



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Der Hauptgeschäftsführer

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Frau
Carina Gödecke MdL
Präsidentin des Landtages NRW
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/273

A11, A07

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail: Claus.Hamacher@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: IV/1 902-01/1 ha/wo/do
Ansprechpartner: Beigeordneter Hamacher,
Hauptreferent Wohland
Durchwahl 0211 • 4587-220/-255

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

21. Dezember 2012

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2013- GFG 2013); Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/1402

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 18. Januar 2013
Ihr Schreiben vom 12.12.2012 - Geschäftszeichen: I.1/A11-V.5**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

wir bedanken uns für die Einladung zu der Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 18.01.2013 zu dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/1402). Zu dem Gesetzentwurf nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

1. Vertikaler Finanzausgleich

Das Volumen des GFG 2013 liegt rd. 230 Mio. Euro über dem des GFG 2012. Das bedeutet, dass eine Finanzausgleichsmasse von gut 8,65 Mrd. Euro zur Verfügung steht. An den Strukturen zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse soll nichts verändert werden. Insbesondere bleibt es bei der Wiedereinbeziehung des 4/7-Anteils am Grunderwerbsteueraufkommen und an der im Jahr 2010 im Nachtrag zum GFG beschlossenen Entfrachtung. Diese letzteren Maßnahmen haben zu einer besseren Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs geführt und sind von daher uneingeschränkt zu begrüßen.

Die zur Verfügung gestellten Mittel reichen aber noch immer nicht aus, um die Kommunen insgesamt in die Lage zu versetzen, die ihnen übertragenen Aufgaben ohne Aufnahme neuer Schulden zu erfüllen. Dies mag vor dem Hintergrund des jüngsten Urteils des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 19. Juli 2011 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein. Gleichwohl bleibt es richtig, dass die vom Land formulierte Zielsetzung ausgeglichener kommunaler Haushalte völlig unrealistisch ist, solange die auch vom Verfassungsgerichtshof und vom Land nicht infrage gestellte strukturelle Unterfinanzierung andauert. Wenn wirklich hinsichtlich der Entwicklung der Liquiditätskredite der Kommunen eine Trendumkehr erfolgen soll, müssen vorhandene Ressourcen auf dieses Ziel konzentriert werden, gleichzeitig kostenträchtige Aufgaben zurückgeführt und so im Ergebnis eine aufgabenadäquate Finanzausstattung für die Städte und Gemeinden gewährleistet werden.

Diesem Anspruch wird auch der Gesetzentwurf für das GFG 2013 nicht gerecht.

2. Horizontaler Finanzausgleich

Bei der Bedarfsermittlung wird weiterhin auf die Hauptansatzstaffel abgestellt

a) *Einwohnerveredelung und einheitliche fiktive Realsteuerhebesätze*

Das Festhalten an der Einwohnerveredelung des Hauptansatzes ist ein Hauptkritikpunkt im horizontalen Finanzausgleich. Es ist und bleibt denklogisch problematisch, unreflektiert von höheren tatsächlichen Ausgaben auf einen höheren Bedarf zu schließen. In einem aktuellen Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 09.10.2012 (Az.: LVG 23/10) wird ausgeführt, dass die pauschale Annahme, die steigende Einwohnerzahl ließe den Zuschussbedarf überproportional ansteigen, nicht ausreichend sei für die Begründung einer unterschiedlichen Gewichtung der Einwohner im Schlüsselzuweisungssystem. Die Erwägungen, die immer wieder zur Erklärung des mit steigender Einwohnerzahl überproportional ansteigenden Bedarfs angestellt werden, werden in dem Urteil deutlich als überholt dargestellt. So wird vom Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt deutlich gemacht, dass die von Popitz im Jahre 1932 zur Rechtfertigung dieser Annahme angestellten Überlegungen auf die heutigen Verhältnisse nicht mehr übertragbar sind und als Erklärungsversuche ausscheiden. So behauptet Popitz noch, „im ländlichen Siedlungsraum bestehe kein Bedarf an gepflegten Wegen, weil diese nur dazu dienten, die Einwohnerschaft zu einer landwirtschaftlichen Arbeit zu führen, bei der sie ohnehin keine Anforderungen auf Schutz gegen die Unbilden der Witterung zu stellen gewohnt sind“. Auf der anderen Seite werde „in Großstädten oder in Industriegemeinden an eine Straße der Anspruch gestellt, dass sie dem Einwohner in möglichst bequemer Form gestattet, die Entfernung zwischen seinem Wohnraum und der Arbeitsstätte zu überwinden, und zwar so, dass auch bei schlechter Witterung keine zeitlichen Hemmungen und keine Nachteile entstehen“. In der Entwicklung sei so „aus dem Landweg, der zum Ackerland führt ... die gepflasterte, planmäßig entwässerte, gereinigte und bleuchtete Straße der Stadt geworden“ (Popitz, *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, Berlin 1932, S. 266, S. 208).

