



Ausschuss für Kommunalpolitik

14. Sitzung (öffentlich)

18. Januar 2013

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:10 Uhr bis 13:05 Uhr

Vorsitz: Christian Dahm (SPD)

Protokoll: Christoph Filla

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 – GFG 2013)

Gesetzentwurf
der Landesregierung

Öffentliche Anhörung

Es werden gehört:

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Städtetag NRW, Köln	Dr. Dörte Diemert	16/315	3, 25, 45
Städte- und Gemeindebund NRW, Düsseldorf	Claus Hamacher	16/273	6, 29
	Andreas Wohland		48
Landkreistag NRW, Düsseldorf	Dr. Christian von Kraack	16/317	8, 33, 49
LVR Rheinland, Köln	Renate Hötte	16/309	12, 36
Deubel Government Consulting GmbH, Bad Kreuznach	Prof. Dr. Ingolf Deubel	16/310 16/350	13, 37, 51
RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen	Hermann Rappen	16/361	16, 40, 42, 52
IHK NRW – Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein- Westfalen e. V., Düsseldorf	Matthias Mainz	16/338	20
	Christoph Schön- berger		20, 42, 53

* * *

Vorsitzender Christian Dahm: Meine Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Lassen Sie uns beginnen. Ich begrüße Sie zur heutigen 14. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik. Die Tagesordnung ist Ihnen fristgerecht zugegangen und liegt Ihnen somit vor. Gibt es Änderungswünsche vonseiten der Abgeordneten? – Das sehe ich nicht.

Ich rufe den einzigen Tagesordnungspunkt für heute auf:

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

Heute findet die öffentliche Anhörung von Sachverständigen statt. Gegenstand der Anhörung ist der Gesetzentwurf der Landesregierung, der vom Plenum an den federführenden Ausschuss des Haushalts- und Finanzausschusses überwiesen worden ist. Die Anhörung der Sachverständigen wird wie auch in den letzten Jahren traditionell hier bei uns im Ausschuss für Kommunalpolitik vorgenommen.

(Es folgen organisatorische Hinweise.)

Als erster Sachverständigen darf ich Frau Dr. Diemert vom Städtetag Nordrhein-Westfalen das Wort erteilen. Bitte schön.

Dr. Dörte Diemert (Städtetag NRW, Köln): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank! Täglich grüßt das Murmeltier. Gestern war auch schon eine Sachverständigenanhörung.

Meine Damen und Herren! Ich bin ein ziemlicher Fußballlaie, und mir liegt es auch tatsächlich fern, die Beratung über das Gemeindefinanzierungsgesetz irgendwie mit einem Fußballspiel zu vergleichen. Parlamentarische Beratungen sind etwas Ernstes, obwohl ich mir habe sagen lassen, dass für den einen oder anderen Betreffenden auch Fußball etwas Ernstes ist.

Bei der Vorbereitung der heutigen Sachverständigenanhörung ist mir eine alte Fußballweisheit durch den Kopf geschossen, nämlich: Nach dem Spiel ist vor dem Spiel. – Nun liegen zwei Halbzeiten hinter uns.

(Heiterkeit)

Das ist zum einen die Auseinandersetzung um die Grunddaten Anpassung im GFG 2011 – erste Halbzeit – und zum anderen die Diskussion über die Umsetzung des ifo-Gutachtens im GFG 2012 – zweite Halbzeit. Alles ist in Gesetzesform gegossen. Doch schon wieder geht alles von vorne los. Wieder stehen Forderungen im Raum, und natürlich gibt es auch eine gewisse Spannung, was das nächste Gutachten zum Finanzausgleich angeht.

Lassen Sie mich gleichwohl zunächst einmal einen kurzen Blick zurückwerfen. Um im Bild zu bleiben: Es war ein weitgehend faires Spiel. Untereinander gilt der Dank den beiden Schwesterverbänden. Im parlamentarischen Umgang gilt er dem Ausschuss. Am Ende hat das Parlament einen politischen Kompromiss gefunden und auf den Weg gebracht, der – das gebe ich zu – den Städtetag an einigen Stellen schmerzt. Dazu zählen beispielsweise die Einführung des Flächenfaktors auf Gemeindeebene und die Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisungen. Das kennen Sie alles. Damit sollte eine Umverteilung zugunsten des ländlichen Raumes bewirkt werden. Diese Punkte schmerzen uns sehr, und wir haben sie massiv kritisiert.

Andere Forderungen, die erhoben worden sind, wurden im Ergebnis teilweise nach ausführlicher Erörterung im ifo-Gutachten und in der ifo-Kommission vom Parlament verworfen. Dazu zählen die Forderungen nach einer irgendwie gearteten Aufgabe des Hauptansatzes, nach höheren Zuweisungen in Gestalt einer höheren Schlüsselmasse an die Landkreise sowie nach Einführung unterschiedlicher fiktiver Hebesätze für Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung.

Zum Stichwort „Vor dem Spiel“. Nun sind diese Forderungen erneut auf dem Tisch, nach dem Motto „Da ist bestimmt noch etwas drin“. Da die Finanzausstattung der Kommunen insgesamt unzureichend ist, geht die Verteilungsdebatte, die in der Vergangenheit sicherlich nicht zahmer geworden ist, weiter.

Etwas schmunzeln musste ich allerdings, als ich in den Stellungnahmen beider Schwesterverbände sozusagen wortgleiche Zitate aus einer aktuellen Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt gelesen habe. Darin geht es um Popitz, sozusagen den Urvater des Finanzausgleichs, und seine These, im ländlichen Raum bestehe kein Bedarf an gepflegten Wegen, während der Städter eine Kanalisation erwarte.

Meine Damen und Herren, das Gericht in Sachsen-Anhalt führt zu Recht aus, dass eine solche These nicht mehr auf die heutige Zeit übertragbar sei. Für diese Erkenntnis aber – meine Kollegen mögen mir diese kleine Spitze gestatten – muss man wahrlich nicht auf eine Entscheidung des dortigen Verfassungsgerichts warten. Man hätte schlicht und ergreifend in die Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages schauen können.

Entsprechende Ausführungen finden sich dort nämlich schon seit Jahren. Ich habe im Büro willkürlich eines der alten Hefte gegriffen und bin prompt fündig geworden. Ich zitiere aus dem Jahrgang 1996:

„Gewiss kann Popitzs normative These vom kanalisierten Einwohner der Stadt, dem im Gegensatz zu dem Einwohner des ländlichen Raums höhere Ansprüche zugebilligt werden, nicht mehr aufrechterhalten werden. Ein unterschiedliches Anspruchsniveau bei Kollektivgütern zwischen der Bevölkerung aus städtischen Agglomerationen und dem ländlichen Raum – dies war der Kernpunkt des Popitzschen Verteilungsmodells – ist zur ideologischen Unterfütterung des Hauptansatzes völlig irrelevant. Es würde auch im Widerspruch stehen zu der im Teil exzellenten Infrastrukturausstattung kleinerer Gemeinden.“

So viel vonseiten des Deutsche Städtetages in seinem Gemeindefinanzbericht 1996 – aber geschenkt. Mit einem Verfassungsgericht können wir natürlich nicht konkurrieren.

Widerspruch regt sich allerdings in mir, wenn der Eindruck erweckt wird, die Entscheidung des Gerichts sei auf Nordrhein-Westfalen übertragbar. Das sachsen-anhaltische Landesverfassungsgericht hat die Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern sogar explizit verneint. Wer das nachlesen will, findet es auf Seite 12 des Urteilsdruckes. Dort wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass die finanzielle Situation der kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt gerade nicht mit der in Nordrhein-Westfalen zu vergleichen ist.

Jetzt wollen Sie sicherlich wissen, worin es in dem Urteil ging. In dieser Entscheidung hat das Landesverfassungsgericht die bislang in Sachsen-Anhalt praktizierte Sprungstelle von 150.000 Einwohnern beim Hauptansatz verworfen. Es hat seine Entscheidung damit begründet, dass diese Sprungstelle vor mehr als 15 Jahren politisch gesetzt worden ist und nicht ausreichend begründet werden kann.

Nun muss man wissen, dass Sprungstellen verfassungsrechtlich immer problematisch und schwierig sind. Das wissen insbesondere wir in Nordrhein-Westfalen. Wir haben eine solche Diskussion in Nordrhein-Westfalen ebenfalls geführt, nämlich bei der Frage, ob Gemeinden bei der Finanzkraftberechnung, also bei den fiktiven Hebesätzen, unterschiedlich behandelt werden dürfen.

Der Verfassungsgerichtshof hat in einer Entscheidung aus den 90er-Jahren dazu deutlich betont, dass weder das Merkmal, ob eine Gemeinde kreisfrei oder kreisangehörig ist, noch das Merkmal, ob sie mehr oder weniger als 150.000 Einwohner hat, einen Aussagewert für die Frage hat, in welcher Höhe die Gemeinde ihre Hebesätze festsetzen kann.

Und damit bin ich auch schon bei den Hebesätzen, meine Damen und Herren. Es ist richtig, dass das nordrhein-westfälische Gesetz – auch das GFG 2013 – bei den Hebesätzen keine Sprungstelle und keine Differenzierung nach Gemeindegrößen kennt. Die Forderungen, die hier teilweise erhoben werden, nämlich die Kommunen bei der Finanzkraftberechnung unterschiedlich zu behandeln, sind hinlänglich bekannt und aus Ihrer Warte auch sehr verständlich. Damit würden große und größere Städte im Finanzausgleich künstlich reich- und kleinere Städte künstlich armgerechnet werden. Das dadurch ausgelöste Umverteilungsvolumen wäre ganz erheblich. Das wissen wir seit der ifo-Kommission. Es würde die Anpassung beim Soziallastenansatz weitgehend konterkarieren.

Es wird Sie nicht verwundern, dass der Städtetag einer solchen Forderung nachdrücklich entgegentritt. Zudem weisen wir die pauschale Behauptung zurück, größere Städte hätten per se ein höheres Hebesatzpotenzial als kleine.

