

Prof. Dr. Ingolf Deubel

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

08.10.2013

STELLUNGNAHME
16/1107

A11

Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 15. Oktober 2013

**Schriftliche Stellungnahme zur
Anhörung von Sachverständigen zum**

**Gesetzentwurf der Landesregierung:
Zweites Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktge-
setzes (Drucksache 16/3968)**

und zum

**Antrag der Fraktion der FDP:
Zwangsabgabe verhindern, Stärkungspakt nachbes-
sern – Vermeintlich starke Kommunen dürfen nicht
durch rot-grüne Umverteilungspolitik unter die Was-
serlinie gezogen werden (Drucksache 16/3964)**

1. Wesentlicher Sachverhalt

Nach dem Stärkungspaktgesetz vom 9.12.2011 stellt das Land in den Jahren 2011 bis 2020 Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation Konsolidierungshilfen zur Verfügung. Die Kommunen sollen sich an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen beteiligen. Erklärtes Ziel des Gesetzes ist es, den Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation den nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen.

Der Finanzierungsbeitrag des Landes liegt nach § 2 (1) im Zeitraum von 2011 bis 2020 bei jährlich 350 Mio. Euro. Als Beitrag der Kommunen wurden im § 2 (2) für das Jahr 2012 ein Betrag von 65 Mio. Euro, für das Jahr 2013 ein Betrag von 115 Mio. Euro und für die Jahre 2014 – 2020 jeweils Beträge von 310 Mio. Euro festgelegt.

Nach § 2 (3) beteiligen sich die Kommunen in 2012 mit einem Betrag von 65 Mio. Euro und ab dem Jahr 2013 mit Beträgen von jeweils 115 Mio. Euro durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze. Die Finanzierung der weiteren Komplementärmittel von 195 Mio. Euro ab dem Jahr 2014 soll nach Maßgabe der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze erfolgen.

Die Mittel des Landes von jährlich 350 Mio. Euro werden nach § 3 im Umfang von 345 Mio. Euro zugunsten der Haushaltskonsolidierung solcher Gemeinden eingesetzt, bei denen sich aus der Perspektive des Haushaltes für das Jahr 2010 bereits in 2010 oder im Zeitraum bis 2013 eine Überschuldungssituation ergibt. Für diese Gemeinden ist die Teilnahme an der Konsolidierungshilfe verpflichtend (pflichtig teilnehmende Gemeinden). Die verbleibenden jährlich 5 Mio. Euro werden für entstehende Kosten bei der Gemeindeprüfungsanstalt bzw. den Bezirksregierungen verwendet.

Die kommunal finanzierten Mittel von 65 Mio. Euro in 2012, 115 Mio. Euro in 2013 und 310 Mio. Euro ab 2014 werden nach § 4 zugunsten der Haushaltskonsolidierung solcher Gemeinden eingesetzt, bei denen sich aus den Haushaltsdaten des Jahres 2010 ergibt, dass der Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 zu erwarten ist. Eigene Landesmittel sind für die Gemeinden der Stufe 2 nicht vorgesehen. Weitere Voraussetzung ist, dass diese Gemeinden eine solche Hilfe beantragen und die gleichen Verpflichtungen wie die pflichtig teilnehmenden Gemeinden übernehmen.

Für jede pflichtig teilnehmende Gemeinde wird ab dem Jahr 2011 nach § 5 (1) eine jährliche Unterstützung in Höhe von 25,89 Euro je Einwohner als Grundbetrag gewährt. Über Satz 1 hinaus richtet sich der Anteil der einzelnen pflichtig teilnehmenden Gemeinde an dem jährlichen Betrag von 345 Mio. Euro nach ihrem Anteil an der strukturellen Lücke zuzüglich der Zinslast aus Liquiditätskrediten aller pflichtig teilnehmenden Gemeinden.

Die freiwillig teilnehmenden Gemeinden erhalten nach § 5 (2) ab dem Jahr 2014 die gleiche jährliche Unterstützung wie die pflichtig teilnehmenden Gemeinden. In 2012 und 2013 werden die Mittel nur anteilig ausgezahlt.