Es muss festgehalten werden, dass hier seit vielen Jahren der Gesetzgeber sein Ermessen in einer Weise ausübt, die einwohnerstarke Städte zu Lasten der kleineren Städte und Gemeinden bevorzugt.

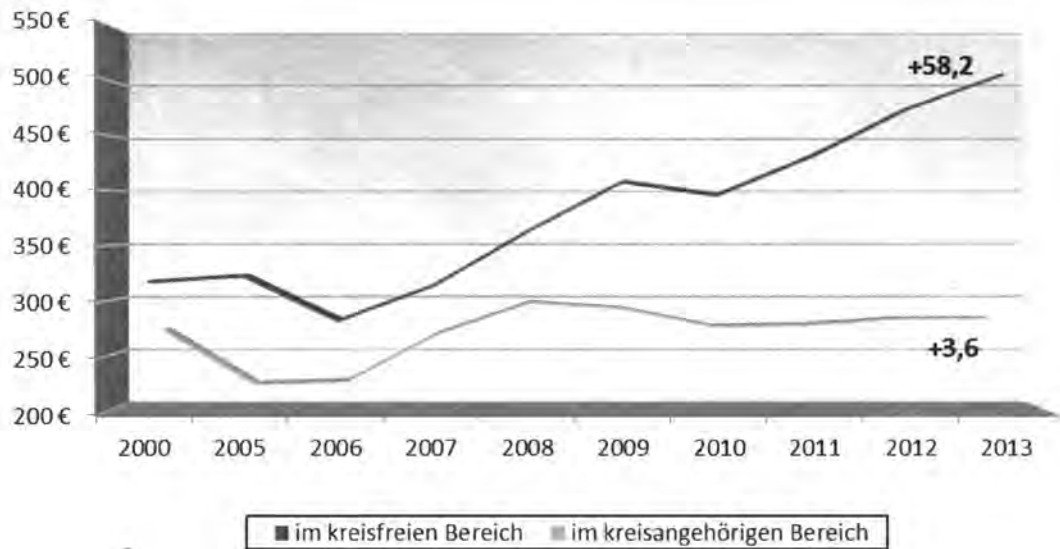
Dies wäre eventuell noch hinzunehmen, wenn es sich beim Hauptansatz um ein Element eines insgesamt stimmigen Finanzausgleichssystems handeln würde. Aufgrund der durchgängigen systemischen Bevorzugung einwohnerstarker Kommunen auch bei Berücksichtigung der Steuerkraft (vgl. die Ausführungen weiter unten) verstärken sich die für den kreisangehörigen Raum nachteiligen Ermessensentscheidungen wechselseitig, so dass insgesamt die Balance des Systems verloren gegangen ist.

Dies führt dazu, dass die für einen Einwohner im kreisfreien Bereich und im kreisangehörigen Bereich zur Verfügung stehenden Ressourcen immer weiter auseinanderklaffen. Über den kommunalen Finanzausgleich erfolgt eine sich verstärkende Umverteilung von Mitteln in den kreisfreien Bereich, die dort verausgabt und nach der Logik des Verteilungssystems wiederum als Indikatoren für einen höheren Bedarf gewertet werden.