Schon die Münsteraner Richter haben in der zitierten Entscheidung betont, dass es keinen verfassungsrechtlich relevanten Anhaltspunkt dafür gibt, dass größere Gemeinden regelmäßig eher in der Lage sind, höhere Hebesätze als kleinere Städte und Gemeinden durchzusetzen. Wenn dem so wäre, dann müsste die Anhebung der Hebesätze ein Ausdruck der Stärke sein, meine Damen und Herren. Wir beobachten

gegenwärtig aber genau das Gegenteil. Die Höhe der Hebesätze ist vielfach Ausdruck der Haushaltsnot. Das zeigen die massiven Steuererhöhungen, die in vielen Stärkungspaktkommunen auf den Weg gebracht worden sind und weiter auf den Weg gebracht werden. Auch diese Frage soll im neuen Gutachten des FiFo thematisiert und untersucht werden. Wir als Städtetag werden dieses Gutachten selbstredend konstruktiv begleiten, auch wenn mich manchmal – das muss ich an dieser Stelle ganz ehrlich sagen – gewisse Ermüdungserscheinungen beschleichen.

Im Juni dieses Jahres ist es fünf Jahre her, dass das ifo-Gutachten das Licht der Welt erblickte. Mit dem GFG 2012 sind die Ergebnisse dieses Diskussionsprozesses gerade in Gesetzesform gegossen worden. Doch schon ist ein neues Gutachten in der Pipeline. In Bezug auf einige Punkte ist es sicherlich sinnvoll, noch einmal genauer hinzuschauen, zum Beispiel beim Schüleransatz. Andere Punkte, die jetzt erneut thematisiert werden, sind unseres Erachtens aber ausdiskutiert.

Um noch einmal zum Fußball zurückzukehren: Irgendwie sind wir in der Nachspielzeit, der Schlusspfiff lässt auf sich warten, und auf einmal steht ein neuer Schiri auf dem Platz. – Vielen Dank.

Vorsitzender Christian Dahm: Vielen Dank, Frau Dr. Diemert, insbesondere für das schöne Bild. Da heute auch der Rückrundenstart der Bundesliga ist, passt das ganz gut. Als Nächstes hören wir Herrn Hamacher vom Städte- und Gemeindebund.

Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund NRW, Düsseldorf): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Gestern fand das 7. Kommunale Finanzmarktforum der NRW.BANK statt.

In diesem Rahmen hat Herr Minister Jäger noch einmal die Finanzsituation der Kommunen erläutert und dabei die Maßnahmen aufgelistet, die das Land zur Stärkung der Kommunalfinanzen ergriffen hat: die Wiederaufnahme des Vier-Siebtel-Anteils der Grunderwerbssteuer in die Verbundmasse, die Entlastungen bei den Kosten der Grundsicherung, die uns jetzt vonseiten der Bundesebene ins Haus stehen, und die Maßnahmen des Stärkungspaktes.

Das alles sind Entscheidungen, die den Kommunen helfen und die sie deshalb auch in verschiedenen Zusammenhängen gelobt haben. Trotzdem hat sich mir bei diesem Vortrag die Frage gestellt: Wie verhält sich eigentlich ein Hungernder korrekt, der eine zusätzliche Mahlzeit bekommt? Sollte er es mit Dankbarkeit dabei belassen, dass er etwas zu essen bekommen hat, oder ist ihm der Hinweis gestattet, dass die Kalorien trotzdem nicht ausreichen, um dem Hungertod zu entgehen?

Ich denke, die Antwort kann eigentlich nur in der letzten Weise gegeben werden, und zwar gerade dann, wenn man bedenkt, dass derjenige, der die Mahlzeit spendiert, dem Hungernden gegenüber auch unterhaltspflichtig ist.

Deswegen möchte ich in Ergänzung unserer schriftlichen Stellungnahme noch einmal ausdrücklich erwähnen, dass wir uns dem Petitum der Landschaftsverbände, es müsse zu einer Aufstockung der Verbundmasse kommen, anschließen, wenn nicht

andere Maßnahmen ergriffen werden, um die Haushaltsausgleiche der Kommunen zu ermöglichen.

Die Aufstockung der Verbundmasse durch die Vier-Siebtel-Grunderwerbsteuer war in der Vergangenheit eine gute Maßnahme, aber wir haben immer noch die Aussage aus dem Gurtachten von Lenk und Junkernheinrich – und daran hat sich nichts geändert –, dass wir ein strukturelles Defizit von mindestens 2,5 Milliarden € haben.

Auch die Entlastung bei der Grundsicherung durch den Bund war ein positives Signal. Diese kompensiert jedoch noch nicht einmal die Zuwächse bei den Sozialaufwendungen insgesamt. Um mich an der Stelle kurzfassen zu können, darf ich beispielhaft auf die Stellungnahme der Landschaftsverbände verweisen, die das meiner Meinung nach für den Bereich der Eingliederungshilfe sehr eindrucksvoll darlegt. Wir reden also nicht von Entlastungen, sondern allenfalls von einer Minderung zusätzlicher Belastungen.

Das Thema „Stärkungspakt“ möchte ich auch noch einmal aufgreifen. 56 von 61 Kommunen sollen mittlerweile einen genehmigten oder genehmigungsfähigen Haushaltssicherungsplan vorgelegt haben. Wenn man an den regelmäßigen Versammlungen der Stärkungspaktkommunen teilnimmt, sieht man dort trotzdem wenig Hoffnung auf eine Wende und dafür umso mehr Verzweiflung und Ratlosigkeit. Natürlich stellt sich auch die Frage, was mit den vielen Städten und Gemeinden geschieht, die weiter ihr Eigenkapital verzehren und nicht am Stärkungspakt teilnehmen.

Ich weiß, dies ist nicht die allgemeine Anhörung zum Landeshaushalt. Dennoch sei mir zum Schluss noch eine Anmerkung gestattet. Wir sehen weitere, neue Aufgaben auf die Kommunen zukommen, für die jedoch kein adäquater Kostenausgleich vorgesehen ist. Ich gebe zu, dass das leidige Thema „Inklusion“, das wir gestern bereits thematisiert haben, dafür nur ein Beispiel ist.

Was die Kürzungen an Förderprogrammen für Kommunen angeht, sehe ich auf der einen Seite die Not des Landes, habe aber auf der anderen Seite auch nirgendwo gelesen, dass in gleichem Umfang auch einmal Aufgaben oder Standards reduziert würden, um es für die Kommunen kompatibel zu machen.

Unterm Strich – es ist mir wichtig, das am Anfang dieser Anhörung ganz deutlich zu sagen – ist das nicht auskömmlich. Auch wenn wir gerne und oft über die horizontale Verteilung reden, so müssen wir uns ebenfalls weiterhin über den vertikalen Finanzausgleich unterhalten.

Damit komme ich zum zweiten Punkt, den ich ganz kurz halten will. Vielleicht beschränke ich mich angesichts der ausführlichen schriftlichen Stellungnahme auf den Punkt der Einwohnerveredelung, da dieser die Kollegin dazu veranlasst hat, etwas weiter auszuholen. Dass die Gesetzeslage in Sachsen-Anhalt nicht mit derjenigen in Nordrhein-Westfalen vergleichbar ist, soll überhaupt nicht in Abrede gestellt werden. Selbstverständlich hat das Landesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass eine Entscheidung für Sachsen-Anhalt getroffen ist und man diese nicht automatisch eins zu eins auf andere Bundesländer übertragen kann.

Bemerkenswert waren allerdings die grundsätzlichen Ausführungen zur inhaltlichen Begründung der Grundannahme, dass bei steigender Einwohnerzahl der Bedarf nicht nur proportional, sondern progressiv wächst. Das fand ich sehr bemerkenswert und von der Aussage her durchaus übertragbar auf die Diskussion hier in Nordrhein-Westfalen.

Ich darf auch noch einmal darauf hinweisen, dass das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt nicht das erste Gericht ist, das solche Aussagen tätigt, sondern dass schon vor 20 Jahren das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum Länderfinanzausgleich ganz massive Zweifel an der Tragfähigkeit dieser Begründung geäußert hat.

Auch wenn heute natürlich nicht mehr mit Popitz und Kanälen argumentiert wird, hätte ich etwas dafür gegeben, wenn der gesamte Landtag die Gelegenheit gehabt hätte, an der Sitzung der ifo-Kommission teilzunehmen, bei der Herr Thies Büttner versucht hat, aktuell noch einmal eine Begründung zu geben. Das ist nämlich derartig in die Hose gegangen, dass es eigentlich eine Freude war. Schade, dass die Wortprotokolle mittlerweile vernichtet worden sind. Es ist nicht gelungen, darzulegen, warum es denn ein zwangsläufiger Akt sein soll, dass Kosten in dem Moment steigen, in dem die Agglomeration von Einwohnern ansteigt. Den Beweis ist man schlicht schuldig geblieben. Der Auftrag an den Landtag ist es nun, sich damit erneut auseinanderzusetzen. Deswegen haben wir wiederholt auf dieses Urteil hingewiesen.

Den Rest, die fiktiven Hebesätze, schenke ich mir jetzt. Ich denke, wir haben das bereits ausführlich in der schriftlichen Stellungnahme dargelegt. Sie werden das gelesen haben. Insofern können wir, sofern Sie Bedarf haben, in der Fragerunde gerne noch einmal darauf eingehen. – Herzlichen Dank.

Dr. Christian von Kraack (Landkreistag NRW, Düsseldorf): Wir bleiben heute beim Fußball. Sie haben gesagt, heute sei der richtige Tag dafür. Ich denke, wir können das direkt aufnehmen. Ich habe gelernt, dass ein Spiel nach den Spielregeln – ich kenne mich allerdings auch nicht gut mit Fußball aus – auf dem kompletten Spielfeld einer bestimmten Größe gespielt wird.

Wir haben jedoch sowohl bei ifo 1 als auch bei ifo 2 nur auf einem Teil des Spielfeldes gespielt. Das heißt, die Grundfragen zum Verbundsatz oder die Begründung der Hauptansatzstaffel wurden ausgespart. Auch wenn wir zwei Halbzeiten auf einem halben Spielfeld gespielt haben, ist das aus meiner Sicht rein arithmetisch gesehen kein ganzes Spiel, und daher könnte es in der Bundesliga auch nicht gewertet werden. Das heißt, wir müssen das Spiel komplett zu Ende spielen. Dazu dient das von der Landesregierung zielgerichtet in Auftrag gegebene Gutachten, das wir sehr begrüßen. Es erfüllt auch nach Einschätzung der Landesregierung den Zweck, diejenigen Fragen zu klären, die bei ifo nicht behandelt worden sind, da sich ifo 2008 nach dem dortigen Auftrag leider in Detailfragen verloren hat, die von hohem Interesse sind und die wir in der ifo-Kommission ernsthaft thematisiert haben. Die Grundfragen allerdings wurden dabei ausgespart. Wir müssen dieses halbe Spiel also zu Ende spielen.

