



Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform

48. Sitzung (öffentlich)

5. März 2008

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 15:25 Uhr

Vorsitz: Edgar Moron (SPD)

Protokoll: Stefan Welter

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

Vor Eintritt in die Tagesordnung	5
– Begrüßung von Werner Lohn (CDU) als neues ordentliches Ausschussmitglied	5
– Änderung der Tagesordnung	5
1 Verordnung zur Änderung der Verordnung über die gesonderte Berechnung nicht geförderter Investitionsaufwendungen für Pflegeeinrichtungen nach dem Landespflegegesetz (GesBerVO)	6

Vorlage 14/1649

Der Ausschuss nimmt die Vorlage 14/1649 einvernehmlich ohne Debatte zur Kenntnis.

2 Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2007 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2007) 7

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 14/5830

In Verbindung mit:

Gesetz über die Leistung von Abschlägen im Rahmen der Feinabstimmung der Finanzbeteiligung der Gemeinden an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen aufgrund der Deutschen Einheit

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 14/5840

Vorlage 14/1662

Information 14/641

– Gespräch mit Andreas Wohland (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen) und Dr. Martin Klein (Landkreistag Nordrhein-Westfalen)

7

– Beratungsverfahren

14

Auf Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen stimmt der Ausschuss über die Änderungsanträge in der jeweils beantragten Form ab (s. Drucksache 14/6346).

Sodann empfiehlt der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, den so geänderten Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 14/5840 anzunehmen.

3 Vorhaben der Koalitionsfraktionen, die Kommunalwahl im Jahre 2009 auf den Termin der Europawahl vorzuverlegen 19

4 Verschiedenes**28**

Der Ausschuss beschließt einstimmig, die geplante Reise nach Spanien und Portugal wie vom Vorsitzenden dargelegt anzutreten.

* * *

2 **Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2007 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2007)**

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 14/5830

In Verbindung mit:

Gesetz über die Leistung von Abschlägen im Rahmen der Feinabstimmung der Finanzbeteiligung der Gemeinden an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen aufgrund der Deutschen Einheit

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 14/5840

Vorlage 14/1662

Information 14/641

Vorsitzender Edgar Moron weist darauf hin, beim Gesetzentwurf der Landesregierung zum „Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2007 sei der Haushalts- und Finanzausschuss federführend.

Beim Gesetzentwurf der Landesregierung zum „Gesetz über die Leistung von Abschlägen im Rahmen der Feinabstimmung der Finanzbeteiligung der Gemeinden an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen aufgrund der Deutschen Einheit“ sei hingegen der Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform zuständig. Der Haushalts- und Finanzausschuss habe bereits eine Anhörung durchgeführt.

Schon in der letzten Sitzung habe die CDU-Fraktion einen Änderungsantrag vorgelegt, der zwischenzeitlich durch einen erneuten Änderungsantrag als Tischvorlage ersetzt worden sei (s. *Anhang 1 zur Drucksache 14/6346*). Zudem gebe es als Tischvorlagen Änderungsanträge der SPD-Fraktion (s. *Anhang 3 zur Drucksache 14/6346*) und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (s. *Anhang 4 zur Drucksache 14/6346*).

Es sei vereinbart gewesen, für das Votum zum in die Zuständigkeit des Haushalts- und Finanzausschusses fallenden Teil des Nachtragshaushalts, bei dem es um die Abschlagszahlungen gehe, die Meinung der kommunalen Spitzenverbände einzuholen.

Andreas Wohland (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen) führt aus:

Der Städtetag hat uns gebeten, ihn bei der heutigen Anhörung zu vertreten. Insofern spreche ich heute für den Städtetag und für den Städte- und Gemeindebund. Beide Verbände haben im Vorfeld dieser Anhörung eine schriftliche Stellungnah-

me abgegeben, sodass ich mich auf einige wesentliche Punkte beschränken möchte.

Zunächst einmal begrüßen die Städte und Gemeinden, dass der Landesgesetzgeber sehr zügig auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom Dezember 2007 reagiert hat, in dem dem Landesgesetzgeber aufgegeben worden ist, die Überzahlung der Kommunen im Verhältnis zum Land in Bezug auf die Lasten der Deutschen Einheit auszugleichen. Allerdings legen wir Wert darauf, dass es sich bei dem Abschlagsgesetz nur um eine vorläufige Regelung handelt. Einige Kernfragen sind aus unserer Sicht in der Kürze der Zeit nicht hinreichend zu klären. Deshalb bitten wir, dafür Sorge zu tragen, dass die Diskussion über die endgültige Abrechnung, die durch ein separates Gesetz in der zweiten Jahreshälfte erfolgen soll, in ein paar Punkten offen gehalten wird, die ich im Folgenden skizzieren werde.