Da nach den Berechnungen des Landes ab dem Jahr 2014 jährliche Komplementärmittel von 296,578 Mio. Euro ausreichen, damit die freiwillig teilnehmenden Gemeinden die gleichen Leistungen erhalten können wie die pflichtig teilnehmenden Gemeinden, soll nunmehr mit dem 2. Änderungsgesetz abschließend geregelt werden, wie die Mittel der Stufe 2 in den Jahren 2014 – 2020 finanziert werden sollen.

Nach dem Entwurf des Änderungsgesetzes ist geplant:

- Wie bisher soll eine jährliche Entnahme aus der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze im Umfang von 115 Mio. Euro erfolgen.
- Die verbleibenden Mittel von 181,578 Mio. Euro sollen jährlich in Form einer sogenannten „Solidaritätsumlage“ von den nachhaltig abundanten Gemeinden (soweit nicht selbst Teilnehmer am Stärkungspakt) erhoben werden.
- Als nachhaltig abundant gilt eine Gemeinde, die nach dem jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetz abundant ist und in mindestens zwei der vorherigen vier Jahre auch abundant war.
- Als jeweilige Umlagegrundlage der Solidaritätsumlage dient die Summe der abundanten Steuerkraftanteile nach den jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetzen. Der notwendige Umlagesatz ist somit jährlich neu festzulegen, darf jedoch 50% nicht übersteigen. Sollte der rechnerische Wert oberhalb von 50% liegen, finanziert das Land die Differenz.
- Falls in einer Gemeinde in drei aufeinander folgenden Jahren die Summe aus der Solidaritätsumlage und der allgemeinen Kreisumlage mehr als 90% der tatsächlichen Steuereinnahmen in Anspruch nehmen, wird der Gemeinde die überschießende Umlage auf Antrag erstattet. Die tatsächlichen Steuereinnahmen beinhalten die gleichen Bestandteile wie die Steuerkraft im Gemeindefinanzierungsgesetz. Sie unterscheiden sich aber insofern, dass anstatt der normierten die tatsächlichen Hebesätze berücksichtigt werden und als zeitliche Abgrenzung das Kalenderjahr anstatt der Referenzperiode des Gemeindefinanzierungsgesetzes verwendet wird.
- Bei der Berechnung von Umlagegrundlagen für die Landschaftsumlage, die Kreisumlage und die Jugendamtsumlage wird die Solidaritätsumlage (im Gegensatz zur Gewerbesteuerumlage) nicht abgezogen.

2. Die Besonderheiten der Stufe 2 des Stärkungspaktes

Beim Stärkungspakt sind die Stufen 1 (pflichtiger Teilnehmerkreis) und 2 (freiwilliger Teilnehmerkreis) zu unterscheiden. Die Konsolidierungshilfen für die Gemeinden in der Stufe 1 werden vollständig vom Land aufgebracht, während die Konsolidierungshilfen der Stufe 2 ausschließlich von der kommunalen Ebene finanziert werden sollen, wobei ab 2013 jährlich 115 Mio. Euro aus der kommunalen Finanzausgleichsmasse entnommen und zusätzlich ab 2014 jährlich 181,578 Mio. von den jeweiligen nachhaltig abundanten Gemeinden (außer Stärkungspaktgemeinden) finanziert werden sollen.

Die Finanzierung der Stufe 1 bleibt im Entwurf des Änderungsgesetzes unverändert und belastet deshalb weiterhin ausschließlich den Landeshaushalt. Von daher ist dieser Teil des Stärkungspaktgesetzes kein Gegenstand der heutigen Anhörung.

Die folgende Betrachtung soll sich deshalb ausschließlich auf die Stufe 2 konzentrieren.

Dass die Länder grundsätzlich berechtigt sind, neben dem grundgesetzlich vorgegebenen vertikalen Finanzausgleich auch einen ergänzenden horizontalen Finanzausgleich auf der Basis allgemeiner Finanzausgleichsumlagen (wie z.B. in Baden-Württemberg) oder spezifischer Abundanzumlagen (wie in einer Vielzahl von Ländern) durchzuführen, dürfte mittlerweile finanzwissenschaftlich und verfassungsrechtlich unstrittig sein.

Zu diesen Sachverhalten ist zudem von etlichen Verfassungsgerichten und in der Finanzwissenschaft eine Vielzahl von Bedingungen formuliert worden, die erfüllt sein müssen, damit eine allgemeine Finanzausgleichsumlage bzw. eine Abundanzumlage als verfassungsrechtlich zulässig und ökonomisch sinnvoll angesehen werden kann.

