

Stellungnahme

anlässlich der Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2021 (**Gemeindefinanzierungsgesetz 2021 - GFG 2021**)“ (**Drs. 17/11623**)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für die Einladung, zum Entwurf für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2021 Stellung zu nehmen. Dieser Einladung komme ich gern nach.

2020 ist durch die Corona-Pandemie und die begleitende, tiefe Wirtschaftskrise ein besonders Jahr, das die Kommunen in NRW, wie auch das Land, vor eine schwere Prüfung gestellt hat. Selbst im günstigsten Verlauf der weiteren Krise wird auch das Jahr 2021 noch sehr stark von Corona und seinen Nachwirkungen geprägt sein.

Das prägt auch den Entwurf zum GFG 2021. In vertikaler Hinsicht ist das nachvollziehbar; in horizontaler Hinsicht weniger.

Vertikaler Finanzausgleich: Festlegung der Finanzausgleichsmasse für die Krise und danach

Die Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2021 wird auf Basis des im Jahr 1986 eingeführten Verbundsatzes von 23% fortgeführt; allerdings zur Abfederung Corona-bedingter Belastungen einmalig um 934 Millionen Euro erhöht. Diese Aufstockung soll als zinsloser Kredit gewährt werden, der in Abhängigkeit von der künftigen Verbundsteuerentwicklung in späteren Jahren zulasten der Finanzausgleichsmasse wieder zurückgezahlt wird. Daran schließen sich drei Punkte an:

Erstens ist es sinnvoll und angemessen, die Kommunen durch diese Aufstockung (zusammen mit dem Gewerbesteuerausgleich) von den vollen fiskalischen Auswirkungen der Coronakrise abzuschirmen. Die vielen sozialen und Daseinsvorsorgeaufgaben der Kommunen verlangen nach kontinuierlicher, in Krisen eher noch steigender Finanzierung.

Dass diese finanzielle Stabilisierung in der Krise kreditfinanziert werden muss, steht makroökonomisch außer Frage. Dass dies mit Neuverschuldung des *Landes* als der höheren Ebene finanziert werden muss, ist finanzwissenschaftlich ebenfalls unstrittig: Je niedriger eine Ebene verortet ist, desto weniger

soll sie von den Konjunktur betroffen sein – weder passiv wegen konjunkturabhängiger Einnahmen, noch aktiv als stabilisierungspolitischer Akteur über *deficit spending*.

Es ist wichtig, sich diese simplen Wahrheiten in Nordrhein-Westfalen vor Augen zu halten. Die weiterhin sehr hohen Altschulden aus kommunalen „Kassenkrediten“ und die weit überdurchschnittlichen Hebesätze bei der ohnehin arg konjunktursensiblen Gewerbesteuer sind Indikatoren, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen sich zu lange daran haben gewöhnen müssen, zu viele finanzielle Auswirkungen unterschiedlichster Krisenphänomenen selbst schultern zu müssen.

Umso mehr zu begrüßen ist es, dass mit der Aufstockung der Finanzausgleichsmasse im GFG 2021 i ein klares Signal in die entgegengesetzte Richtung gesetzt wird. Auch wenn der Begriff in diesem Zusammenhang nicht fällt wird, kommt damit ein deutliches *faktisches* Verständnis von kommunaler Mindestfinanzausstattung zum Ausdruck.

Zweitens ist die geplante Kreditierung dieser Aufstockung einzuordnen. Dass sie zinslos erfolgt, ist mit Blick auf die aktuellen Refinanzierungsbedingungen des Landes nur recht und billig. Dass sie momentan noch zeitlich in der Schwebe gehalten wird, ist vor dem Hintergrund der aktuell ungewissen makroökonomischen Situation ebenfalls angemessen. Mit absehbarer Überwindung der Corona-Pandemie sollten aber, wenn es bei der Kreditierung bleibt, schnellstmöglich – bevorzugt mit dem GFG 2022 – klare Kriterien beschlossen werden, unter welchen konkreten Bedingungen und in welchen Tranchen die Rückzahlung durch Kürzung der Finanzausgleichsmasse stattfinden wird.