Damit komme ich zu dem heute vor uns liegenden GFG im Regierungsentwurf für 2013. Hierbei handelt es sich um eine Grundstruktur aus den 80er-Jahren, die jetzt in Teilen über 30 Jahre alt ist. Diese Grundstruktur ist verschiedentlich modernisiert worden. Das betrifft zum Beispiel die Verteilregeln. Allerdings müssen wir bedenken, dass mit dieser Grundstruktur heute nur noch 21,83 % der Gemeinschaftssteuereinnahmen des Landes an die Kommunen ausgeschüttet werden, obwohl deren Aufgaben größer geworden sind, als sie es 1980 oder 1984 waren, als es 28,5 % waren. Das heißt, selbst die beste Struktur – nehmen wir einmal an, das wäre die vor uns liegende – könnte damit keinen auskömmlichen Finanzausgleich sicherstellen. Somit muss die Masse steigen.

Kommen wir zu den Teilschlüsselmassen, die aus unserer Sicht einen ganz wichtigen Punkt darstellen. Das GFG ist eben nicht komplett modernisiert worden, sondern nur in einem Teil des Spielfeldes, nämlich bei den Regeln, die die Verteilung innerhalb der Gemeindegemeinschaft betreffen.

Dort sind die Ansätze grunddatenangepasst worden. Das haben wir immer unterstützt und vom Landkreistag aus auch nie – auch nicht hinsichtlich der Berechnung – infrage gestellt. Es betrifft eben nur nicht die Grundentscheidung der Verteilung der Gesamtschlüsselmasse auf Teilschlüsselmassen. Dort werden allerdings die wesentlichen Vorentscheidungen bezüglich der Frage der Verteilung zwischen kreisfrei und kreisangehörig getroffen.

Hierbei hat die ifo-Kommission einstimmig die klare Empfehlung ausgesprochen, diese Teilschlüsselmassenanpassung vorzunehmen, und zwar erstmals seit 1980. Das ist aus unserer Sicht eine Frage, die den kreisangehörigen Kommunen insgesamt 270 Millionen € wegnimmt oder vorenthält. Ansonsten würde die Verteilung zwischen den beiden Lagern exakt 50:50 und damit übrigens auch der Verteilung der Soziallasten zwischen kreisfrei und kreisangehörig in Nordrhein-Westfalen auf Basis der Jahresrechnungsstatistik des Jahres 2010 entsprechen. Das wäre ein verblüffend gutes Ergebnis und spräche somit dafür.

Der nächste Punkt ist der Soziallastenansatz. Der Soziallastenansatz – deswegen ist er auch Teil des von der Landesregierung in Auftrag gegebenen Gutachtens – ist aus unserer Sicht falsch verankert worden. Das führt zu erheblichen Problemen, da im kreisangehörigen Raum 80 bis 85 % der Sozialaufgaben bei den Kreisen wahrgenommen werden. Deswegen muss das in eine einheitliche neue übergemeindliche Schlüsselmasse für kreisfreie Städte und Kreise bei Abschaffung der Kreisschlüsselmasse. Dann läge der Verteilungsfehler eben nicht mehr wie jetzt bei 85 %, sondern nur noch bei 15 %. Diese 15 % muss man anschließend natürlich auch abbauen. Das könnte man beispielsweise mit Kopfpauschalen für soziale Dinge tun, die man an die Gemeinden in der Gemeindegemeinschaft unmittelbar ausschütten würde.

Damit würde man zwei Problembereiche beseitigen: Das wäre zum einen der ewige Streit um die Kreisumlage, weil die Gelder für die Soziallasten von Ihnen gegeben werden, damit sie an den Träger weitergereicht werden. Zum anderen würde man die Schiefelage zwischen den kreisangehörigen Gemeinden beheben, die über den Soziallastenansatz die Mittel für Sozialaufgaben bekommen, die aber nur in Höhe

des Kreisumlagesatzes abführen, und deswegen führt dies natürlich zu einer Schiefelage zwischen den verschiedenen kreisangehörigen Kommunen.

Der nächste große Punkt – und das wäre auch schon der vorletzte – ist die Hauptansatzstaffel. Der Kollege Hamacher hat dazu bereits einiges ausgeführt. Wir haben in Nordrhein-Westfalen eine Hauptansatzstaffel mit der sogenannten Einwohnerveredelung zwischen Dahlem in der Eifel, wo ein Einwohner mit 100 % gerechnet wird, und Köln, wo ein Einwohner mit 157 % gerechnet wird, obwohl es dort gedeckelt ist. Da wird Frau Diemert „zu Recht“ sagen.

Die Einwohnerveredelung beruht auf der Idee, dass ein Einwohner mit wachsender Einwohnergröße einer Kommune mehr Verwaltungsaufwand verursacht, als wäre es nur ein Einwohner. Die Kosten in größeren Gemeinden steigen überproportional, nicht linear. Diese Grundannahme ist aus unserer Sicht betriebswirtschaftlich vollkommen verfehlt. Denn die Betriebswirtschaft legt gemeinhin nahe, dass die Produktion von 100 Einheiten billiger sein wird als die von einer Einheit. Man spricht hierbei von positiven Skaleneffekten. Das heißt, je mehr ich produziere – dieses Modell hat bereits Adam Smith für den Welthandel entworfen –, desto billiger werde ich. Somit sind die Grenzkosten erst einmal relativ hoch. Diese sinken anschließend wieder ab. Es gibt eine Fixkostendegression. Prof. Deubel wird Ihnen dazu mehr ausführen können.

Das belegt die Annahme, dass ein Einwohner der Stadt Köln tatsächlich viel weniger kosten könnte und nicht mehr als derjenige in Dahlem in der Eifel und dass es somit genau umgekehrt sein könnte. Das legt die Betriebswirtschaft nah. Wir wissen aus großen Konzernen auch – erinnern Sie sich an DaimlerChrysler und die wahrscheinlich nicht sehr erfolgreiche Fusion, die man dann auch wieder rückgängig gemacht hat –, dass mit wachsender Größe natürlich unter Umständen die Pro-Kopf-Kosten oder die Kosten pro Einheit wieder steigen können, weil es im Konzern zu Ineffizienzen kommt. Das kommt aber nie wieder auf das Niveau der Grenzkosten zurück.

Das heißt, die Hauptansatzstaffel ist eine absolut krude und nicht haltbare Idee. Man sagt Ihnen natürlich – das steht auch überall –, dass das in Nordrhein-Westfalen nicht mehr auf Popitz beruht, sondern auf ifo 1, ifo 2, dem Sachverständigengutachten 1987 und auf der tollen Regressionsanalyse. Dass es aktualisiert ist und nicht mehr auf dem kanalisierten Einwohner nach Popitz beruht, ist unstrittig. Das können Sie bei Parsche/Steinherr, 1995, die wir in der Stellungnahme zitiert haben, nachlesen. Das ist völlig klar.

Die Grundfrage jedoch ist nie beantwortet worden. Parsche/Steinherr bzw. das ifo-Gutachten von 1995 sagt ganz deutlich, dass man sich im Sachverständigengutachten 1987 einfach mangels besserer Alternativen damals damit beholfen hat, zu fingieren, dass die tatsächlichen Ausgaben der Städte ihre Ausgabenbedarfe wieder spiegeln müssen. Keiner bestreitet, dass große Städte tatsächlich mehr Ausgaben haben als kleine und dass die Ausgaben pro Kopf steigen. Dass aber ihre Bedarfe pro Kopf steigen müssen, wird bestritten. Das sollte auch grundlegend bestritten werden. Deswegen ist Sachsen-Anhalt auch auf Nordrhein-Westfalen übertragbar. Der dortige KFA ist ein vollkommen anderer. Die Hauptansatzstaffel dort war auch eine vollkommen andere. Sie beruhte auf einer Absprache von drei OBs aus dem

Jahr 1995, die protokolliert wurde. Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat das Ganze aber eben nicht an der Sprungstelle scheitern lassen, was nahe liegend gewesen wäre. Das hätte es durchaus gekonnt; auch nach dem Antrag der Stadt Dessau-Roßlau hätte es das gekonnt. Nein, es hat die Grundfrage verworfen und gesagt: Es ist tatsächlich nicht so, dass im kreisangehörigen Raum der Einwohner seine Autoritäten nie zu Gesicht bekommt, und wenn er sie zu Gesicht bekommt, dann nimm er mit kleineren Räumen vorlieb. – Das war die tatsächliche Begründung.

Die Grundfrage ist in der deutschen Finanzwissenschaft nie beantwortet worden. Die Betriebswirtschaft legt andere Ergebnisse nah, und auch das Bundesverfassungsgericht hat in zwei großen Entscheidungen, die Sie in unserer Stellungnahme finden, gesagt, dass es naheliegen könnte, dass bei Einwohnerdünne bzw. bei größerer Fläche die Bedarfe möglicherweise pro Kopf steigen könnten, und nicht mit wachsender Agglomeration. Das Gegenteil könnte also der Fall sein.

Das heißt, was das Verfassungsgericht Sachsen-Anhalt gesagt hat, ist dasselbe, was das Bundesverfassungsgericht gesagt hat und was die deutsche Betriebswirtschaft schafft. Der Städtetag hat das anscheinend in den Gemeindefinanzberichten früherer Jahre auch schon erwähnt. Frau Diemert hat das bereits ausführlich begründet, sodass man sich darauf eins zu eins beziehen kann. Da muss man also jetzt ran. Ich glaube, das wäre auch verfassungsgerichtlich überprüfbar.