Dieser Effekt zulasten des kreisangehörigen Raums lässt sich auch grafisch verdeutlichen, wenn man sich einmal die Entwicklung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen in einem Zeitraum von 2000-2013 (das Jahr 2012 ist gerechnet ohne Abmilderungshilfen) vor Augen führt. In diesem Zeitraum sind die durchschnittlichen Schlüs-

selzuweisungen pro Einwohner bei den kreisfreien Städten von 317,72 Euro im Jahr 2000 auf 503 Euro in 2013 (Entwurf GFG 2013) gestiegen. Das ist ein Anstieg um 58 %. Im gleichen Zeitraum stiegen die Zuweisungen im kreisangehörigen Bereich (Städte, Gemeinden und Kreise zusammengefasst) um 3,6 %, nämlich von 271,55 Euro auf 282 Euro:

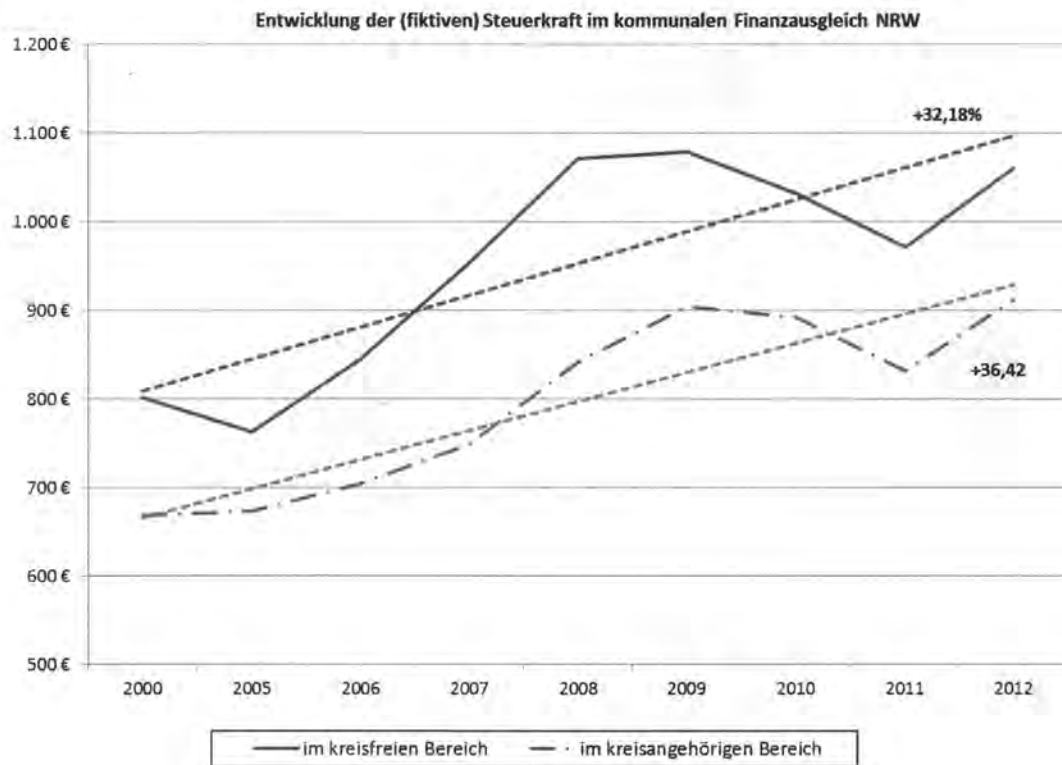
Verteilung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich



Die linearen Trendlinien verdeutlichen, wie man sich die weitere Entwicklung vorstellen kann.

Eine solche Entwicklung bei den Schlüsselzuweisungen kann natürlich unterschiedliche Ursachen haben. Eine vorstellbare Ursache wäre, dass die Sozialkosten pro Einwohner im kreisfreien Bereich stärker gestiegen sind als im kreisangehörigen Bereich. Die finanzwissenschaftliche Untersuchung von Döring im Auftrag der Landesregierung im Rahmen des Verfassungsbeschwerdeverfahrens zum GFG 2008 (S. 180) zeigt allerdings zumindest für den Zeitraum von 2000-2008, dass die prozentuale Steigerung der Sozialkosten im Kreisbereich höher lag als bei den kreisfreien Städten.