Ob es bei einer Kreditierung dieser Überbrückungshilfe bleiben sollte oder ob hier doch die partielle oder vollständige Umwandlung in einen Landeszuschuss angemessen ist, muss naturgemäß im Schritt davor bewertet werden. Die Antwort hängt entscheidend von der zugrundeliegenden Finanzierung der Kommunen über den Steuerverbund und mit sonstigen Zuweisungen ab, d.h. vom vertikalen Finanzausgleich.

In Mittelpunkt des vertikalen Finanzausgleichs steht die Verbundquote von 23 Prozent.¹ Eine feste Verbundquote impliziert, dass Land und Kommunen bei diesen zentralen Einnahmen symmetrisch behandelt werden. In fiskalisch guten Zeiten geht es bei beiden Ebenen mit den Einnahmen parallel hoch, in schlechten Zeiten parallel herunter. Davon weicht die kreditierte Aufstockung ab. Sie dämpft die Ausschläge für die kommunalen Verbundeinnahmen auf beiden Seiten, zuerst in den aktuell schlechten Zeiten, dann geplant in den erwarteten besseren Zeiten.

Unter einer wichtigen Voraussetzung ist dieses Überbrücken von Einnahmeneinbrüchen und das Abkappen von Einnahmenspitzen „klassische“ – und sehr zu begrüßende – antizyklische Fiskalpolitik: Der zugrundeliegende *Trend* der kommunalen Einnahmen, also die Verbundquote von 23 Prozent, muss eine auskömmliche und aufgabenangemessene Finanzierung der kommunalen Ebene ermöglichen.² Kurzum:

- *Wenn* die Verbundquote in diesem Sinne für eine aufgabenangemessene, symmetrische Finanzierung der kommunalen Ebene ausreicht, ist die Kreditierung und konjunkturgerechte Rückzahlung des Aufstockungsbetrags von 943 Mio. Euro makroökonomisch und finanzwissenschaftlich angemessen.
- *Wenn* aber die aktuelle Verbundquote *nicht* ausreichend ist für eine aufgabenangemessene, symmetrische Finanzierung der kommunalen Ebene, wäre es eine sinnvolle Sofortmaßnahme, auf die Rückzahlung dieses „Kredits“ zu verzichten und ihn mittelfristig mit den Finanzierungsbeträgen einer neuen, angemessenen Verbundquote aufzurechnen.

Ob die gegenwärtige Verbundquote in diesem Sinne ausreichend ist oder nicht, ist eine empirische Frage. Sie zu beantworten ist nicht trivial, aber auch nicht übermäßig schwierig.

¹ Am oberen und unteren Rand des vertikalen Finanzausgleichs stehen der Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes einerseits und die (faktische) Mindestausstattung der Kommunen andererseits.

² Selbstredend zusammen mit anderen vertikal fließenden und eigenen kommunalen Deckungsmitteln.

Drittens wäre also herauszufinden, ob der vertikale Finanzausgleich ausgewogen und aufgabengerecht ist. Diese Frage nach der Mittelverteilung zwischen dem Land und seinen Kommunen ist in Nordrhein-Westfalen – wie in allen anderen Flächenländern – naturgemäß strittig. Da keine der beiden Ebenen in dieser Frage frei von eigenen Interessen ist, ist es in vielen Ländern mittlerweile gut etablierte Praxis, die Angemessenheit der vertikalen Mittelverteilung finanzwissenschaftlich überprüfen zu lassen. In der Folge stoßen derartige Überprüfungen entsprechende Aktualisierungen der genutzten Verbundquoten an, um entstandene Ungleichgewichte wieder ins Lot zu bringen (z.B. 2018 in Brandenburg, 2020 in Schleswig-Holstein).