Der letzte Punkt – und damit komme ich zum Ende – ist die Frage des Flächenansatzes. Diese kommt in unserer Stellungnahme nicht mehr groß vor. Erst in den letzten Tagen ist dazu etwas Neues aufgetaucht. Ein Nachtrag von Prof. Deubel liegt Ihnen zudem vor. Wir haben aus dem Münsterland mitbekommen, dass es anscheinend einen Fehler bei der Umsetzung des Gesetzes. Das ist keine Frage des Gesetzes selbst. Das Gesetz ist an dieser Stelle gut. Beim Flächenansatz wird den Gemeinden, die überproportional viel Fläche je Einwohner im Vergleich zum Landesdurchschnitt haben, ein Einwohneransatz zugebilligt. Leider ist bei der Umsetzung nicht die landesdurchschnittliche Einwohner je Flächengröße ermittelt worden, sondern man hat anscheinend den Durchschnitt Einwohner je Fläche für alle 396 Gemeinden ungewichtet ermittelt, diesen addiert, durch 396 geteilt und kam dann auf eine Fläche von 4.200 m² pro Einwohner in Nordrhein-Westfalen und nicht auf 1.900 m². Das wäre das Ergebnis, auf das man käme, wenn man die 17,9 Millionen Einwohner in Bezug zur Landesfläche – das sind 36.400 km² – setzen würde. Bei der Größe, die bei dieser Berechnung irrtümlicherweise benutzt worden ist, wäre die Landesfläche doppelt so groß, wie sie tatsächlich ist. Nordrhein-Westfalen hat sich in den letzten Jahren im Hochsauerlandkreis auf Grundlage eines guten Staatsvertrags um einige hundert Quadratmeter vergrößert. Nordrhein-Westfalen hat sich jedoch von der Fläche her nicht verdoppelt.

Deswegen muss der Flächenansatz anders berechnet werden. Die Widerspruchsfristen oder in dem Fall die Klagefristen für das GFG 2012 sind wohl verstrichen. Die Gemeinde Steinfurth hat meines Wissens nach geklagt. Diese Klage wurde wohl rechtzeitig eingereicht. Im GFG 2013 könnte man diese Umsetzung noch anpassen. In jedem Fall darf das nicht bis 2014 mitgeschleppt werden. Das Gesetz jedenfalls ist ganz klar. Das sagt in der Begründung zur GFG 2012 zu § 8 Abs. 7: Es wird den

Empfehlungen des ifo-Gutachters gefolgt. – Auf Seite 121 des ifo-Gutachtens 2008 findet sich die Berechnung. Dort steht, es wird Rheinland-Pfalz gefolgt. Das wird auch ausgeführt. Darauf beruft sich auf Seite 41 des Abschlussberichtes auch die ifo-Kommission, führt das aus und kommt zu einem ganz eindeutigen und logischen Ergebnis, das auch Prof. Deubel wahrscheinlich ausführen wird. Er kennt das aus Rheinland-Pfalz natürlich noch besser. Hier muss etwas getan werden. Das war es vorab. – Vielen Dank.

Vorsitzender Christian Dahm: Ich glaube, gefühlt sind wir natürlich viel größer in der Fläche, als es tatsächlich der Fall ist.

Renate Hötte (Landschaftsverband Rheinland, Köln): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich vertrete die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe. Vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit zur heutigen Stellungnahme. Die kommunalen Spitzenverbände haben zu den Strukturkomponenten so erfrischend ausgeführt und in Bildern gesprochen, dass ich dazu auch keine weiteren Ausführungen mehr machen möchte.

Ich möchte Ihren Blick noch einmal auf ein anderes Thema lenken. Wir können der Begründung zum Gesetzentwurf unter Punkt 11, Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung, entnehmen, dass unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen im Haushaltsjahr 2013 erfolgt bzw. erfüllt wäre.

Das sehe ich deutlich anders. Wir haben eindeutig eine strukturelle Unterfinanzierung in der kommunalen Familie. Dafür gibt es eine Ursache, die wir auch immer wieder in den Vordergrund rücken. Wir haben aufgrund unserer stetig steigenden Soziallasten ein Problem mit unserem Aufwand. Wir haben kein Einnahmenproblem – das ist zumindest meine Sicht der Dinge –, sondern ein Aufwandsproblem.

In den letzten Jahrzehnten gab es dahin gehend eine Entwicklung im Hinblick auf die Schlüsselzuweisung, dass wir als Landschaftsverbände die Haushalte haben, die zu 90 % sozial dominiert sind und letztendlich diesen Aufwand nur noch über 10 bis 11 % Schlüsselzuweisungen decken können. Diese Entwicklung ergab sich völlig unabhängig davon, wie verteilt wird und wer partizipiert; ob kreisangehörige oder kreisfreie Städte.

Das heißt, im Gegensatz zu den Verhältnissen der letzten vier bis fünf Jahrzehnte, als sich das Land noch über Schlüsselzuweisungen mit 50 % an diesen Aufwendungen beteiligt hat, muss diesen mittlerweile die kommunale Familie zu 90 % tragen. Wir haben in der Stellungnahme darauf hingewiesen, dass beide Landschaftsverbände einen Aufwandsanstieg zwischen 160 und 200 Millionen € per anno haben. Das ist ungebrochen der Fall. Wir haben nach wie vor dynamisch ansteigende Aufwendungen aufgrund steigender Fallzahlen, die sich auch in Zukunft so fortsetzen werden.

Obwohl wir seit 2009 mittlerweile 380 Millionen € Eigenkapital zum Ausgleich unserer Haushalte eingesetzt haben, können wir diese Entwicklung nicht brechen. Wir haben

Maßnahmen zur Kostensteuerung entwickelt, sehen aber dieses Aufwandsproblem, das sich in der Zukunft auch dynamisch fortsetzen wird. Da wir, die Landschaftsverbände, nur noch in geringem Maße über Eigenkapitalausstattung verfügen, heißt das mit anderen Worten, dass diese Aufstiege in Zukunft ungebrochen an die kommunale Familie weitergegeben werden. Wir sind Umlageverbände und werden letztendlich unsere Mitgliedskörperschaften mit diesem sozialen Aufwand zu 90 % belasten, weil die Schlüsselzuweisungen nicht ausreichen.

Wenn Sie diese Größenordnung einmal in das Verhältnis zum Volumen setzen, das sich im Stärkungspakt befindet – nämlich 350 Millionen €, die ich ebenso begrüße wie die restliche Maßnahme –, und das auf die Zukunft projizieren, werden Sie erkennen, dass sich diese relativ schnell aufzehren werden, weil wir das Geld für den Aufwand im sozialen Bereich benötigen.

Wir haben eine strukturelle Unterfinanzierung. Eine Erhöhung des Verbundsatzes würde ich somit sehr begrüßen. Der Städtetag hat sogar von 28,5 oder 29 % gesprochen. Das wäre eine Maßnahme, die sich positiv auswirken würde. Das wird am Ende aber auch nicht reichen. Denn eine Decke, die zu kurz ist, lässt sich auch nicht dadurch verlängern, dass man an allen Ecken zieht.

Die Diskussion zu den Strukturkomponenten wird nur dazu führen, dass wir eine Umverteilung von Defiziten in der kommunalen Familie vornehmen. Diese Diskussionen sind zwar notwendig, und es wird ein neues Gutachten vorgelegt werden. Wenn die Mannschaften aber demnächst hoffentlich auf zwei Spielhälften spielen, Herr Dr. von Kraack, wird man letztendlich nur einen Mangel verteilen.

Deswegen bleiben wir bei unserer Forderung, dass auch Land und Bund gefordert sind, sich an diesen dynamisch steigenden Soziallasten beteiligen zu müssen. Ansonsten wird eine ganz schwierige Situation entstehen. Wir hoffen, dass wir in der nächsten Legislaturperiode des Bundes dann auch ein entsprechendes Bundesteilhabegesetz bekommen werden und bitten natürlich auch das Land – Sie haben uns bisher auch unterstützt –, nach wie vor an unserer Seite zu bleiben und diese Bundesbeteiligung einzufordern. Das ist ein sehr wichtiger Punkt für die Landschaftsverbände. Darauf wollte ich Sie noch einmal hinweisen.

Es gibt noch einen anderen Punkt, der mir wichtig ist. Um Planungssicherheit in der kommunalen Familie herstellen zu können, brauchen wir eindeutig eine frühere Einbringung der Gesetzentwürfe zur Gemeindefinanzierung. Diesmal ist das erst sehr spät geschehen. Außerdem brauchen wir frühzeitige Modellrechnungen. Ich muss das hier noch einmal appellativ vorbringen. Denn wenn wir als Landschaftsverbände erst sehr spät unsere Haushalte aufstellen können, haben unsere Mitgliedskörperschaften überhaupt keine Planungssicherheit mehr. Gerade bei diesen großen Volumina, um die es hier geht, kann das schon das eine oder andere HSK ad absurdum führen, wenn wir so spät dran sind. Deswegen noch einmal meine Bitte, die entsprechenden Regelungen frühzeitiger an uns heranzutragen. – Vielen Dank.

Prof. Dr. Ingolf Deubel (Deubel Government Consulting GmbH, Bad Kreuznach): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst einmal möchte ich

mich dafür entschuldigen, dass ich vorgestern eine zweite Stellungnahme nachgereicht habe. Das war das Ergebnis von Simulationsrechnungen, die ich zurzeit zum GFG 2012 und 2013 mache. Ich war ein bisschen erstaunt über die Umsetzung des doch recht eindeutigen Gesetzestextes.

Zur Sache selbst. Von der vertikalen Seite her, also vom Volumen des Finanzausgleichs her, kann man natürlich feststellen, dass in den letzten drei Jahren deutliche Verbesserungen stattgefunden haben; das ist völlig unstrittig. Dennoch ist es so: Wenn man die Situation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit der Situation der Kommunen in anderen Flächenländern vergleicht und wenn man die Situation der Kommunen mit der Situation des Landes vergleicht, kommt man beide Male zu dem Ergebnis, dass die Kommunen immer noch schlecht behandelt werden.

Zum Vergleich mit anderen Ländern. Das Land macht sich das ganze einfach. Es nimmt den Finanzierungssaldo als Maßstab. Das ist wunderbar. Der Finanzierungssaldo eines Bettlers liegt in der Nähe von null. Der Finanzierungssaldo einer Person, die ein Haus baut, weil sie sich das leisten kann, ist in dem Jahr, in dem sie das Haus baut, ziemlich schlecht, nämlich negativ. Das heißt, der Finanzierungssaldo muss immer um folgende Fragen ergänzt werden: Welche Investitionen kann man sich erlauben? Wie muss man die Hebesätze gestalten, um die eigenen Ausgaben überhaupt decken zu können?