Das betrifft zum einen die Höhe der Ausgleichssumme, die den Kommunen insgesamt zustehen soll. Zwar enthält der Tenor des Urteils hierzu keine Ausführungen, wohl aber wird in der Urteilsbegründung die Zahl von 450 Millionen € nur für das Jahr 2006 genannt. Weil sie nicht in den Tenor aufgenommen worden ist, ist diese Zahl nicht rechtskräftig; gleichwohl ist sie von einiger Relevanz, denn das Gericht hat in seiner Urteilsbegründung dargelegt, dass es die Ausführungen der Beschwerdeführer durchaus für sachgerecht hält, die allein für das Jahr 2006 zu einer Überzahlung in Höhe von 450 Millionen € kommen. Insofern müsste jede Zahl, die pro Jahr unter 450 Millionen € liegt, gerechtfertigt werden. Wir werden mit Spannung die Ergebnisse des Gutachtens verfolgen, das das Land im Februar in Auftrag gegeben hat, um zu einem Näherungswert der Überzahlung zu kommen. Ich denke, zum Ende der ersten Jahreshälfte werden wir in eine intensive Diskussion eintreten.

Sowohl aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes als auch des Städtetags ist die Frage, wie wir das Geld verteilen, das wir den Städten und Gemeinden durch das Abschlagsgesetz, aber auch durch das endgültige Abrechnungsgesetz wieder zur Verfügung stellen wollen, besonders schwierig. Denn es gibt Befürworter und Gegner der Regelung, die sich jetzt im Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags der Regierungsfractionen findet, wonach ein Teil über die Investitionspauschale ausgekehrt werden soll. Dieser Teil ist von seinem Volumen her nicht so groß, dass er zu einer Befriedigung der abundanten Städte und Gemeinden führt. Insofern wird der Verteilungsmechanismus das zentrale Thema in der Diskussion zum endgültigen Abrechnungsgesetz sein.

Wir plädieren dafür, die Abschlagszahlungen möglichst zügig zur Auszahlung zu bringen. Beim Gesetz über die Abrechnung wird man sich dann konkret über den Verteilungsmodus einigen müssen. Gerade an diesem Punkt bitten wir Sie, die Regelungen im Abschlagsgesetz nur als vorläufige Regelungen zu begreifen und einer neuen Regelungen im endgültigen Gesetz offen gegenüberzustehen. Mit diesem Punkt haben sich die Gremien der Verbände bislang noch nicht befasst. Der Finanzausschuss des Städte- und Gemeindebundes wird sich nächste Woche

mit diesem Problempunkt beschäftigen. Dann können wir auf jeden Fall zum Abrechnungsgesetz Stellung nehmen und eine Verteilungsregelung vorschlagen.

Zur Umlagerelevanz regelt das Abschlagsgesetz, dass die für die Jahre 2006 bis 2008 gezahlten Abschläge nicht umlagerelevant sein sollen. Das wird mit Praktikabilitätsabwägungen begründet, denen wir uns anschließen können. In der Tat müssten ansonsten bereits abgeschlossene Haushaltsjahre oder verabschiedete Haushaltssatzungen der Umlageverbände auch für das Jahr 2008 noch einmal angegangen werden – die Kreishaushalte sind häufig schon beschlossen –, obwohl sich die Umlageverbände auch in der Vergangenheit ihren Finanzbedarf über die Kalkulation der Umlagesätze anhand der alten Umlagegrundlagen verschafft haben. Deshalb besteht unseres Erachtens kein Nachteil, der im Nachhinein noch auszugleichen wäre.

Wir plädieren allerdings dafür, dass die zukünftigen Abrechnungszahlungen umlagerelevant sind, denn dann lässt sich unserer Meinung nach nicht mehr mit den Praktikabilitätsabwägungen argumentieren – im Gegenteil: Die Ausgleichszahlungen sind letztlich wie auch die anderen Schlüsselzuweisungen des Landes zu behandeln. Dann gibt es keinen sachlichen Grund mehr, eine Umlagerelevanz zu verneinen. Insofern könnte man entweder in das Gesetz über die Abschlagszahlungen oder in das GFG 2009 die Regelung aufnehmen, dass diese Zahlungen ab dem Jahr 2009 umlagerelevant sind.

Abschließend erklären wir unsere ausdrückliche Zustimmung zur Regelung im Gesetzentwurf, nach der über die Abschlagszahlungen nur die gemeindliche Schlüsselmasse und nicht auch die Schlüsselmasse der Kreise und der Landschaftsverbände angehoben wird. Denn die Überzahlung ist vor allem auf eine erhöhte Gewerbesteuerumlage zurückzuführen, die für die Lasten der Deutschen Einheit in dieser Höhe eben nicht benötigt wird. Deshalb haben im Wesentlichen die gewerbesteuerumlagezahlenden Städte und Gemeinden die Überzahlungen geleistet. Deshalb halten wir es für sachgerecht, dass diesem Kreis die Abschlagszahlungen über die Erhöhung der Schlüsselmasse zugutekommen.