Allerdings entspricht die geplante Regelung zur Finanzierung der Konsolidierungshilfen in der Stufe 2 des Stärkungspaktgesetzes keineswegs dem üblichen Muster. Üblich und in der Rechtsprechung sowie der einschlägigen Fachliteratur weitgehend abgehandelt sind nämlich nur solche Umlagen, die zur Verstärkung der Finanzausgleichsmasse dienen und somit auch die steuerstärkeren Gemeinden in adäquater Weise in den nach allgemeinen Kriterien erfolgenden horizontalen Finanzausgleich einbeziehen.

Die Mittel von 115 Mio. Euro aus der Befrachtung der Finanzausgleichsmasse und von 181,578 Mio. Euro aus der Abundanzumlage kommen zwar Kommunen zu Gute, ihre Verteilung richtet sich jedoch gerade nicht nach allgemein anerkannten Finanzausgleichsregeln, sondern orientiert sich an der konkreten Haushaltslage der begünstigten Gemeinden des Jahres 2010.

Antragsberechtigt für die Stufe 2 waren Gemeinden, die nach den Daten der Haushalts- und Finanzplanung des Jahres 2010 erwarteten, dass ihr Eigenkapital im Lau-

fe der Jahre 2014 – 2016 negativ wird. Die Höhe der Konsolidierungshilfe richtet sich nach der jeweiligen strukturellen Lücke des Jahres 2010.

Aufgrund der im Ländervergleich völlig unzureichenden Einnahmen ist allerdings nur ein äußerst geringer Teil der 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen überhaupt in der Lage, den eigenen Haushalt strukturell auszugleichen. Im Ergebnis müssen deshalb Gemeinden, die im Regelfall selbst einen strukturell unausgeglichenen Haushalt aufweisen, deren Eigenkapital allerdings nach den Planungen des Jahres 2010 bis zum Jahr 2016 noch nicht aufgebracht ist, die Konsolidierungshilfen für die Gemeinden in der Stufe 2 des Stärkungspaktes finanzieren.