Im Ländervergleich ist das ziemlich eindeutig: Beim Finanzierungssaldo sehen die Kommunen ziemlich schlecht aus – etwa 2 Milliarden € schlechter als der Durchschnitt der Kommunen der anderen Flächenländer. Bei den Investitionen sieht es noch trüber aus. Da beträgt der Unterschied etwa 2,3 Milliarden €. Saarland und Nordrhein-Westfalen haben im Jahr 2011 mit im Schnitt 211 € pro Einwohner die niedrigsten kommunalen Investitionen getätigt. Der Rest lag bei 342 €. Das ist kein vernachlässigbarer Unterschied. Wie gesagt, es sind 2,3 Milliarden €, und damit die Kommunen überhaupt über die Runden kommen, mussten sie in der Vergangenheit, das heißt bis zum Jahr 2011, erheblich höhere Hebesätze nehmen als die Kommunen in jedem anderen Flächenland. Würde in Nordrhein-Westfalen nur der Durchschnitt des Hebesatzes der Kommunen in den anderen Flächenländern genommen, dann wären 2 Milliarden € weniger in der Kasse. Das heißt auf gut Deutsch: Die nordrhein-westfälischen Kommunen stehen gut 6,5 Milliarden € schlechter da als die Kommunen in anderen Flächenländern. Das wird man mit dem Stärkungspakt und ein bisschen mehr Kommunalaufsicht als in der Vergangenheit nicht ausgleichen können, sondern es wird auch mehr Masse erforderlich sein. Sonst mag es sein, dass zwar das Land 2020 sein Ziel erreicht. Es gilt aber der Fiskalpakt, und dementsprechend müssen auch die Kommunen ihr Ziel erreichen.

Dass das Land das nicht so einfach kann, ist klar. Denn auch das Land meldet „Land unter“. Seine Situation ist aber bei Weitem nicht so dramatisch wie die Situation im kommunalen Bereich; dies gilt im Ländervergleich, aber auch im Vergleich zwischen Land und Kommunen. Daher spricht vieles dafür, den Verbundsatz peu à peu nach oben zu fahren. Dass man das nicht auf einen Schlag kann, ist klar. Aber wenn das Land zum Beispiel sagen würde, den Verbundsatz bis zum Jahr 2020 jährlich um einen halben Punkt zu steigern, dann würde für alle Seiten – auch für die Fachressorts

in den Ministerien – Klarheit herrschen. Diese wüssten, dass das Schraubchen für den Landhaushalt jedes Jahr leicht angedreht würde.

Zur horizontalen Seite. Da erzähle ich nichts Neues. Neu ist nur, dass ich in der Frage des Soziallastenansatzes noch einmal mit den Daten für 2011 gerechnet habe. Ich kam zu dem gleichen Ergebnis. Der Soziallastenansatz führt im Jahr 2013 zu einer massiven Übernivellierung von 190 %. Das heißt, pro Bedarfsgemeinschaft gibt es knapp 8.000 € an Schlüsselzuweisung, und die Kosten einschließlich der abzuführenden Landschaftsumlage liegen bei 4.200 €. Dass die Schere weiter auseinandergeht, hat mit dem Bundesanteil an der örtlichen Sozialhilfe zu tun, genauer gesagt mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die in diesem Jahr schon 75 % und im nächsten Jahr 100 % ausmachen wird. Sprich, die Belastungen durch soziale Aufgaben gehen relativ zurück – zumindest diejenigen, die mit Bedarfsgemeinschaften zusammenhängen. Die Jugendhilfe hängt nicht damit zusammen. Die Eingliederungshilfe hat nichts damit zu tun, weil sie auf der Landschaftsverbandsebene läuft. Es geht nur um die Grundsicherung im Alter und um die Hilfe zur Pflege; auch diese hat etwas mit Bedarfsgemeinschaften zu tun. Wenn man alles zusammenrechnet, kommt man immer noch zu dieser massiven Übernivellierung.

Der Schüleransatz – 3,33 zu 0,7 – bleibt unverändert. Das ist statisch gesehen blanke Willkür. Denn dieses Verhältnis von 3,33 zu 0,7 ist in keinster Weise statistisch abgesichert.

Auch der Kreisfinanzausgleich wird nicht geändert. Also, es kommt zu einer Übernivellierung zwischen den Kreisen. Die Bruttofinanzkraft der Kreise wird genau ausgeglichen. Die umsatzstärkeren Kreise müssen aber zusätzlich die Landschaftsumlage abführen, und dies führt zu einer Übernivellierung. Das ist schlicht unzulässig.

Das Gleiche passiert innerhalb der Kreise. Das hat vor allen Dingen damit zu tun – Herr von Kraack hat es angesprochen –, dass zwar die Gemeinden das Geld für die Bedarfsgemeinschaften bekommen, aber die Kosten auf der Kreisebene entstehen. Das heißt, wenn in einem Kreis eine Gemeinde viele Bedarfsgemeinschaften hat und wenn in dem gleichen Kreis eine andere Gemeinde wenige Bedarfsgemeinschaften hat, dann kann sich aufgrund der Kreisumlage diejenige mit den vielen Bedarfsgemeinschaften freuen. Das kann nicht richtig sein und sollte daher dringend geändert werden.

Zum Flächenansatz. Darum geht es in dem Papier, das ich in den letzten Tagen nachgeliefert habe. Ich war auch erstaunt, dass die Interpretation des Landesdurchschnitts so erfolgt, wie sie umgesetzt worden ist. Das Gesetz ist in Ordnung und beruft sich zum Beispiel auf Rheinland-Pfalz oder auf ifo-Gutachten, und ifo beruft sich wiederum auf Rheinland-Pfalz. Das ist alles konsistent. Der Landesdurchschnitt liegt bei 523 Einwohnern pro Quadratkilometer. Gerechnet wird aber mit 235 Einwohnern pro Quadratkilometer, weil man den Landesdurchschnitt etwas kurios herleitet. Ich weiß auch, woher es kommt. Das kommt aus der Regressionsanalyse und aus der Normierung der Regressionsanalyse. Nur, da haben wieder Leute gearbeitet, die in ihrem Leben noch nie Ökonometrie gemacht und dabei wieder zwei Dinge miteinander verwechselt haben, nämlich die Normierung, die so stattfinden musste, um den Soziallastenansatz und den Schüleransatz zu normieren. Dabei haben sie gedacht,

dass sie bei der Umsetzung des Gesetzes den Durchschnittswert pro Einwohner aus der Regressionsanalyse nehmen müssen. Das ist schlicht falsch.

So, jetzt gibt es Möglichkeiten. Entweder lassen Sie das Gesetz so. Dann haben Sie es in diesem Jahr mit ziemlich vielen Klagen zu tun. Denn jede Gemeinde, die über dem tatsächlichen Durchschnitt liegt, wird gegen das Gesetz klagen, wenn es unverändert bleibt und wieder falsch umgesetzt wird. Oder Sie setzen es richtig um; das wäre die zweite Möglichkeit. Die dritte Möglichkeit wäre: Wenn Sie sagen, dass Sie nicht möchten, dass ganz viele Gemeinden den Flächenansatz bekommen, wenn Sie also den bisherigen Grenzwert behalten möchten, dann müssen Sie das im Gesetz klarstellen. Dann muss im Gesetz beispielsweise stehen: Gemeinden, die mehr als 0,4 ha pro Einwohner Fläche haben, bekommen den Flächenansatz. – Das kann man machen. Dann würde sich in der Verteilung gegenüber dem, was 2012 umgesetzt worden ist, nichts ändern. Sie können es aber nicht so ins Gesetz hineinschreiben und anschließend anders umsetzen. Dann kriegen Sie richtig Spaß. Und wenn das Oberverwaltungsgericht dann eines Tages entschieden haben wird, werden Sie eine Menge zurückzahlen müssen. Das sollten Sie sich gut überlegen. – Vielen Dank.

Hermann Rappen (RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Der kommunale Finanzausgleich ist aus wissenschaftlicher wie aus finanzpolitischer Sicht ein Dauerbrenner, und dies hat einen guten Grund. Denn da sich die öffentliche Aufgabenerfüllung im Laufe der Zeit ändert, müssen die Parameter Aufgabenverteilung und Finanzverteilung zwischen Bund und Land und Ländern und Gemeinden stets neu justiert werden. Und wie wir schon gehört haben, hat der kommunale Finanzausgleich viele Facetten, die man hier gar nicht berücksichtigen kann. Wir wollen deshalb für zwei Dinge werben. Zum einen geht es um darum, den Blick auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu lenken. Um auf das Spielfeld von eben zurückzukommen: Dabei ist der Eindruck entstanden, dass es hauptsächlich darum geht, die wissenschaftlichen wie auch politischen Fleißarbeiten zwischen den Kommunen zu verteilen. Zum anderen meinen wir, dass weniger versucht wird, Licht in die Frage zu bringen, wie eine vernünftige und faire Verteilung zwischen Land und Gemeinden aussieht.

Ein zweiter Punkt, den wir herausgreifen wollen, weil er aktuell ist und immer aktueller wird, ist der demografische Wandel. Dieser ist bezüglich des Hauptansatzes insofern interessant, als es neuere Erkenntnisse und Streitigkeiten in der Frage gibt, ob es einen proportionalen Zusammenhang bzw. ob es überhaupt zunehmende oder abnehmende Skaleneffekte bei der kommunalen Leistungsherstellung gibt. Das wirft zum Teil ein völlig neues Licht auf diese Frage und darauf, wie sie in der Vergangenheit behandelt worden ist.

Zunächst ein paar Worte zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse. Das formale Ziel ist, den Kommunen eine angemessene finanzielle Mindestausstattung zu sichern. Gleichzeitig – auch dieser Konflikt ist hier schon mehrfach deutlich geworden – ist es so, dass dies nicht völlig losgelöst von der finanziellen Leistungsfähigkeit

des Landes vonstattengehen kann. Das Konnexitätsprinzip kommt noch hinzu, aber dieses lassen wir jetzt außen vor.