Die Beteiligung der Umlageverbände an den Lasten der Deutschen Einheit über die Schlüsselmassenminderung – das waren nach der Abrechnung etwa 163 Millionen € –, ist durch die im Jahr 2006 vorgenommene Anhebung der Schlüsselmasse um 200 Millionen € mehr als ausgeglichen. Damals ist das Land davon ausgegangen, dass die gemeindliche Überzahlung damit abgegolten wird. Damit ist im Prinzip der Rechenteil, wie die Abrechnungen über die Schlüsselmasse wegen der Lasten der Deutschen Einheit positiv und negativ gelaufen sind, abgegolten. Im Wesentlichen hat die erhöhte Gewerbesteuerumlage zu den Überzahlungen geführt. Insofern ist diese Regelung aus unserer Sicht zu begrüßen.

Dr. Martin Klein (Landkreistag Nordrhein-Westfalen) erklärt:

Im Wesentlichen sind wir der gleichen Auffassung, was die Systematik und auch den jetzt vorliegenden Gesetzentwurf einschließlich der Änderungen der Koalitionsfraktionen angeht; ich darf auch auf unsere schriftliche Stellungnahme verwei-

sen. Verständlicherweise haben wir einen etwas anderen Ansatz, was die Beteiligung der Umlageverbände angeht. Deshalb spreche ich wenn auch nicht ausdrücklich im Namen, so doch im Geiste der Landschaftsverbände. Darüber haben wir uns im Vorhinein informell ausgetauscht.

Zwar sind die Landschaftsverbände heute nicht anwesend, aber sie haben natürlich das gleiche Problem wie wir: Da wir nun einmal als Umlageverbände verfasst sind, würden wir es begrüßen, wenn von der GFG-Systematik wirklich nur dann abgewichen wird, wenn dafür entsprechende Gründe vorliegen. Herr Wohland hat zu Recht darauf hingewiesen, dass man aus Praktikabilitätsgründen die Mittel zunächst auf die gemeindliche Ebene ausschüttet. Aber wenn man sich bei der Investitionspauschale wiederum der GFG-Systematik nähert bzw. sie entsprechend übernimmt, stellt sich natürlich die Frage, was mit den Kreisen und den Landschaftsverbänden ist.

Sie wissen alle, dass die Gemeinden natürlich ganz unterschiedlich zu den Umlagen der Kreise und der Landschaftsverbände beitragen. Das hat natürlich auch etwas mit der Finanzstärke der Gemeinden zu tun. Insofern ergeben sich weitere Verwerfungswirkungen, wenn die Ebene der Kreise und der Landschaftsverbände nicht miteinbezogen wird. Deswegen möchten wir vor einer endgültigen Regelung eine synoptische Darstellung anregen, damit für jede Stadt und jede Gemeinde ersichtlich wird, wie verteilt wird, wenn die beiden Umlageebenen berücksichtigt werden und wenn sie nicht berücksichtigt werden.

Ansonsten widerspreche ich Herrn Wohland insoweit, als wir selbstverständlich unseren Beitrag zu den Lasten der Deutschen Einheit geleistet haben mit der Wirkung, dass die Umlagegrundlagen in der Vergangenheit gemindert worden sind. Deshalb wollen wir bei uns den genau gegenteiligen Effekt verbucht wissen, wenn sich das Land entscheidet, in Ansehung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs der kommunalen Ebene insgesamt etwas zu geben. Dann müssen alle Ebenen entsprechend der GFG-Systematik gleichermaßen berücksichtigt werden. Das ist unser Ansatz, um den wir bitten.

Zwar sehen wir die kommunale Familie, glauben aber, dass es gerade befriedend wirken kann – wenn man sich mögliche potenzielle weitere Klagesituationen je nach Größe und Finanzkraft der Stadt vergegenwärtigt –, zu sagen: Mit oder ohne Berücksichtigung der beiden Umlageebenen hat das diese oder jene Auswirkung. – Bevor man das entscheidet, sollte man es wissen. Dann ist auch für jeden ersichtlich, auf welcher Basis er sich befindet.

Vorsitzender Edgar Moron verweist auf zwei Rechtsgutachten, die sich mit der Frage beschäftigt hätten, ob ein solches Vorgehen haushaltsrechtlich korrekt sei, nämlich im Auftrag des Finanzministeriums von Prof. Wernsmann aus Passau Vorlagennummer 14/1662 und vom Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen Informationsnummer 14/641.

In der letzten Ausschusssitzung sei über ein Gutachterverfahren gesprochen worden, so **Hans-Willi Körfges (SPD)**. Seine Fraktion wolle daher wissen, ob es derzeit

schon einen konkreten Auftrag gebe und wie weit das Verfahren vorangeschritten sei. Davon hänge ab, wie lange man über eine vorläufige Regelung reden müsse.