In Nordrhein-Westfalen dient die 1986 auf 23 Prozent gesenkte Verbundquote durchweg als Orientierungsmarke für die in Normallagen angemessene vertikale Mittelaufteilung. Trotz vieler Einzelbetrachtungen zu zahlreichen vertikal wirkenden (Finanz-)Instrumenten fehlt es hierzulande weiterhin an einer Gesamtschau, die alle relevanten Einnahmen beider Ebenen sowie ihre gewandelten Aufgaben transparent zusammenführt. Dafür dass die Grunddaten des *horizontalen* Finanzausgleichs regelmäßig – eigentlich jährlich – neu berechnet und aktualisiert werden sollen, scheint die nunmehr 35 Jahre alte Verbundquote mittlerweile doch mehr als deutlich eine Überprüfung der Ausgewogenheit und Symmetrie des *vertikalen* Finanzausgleichs zu verlangen.

Unabhängig davon, ob eine solche Überprüfung zu finanziellen Veränderungen zulasten oder zugunsten der kommunalen Ebene führen würde, wäre sie ein wichtiger Beitrag zu Versachlichung der finanzpolitischen Auseinandersetzungen in Nordrhein-Westfalen: Durch Transparenz wird allen Seiten klar, dass niemand etwas zu verbergen hat.

Horizontaler Finanzausgleich: Fortnutzung ohne Grunddatenaktualisierung wirft Zweifel an der Stabilität auf

Seit 1987 wird der kommunale Finanzausgleich in NRW nach dem Verfahren der „Sachverständigen Praktiker“ im Rahmen einer Gesamtregression der kommunalen Ausgaben ökonomisch überprüft. Die jährlichen GFG halten den Finanzausgleich mit jeweils zeitnahen Grunddaten zu den Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze, zur Hauptansatzstaffel und zu den fiktiven Realsteuerhebesätzen nahe an den aktuellen Bedarfen und der aktuellen Steuerkraft der Kommunen. Diese große Aktualität der bedarfsbestimmenden Parameter galt lange Zeit als zentrale Stärke der bei ihrer Einführung durchaus fortschrittlichen Methode hinter dem nordrhein-westfälischen Finanzausgleich.

Allerdings wird die Methode der Gesamtregression seit geraumer Zeit durch Stabilitätsprobleme geplagt, die bei regelmäßiger Aktualisierung zu kurzfristigen „Ausschlägen“ bei den Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze und bei der Hauptansatzstaffel führen, welche mit den finanziellen Realitäten der NRW-Kommunen nur schwer in Einklang zu bringen sind. Treten Stabilitätsprobleme bei den Berechnungen auf, ist es sinnvoll und schadensmindernd, vorerst auf eine Grunddatenaktualisierung zu verzichten.³

Mithilfe mehrerer wissenschaftlicher Überprüfungen ist über die Jahre versucht worden, die Methode der „Sachverständigen Praktiker“ so weiterzuentwickeln, dass diese Stabilitätsprobleme nicht mehr auftreten.⁴ Jedes dieser Gutachten hat *innerhalb* der Methode finanzwissenschaftliche und ökonomische Fortschritte erbracht. Ob damit letztlich auf Dauer eine hinreichende Stabilität der Regressionen

³ Vgl. Büttner/Thöne, Finanzwissenschaftliche Überprüfung der Rechnungen zur Aktualisierung des GFG NRW, FiFo Köln, 2016.

⁴ gl. Büttner/Holm-Hadulla/Parsche/Starbatty, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo Forschungsberichte Nr. 41/2008; Goerl/Rauch/Thöne, Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, FiFo Köln, Köln/Nürnberg, 2013; Büttner/Thöne, Finanzwissenschaftliche Überprüfung der Rechnungen zur Aktualisierung des GFG NRW, FiFo Köln, 2016; Döring/Brenner, Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Finanzwissenschaftliches Gutachten unter besonderer Berücksichtigung des Regressionsverfahrens sowie der Verortung des Soziallastenansatzes, sofia Darmstadt, 2017. In dieser Reihe stehen auch: Büttner/Dörr/Gäbler/Kauder/Krause/Potrafke, Überprüfung der Einwohnergewichtung im System des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Landtag NRW, Vorlage 17/1975, Anlage 1, 2019; sowie jetzt neu: Feld/Bury/Weber, Finanzwissenschaftliches Gutachten zur weiteren / ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Walter Eucken Institut Freiburg, Landtag NRW, Vorlage 17/3858.

zu erreichen sein wird, kann heute noch nicht beurteilt werden – zu oft sind dahingehende Erwartungen schon enttäuscht worden. Ob die Methode der „Sachverständigen Praktiker“ eine belastbare Grundlage für einen zukunftsfähigen Finanzausgleich bieten kann, ist derzeit weiterhin offen.