Das wirft die Fragen auf: Was ist überhaupt eine angemessene finanzielle Mindestausstattung? Und wie stellt man die relative finanzielle Leistungsfähigkeit von Ländern und Gemeinden fest? – Nordrhein-Westfalen stützt sich dabei auf das Verbundquotensystem, was zur Folge hat, dass man die Verbundmasse erhöhen – Stichwort: Einbeziehung bzw. Nichteinbeziehung der Grunderwerbsteuer – oder die Quote ändern kann. Das ist in der Vergangenheit passiert. Die Verbundquote ist mehrfach gesenkt worden und beträgt zurzeit 23 %. Begründet wird dies einerseits mit strukturellen Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich und andererseits mit der mangelnden Leistungsfähigkeit des Landes. Ich glaube, 1986 wurde festgestellt, dass der Konsolidierungsbedarf auf Landesebene so hoch ist, dass sich das Land eine höhere Verbundquote nicht mehr leisten kann.

Insgesamt muss man feststellen, dass die Festlegung dieser Verbundquote nicht regelgebunden erfolgt und eigentlich wenig transparent ist. Die größte Transparenz finden wir eigentlich bei den Strukturen des Finanzausgleichs vor, wenn es also beispielsweise um Anpassungen geht. 2006 wurden Entfrachtungen vorgenommen, oder der Belastungsausgleich im Rahmen der kommunalen Einheitslastenbeteiligung hat dazu geführt, dass man gesagt hat: Die Entfrachtung macht rein rechnerisch 1,14 Prozentpunkte dieser Verbundquote aus. Im Gegenzug macht der pauschale Belastungsausgleich für die Kommunen 1,17 Prozentpunkte aus. Dann bleiben wir bei der Verbundquote von 23 %.

Insofern ist es zunächst einmal belastbar und nachvollziehbar. Wenn man aber die Stellungnahmen liest, stellt man fest, dass auch das nicht unumstritten ist, weil gesagt wird, dass die effektive Steuerverbundquote eigentlich nur noch 21,83 % beträgt. Das heißt, selbst hier ist nicht ganz klar und auch nicht ganz transparent, was passiert.

Das hängt von vielen Faktoren ab und gilt in besonderem Maße für das Niveau. Hierzu finde ich überhaupt keinen festen Parameter, warum das Niveau 23 % oder 28 % betragen sollte. Jetzt kam die Forderung, es jedes Jahr um 0,5 Prozentpunkte zu erhöhen. Warum erhöhen wir es nicht um 1 Prozentpunkt? Oder warum belassen wir es nicht auf diesem Niveau? Das ist eigentlich nicht klar.

Ich denke, man wird dieses Problem nicht lösen können, wenn man nicht zu einer aufgabenorientierten Bedarfsmessung übergeht und wenn man es nicht von einer Fixierung des Parameters „Verbundquote“ loslöst. Man muss die Aufgaben in den Blick nehmen und sagen: Soundso viel kostet die Erfüllung dieser Aufgaben, und das ist der Finanzbedarf. – So sollte man argumentieren, um zumindest eine Diskussionsgrundlage zu haben.

In einem zweiten Schritt muss unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes diskutiert werden, ob die so ermittelte endogene Verbundquote dann auch tragfähig ist. Bislang – das wurde auch hier schon zitiert, und das findet man in fast allen Finanzberichten – wird darauf hingewiesen, dass es a) rechtens ist und dass es b) eigentlich keine Alternative gibt, diese relative Leistungsfähigkeit am

Finanzierungssaldo und an den Schulden und Zinsausgaben des Landeshaushaltes festzumachen.

Das große Problem besteht aber darin, dass im Finanzierungssaldo Verhaltensweisen enthalten sind – wir haben hier schon den Hinweis auf das Investitionsverhalten gehört – und dass es vergangenheitsorientiert ist. Die Vergangenheit interessiert uns eigentlich wenig. Viel mehr interessiert uns die Zukunft. Für uns ist der Punkt, wie sich die Nachhaltigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung in den nächsten zehn Jahren gestaltet. Dann müssen wir vergleichen, welche finanziellen Handlungspotenziale die verschiedenen Ebenen haben. Dafür sind diese Indikatoren für sich genommen nicht besonders aussagekräftig.

Die Landesregierung hat eine Tragfähigkeitsanalyse vorgelegt. Da wäre der Primärsaldo eine viel bessere Kenngröße, weil er bezüglich der Primärausgaben darauf abstellt, dass man diese aktiv beeinflussen bzw. bestimmen kann. Die Zinsausgaben sind eine Sache der Vergangenheit. Diese kann man nicht mehr beeinflussen. Was passiert aber jetzt? Und was passiert in der Zukunft? Insofern würde mein Petition lautend, auf der Basis von Tragfähigkeitsanalysen zu versuchen, die beiden Ebenen zu vergleichen, und da würde der Primärsaldo eine ganz zentrale Rolle spielen.

Das Land hat – daran möchte ich erinnern – auch in seinem Finanzbericht eine Berechnung für sich selber aufgestellt, und daraus wird ersichtlich: Wenn das Land den Haushaltsausgleich bis 2020 erreichen will, dann dürfen die Primärausgaben, also die bereinigten Ausgaben ohne Zinsausgaben, von 2017 an pro Jahr nur um 0,5 Prozentpunkte steigen.

Gleichzeitig wird aber festgehalten, dass es ein weiteres Problem gibt. Wenn die Ausgaben in den Bereichen „Steuerverbund“, „Versorgung“ und „Tilgung“ nicht beeinflusst werden könnten – das würde eine relative oder absolute Kürzung dieser Mittel bedeuten –, dann müssten im Landeshaushalt pro Jahr 0,46 % der übrigen Ausgaben gekürzt werden. Damit kommen wir wieder zu dem großen Problem, vor dem wir stehen: Sollen die Bürger auf Leistungen des Landes oder auf Leistungen der Kommunen verzichten? Denn eine Lösung nach dem Motto „Wir erhöhen jetzt einfach die Verbundmasse, um die Kommunen zu befriedigen“ reicht nicht aus. Vielmehr müssen wir einfach sehen, wo die Prioritäten liegen: Sind die Leistungen des Landes wichtiger? Oder sind die Leistungen der Kommunen wichtiger? Und wie verhält es sich eigentlich zueinander? Wir haben schließlich gehört, dass das Land einiges getan hat, um die kommunalen Finanzprobleme zu lösen. Zum einen nenne ich das Stichwort „Stärkungspakt“. Zum anderen werden die Kommunen an der Finanzierung dieses Stärkungspakts beteiligt.

Was noch gar nicht diskutiert worden ist, ist eine mögliche Revision der kommunalen Aufgabenerfüllung. Die Frage lautet schlicht und einfach: Müssen alle Aufgaben erfüllt werden, oder können wir die Standards senken? Das ist eine alte Frage, aber diese wird gar nicht mehr thematisiert.

Umgekehrt stellt sich die Frage, ob die Kommunen einen Beitrag zur Konsolidierung des Landes leisten können. In anderen Ländern geschieht dies. Beispielsweise wird in Baden-Württemberg ein Konsolidierungsbeitrag von den Kommunen erhoben. Das

ist jetzt keine Empfehlung meinerseits. Es ist ein Spiel zwischen den beiden Ebenen, und letztendlich geht es darum, nachvollziehbare und belastbare Entscheidungen zu treffen, auf welche Leistungen wir eigentlich verzichten wollen. Das ist die Frage, die sich stellt. Dieses Problem bekommt man eigentlich nur auf der Basis einer aufgabenorientierten Bedarfsmessung in den Griff. Auf der Basis kann man dann diskutieren.

Jetzt zur Berücksichtigung des demografischen Wandels. Das Gemeindefinanzierungsgesetz hat so etwas wie einen demokratischen Faktor eingeführt, indem es die aktuelle Einwohnerzahl mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl vergleicht und dann die höhere Einwohnerzahl zum Ansatz bringt. Dahinter steckt wohl der Gedanke, dass der Schrumpfungsprozess in den Gemeinden zwar mit höheren Kosten verbunden ist, dass es sich aber um Anpassungskosten handelt, die von vorübergehender Natur sind. Das ist durchaus strittig. Es steht schließlich die Frage im Raum: Gibt es sogenannte Remanenzkosten? Also, gibt es zunehmende Skaleneffekte in der kommunalen Leistungsproduktion, die bei einer rückläufigen Anzahl von Bedarfsträgern oder bei rückläufigen Einwohnerzahlen zu höheren Produktionskosten führen? Damit wäre die Verbindung zur Hauptansatzstaffel geschaffen, weil dahinter eigentlich dieselbe Frage steckt. Bei Netzinfrastrukturen leuchtet das unmittelbar ein. Denn einerseits kommt es zu einer Ausdünnung der räumlichen Nachfrage. Andererseits muss die Netzdichte aufrechterhalten werden. Dass damit steigende Produktionskosten verbunden sind, liegt zumindest sachlogisch nah.

Anders sieht es bei anderen Leistungen aus, also bei Leistungen, die sich aus der Änderung der Altersstruktur ergeben. Was passiert, wenn man beispielsweise Kindergärten durch Altenpflegeheime ersetzen und entsprechende Leistungen vorhalten und finanzieren muss? – Dann kommt es zu Anpassungskosten, weil auf der einen Seite Kapazitäten in Form von Gebäuden und Personal abgebaut werden müssen. Auf der anderen Seite müssen Kapazitäten wieder aufgebaut werden. Gleichzeitig kann die eine Leistung teurer sein als die andere. Insofern könnte man von kurz- und mittelfristigen Anpassungskosten ausgehen.

Fakt ist, soweit ich das in der wissenschaftlichen Literatur überschaue, dass momentan noch nicht ganz geklärt ist, welche Bedeutung diese Remanenzeffekte überhaupt haben. Es gibt Untersuchungen vom ifo, die interessanterweise zu dem Ergebnis kommen – leider gelten die nur für Ostdeutschland; die Übertragbarkeit ist schwierig –, dass es so etwas wie zunehmende Skalenerträge weitgehend gar nicht gibt. Damit wären wir indirekt wieder bei der Hauptansatzstaffel. Es gibt allerdings auch Analysen vom Bundesamt für Raumforschung und Raumordnung, die zu einem gegenteiligen Ergebnis kommen. Dieses sagt, dass es diese sehr wohl und auch in nennenswertem Umfang gibt, aber nur in einzelnen Aufgabenbereichen. Wir sehen also auch hier, dass ein pauschales Urteil oder ein pauschales Vorgehen gar nichts bringt. Auch hier wäre es eigentlich angebracht, die Finanzausstattung auf der Basis einer aufgabenorientierten Bedarfsmessung oder Analyse festzustellen.