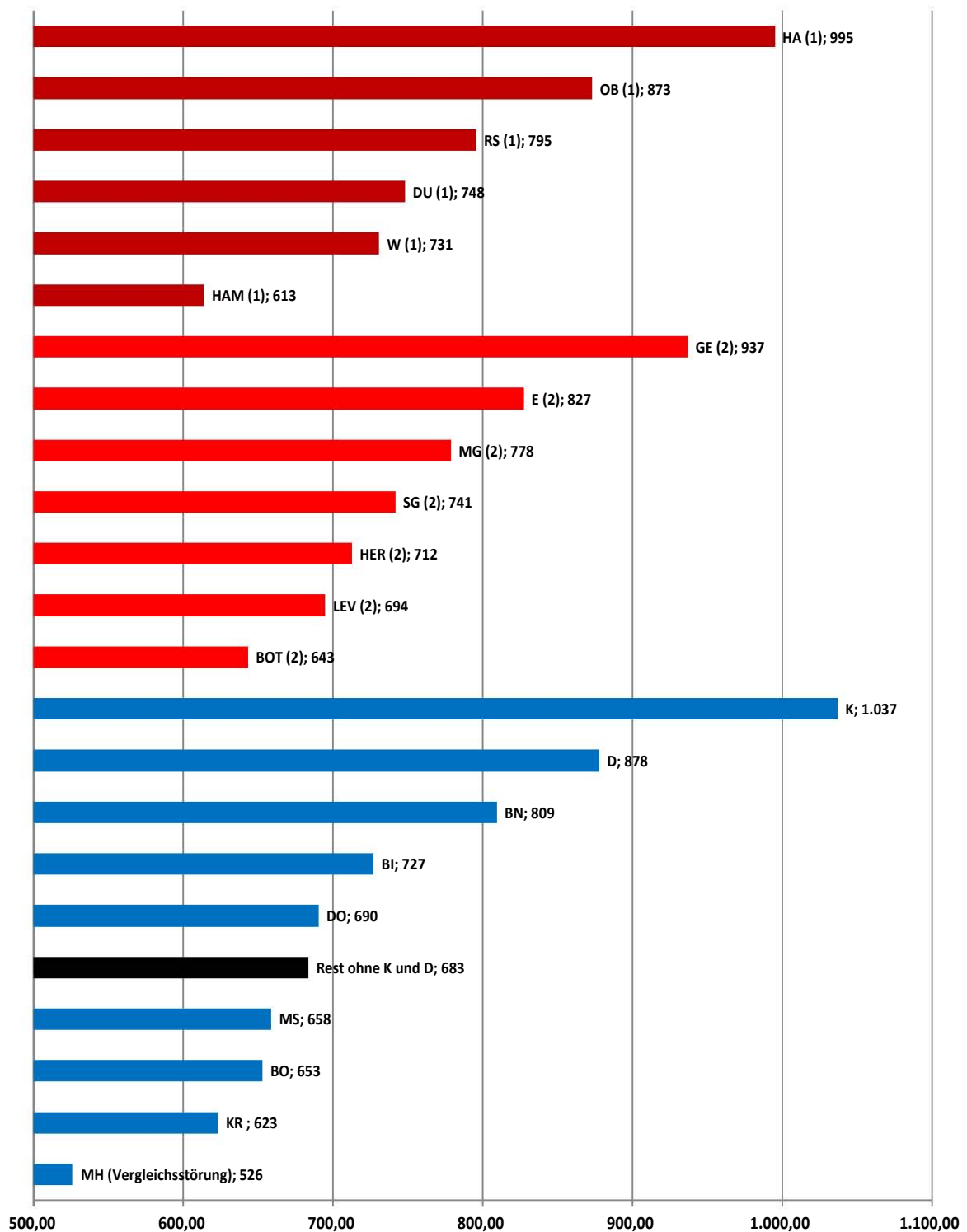
Dabei spielt es für die finanzierenden Gemeinden auch keine Rolle, wie hoch ihr eigenes strukturelles Defizit ist. Von daher kann es sehr wohl passieren, dass die zahlungspflichtigen Gemeinden eine höhere strukturelle Lücke aufweisen als die Gemeinden, die aufgrund ihrer Planungen im Haushaltsjahr 2010 in die Stufe 2 des Stärkungspaktes aufgenommen wurden. Schon von daher erscheint die vorgesehene kommunale Finanzierung der Stufe 2 des Stärkungspaktes mehr als bedenklich.

Noch bedenklicher erscheint diese Art der Finanzierung allerdings deshalb, weil die strukturellen Lücken einiger der an der Stufe 2 teilnehmenden Gemeinden – und hier insbesondere die von Gelsenkirchen und Essen – vor allem darauf beruhen, dass sie in der Gesamtbetrachtung nach wie vor ein extrem hohes laufendes Ausgabeniveau aufweisen. Um von dieser leicht belegbaren Tatsache abzulenken, wird zumeist als Ursache der Haushaltsprobleme dieser beiden Städte nur auf ihre (leicht) überdurchschnittlichen sozialen Lasten und den hohen Schuldenstand hingewiesen.

Laufende Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte nach der Finanzrechnung 2011 in Euro/E							
Teilmengen der kreisfreien Städte	alle kreisfreien Städte	Stärkungspakt Stufe 1	Stärkungspakt Stufe 2			Nicht im Stärkungspakt	
		alle	alle	darunter: GE E		D und K	Ohne D und K
Summe aller Bereiche ohne allgemeine Finanzwirtschaft	1.490,44	1.571,10	1.435,27	1.640,67	1.491,49	1.627,78	1.381,40
Soziales	445,63	436,99	448,53	529,17	494,94	445,61	449,28
Jugend	273,65	314,62	268,44	231,15	279,02	238,69	274,54
Soziales und Jugend	719,28	751,61	716,97	760,32	773,96	684,30	723,82
Summe ohne Soziales und Jugend	771,15	819,49	718,30	880,35	717,53	943,48	657,59
Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	-24,83	40,47	-73,50	-56,49	-109,72	-34,83	-25,58
Summe ohne Soziales, Jugend sowie allg. Einr. und Untern.	795,98	779,02	791,80	936,84	827,25	978,31	683,17