Ähnlich wie die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen habe auch seine Fraktion insbesondere in Ansehung der rechtlichen Problematik einen hinsichtlich der Verteilung abweichenden Vorschlag gemacht. Er sehe vor, für die Jahre 2006 und 2007 die offensichtlich zur Verfügung stehende Finanzmasse in Höhe von 650 Millionen € für Abschlagszahlungen zu verwenden. Daher wolle er wissen, wie die kommunalen Spitzenverbände zu einem solchen Vorgehen stünden.

In Bezug auf die abundanten Gemeinden bittet er die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände um ihre Einschätzung der Wahrscheinlichkeit einer gerichtlichen Klärung vor dem Verfassungsgerichtshof, sofern den bekannten Bedenken der abundanten Gemeinden zumindest in der endgültigen Regelung keine Rechnung getragen würde.

Horst Becker (GRÜNE) erinnert an die Ausführungen des Parlamentarischen Staatssekretärs Manfred Palmen in der letzten Sitzung, in Bezug auf das Gutachten respektive den Gutachter sei Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden erzielt worden. Deshalb wolle er präzise wissen, ob sich die kommunalen Spitzenverbände in Gesprächen tatsächlich einvernehmlich mit dem Land auf das Verfahren und auf einen Gutachter geeinigt hätten, obwohl die kommunalen Spitzenverbände entgegen dem Willen des Landes eigentlich Prof. Junkernheinrich präferierten. Die Beantwortung dieser Frage halte er für die späteren Einschätzungen von möglichen unterschiedlichen Meinungen zu diesem Gutachten für nicht unerheblich.

In Bezug auf die Auskehrung der Abschläge bzw. der späteren endgültigen Zahlungen wolle er wissen, ob es die kommunalen Spitzenverbände für angemessen, vernünftig und rechtlich sauber hielten, für die Rückzahlung der überzahlten Beträge ein neues Verfahren anzuwenden, das für die vorherige Errechnung und Einbehaltung nicht gewählt worden sei. Denn die horizontale Verteilung und die Unterschiedlichkeit zwischen den Kommunen seien schon beim Solidarbeitragsgesetz diskutiert worden und hätten zu den Klagen geführt, die diesbezüglich abgewiesen worden seien. Das bedeute aber nicht, dass sie in Bezug auf die Rückzahlungsmodalitäten ebenfalls abgewiesen würden.

Er halte das Vorgehen des Landes für eigentlich in Ordnung. Sollte aber für die Rückzahlung ein Sonderverfahren mit Sonderbedingungen gewählt werden, würde er dazu gerne die juristische Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände hören.

Der Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sehe vor, so **Rainer Lux (CDU)**, dass die Abschlagszahlungen anteilig zu den geleisteten Solidarbeiträgen ausgezahlt werden sollen. Er bittet die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zu erläutern, wie die anteiligen Solidarbeiträge zu berechnen und ob die kommunalen Spitzenverbände dazu in der Lage seien.

Andreas Wohland (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen) erklärt, die Frage von Hans-Willi Körfges, wie weit das Gutachten gediehen sei, könne er nicht beantworten. Er wisse nur, dass das Land den Auftrag für das Gutachten vor zwei Wochen habe vergeben wollen. Im Gespräch seien drei Gutachter gewesen, die zunächst um die Abgabe eines Angebotes gebeten werden sollten. Er glaube, die Vergabe des Gutachtens, das bis Ende April oder Anfang Mai dieses Jahres vorliegen solle, stehe erst noch in naher Zukunft bevor.

Mit dem Vorschlag, die 650 Millionen € nur als Abschlag für die Jahre 2006 und 2007 vorzusehen, könne man sich sicherlich einverstanden erklären. Weil es eben nur um ein Abschlagsgesetz handeln solle, betreffe das keinen Kernpunkt der Auseinandersetzung. Das Land müsse die haushaltsrechtliche Zulässigkeit der Refinanzierung eines Abschlags im Jahr 2008 über einen Nachtragshaushalt zum Haushalt 2007 überprüfen.

Für den Fall, dass die abundanten Kommunen außen vor bleiben sollten, erscheine ihm eine gerichtliche Klärung durchaus sehr wahrscheinlich. In Gesprächen nehme er wahr, dass eine Klage vor dem Verfassungsgerichtshof vorbereitet werde. Auch der andere Verteilungsmodus, den der Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP vorsehe, nämlich 13 % der Zahlung über die IVP auszukehren, könne seiner Einschätzung nach keine befriedende Wirkung entfalten, weil die Volumina, die auf die 13 % entfielen, einfach nicht groß genug seien. Das gelte insbesondere für die Stadt Düsseldorf, die deutlich stärker betroffen sei, als mit den 13 % über die IVP rückerstattet werde.

Er widerspricht Horst Becker, die kommunalen Spitzenverbände hätten nicht Prof. Junkernheinrich vorgeschlagen.