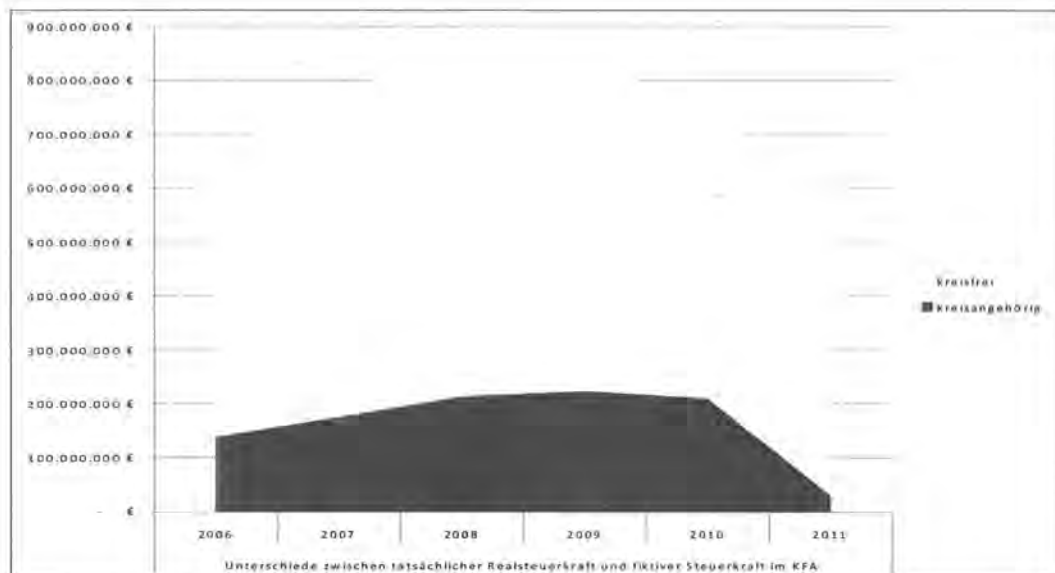
Als weitere Ursache wäre vorstellbar, dass sich über den Untersuchungszeitraum die Steuerkraft im kreisangehörigen Raum deutlich positiver entwickelt hat als die Steuerkraft der kreisfreien Städte. Dies ist allerdings ebenso wenig der Fall. Legt man die (fiktiven) Steuerkraftzahlen der Gemeinden aus den entsprechenden Jahren nebeneinander, so zeigen die Trendlinien einen nahezu parallelen Verlauf:



Die Grafik belegt im Übrigen, dass bereits ohne Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich die pro Kopf zur Verfügung stehenden Ressourcen im kreisfreien Bereich deutlich höher sind als im kreisangehörigen Bereich. Dabei muss noch einmal betont werden, dass bei dieser Darstellung der gemeindlichen Steuerkraft nur die fiktiven, nach den Regeln des kommunalen Finanzausgleichs berechneten Realsteuereinnahmen Eingang gefunden haben.

Insgesamt unterzeichnet der kommunale Finanzausgleich über den einheitlichen fiktiven Hebesatz die gemeindliche Steuerkraft. Dies gilt sowohl für kleine als auch für große Kommunen. Während allerdings die fiktive Berechnung der Realsteuerkraft des kreisangehörigen Raums relativ dicht bei der realen Steuerkraft liegt, sind die Abweichungen zwischen diesen beiden Größen im kreisfreien Raum deutlich höher.

Dies wird mit der nachfolgenden Grafik verdeutlicht. Die Null-Linie ist gleichzusetzen mit der realen Steuerkraft; die ausgefüllten Flächen machen deutlich, um wie viel die reale Steuerkraft die fiktiv berechnete übersteigt:



Gegenüber den kreisangehörigen Kommunen verbleibt den kreisfreien Städten in jedem Jahr ein „Einnahmenvorteil“ von mindestens 500 Mio. Euro, die ihnen ohne Anrechnung im kommunalen Finanzausgleich verbleiben. Diese Mittel, die bei der Steuerkraft nicht berücksichtigt werden, werden aber dennoch verausgabt und führen so – nach einer zeitlichen Verzögerung – wieder zur Anerkennung eines noch höheren Bedarfs.

