

07.05.2013

Antrag

der Fraktion der FDP

Kommunen fair behandeln – NRW braucht eine verlässliche und transparente Informationsgrundlage zum kommunalen Finanzbedarf!

I. Ausgangslage

Unabhängig von der jeweils amtierenden NRW-Landesregierung ist es in den vergangenen Jahren immer wieder zu intensiven Debatten um Defizite und Ungerechtigkeiten im kommunalen Finanzausgleich gekommen. Regelmäßig wurden dabei Expertisen eingeholt, Gerichtsverfahren angestrengt, Kommissionen gebildet und Berichte geschrieben. Im Anschluss daran kam es meist zu kleinteiligen Nachjustierungen im Gemeindefinanzierungssystem, welche das Problem innerhalb der kommunalen Familie verschoben haben, ohne es zu lösen.

Mit dem aktuellen Gutachten „*Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen*“, das im Auftrag der rot-grünen Landesregierung vom FiFo-Institut Köln (Finanzwissenschaftliches Institut an der Universität zu Köln) erarbeitet wurde, verfügen Gesetzgeber und Exekutive nun über die Grundlage zur Einleitung eines weiteren Reparaturzyklus. Das Gutachten zeigt zahlreiche Schwachstellen in dem zuletzt mehrfach von Rot-Grün modifizierten Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) auf und schlägt Maßnahmen zur Gegensteuerung vor. So regen die Gutachter beispielsweise an, den von SPD und Grünen überproportional angehobenen Soziallastenansatz wieder auf ein vertretbares Maß zurückzuführen.

Doch wie schon seine Vorgänger fokussiert auch das FiFo-Gutachten lediglich auf die Frage, wie eine vorhandene Finanzmasse möglichst gerecht innerhalb der kommunalen Familie verteilt werden kann. Es beschäftigt sich also ausschließlich mit dem horizontalen Finanzausgleich. In einer ernsthaften Debatte um die Zukunft der Kommunalfinanzen kann die hochnotwendige Klärung dieser Frage allerdings erst der zweite Schritt sein. Viel drängender gilt es jedoch zu prüfen, inwieweit die zur Verteilung stehende Finanzausgleichsmasse den

Datum des Originals: 07.05.2013/Ausgegeben: 07.05.2013

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

tatsächlichen kommunalen Bedarf über- bzw. unterdeckt. Hierzu gibt es zwar zahlreiche und oftmals wiederholte Meinungen („die Decke ist zu kurz“), jedoch keinerlei wissenschaftlich abgesicherte Erkenntnisse.

Trotz des traditionell hohen Kommunalisierungsgrads in NRW sieht das GFG in seinen heutigen Strukturen eine Befassung mit dieser überaus wichtigen Thematik nicht vor. Es operiert stattdessen mit einem fiktiven Finanzbedarf, dem eine fiktive Finanzkraft gegenübergestellt wird. Im Gutachten des FiFo-Instituts heißt es hierzu:

„Da bis dato der tatsächliche Finanzbedarf einer Gemeinde nicht objektiv quantifizierbar ist, verwendet der kommunale Finanzausgleich in NRW ein Bedarfsmessungskonzept, welches auf eine Reihe von Indikatoren abstellt“ (FiFo 2013, S.27).

Seit den 1980er Jahren wird der fiktive kommunale Finanzbedarf in einem regressionsanalytischen Verfahren ermittelt. Dies erfolgt allerdings nicht, um ihn anschließend auch zu decken, sondern lediglich zur Herstellung einer Bedarfsrelation der Kommunen untereinander. Die absolute Höhe der Gemeindezuweisungen hängt hingegen davon ab, mit welcher konkreten Summe das Land den kommunalen Finanzausgleich ausstattet. In Nordrhein-Westfalen ergibt sich dies aus einem bestimmten Anteil an den Gemeinschaftssteuern sowie einer fakultativen Beteiligung der Kommunen an den Landeseinnahmen der Grunderwerbsteuer. Im GFG 2013 heißt es hierzu:

„Das Land stellt den Gemeinden und Gemeindeverbänden 23 Prozent (Verbundsatz) seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Gemeinschaftsteuern) zur Verfügung. Ferner beteiligt das Land die Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln seiner Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer. Der Verbundsatz enthält 1,17 Prozentpunkte zur vorläufigen pauschalen Abgeltung von Ausgleichsansprüchen aus der Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes aus der Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2013“ (GFG 2013, § 2).

Das Gemeindefinanzierungsgesetz ist in seiner jetzigen Form also nicht als Instrument zur abschließenden Deckung kommunaler Finanzbedarfe gedacht, sondern verteilt lediglich eine extern vorgegebene Geldsumme nach bestimmten Kriterien auf die kommunale Familie. Die tatsächliche finanzielle Lücke bzw. der tatsächliche finanzielle Überschuss einer Kommune hängt neben den GFG-Zuweisungen von den eigenen Steuereinnahmen sowie von landesseitigen Fördermitteln außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs ab.