Horst Becker (GRÜNE) entgegnet, dass er das nicht gesagt habe. Jedoch habe Andreas Wohland ausgeführt, dass sich der Verfassungsgerichtshof sehr wohl auf Junkernheinrich Bezug genommen und welches Gewicht diese Bezugnahme habe. Ferner habe er dargelegt, dass dies eigentlich die Basis für die weiteren Berechnungen hätte sein sollen. Darauf habe er, Becker, sich bezogen und nicht gefordert, Junkernheinrich erneut als Gutachter zu beauftragen.

Andreas Wohland (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen) räumt ein Missverständnis ein. Vielmehr sei man sich mit dem Land einig gewesen, dass Prof. Junkernheinrich wegen seiner gutachterlichen Tätigkeit im Verfahren ausscheide, da er nicht mehr unbefangene Stellung beziehen könne.

In zwei Gesprächen mit dem Innenministerium und dem Finanzministerium habe man das Prozedere der Gutachtenvergabe besprochen und einvernehmlich das Ergebnis erzielt, mit dem Fragenkatalog, wie er im Moment ausgestaltet sei, an einen Gutachter heranzutreten. Mit der Frage, welcher Gutachter zum Zuge komme, hätten die kommunalen Spitzenverbände nichts zu tun, da sie das Gutachten nicht bezahlten. Deshalb obliege es dem Land, das Gutachten nach einer entsprechenden Angebotsabfrage zu vergeben.

Die Frage nach der Angemessenheit, für die Rückzahlung ein anderes Verfahren zu wählen als für die ursprüngliche Zahlung, sei in seinem Verband nicht unumstritten, weil sie sehr eng mit dem Verteilungsmechanismus zusammenhänge. Bevor sich die Gremien damit befassen hätten, könne er deshalb keine Stellungnahme abgeben. Das nun im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren werfe auch eine komplizierte verfassungsrechtliche Frage auf.

Zum Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen führt er aus, technisch sei es sicherlich möglich gewesen, die Rückabwicklung über einen Vergleich der gezahlten Gewerbesteuerumlagen abzubilden, worüber auch in den Gesprächen mit dem Innenministerium und dem Finanzministerium Klarheit geherrscht habe. Denn man wisse, welche Kommune wie viel aus der Gewerbesteuerumlage gezahlt habe und wie viel Mittel über die Umlage insgesamt zu viel eingesammelt worden seien. Deshalb könnte man ein Verhältnis der gezahlten Mittel zum überzahlten Betrag bilden und auf dieser Grundlage die Gewerbesteuerumlagezahlungen kürzen bzw. rückerstatten. Fraglich sei nur, ob es gewünscht werde.

Dabei handele es sich zwar nur um einen Teil, der aber über die Schlüsselmassenminderung abgerechnet worden sei. Eine Rückvergütung habe hier über die Wiederanhebung der Schlüsselmasse stattgefunden. Vom Land seien über die Kürzung der Verbundmasse 163 Millionen € abgerechnet worden. 2006 habe das Land der Verbundmasse aber 200 Millionen € mit der Begründung zugeschlagen, dabei handele es sich in etwa um die Überzahlung, die sich aus dem Durchschnitt der letzten drei Jahre ergebe. Daher sei mit den 200 Millionen € die Abrechnung über die Verbundmasse der 163 Millionen € abgegolten. Der Teil, der über die Verbundmassenkürzung abgewickelt worden sei, habe deshalb nichts mit der Überzahlung zu tun, die sich ausschließlich aus der sich rasant entwickelnden Gewerbesteuer und der damit verbundenen Gewerbesteuerumlage ergebe.

Vorsitzender Edgar Moron schlägt vor, vor der Beantwortung durch Martin Klein Markus Ventz vom Finanzministerium zur Frage nach dem Gutachten zu hören, die eine große Rolle gespielt habe.

Zur Frage nach dem Gutachten erläutert **RD Markus Ventz (Finanzministerium)**, man habe zunächst überlegt, das Gutachten gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden zu vergeben. Jedoch hätten sich die kommunalen Spitzenverbände dagegen entschieden. Sie seien allerdings in die Auswahl des Gutachters einbezogen worden und hätten einen Gutachter vorgeschlagen.

Derzeit laufe das Vergabeverfahren, in dem drei potenzielle Gutachter zur Auswahl stünden. Der Untersuchungsgegenstand sei mit den kommunalen Spitzenverbänden abgesprochen. Man gehe davon aus, in diesem Monat den Gutachter zu beauftragen.