Im GFG 2013 finden keine Veränderungen der fiktiven Hebesätze gegenüber dem GFG 2012 statt. Von einer Einführung differenzierter Hebesätze, wie sie vom StGB NRW immer wieder eingefordert worden sind, soll weiterhin abgesehen werden.

Die vom Ministerium für Inneres und Kommunales geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken sind aus unserer Sicht zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd plausibel dargelegt worden. Dennoch haben wir die diesbezüglichen Hinweise zum Anlass genommen, ein rechtswissenschaftliches Gutachten zu der Frage in Auftrag zu geben, ob der Einführung differenzierter Realsteuerhebesätze verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstünden.

Das Ergebnis dieses Gutachtens ist insofern absolut eindeutig: Der Landesgesetzgeber würde sowohl bei einem Festhalten an einheitlichen fiktiven Hebesätzen als auch bei einer einwohnerzahlabhängigen Differenzierung im Rahmen des ihm vom Verfassungsgerichtshof zugewilligten Ermessens handeln. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung differenzierter Realsteuerhebesätze gibt es nicht!

Inhaltlich ist das Festhalten an einheitlichen fiktiven Realsteuerhebesätzen zur Ermittlung der Steuerkraft für den Städte- und Gemeindebund NRW auf Dauer nicht akzeptabel. Die einheitlichen fiktiven Hebesätze blenden die Tatsache aus, dass es ein deutlich unterschiedliches Hebesatzpotential in Nordrhein-Westfalen gibt. Diese unterschiedlichen Potentiale ausschöpfend, können vor allem kreisfreie Städte deutlich höhere Steuersätze festsetzen, was dazu führt, dass im kommunalen Finanzausgleich vor allem im kreisfreien Bereich eine große Diskrepanz zwischen der tatsächlichen und der fiktiven Steuerkraft besteht. Mit Spannung erwarten wir hierzu die Ergebnisse des beim FiFo-Institut in Auftrag gegebenen Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs, welches sich auch zentral mit der Frage der gestaffelten fiktiven Hebesätze befasst.

b) Soziallastenansatz

Es bleibt als Indikator für den Soziallastenansatz bei der Zahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften. Im GFG 2013 wird der Gewichtungswert für die Bedarfsgemeinschaften unverändert auf 15,3 festgesetzt.

Dass zur Abmilderung der Wirkungen des Soziallastenansatzes der Gewichtungsfaktor im GFG 2013 auf 15,3 statt der regressionsanalytisch darstellbaren 17,76 festgesetzt wird, ist zu begrüßen. Es handelt sich aber nicht nur um ein Entgegenkommen, sondern ist auch sachgerecht, da seit dem Jahr 2012 die erste und zweite Stufe der Entlastung der Kommunen bei der Grundsicherung durch den Bund greifen, die ansonsten nur mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung im Rahmen der nächsten Grunddatenanpassung Berücksichtigung fänden.

Insgesamt führt die in den letzten Jahren erfolgte Anhebung der Gewichtung des Soziallastenansatzes dazu, dass eine große Zahl kreisangehöriger Städte und Gemeinden aufgrund zurückgehender Schlüsselzuweisungen in eine finanzielle Notlage gerät bzw. eine solche noch verschärft wird.

Vor dem Hintergrund seiner hohen Gewichtung fällt es schwer, den Soziallastenansatz noch als Nebenansatz zu begreifen. Vielmehr stellt er – was die Verteilungswirkung angeht – praktisch einen zweiten Hauptansatz dar. Von daher ist es besonders wichtig, dass die Verteilung anhand von Parametern erfolgt, die über jeden Zweifel erhaben sind. Das Festhalten an dem Indikator „Zahl der Bedarfsgemeinschaften“ für die Gewichtung des Soziallastenansatzes bedarf aus Sicht des StGB NRW dringend einer Überprüfung mit Blick auf sachgerechtere Alternativen.