Abschließend möchte ich noch über unsere Stellungnahme hinaus etwas zum Verhältnis zwischen Wissenschaft bzw. Gutachten und Politik sagen. Das Problem der ifo-Gutachten – ich kenne es natürlich auch – ist natürlich, dass den Kollegen offen-

sichtlich Dinge vorgegeben worden sind. Sie haben einen Zentralitätsansatz berücksichtigt. Sie haben einen Soziallastenausgleich usw. eingeführt, wobei sie selber darauf hingewiesen haben, dass es bezüglich der Ergebnisse Beschränkungen gibt und dass man diese Ergebnisse nicht so ohne Weiteres für bare Münze – so vereinfacht möchte ich es jetzt einmal ausdrücken – nehmen kann. Leider ist das irgendwo in der Umsetzung verloren gegangen, was auch in einigen Stellungnahmen beklagt wird. Das betrifft zum Beispiel den Soziallastenansatz. Dort werden offensichtlich höhere Ansätze verfolgt, als es das ifo nach seinen Ergebnissen selber für gerechtfertigt hält.

Es ist allerdings auch so: Die Wissenschaft wäre natürlich auch selbst einmal gefordert – das muss ich hier selbstkritisch sagen –, die Instrumentarien zu liefern, um eine vernünftige Analyse durchführen zu können. – Danke für die Aufmerksamkeit.

Matthias Mainz (IHK NRW – Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf): Vielen Dank, dass auch wir als Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen uns hierzu äußern dürfen. Wenn Sie damit einverstanden sind, möchte ich das Wort gleich an meinen Kollegen Schönberger übergeben.

Ich möchte einen allgemeinen Teil vorwegschicken: Die IHK NRW unterstützen – das haben wir auch in den letzten Jahren immer vorgetragen – den Ansatz des Stärkungspakts, die notleidenden Kommunen zu unterstützen. Wir unterstützen die Maxime „Hilfe zur Selbsthilfe“ und damit auch die teilweise erheblichen finanziellen Konsolidierungsanstrengungen der Gemeinden. Wir möchten jedoch – ich denke, das ist die berechtigte Sorge der Unternehmen – auf den damit verbundenen Ziehharmonikaeffekt, was die Hebesätze angeht, hinweisen. Irgendwo muss das Geld herkommen, und dazu sind wir in den vergangenen Monaten mit Umfragen aktiv geworden. Die Ergebnisse stehen in der Stellungnahme, und Herr Schönberger wird gleich etwas dazu sagen. Der zwingende Haushaltsausgleich muss irgendwie bewältigt werden, und wir haben die Befürchtung, dass die regionale Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen in den Kommunen gefährdet wird.

Nun möchte ich Herrn Schönberger um die weiteren Ausführungen bitten.

Christoph Schönberger (IHK NRW – Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf): Meine sehr verehrten Damen und Herren! Wenn man als Letzter in der Reihe spricht, stellt man fest, dass eigentlich schon alles gesagt worden ist – nur noch nicht von jedem. Ich möchte mich daher in meiner Kurzfassung auf drei Punkte beschränken.

Schon mehrfach angeschnitten wurde die Frage der kommunalen Steuererhöhungen. Wir stellen besonders im Bereich Aachen fest, dass wir in diesem Jahr vor einer gigantischen Steuererhöhungswelle stehen. Wenn Sie sich anschauen, was in den Büchern der Stärkungspaktgemeinden steht, werden Sie dort Grundsteuer-B-Sätze von 800 % finden. Das ist astronomisch. Die einzige Stadt in Deutschland, die einen derart hohen Satz hat, ist Berlin. Nun nehmen sich aber selbst kleinere Gemeinden

vor, ihren Satz auf dieses Niveau zu heben. Das ist ein Umstand, der unser Land wirtschaftlich weiter zurückwerfen wird.

Man muss sich nur einmal die Frage stellen, weshalb wir in Nordrhein-Westfalen seit über zehn Jahren bei der Wirtschaftsleistung und Arbeitslosenquote weit unter dem westdeutschen Durchschnitt liegen. Ich möchte jetzt keine monokausale Linie zu den Hebesätzen ziehen – das wäre sicherlich zu kurz gegriffen –, aber es hat sicherlich etwas mit dem wirtschaftspolitischen Klima im Land zu tun, dass wir hier in Nordrhein-Westfalen bei den Hebesätzen im Verhältnis zu anderen Bundesländern wenig sensibel vorgehen. Die durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesätze – das haben wir mehrfach vorgetragen – liegen in Nordrhein-Westfalen um 50 Prozentpunkte über dem deutschen Durchschnitt. Das ist eine Situation, die sich in diesem Jahr wahrscheinlich unter dem Einfluss des Stärkungspakts noch weiter ausweiten wird. Wir stehen, wie gesagt, vor einer gigantischen Steuererhöhungswelle, und leider hat der Innenminister auf eine Eingabe der Industrie- und Handelskammern von Mitte November, in der wir diese Sorge vorgetragen haben, nicht geantwortet. Das wäre eigentlich ein Grund gewesen, einmal zu überlegen, ob nicht an der Stelle im Gemeindefinanzierungsgesetz etwas geändert werden muss.

Hier ist die Verbundquote angeschnitten worden. Wer ein bisschen länger dabei ist, weiß, dass diese einmal bei 28,5 % lag; Anfang der 80er-Jahre ist sie auf 23 % herabgesetzt worden. Hier muss auch die Frage erlaubt sein, ob die Verbundquote von 23 % heute noch dem Kommunalisierungsgrad entspricht. Offenbar tut sie dies nicht. Denn sonst hätten wir kein strukturelles Defizit von über 2,5 Milliarden €.

Damit komme ich zum dritten Punkt. Die nordrhein-westfälischen Industrie- und Handelskammern haben ein Gutachten zur Frage, weshalb speziell in unserem Lande die kommunalen Soziallasten so viel ungünstiger und höher sind als in anderen Bundesländern, in Auftrag gegeben. Mir liegt leider nur die amtliche Statistik von 2010 vor. Da sieht es so aus, dass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen 150 € mehr pro Einwohner für Soziales ausgaben als alle anderen Bundesländer. Im Verhältnis zu Baden-Württemberg sind es sogar 300 €. Wenn man das einmal umrechnet – dafür muss man kein großer Rechenkünstler sein –, wird man feststellen: 150 € mal 18 Millionen Einwohner macht unterm Strich eine Summe von 2,7 Milliarden € aus. Das ist kurioserweise exakt der Betrag, der den Kommunen strukturell in ihren Haushalten fehlt. Wir werden also der Frage nachgehen: Womit hängt das zusammen? Sind das strukturelle Probleme? Sind das vielleicht auch organisatorische Fragen zur Zusammensetzung der kommunalen Finanzarchitektur in Nordrhein-Westfalen?

Das Gutachten wird im Frühjahr vorliegen, und ich denke, es könnte einen Anstoß darstellen, um an der Stelle im Verhältnis zu Konnexität und Bund-Länder-Finanzausgleich etwas zu bewegen. – Danke schön.

Vorsitzender Christian Dahm: Vielen Dank für Ihre Ausführungen. – Ich eröffne damit die Fragerunde der Abgeordneten und erteile als Ersten Herrn Körfges für die SPD-Fraktion das Wort. Bitte schön.

Hans-Willi Körfges (SPD): Zunächst möchte ich mich im Namen der SPD-Fraktion bei allen Sachverständigen für ihre ausführlichen Stellungnahmen bedanken. Da ich neben Herrn Becker der Einzige war, der das „Vergnügen“ hatte, die Arbeit der ifo-Kommission als Politiker zu begleiten, wundere mich einige Aussagen zu der ifo-Kommission. Man kann das nicht nach dem Genussprinzip machen: Das, was mir passt, greife ich auf, und das, was mir nicht passt, lasse ich weg.

Ich erinnere in dem Zusammenhang zum Beispiel an die Empfehlung zum Soziallastenansatz und will Frau Dr. Diemert fragen, wie die ifo-Kommission an der Stelle die Höhe des Soziallastenansatzes vorgesehen hatte und was danach aufgrund der politischen Beratungen dabei herausgekommen ist. Wenn ich mich richtig erinnere, war die abschließende Empfehlung der ifo-Kommission wesentlich höher als das, was nachher beim Soziallastenansatz tatsächlich zugrunde gelegt worden ist. Das heißt, es ist unter Berücksichtigung der speziellen Interessen des kreisangehörigen Raums eine politische Abmilderung erfolgt.

Das führt mich zum zweiten Punkt, dem Flächenansatz. Dazu haben wir eine ganz tolle Diskussion sowohl bezogen auf das Ob als auch auf das Wie geführt; das ist insbesondere von Herrn Dr. von Kraack und Herrn Prof. Deubel angesprochen worden. Dazu habe ich eine Reihe von Fragen. Wenn man sich das so anhört, fragt man sich, ob man die Sache mit dem Flächenansatz nicht lieber gelassen hätte. Dann hätte man sich auch die Kritik des Städtetages NRW erspart. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, geht es aus Ihrer Sicht nicht um ein generelles Problem der Rechtssetzung, sondern um ein Problem der Rechtsanwendung. Das heißt, Sie gehen davon aus, dass das Gesetz, das wir als Landtag verabschiedet haben, falsch angewendet wird. Ich frage an der Stelle noch einmal ganz vorsichtig nach, ob Ihnen die entsprechende Stelle aus dem ifo-Gutachten bekannt ist, an der Vorschläge gemacht werden, wie der Flächenansatz konkret berechnet wird. Dort wird auf Rheinland-Pfalz verwiesen. Wenn ich es richtig im Hinterkopf habe, ist dort von einer analogen Anwendung – also wie in Rheinland-Pfalz – die Rede. Deckt das, was hier gemacht wird, Ihrer Meinung nach den Bereich der analogen Anwendung ab?