Quelle: IT NRW und eigene Berechnungen

Lfd. Zuschussbedarfe kreisfreier Städte nach der Finanzrechnung 2011 in Euro pro Einwohner ohne allg. Finanzwirtschaft, Jugend und Soziales sowie allg. Einrichtungen und Unternehmen und die Position im Stärkungspakt



Quelle: IT NRW und eigene Berechnungen

Die Probleme der beiden Städte beruhen jedoch ausweislich ihrer Zuschussbedarfsstrukturen vor allem darauf, dass sie sich in den übrigen Bereichen ihrer Haushalte trotz der behaupteten Konsolidierungsanstrengungen immer noch weit überproportionale Ausgaben erlauben. So lagen nach der Finanzrechnung 2011 die laufenden Zuschussbedarfe pro Einwohner ohne Jugend und Soziales, allgemeine Einrichtungen und Unternehmen sowie der allgemeinen Finanzwirtschaft in Gelsenkirchen bei 937 Euro pro Einwohner und in Essen bei 827 Euro pro Einwohner.

Der Durchschnitt der nicht am Stärkungspakt teilnehmenden kreisfreien Städte (ohne Düsseldorf und Köln) wies dagegen lediglich einen Zuschussbedarf von 683 Euro auf. Die Mehrausgaben betragen somit in Gelsenkirchen 37,1% bzw. 65,3 Mio. Euro und in Essen 21,1% bzw. 82,6 Mio. Euro. Diese Mehrausgaben haben weder mit sozialen Lasten, noch mit Ausgaben für Zinsen zu tun, sondern beruhen ausschließlich auf einem immer noch weit höheren Ausgabenniveau als in anderen kreisfreien Städten.

Im Ergebnis wird das tatsächliche Ausgabe- und Einnahmeverhalten der Gemeinden der Stufe 2 im Jahr 2010 zum Kriterium für die Höhe zusätzlicher Konsolidierungshilfen im Zeitraum bis zum Jahr 2020, die im Umfang von jährlich 115 Mio. Euro durch die Gesamtheit der Kommunen und im Umfang von jährlich 181,578 Mio. Euro durch die abundanten Gemeinden finanziert werden. Davon erhält Essen jährlich gut 90 Mio. Euro und Gelsenkirchen knapp 30 Mio. Euro.

Es erscheint mehr als fraglich, ob es verfassungsrechtlich vertretbar ist, dass die anderen Kommunen des Landes – und hier insbesondere die abundanten Gemeinden – durch das Stärkungspaktgesetz verpflichtet werden dürfen, die Konsolidierungshilfen für die Gemeinden der Stufe 2 auch dann zu finanzieren, wenn das laufende Zuschussbedarfsniveau dieser Gemeinden (ohne Soziales, allg. Einrichtungen und Unternehmen sowie der allg. Finanzwirtschaft) immer noch weit höher liegt als die eigenen Zuschussbedarfe. Mit einer solidarischen Unterstützung bedürftiger und unverschuldet in Not geratener Gemeinden hat dieses Umverteilungssystem jedenfalls recht wenig zu tun.

Im Übrigen ergeben sich erhebliche Zweifel am tatsächlichen Erreichen des Ziels des Stärkungspaktes. Danach sollen die beteiligten Gemeinden spätestens ab dem Jahr 2021 wieder in der Lage sein, ihre Ergebnishaushalte strukturell auszugleichen. Zwar sind in den letzten Jahren aufgrund der allgemeinen Zuwächse bei den Steuereinnahmen, der teilweise sehr drastischen Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B und vor allem durch den übernivellierenden Soziallastenansatz in den betreffenden Gemeinden bereits erhebliche Verbesserungen der Haushaltssituation erzielt worden, aber ohne wirklich substantielle Einsparungen auf das Niveau vergleichbarer Gemeinden dürfte das Erreichen von strukturell ausgeglichenen Haushalten auch weiterhin ausgeschlossen bleiben¹.

¹ Diese Erkenntnis ist allerdings nicht ganz neu. Für den Haushalt der Stadt Gelsenkirchen vergleiche z.B. bereits Deubel, I., 1987, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Haushaltskonsolidierung am

3. Ausgestaltung der Abundanzumlage

Im Folgenden soll trotz der dargestellten massiven Bedenken gegen eine kommunale Finanzierung der Konsolidierungshilfen für die an der Stufe 2 des Stärkungspakts teilnehmenden Gemeinden unterstellt werden, dass eine Finanzierung dieser Konsolidierungshilfen durch eine Abundanzumlage dennoch grundsätzlich zulässig ist.