Dr. Martin Klein (Landkreistag Nordrhein-Westfalen) geht auf die Frage nach dem neuen Verfahren bei der Rückzahlung ein. Aus juristischer Sicht müsse die Kehrseitentheorie gelten, die besage, dass man etwas auf demselben Wege zurückerstatten

müsse, auf dem zuvor die entsprechenden Erträge erbracht worden seien. Jedoch werde auch wegen der Komplexität des Systems das Gutachten erstellt, um die Frage zu klären, wie sich die Summe in einer ganzen Reihe von Jahren zusammensetze. Deshalb müsse man zu Maßstäben greifen, die im Finanzverfassungsrecht der Kommunen nicht ganz unbekannt seien, nämlich im Zweifel zum GFG, auf das man sich stützen könne. Dieses Vorgehen werde von der Rechtsprechung im Zweifel in einem weiteren Streitfall entsprechend goutiert. Deshalb plädiere sein Verband dafür, die Bestimmungen des GFG zu übernehmen, was am rechtssichersten sei und weitere Klagen verhindere.

Ansonsten teile er die Einschätzung von Andreas Wohland zur Klagenneigung der Kommunen. Er glaube nicht, dass allein die Beteiligung über die 13 % Investitionszuschüsse geeignet sein werde, den erklärten Klagewillen zu ersticken.

Zu Beginn des Beratungsverfahrens im Ausschuss kommt **Hans-Willi Körfges (SPD)** auf seine Frage nach einer anderen Aufteilung des Betrags und des Bezugszeitraums, die er vor dem Hintergrund gestellt habe, dass zwischenzeitlich zwei Stellungnahmen vorlägen, die sich mit der Möglichkeit befassten, Zahlungen im Vorgriff auf eine noch nicht entstandene Überzahlung im Nachtrag eines schon vergangenen Haushaltsjahres zu verankern. Das sehr umfangreiche Passauer Gutachten komme zu dem Ergebnis, dass es zulässig sei. Nun aber liege auch das Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen vor; dort heiße es:

„Eine summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage hat ergeben, dass die Veranschlagung eines Abschlags in Höhe von 150 Millionen € an die Kommunen zum Ausgleich für Überzahlungen des Jahres 2008 in den Nachtragshaushalt 2007 gegen das Gebot der Haushaltswahrheit sowie gegen das haushaltsrechtliche Fälligkeitsprinzip nach § 11 Abs. 2 LHO, wonach nur die Ausgaben veranschlagt werden dürfen, die im Haushaltsjahr effektiv zu leisten sind, verstoßen dürfte. Weiterhin könnte die Veranschlagung der Abschlagszahlung für 2008 im Nachtragshaushalt 2007 in Anwendung der Rechtsprechung des VerFGH NRW auch gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit verstoßen ...“

In einem in Bezug auf die Überzahlungen und die Rückzahlungen von Rechtsunsicherheit geprägten Verfahren könne es der Landesgesetzgeber den Kommunen nicht zumuten, bezogen auf die zur Verfügung stehende Finanzmasse bei der Aufteilung der Abschlagszahlungen wieder ein rechtlich unabsehbares Risiko einzugehen.

Offensichtlich habe der Finanzminister den Koalitionsfraktionen signalisiert, für die Abschlagszahlungen etwa 650 Millionen € ins Auge fassen zu können. Da man aber ganz sicher sein könne, damit noch nicht den real zurückzuzahlenden Betrag zu erreichen, auch wenn man diese Summe nur für die Jahre 2006 und 2007 ansetze, spreche nach Ansicht seiner Fraktion nichts dagegen, eine Aufteilung auf die Jahre 2006 und 2007 vorzunehmen. Damit würde die rechtliche Unsicherheit zumindest in diesem Punkt komplett ausgeräumt. Die Empfänger würden dadurch kurzfristig und rechtssicher einen Großteil des Geldes zurückbekommen.

Man könne durchaus überlegen, zunächst diejenigen in Form von Abschlagszahlungen zu helfen, die das Geld am nötigsten brauchten, weil sie im Wege der Schlüsselzuweisungen von der GFG-Systematik profitierten. Das könne auch durch ein anderes System erfolgen. Wenn man dann aber dieses System wieder durchbreche, indem man die Umlageverbände herauslasse, konstruiere man schon wieder eine rechtliche Unsicherheit. Das sei mit dem abgeschlossenen GFG nicht ohne Weiteres zu vereinbaren, weshalb sich im SPD-Änderungsantrag eine entsprechende Formulierung finde, den Ausgleich im GFG für das Jahr 2008 herbeizuführen.

An der Frage, was mit den abundanten Gemeinden geschehen solle, komme man nicht vorbei – unabhängig von der Parteizugehörigkeit und über unterschiedliche Strukturen hinweg. Diejenigen, die überproportional viel einbezahlt hätten, seien mit der Lösung über die 13 % Investitionskostenpauschale nicht einverstanden. Wenn man nun die 650 Millionen € rechtssicher zur Verfügung stelle, bliebe genug Zeit, diese Frage im Zuge der endgültigen Abarbeitung verantwortungsvoll zu bedenken. Denn eine vorläufige Regelung, die ihrerseits wieder Kläger auf den Plan rufe und darüber hinaus nicht zu einer endgültigen Befriedigung in einem abschließenden Verfahren komme, nutze weder dem Land, noch den Kommunen.