Das Abstellen auf einen einzelnen Indikator trägt der komplexen Zusammensetzung der sozialen Lasten keine Rechnung und birgt überdies die Gefahr von Fehlanreizen. Diese Gefahr wird immer größer, je höher der Soziallastenansatz gewichtet wird. Deshalb muss nach Einschätzung des Städte- und Gemeindebundes NRW ergänzend zu der Zahl der Bedarfsgemeinschaften auf weitere Parameter zurückgegriffen werden, um den Sozialaufwand möglichst zielgenau abbilden zu können. Denkbar ist z. B. das Abstellen auf die Zahl der behinderten Menschen in einer Kommune, die Zahl der über 65-jährigen oder die Zahl der Kinder und Jugendlichen in einer Gemeinde.

Insofern begrüßen wir, dass das Ministerium für Inneres und Kommunales für das GFG 2014 und die Folgejahre gutachterlich ermitteln lässt, ob es einen sachlich angemesseneren Indikator für die Bemessung des Soziallastenansatzes gibt.

c) Schüleransatz

Beim Schüleransatz gibt es aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes noch deutlichen Klärungs- und Nachbesserungsbedarf. Nach Rückmeldungen aus der Mitgliedschaft unterscheiden sich die Kostenfolgen des gebundenen Ganztags nicht entscheidend von denen der zahlreichen offenen Ganztagsangebote – jedenfalls liegen die Kosten eines Schülers im offenen Ganztags deutlich näher beim gebundenen Ganztags als bei den Kosten eines Halbtagschülers. Im Finanzausgleich würden sie aber erheblich unterschiedlich behandelt (3,33 zu 0,7), was letztlich eine (hoffentlich nicht beabsichtigte) Verhaltenslenkung kommunaler Schulträger hin zu gebundenen Ganztagsangeboten bewirken würde. Da auch offene Ganztagsangebote mit einem eigenen Schlüssel statistisch erfasst werden, wäre eine geeignete Datengrundlage insofern vorhanden.

d) *Flächenansatz und Sonderbedarfszuweisungen*

Wir begrüßen die Regelungen zum Flächenansatz. Der StGB NRW weist seit Jahren auf die besonderen Bedarfe der dünn besiedelten großen Flächenkommunen im Lande hin. Dem auch vom ifo-Institut bestätigten empirischen Zusammenhang zwischen Fläche und Bedarf wird seit dem GFG 2012 endlich Rechnung getragen. Da die Fläche kein von den Städten und Gemeinden beeinflussbarer Faktor ist, kann dieser Ansatz auch nicht mit Fehlanreizen für einen Flächenverbrauch einhergehen, wie dies in den vergangenen Monaten verschiedentlich behauptet worden ist.

Ebenfalls begrüßen wir die Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisungen für die Kurorte, die Gemeinden mit besonders hohen Abwassergebühren und für die Stationierungsgemeinden der Gaststreitkräfte. Wir hatten in verschiedenen Schreiben auch gegenüber den Fraktionen des Landtags die besonderen Bedarfssituationen dargestellt, die mit den Schlüsselzuweisungen nicht aufgefangen werden können.

3. Abmilderungshilfen müssen auch 2013 gewährt werden

Die Eckpunkte des GFG 2013 sehen keine Abmilderungshilfen vor, so wie das noch im GFG 2012 für die von den Strukturveränderungen nachteilig betroffenen Schlüsselzuweisungsempfänger vorgesehen ist. Wir fordern das Land auf, auch im GFG 2013 Abmilderungshilfen nach dem Vorbild des GFG 2012 zur Verfügung zu stellen. Nur so sind die im GFG 2012 angelegten Strukturveränderungen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen bei etlichen negativ betroffenen Städten und Gemeinden auf ein verkraftbares Maß zu beschränken. Die Abmilderungshilfen sind so lange gerechtfertigt, wie die Ergebnisse des Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in NRW nicht diskutiert und umgesetzt worden sind. Dabei ist uns bewusst, dass die Abmilderungshilfe nicht wie im Vorjahr aus Haushaltsresten finanziert werden kann. Da sie gleichwohl inhaltlich gerechtfertigt und für unsere Mitgliedskommunen von überragender Bedeutung ist, muss ein entsprechender Betrag aus den Steuermehrerträgen für den Finanzausgleich 2013 finanziert werden.

Wir bitten Sie, diese Anregungen bei der weiteren Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen. Für Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Bernd Jürgen Schneider