Von daher beschränkt sich die Analyse auf die Frage, ob die vom Land vorgeschlagene Abundanzumlage so ausgestaltet ist, dass sie den im Verfassungsrecht und in der Finanzwissenschaft entwickelten Kriterien entspricht.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass dies auf der Basis der im vorliegenden Gesetzentwurf geplanten Regelungen ganz offensichtlich noch nicht der Fall ist.

Nach einhelliger Meinung aller mit dieser Frage befassten Verfassungsgerichte darf der Finanzausgleich nicht so gestaltet werden, dass es zu einer systematischen Übernivellierung kommen oder eine Veränderung der Finanzkraftreihenfolge entstehen kann. Falls ein solcher Fall dennoch auftreten sollte, so muss bereits im Gesetz geregelt sein, wie eine solche Übernivellierung verhindert oder kompensiert werden kann.

Eine Übernivellierung bzw. eine Veränderung der Finanzkraftreihenfolge kann insbesondere dann entstehen, wenn der abundante Teil der Steuerkraft durch pflichtige Umlagen zu mehr als 100% belastet wird. Zur Vermeidung einer solchen Übernivellierung gibt es prinzipiell drei Möglichkeiten.

Zum Ersten könnte festgelegt werden, dass die Abundanzumlage bei der Ermittlung der Umlagegrundlagen abgezogen wird. Diesen Weg gehen die meisten Länder. Allerdings vertreten die Verfassungsgerichte in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt die Meinung, dass ein solcher Abzug nicht dazu führen darf, dass es in den betreffenden oder anderen Landkreisen zu finanziellen Verschlechterungen kommt. Von daher müssten die Kreise mit abundanten Gemeinden so gestellt werden, als ob die Umlagegrundlagen auch die vollständige abundante Steuerkraft enthalten würden. Begründet wird diese Auffassung mit der im Grundgesetz vorgenommenen eigenständigen Garantie der Finanzausstattung der Kreise.

Obwohl zwischenzeitlich eine Vielzahl von Verfassungsgerichten – vor allem in den neuen Ländern – diese Rechtsauffassung teilen, kann sie aus ökonomischer Sicht nicht wirklich überzeugen. Denn auf der einen Seite ist es verfassungsrechtlich unstrittig, dass eine Abundanzumlage grundsätzlich zulässig ist und damit in einschneidender Weise in die Finanzautonomie der Gemeinden eingegriffen werden darf.

Dann ist es jedoch auf der anderen Seite kaum nachvollziehbar, dass die nur indirekt betroffenen Kreise (und die anderen Gemeinden dieser Kreise) ihrerseits dennoch

einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf haben sollen, dass der abundante Teil der Steuerkraft zu 100% als Umlagegrundlage erhalten bleibt.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung ist es natürlich nachvollziehbar, dass das Land Nordrhein-Westfalen in diesem Punkt lieber auf der sicheren Seite bleiben will und deshalb eine Belastung der Kreise vermieden werden soll.

Um die sehr teure Lösung einer Kompensation der Kreise – wie sie in den neuen Ländern und in Niedersachsen erfolgt – zu vermeiden, geht Nordrhein-Westfalen jedoch einen verfassungsrechtlich noch risikoreicheren Weg, indem nämlich die Abundanzumlage nicht zu einer Reduzierung der Umlagegrundlagen führen soll.

Einen solchen Weg hat das Land Sachsen-Anhalt vor Jahren auch schon einmal probiert, ist jedoch am 16.06.2006 vom Verfassungsgericht des Landes mit einer sehr überzeugenden Begründung gestoppt worden.

Mit der geplanten Regelung nimmt das Land deshalb ohne Not das Risiko einer Übernivellierung in Kauf. Zwar scheint das Land allen Ernstes zu glauben, dass die Begrenzung der Abundanzumlage auf maximal 50% ausreicht, um dieses Risiko zu vermeiden, übersieht dabei aber ganz offensichtlich die ebenfalls eindeutige Rechtsprechung, dass zur Feststellung einer Übernivellierung alle pflichtigen Umlagen zu berücksichtigen sind. Im kreisangehörigen Bereich ist dies neben der allgemeinen Kreisumlage eben auch die Jugendamtsumlage.