Sofern die Koalitionsfraktionen diesem Antrag nicht zustimmen könnten, obwohl die Finanzmasse identisch und der Verteilungsschlüssel ähnlich sei, könne man das möglicherweise darauf zurückführen, dass der Finanzminister Probleme eigener Art habe, die mit der Rückzahlung an die Kommunen nichts zu tun hätten. Sie dürften die kommunale Familie jedoch nicht belasten.

Im Gegensatz zur SPD-Fraktion könne es aus Sicht seiner Fraktion kein Problem sein, so **Horst Becker (GRÜNE)**, die von der Koalition durch den Änderungsantrag als Abschlagszahlung für 2008 vorgesehenen 150 Millionen € den Jahren 2006 und 2007 zuzuordnen. Er halte es für entscheidend, dass man in beiden Fällen auch mit den neuen Abschlagszahlungen aller Voraussicht nach hinter dem zurückbleibe, was man tatsächlich zurückzahlen müsse. Er befürchte, dass der degressive Verlauf der von den Koalitionsfraktionen geplanten Abschlagszahlungen darauf hinweisen könne, von welcher Überzahlung man ausgehe.

In Bezug auf die Systematik unterscheide sich seine Fraktion sowohl von der Landesregierung als auch von der SPD-Fraktion. Zwar halte er den seit 2006 geltenden horizontalen Verteilungsmechanismus nach dem Solidarbeitragsgesetz für richtig, obwohl er reichere Kommunen wie etwa Düsseldorf im Vergleich zur vorher geltenden Regelung benachteilige, da die Sondersystematik nicht hätte aufrechterhalten werden müssen. Jedoch sollte man sich bei der Rückzahlung der überzahlten Beiträge von derselben Systematik wie bei der Einnahme leiten lassen. Dafür eine wie auch immer geartete Sondersystematik zu errichten, sei nicht der richtige Weg. Andernfalls könne man durch den Haushalt jedes Mal eine Überzahlung herbeiführen, um anschließend nach eigener Meinung frei eine Ausschüttungssystematik zu wählen.

Er bezweifle auch die juristische Haltbarkeit eines solchen Vorgehens. Denn dass die Rechtsprechung ausdrücklich gesagt habe, es sei in das Belieben des Landes ge-

stellt, die Systematik auszuwählen, nach der es die Belastung verteilte, bedeute nicht, dass es ebenfalls in das Belieben des Landes gestellt sei, die Rückzahlungen anschließend im Wege einer Verlosung vorzunehmen. Dadurch bekämen je nach Rechnung acht bis 20 Kommunen mehr heraus, als sie einbezahlt hätten, was er für nicht sinnvoll halte. Die Diskussion über die Verteilung zwischen reicheren und ärmeren Gemeinden müsse zum GFG und zum ifo geführt werden und könne nicht durch eine willkürliche Rückzahlung überzahlter Beiträge geregelt werden.

Dass man über Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben in den Jahren 2006 und 2007 verfüge, aus denen man Abschläge finanzieren könne, sei im Wesentlichen selbstverständlich nicht auf das solide Wirtschaften, sondern darauf zurückzuführen, dass die Systematik der Überzahlung der Solidarbeiträge zuvor zu einer Besserstellung des Landes zulasten der kommunalen Familie geführt habe. Was nun nachträglich zurückverteilt werde, sei anderen trotz der von vielen immer wieder beschriebenen Folgen etwa bei den Kassenkrediten vorher weggenommen worden. Es handele sich also nicht um Wohltaten, sondern um den Anfang einer Wiedergutmachung.

Rainer Lux (CDU) begrüßt, dass Einigkeit darüber bestehe, welche Summe im Wege der Abschlagszahlungen an die Kommunen ausgeschüttet werden solle. Die tatsächliche Höhe der Erstattungsbeträge könne zu diesem Zeitpunkt vor der Vergabe des Gutachtens noch niemand benennen, weshalb man vorsichtig sein müsse, nicht schon wieder zu hohe Erwartungen zu wecken. Das habe aber nichts mit Degression zu tun. Man werde nun Abschlagszahlungen leisten und die Ergebnisse des Gutachters in der zweiten Jahreshälfte abwarten, wie und in welcher Höhe Überzahlungen zustande gekommen seien. Das Gutachten werde sicherlich auch Hinweise für einen gerechten Ausgleich enthalten. Unabhängig davon, welches System man wähle, würden sich immer einige im Vorteil und andere im Nachteil sehen.

Das Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen befasse sich mit dem Ursprungsantrag, den man an dem entscheidenden Punkt des Inkrafttretens des Abschlagszahlungsgesetzes geändert habe. Das Passauer Gutachten komme eindeutig zu dem Schluss, dass bei einem Inkrafttreten im Dezember 2007 überhaupt keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestünden.