Insofern wäre es der Transparenz und Akzeptanz des Verfahrens zuträglich, mehr über die Gründe des aktuellen Verzichts auf eine Grunddatenaktualisierung zu erfahren. Der allgemeine Verweis der Gesetzgebung auf die Coronasituation der kommunalen Haushalte vermag hier nicht zu überzeugen. Die pandemiebedingten Sonderlasten auf Einnahmen- und Ausgabenseite werden separat erfasst. Darüber hinaus entsteht für die Kommunen kein Vorteil daraus, ihre *sonstigen* und quantitativ weit überwiegenden Finanzbedarfe nach Parameter ermittelt zu sehen, die nicht mehr aktuell sind.

Horizontaler Finanzausgleich: Weitere Entwicklungen

Der Gesetzentwurf erläutert, dass die weitergehende Diskussion zur strukturellen Prüfung und Weiterentwicklung des horizontalen Finanzausgleichs erst 2021 fortgeführt werden soll. Das ist angesichts der aktuellen Lage und des neuen, noch nicht hinreichend ausgewerteten Gutachtens des Walter-Eucken-Instituts WIE (Vorlage 17/3858) angemessen.

Wie ausgeführt, kann die mittlerweile recht stattliche Reihe von Gutachten zu Hauptansatz und Nebenansätzen im gemeindlichen Finanzausgleich als eine für sich genommen erfolgreiche, jeweils aufeinander aufbauende Kette inkrementeller Verbesserungen des 1987 erstmals genutzten Verfahrens der „Sachverständigen Praktiker“ betrachtet werden. Sofern der Gesetzgeber dieser Untersuchungen als Orientierung nutzen will, sind dadurch auch inkrementelle Verbesserungen des horizontalen Finanzausgleichs möglich. Das wird auch in den gut nachvollziehbaren Schlussfolgerungen des WEI-Gutachtens deutlich, die einen weiteren Feinschliff der Einwohnerstaffel ermöglichen sollten.

Da diese Fortschritte jedoch alle *innerhalb* der etablierten Methode der Gesamtregression erzielt werden, sind nennenswerte Neuerungen oder auch eine unabhängige, d.h. mit alternativer Methode durchgeführte Überprüfung nicht zu erwarten.

Da die Methode der Gesamtregression kommunaler Ausgaben heutzutage keineswegs mehr das beste Verfahren bietet, eine bedarfsgerechte und verfassungsfeste Grundlage für einen kommunalen Finanzausgleich zu schaffen, hat sich das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut mittlerweile von diesem Ansatz abgewandt und eine (ebenfalls regressionsanalytische) Methode entwickelt, die differenziert an den einzelnen kommunalen Aufgaben ansetzt. Durch ihren vielfach größeren Informationsreichtum ermöglicht die neue Methode signifikant validere und für Dritte verständliche Bedarfsparameter in kommunalen Finanzausgleichen.⁵ Wir empfehlen, die Entwicklungen in Schleswig-Holstein (Gutachten FiFo/GGR, 2018), aktuell dem Saarland (Gutachten sofia/FiFo, erscheint demnächst) und zudem in Thüringen weiter zu verfolgen.

Dr. Michael Thöne
Geschäftsführender Direktor

⁵ Vgl. Gerhards/Schrogl/Thöne, Neue Wege zur aufgabengerechten Bestimmung kommunaler Bedarfe. In: der gemeinshaushalt 9/2020, S. 193-200.