Für Gemeinden ohne eigenes Jugendamt liegen im laufenden Jahr 2013 die allgemeine Kreisumlage und die zusätzliche Jugendamtsumlage zusammen zwischen 48,5% im Kreis Kleve und 73,93% im Kreis Unna. Um bei gegebenen Umlagesätzen auf der sicheren Seite zu bleiben, dürfte deshalb die Obergrenze für die Abundanzumlage nicht bei 50%, sondern nach den Verhältnissen des Jahres 2013 lediglich bei maximal 26,07 % liegen.

Würde der geplante Maximalsatz in einem der Jahre 2015 – 2020 voll ausgeschöpft werden müssen, so würden nach den Grunddaten des GFG 2014 und den Umlagesätzen des Jahres 2013 von 60 Gemeinden, die zur Abundanzumlage verpflichtet sind, nicht weniger als 36 mehr als 100% ihrer abundanten Steuerkraft abführen müssen und weitere 16 zwischen 90% und 100%.

Die Begrenzung der maximalen Höhe für die Abundanzumlage auf z.B. 25% wäre deshalb die zweite Möglichkeit, um eine Übernivellierung bereits im Gesetz nahezu sicher auszuschließen. Da im konkreten Jahr 2014 bereits ein Satz von 23,47% ausreicht, damit der Betrag von 181,578 Mio. Euro erzielt wird, würde eine solche Änderung im Jahr 2014 auch ohne Konsequenzen bleiben und in den Folgejahren würde sich ein Risiko für den Landeshaushalt nur dann ergeben, wenn die Summe der abundanten Steuerkraft unter 726 Mio. Euro absinken würde.

Vor dem Hintergrund, dass der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen schon einmal – nämlich im Jahr 1985 – ein Urteil gefällt hatte, in dem er

das GFG 1983 aufgrund der Übernivellierung durch die sogenannte Aufstockung II² ex tunc für verfassungswidrig erklärt hatte, was das Land schon damals weit über 500 Mio. DM kostete, sollte sich der Landtag gut überlegen, ob er ein solches Risiko erneut sehenden Auges eingehen will oder sich doch eher für eine Begrenzung der Abundanzumlage auf 25% entscheidet.

Als dritte Möglichkeit wäre theoretisch vorstellbar, nur für die Gemeinden eine Teilerstattung vorzunehmen, bei denen es – in der Systematik des Gemeindefinanzierungsgesetzes – zu einer konkreten Überschreitung der Grenze von 100% kommt. Allerdings wäre diese Variante deshalb problematisch, weil sie mit einiger Sicherheit gegen das Gebot der Gleichbehandlung aller Gemeinden verstoßen würde. Von daher kann eine solche Variante nicht empfohlen werden.

Die gleiche Bewertung gilt auch für die im Gesetzentwurf vorgesehene Maximalbelastung der tatsächlichen Steuereinnahmen durch die Abundanz- und die Kreisumlage auf 90%. Ohne Einbeziehung der Jugendamtsumlage dürfte diese Regelung verfassungsrechtlich unzulässig ist. Bezieht man die Jugendamtsumlage jedoch mit ein, käme es zu einer Ungleichbehandlung von Gemeinden mit und ohne eigenes Jugendamt, so dass eine solche Regelung ebenfalls verfassungsrechtlich bedenklich wäre.

Ein weiteres ökonomisches Problem besteht darin, dass es beim Überschreiten des Grenzwertes von 90% für eine hochabundante Gemeinde wie Monheim finanziell attraktiv wäre, ihre Realsteuerhebesätze soweit abzusenken, dass sie die komplette Solidaritätsumlage erstattet bekäme. In der Konsequenz könnte dies zu einer Absenkung des Gewerbesteuerhebesatzes bis auf den Mindestwert von 200% führen. Die bereits angekündigte weitere Absenkung des Gewerbesteuerhebesatzes von 300 auf 285 zeigt, dass man in Monheim bereits damit beginnt, sich auf die geplante „Lex Monheim“ einzustellen.