Die Frage, was letztendlich als kommunaler Bedarf angesehen werden kann und welchen Beitrag das Land über das GFG und seine bisweilen unübersichtlichen Förderprogramme zur Bedarfsdeckung leistet, bleibt weitgehend unbeantwortet. Eine ehrliche Untersuchung dessen, was Kommunen zur Erbringung ihrer vielfältigen Leistungen tatsächlich benötigen, wäre ein Schritt in die richtige Richtung. Bislang hat es jedoch noch jede Landesregierung vermieden, sich dieser komplexen Aufgabe zu stellen. Das muss sich ändern.

Natürlich gibt es gute Gründe dafür, kommunale Bedarfe nicht anhand der tatsächlichen Ausgaben lokaler Gebietskörperschaften festzulegen. Denn dies würde zur Zementierung eventuell vorhandener Ineffizienzen führen und Fehlanreize für weitere Aufwandssteigerun-

gen schaffen. Der umgekehrte Weg, kommunale Bedarfe lediglich anhand regressionsanalytischer Berechnungen abstrakt herzuleiten, ist allerdings nicht minder kritikwürdig. Dies liegt nicht nur daran, dass sich die statistische Herleitung für einen Großteil der Betroffenen als „Blackbox“ darstellt und schlicht nicht nachvollziehbar ist. Es hat auch damit zu tun, dass die errechneten Ergebnisse die Realität allenfalls sehr eingeschränkt wiederzugeben scheinen.

Es ist daher notwendig, zu überprüfen, inwieweit der statistisch ermittelte Finanzbedarf der kommunalen Familie in NRW empirisch evident ist. Hierzu bedarf es eines umfangreichen und mit ausreichenden zeitlichen Ressourcen ausgestatteten Forschungsvorhabens. Um dabei ein angemessenes Verhältnis von Forschungsaufwand und Erkenntnisgewinn sicherzustellen, ist es sinnvoll, einen solchen Realitätsabgleich anhand charakteristischer Modellkommunen verschiedener Größenklassen durchzuführen. In einem dialogorientierten Prozess unter Einbeziehung von Wissenschaftlern und Fachpraktikern soll dabei die regressionsanalytische Ermittlung kommunaler Bedarfe hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit überprüft werden. Darüber hinaus gilt es festzustellen, inwieweit ergänzende oder korrigierende Parameter in das bestehende Modell einzufügen sind, um einen stärkeren Realitätsbezug herzustellen. Schließlich soll grundsätzlich untersucht werden, welche Alternativen jenseits der Regressionsanalyse existieren, um den Finanzbedarf kommunaler Gebietskörperschaften objektiviert zu ermitteln.

Auf dieser Grundlage muss der Gesetzgeber dann feststellen, inwieweit die im Rahmen der Gemeindefinanzierung seitens des Landes zur Verfügung gestellten Mittel auskömmlich sind und ob gegebenenfalls Anpassungen zu erfolgen haben. Erst wenn diese Frage des vertikalen Finanzausgleichs geklärt ist, kann seriös über die horizontale Verteilung der bereitgestellten Finanzmittel beraten werden. Zielsetzung muss es sein, mithilfe des GFG einen befriedigenden Ausgleich zwischen den Bedürfnissen ländlicher Gemeinden und großer Ballungszentren herzustellen. Wie die bisherigen Reaktionen auf das FiFo-Gutachten verdeutlichen, ist dies gegenwärtig nicht der Fall und wird sich durch reine Umverteilungsmaßnahmen auch nicht gewährleisten lassen.

II. Beschlussfassung

1. Der Landtag stellt fest, dass augenblicklich keine realitätsnahen Erkenntnisse über die tatsächlichen finanziellen Bedarfe kommunaler Gebietskörperschaften in NRW existieren.
2. Der Landtag stellt fest, dass die regressionsbasierte Berechnung fiktiver Finanzbedarfe kommunaler Gebietskörperschaften in NRW realitätsfern erscheint und daher empirisch überprüft sowie gegebenenfalls angepasst werden muss.
3. Die Landesregierung stellt dem Landtag eine detaillierte Aufstellung und Bezifferung sämtlicher Finanzquellen (GFG, Förderprogramme etc.) zur Verfügung, aus denen die Kommunen Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erhalten.
4. Der Landtag fordert die Landesregierung auf, ein umfassendes Modellprojekt im Sinne des Antragstextes durchzuführen, in welchem der tatsächliche Finanzbedarf kommunaler Gebietskörperschaften charakteristischer Gemeindegrößen empirisch ermittelt wird.

Die Ergebnisse des Projektes sind mit den regressionsbasiert ermittelten fiktiven Bedarfen abzugleichen und hinsichtlich der zu erwartenden Abweichungen zu bewerten. Während des Prozesses wird der Landtag über Zwischenergebnisse informiert. Darüber hinaus erhält der Landtag nach Abschluss des Projektes einen zusammenfassenden Bericht als Beratungsgrundlage zum weiteren Umgang mit dem kommunalen Finanzausgleich.

5. Der Landtag fordert die Landesregierung auf, gutachterlich prüfen zu lassen, inwieweit landesseitige Zuweisungen an die Kommunen außerhalb des GFG (Fördermittel etc.) in die Strukturen des Schlüsselzuweisungssystems integriert werden können.

Christian Lindner
Christof Rasche
Kai Abruszat
Thomas Nückel

und Fraktion