahreszeitraum zugrunde zu legen.
4. Im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit nordrhein-westfälischer Kommunen und zur Herstellung von mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich erhält die Landesregierung den Auftrag, die fiktiven Hebesätze zur Ermittlung der gemeindlichen Steuereinkaufskraft mindestens den Empfehlungen der FiFo-Gutachter entsprechend deutlich abzusenken.

Christian Lindner
Christof Rasche
Kai Abruszat
Thomas Nüchel

und Fraktion