Sollte sich das Land sinnvollerweise dazu entschließen, die Obergrenze für die Abundanzumlage auf 25% abzusenken, wäre diese Sonderregelung allerdings sowieso überflüssig, denn es dürfte dann unter realistischen Annahmen keine einzige Gemeinde mehr geben, die dreimal hintereinander die Grenze von 90% überschreiten könnte.

4. Zusammenfassung

Die Finanzierung der Konsolidierungshilfen für die Gemeinden der Stufe 2 des Stärkungspaktes aus kommunalen Mitteln ist äußerst bedenklich. Im Ergebnis müssen solider wirtschaftende Gemeinden damit die Mehrausgaben von (immer noch) großzügiger wirtschaftenden Gemeinden finanzieren.

² Zur Übernivellierung und Verfassungswidrigkeit der Aufstockung II im GFG 1983 vgl.: Deubel, I., 1984, Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Köln u.a.O., S. 129 ff.

So lässt sich auf der Basis der Finanzrechnung des Jahres 2011 belegen, dass die Finanzprobleme der beiden Empfängergemeinden Gelsenkirchen und Essen weniger auf höheren Zinslasten oder Sozialausgaben beruhen, sondern vor allem auf massiven Mehrausgaben in den übrigen Haushaltsbereichen.

Es mag ja sein, dass das Land es als seine Aufgabe ansieht, dieses höhere Ausgabenniveau bis zum Jahr 2020 durch zusätzliche eigene Mittel zu finanzieren, eine Aufgabe der kommunalen Familie kann es ganz sicher nicht sein. Von daher gibt es keine wirklich überzeugende Begründung für die Vorabentnahme von 115 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsmasse und die sogenannte Solidaritätsumlage von 181,578 Mio. Euro durch die abundanten Gemeinden.

Wenn eine Abundanzumlage jedoch zur Intensivierung des horizontalen Finanzausgleichs eingeführt und das Aufkommen zur Verstärkung der Finanzausgleichsmasse dienen würde, so wäre eine solche Umlage natürlich grundsätzlich vertretbar.

In Anbetracht der Unterfinanzierung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen erscheint die Einführung einer verfassungskonformen Abundanzumlage sogar – wie in vielen anderen Ländern – durchaus geboten.

Die vom Land vorgesehene Ausgestaltung ist allerdings unter ökonomischen und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten mehr als bedenklich. Da die Abundanzumlage nicht zu einer entsprechenden Minderung der Umlagegrundlagen führen soll, kommt es durch die Kumulation von Abundanz-, allgemeiner Kreis- und Jugendamtsumlage dann zwangsläufig zu einer verfassungswidrigen Übernivellierung, wenn die Summe der drei Umlagesätze den Wert von 100% erreicht bzw. überschreitet.

Zwar wird dies in 2014 aller Voraussicht nach noch nicht passieren, aber im Gesetzentwurf sind für den Zeitraum bis zum Jahr 2020 bisher noch keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen, um eine Übernivellierung zu verhindern.

Die Begrenzung der Abundanzumlage auf maximal 50% reicht dafür nicht aus, weil die Kreisumlagesätze einschließlich Jugendamtsumlage im Jahr 2013 lediglich im Kreis Kleve mit 48,5% unterhalb von 50% bleiben, in allen anderen jedoch oberhalb von 50% liegen. Um eine Übernivellierung sicher zu verhindern, empfiehlt sich deshalb eine Begrenzung des Umlagesatzes für die Abundanzumlage auf maximal 25%.

Im Jahr 2014 reicht sogar schon ein Umlagesatz von 23,47% aus, um den Zielwert von 181,578 Mio. Euro zu erreichen. Die Absenkung des Umlagesatzes auf einen Maximalwert von 25% dürfte deshalb wohl auch in den Folgejahren nur zu einem überschaubaren Risiko für den Landeshaushalt führen.

Zugleich würde sich die im § 2 (7) vorgesehene Regelung einer Erstattung beim nachhaltigen Überschreiten einer Gesamtbelastung der Steuereinnahmen durch Umlagen von 90% erübrigen, weil diese Erstattungsregelung bei einer Begrenzung des Umlagesatzes auf 25% unter realistischen Annahmen gar nicht mehr zum Zuge kommen könnte.