StS Karl Peter Brendel (Innenministerium) ruft in Erinnerung, dass man ein Gesetz zu Abschlagszahlungen berate. Man sei sich darüber einig, dass es um vorläufige Regelungen gehe und bei der sich anschließenden Spitzabrechnung viele Fragen diskutiert und geklärt werden müssten. Deswegen habe man sich entschlossen, ein Gutachten zur Prüfung dieser Fragen einzuholen. Sobald es vorliege, werde sich die Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden über die Folgen unterhalten und an den Ausschuss herantreten. Zurzeit gehe es um rasche Abschlagszahlungen an die Kommunen, an der alle mitarbeiten sollten.

Hans-Willi Körfges (SPD) bestätigt, offensichtlich seien sich tatsächlich alle Fraktionen über die Summe und über eine möglichst schnelle Rückzahlung an die Kommu-

nen einig. Jedoch habe man den tatsächlich zur Verfügung stehenden Betrag erst im Laufe der letzten Ausschusssitzung mitgeteilt bekommen und sofort auf das mögliche Problem der noch nicht entstandenen Überzahlungen für das Jahr 2008 und der Berücksichtigung im Nachtragshaushalt für das Jahr 2007 hingewiesen. Diesem Hinweis sei auch der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen nachgegangen.

Zwischenzeitlich habe das Finanzministerium anscheinend gemerkt, dass die Bedenken möglicherweise nicht zu Unrecht bestünden, und deshalb einen weit entfernten Passauer Gutachter beauftragt, ein Datum für das Inkrafttreten zu konstruieren, durch das das Verfahren gerade noch zulässig sein könnte. Im Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen werde sogar von Verfassungswidrigkeit gesprochen.

Daher fragt er nach der grundsätzlichen Bedeutung des Hervorholens für das Jahr 2008 für die Landesregierung und die sie tragenden Koalitionen. Mit der Absicht, den Kommunen so schnell wie möglich 650 Millionen € zur Verfügung zu stellen, könne das nichts zu tun haben, wenn denn die Landesregierung und die Koalitionsfraktionen in Bezug auf die Gesamtsumme nicht doch mehr wüssten. Nach seiner Einschätzung – dabei vermute er Einigkeit mit den kommunalen Spitzenverbänden – erreichte die Abschlagssumme von 650 Millionen € für die Jahre 2006 und 2007 durchaus noch nicht das Überzahlungsniveau.

Horst Engel (FDP) pflichtet Hans-Willi Körfges bei, man sei sich über eine möglichst schnelle Rückzahlung einig. Nach der Veröffentlichung des Urteils am 12. Dezember 2007 habe man blitzschnell reagiert. Klarheit über das Volumen der Überzahlung solle durch ein Gutachten erzielt werden.

In Bezug auf das Jährlichkeitsprinzip habe man gestern den ersten Änderungsantrag aus verfassungsrechtlichen Erwägungen für gegenstandslos erklären lassen müssen. Im zugleich neu eingereichten Änderungsantrag finde sich daher nun das Datum 18. Dezember 2007.

Nun erweise es sich doch als gut, so **Vorsitzender Edgar Moron**, dass man in der letzten Sitzung nicht entschieden und so andere in Zugzwang gebracht habe, die die Sache bereits im Plenum hätten verabschieden wollen.

Horst Becker (GRÜNE) bemüht sich, noch einmal die stark unterschiedliche Vorgehensweise der Koalitionsfraktionen und der Oppositionsfraktionen aufzuzeigen. Das Vorgehen der Koalitionsfraktionen sei nur dann sinnvoll, wenn man bei einer wie auch immer gearteten Verteilung des in Rede stehenden Zuschlags in Höhe von 150 Millionen € für das Jahr 2008 auf die Jahre 2006 und 2007 von dann zu hohen Abschlagszahlungen ausgehe.

Einigkeit herrsche in Bezug auf den Betrag sowie die Schnelligkeit und hoffentlich auch auf die Rechtssicherheit, allerdings müsse der Betrag systematisch auf die Jahre 2006 und 2007 verteilt werden. Über die Frage der genauen Verteilung auf die

beiden Jahre könne man beraten. Wenn man aber in das Jahr 2008 wolle, komme es zu dem von ihm beschriebenen degressiven Abgleiten bei den Abschlägen. Das lasse möglicherweise auch Rückschlüsse auf die Endzahlungen zu.

Vorsitzender Edgar Moron fasst zusammen, es gebe grundsätzlich eine breite Übereinstimmung. Nur für das laufende Jahr 2008 gebe es Differenzen, die man in dieser Sitzung nicht auflösen könne. Somit komme man nicht zu einem gemeinsamen fraktionsübergreifenden Antrag.

Auf Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen stimmt der Ausschuss über die Änderungsanträge in der jeweils beantragten Form ab (s. *Drucksache 14/6346*).

Sodann **empfiehlt** der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, den so geänderten **Gesetzentwurf** der Landesregierung **Drucksache 14/5840 anzunehmen**.