Herr Prof. Deubel, Sie sind ein Kenner des Landes Rheinland-Pfalz. Kann es sein, dass es in Rheinland-Pfalz seinerzeit im Wege einer Regressionsanalyse ermittelt worden ist? Dies frage ich, weil hier auch an der Regressionsanalyse als Teil der Methode Kritik geäußert wird. Diese Frage richtet sich an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Da immer wieder Kritik an der Regressionsanalyse aufkommt, vermissen wir einen Hinweis darauf – daher erscheint auch bald das Gutachten –, was man stattdessen machen könnte. Immerhin hat die Regressionsanalyse als Methode eine Reihe von gerichtlichen Überprüfungen vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen sehr eindeutig bestanden. Es gibt im Bereich der politischen Mitbewerber immer wieder Kolleginnen und Kollegen, die ein Haar in der Suppe finden.

Zu den Äußerungen der IHK NRW. Ich teile die Ansicht, dass im Wesentlichen Soziallasten für das, was unsere Kommunen drückt, ursächlich sind. Auch die Angabe bezogen auf die strukturelle Lücke finde ich zutreffend. Nur, das Land tut bereits eine ganze Menge, und ich habe in den Stellungnahmen – das kam gerade bei der IHK

NRW ein bisschen heraus – die konkrete Aussage vermisst, was vom Bund an der Stelle gefordert wird. Wir haben in der vorletzten Wahlperiode fast mit Einstimmigkeit einen Beschluss des Landtags hinbekommen, in dem es darum ging, den Bund stärker an den Soziallasten zu beteiligen. Dazu vermisse ich einen ganz konkreten Hinweis von den kommunalen Spitzenverbänden – wir überlegen im Moment, eine Initiative in Richtung Bundesrat zu starten –, welche Soziallasten in welchem Umfang am meisten drücken. Klar ist, dass unter uns an der Stelle bezogen auf die Eingliederungshilfe weitestgehend Konsens herrscht. Aber ich denke – das ist meine Meinung –, dass man insbesondere die KdU mit Blick auf die Ballungsräume und Großstädte nicht vernachlässigen darf. Vielleicht können Sie uns mitteilen, was gegenüber dem Bund einzufordern wäre. Wir stehen kurz vor der Bundestagswahl, und es wäre für alle hier interessant, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie konkret die Bundesbeteiligung aussehen könnte. – Danke.

Robert Stein (PIRATEN): Auch vonseiten der Piratenfraktion vielen Dank für die ausführlichen Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände und Institutionen. Uns interessiert – wir haben es eben mehrfach gehört – die finanzielle Lücke der Kommunen. In diesem Zusammenhang müssen wir ein Gesamtpaket betrachten. Das heißt, wir schauen zum einen auf das Gemeindefinanzierungsgesetz. Zum anderen haben Frau Dr. Diemert und die Vertreter der IHKen erwähnt, dass der Stärkungspakt auch im Gesamtpaket eine Rolle spielt. Da sehen wir im Moment im Zuge der Konsolidierung der Kommunen im Zusammenhang mit dem Stärkungspakt, der neben den Zuweisungen über die Verbundquote über das Gemeindefinanzierungsgesetz natürlich hinausgeht, dass gerade die Grundsteuer B massiv erhöht wird. Ich zitiere hier zum Beispiel aus der Zeitung des Bundes der Steuerzahler – das ist die Ausgabe vom Januar 2013 –: „Hinter vorgehaltener Hand spricht man schon von Hebesätzen jenseits der 1.000 Prozentpunkte.“

Ob die Ausrichtung der kommunalen Finanzierung und auch des Stärkungspaktes in dem Sinne erfolgen soll, dass die Konsolidierung auf die Bürger abgewälzt wird, möchte ich von Frau Dr. Diemert, vom Vertreter des Städte- und Gemeindebundes NRW, vom Vertreter des Landkreistages NRW, von Herrn Prof. Dr. Deubel sowie von Herrn Rappen und Herrn Mainz bzw. Herrn Schönberger wissen. Darüber hinaus möchte ich wissen, ob in diesem Zusammenhang eventuell eine Deckelung des Hebesatzes sinnvoll wäre, um künftige Auswüchse in finanziellen Notsituationen nicht noch weiter auf die Bürger abzuwälzen.

Herr Rappen, Sie erwähnten, dass bei der Verbundquote mehr Transparenz hergestellt werden müsste. Haben Sie dazu konkrete Vorstellungen, oder was müsste Ihrer Meinung nach getan werden, um diese Transparenz zu erreichen? – Vielen Dank.

André Kuper (CDU): Vielen Dank auch von meiner Seite an die Sachverständigen. – Wir haben von allen übereinstimmend gehört, dass die Finanzmittel für die Kommunen in NRW nicht ausreichen. In diesem Zusammenhang ist eigentlich von allen auf die Verbundquote eingegangen worden, die zwischen 1981 und 1986 von 28,5 % auf die heutigen 21,83 % gesenkt worden ist.

Vorhin ist insbesondere in der Stellungnahme von Herrn Rappen angeregt worden, stärker auf eine aufgabenorientierte Bemessung als neue Orientierungsgröße einzugehen. Wie sehen das die kommunalen Spitzenverbände? – Weitere Fragen stelle ich gleich.

Ina Scharrenbach (CDU): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich habe eine Frage an Herrn Hamacher und Herrn Rappen. Sie haben ausgeführt, dass Sie sich Gedanken über den kommunalen Aufgabenkatalog machen, beziehungsweise hat der Städte- und Gemeindebund in seiner Stellungnahme Bezug genommen auf eine Überlegung, kostenträchtige Aufgaben zurückzuführen. Deswegen möchte ich Sie beide fragen, ob es Ihrerseits konkrete Vorstellungen bezüglich dieser kommunalen Aufgaben gibt, die man entschlacken bzw. zurückführen könnte.

Eine weitere Frage geht an Frau Hötte. Ich habe in Ihrer Stellungnahme eine Beurteilung der geplanten Änderung des § 13, Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für die Landschaftsverbände, vermisst. Hier soll Absatz 2 neu geregelt werden: „Erreicht oder überschreitet die Umlagekraftmesszahl die Ausgangsmesszahl, so erhält der Landschaftsverband keine Schlüsselzuweisung.“ Wir wüssten gerne Ihre Meinung dazu, welche Auswirkungen das auf die Landschaftsverbände hätte. – Vielen Dank.

Kai Abruszat (FDP): Auch von unserer Fraktion ein Dank an die Sachverständigen für ihre Beiträge heute und die schriftlichen Stellungnahmen. – Ich möchte Herrn Prof. Dr. Deubel zwei Fragen stellen, verbunden mit der Bitte, es noch etwas zu vertiefen. Sie haben die systematische Übernivellierung des Soziallastenansatzes ausgeführt. Sie haben den Multiplikator auf 6,62 taxiert. Uns würde interessieren, welche Indikatoren oder Indikatorenbündel aus Ihrer Sicht realistisch und geeignet wären, die sozialen Lasten im GFG-System insgesamt abzubilden und angemessen zu berücksichtigen, und welche Umstellungen in der Gemeindefinanzierung nötig wären, um die Zahl der Bedarfsgemeinschaften doch zu einem allgemeinen Indikator für die Soziallasten zu machen. Ich denke dabei insbesondere an die Idee, die Eingliederungshilfe in der Teilschlüsselmasse für Landschaftsverbände zu berücksichtigen. Es wäre nett, wenn Sie dazu noch etwas sagen könnten.

Ich habe noch Fragen an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Es hat heute mit Blick auf den Fußball sehr sportlich angefangen, und dann hat es sich sehr stark auf die Diskussion um die Hauptansatzstaffel fokussiert. Das ist auch nicht verwunderlich. Denn letztendlich ist es der größte Teil der GFG-Mittel, der dort vergeben wird.

Es ist mehrfach das Urteil des Landesverfassungsgerichts in Sachsen-Anhalt rezipiert, ausgelegt und gedeutet worden. Ich glaube, wir sollten das an dieser Stelle noch einmal vertiefen, auch weil die Volumina, über die wir bei der Hauptansatzstaffel reden, so sind, wie sie beschrieben sind. Deswegen hätte ich gerne gewusst, ob Sie noch zusätzliche Ausführungen zu diesen Skaleneffekten und den wachsenden Verwaltungsgrößen machen können. Ich glaube, dass es sehr vorteilhaft wäre, den Blick auf die Betriebswirtschaft zu legen; Stichwort: wachsende Verwaltungsgröße einerseits, Realisierung der Skaleneffekte andererseits. Und sinken die Kosten je

Einwohner, oder steigen die Kosten je Einwohner? Das ist die entscheidende Frage. Es wäre nett, wenn Sie das noch einmal darlegen könnten.

Insbesondere Frau Dr. Diemert – darauf können aber auch Herr Hamacher und Herr Dr. von Kraack darlegen – möchte ich bitten, in diesem Zusammenhang auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Einwohnerveredelung einzugehen. Ich glaube, das kann man in diesem Punkt intensivieren, zumal wir das in der letzten GFG-Anhörung so nicht gemacht haben.

Mario Krüger (GRÜNE): Auch von unserer Seite vielen Dank an die Sachverständigen, dass sie sich zum Beratungsverfahren in Sachen „GFG 2013“ hier eingebracht haben. – Ich möchte auf die Stellungnahme von Herrn Prof. Deubel eingehen. Sie schreiben auf Seite 5: „Obwohl dem Land spätestens seit dem Herbst 2011 klar sein muss, dass das jetzige Verteilungssystem schwerwiegende verfassungsrechtliche Mängel aufweist, sind im GFG 2013 gegenüber der Struktur des GFG 2012 keine Korrekturen vorgesehen.“

Sie führen weiterhin aus: „Stattdessen ist – offensichtlich um nochmals Zeit zu gewinnen – ein weiteres Gutachten in Auftrag gegeben worden. Die Vorlage dieses Gutachten wird zwar von der Landesregierung noch für dieses Quartal angekündigt, seine Ergebnisse sollen sich allerdings frühestens auf das GFG 2014 auswirken.“ Ich habe in Erinnerung, dass dieses Gutachten, von dem hier die Rede ist, auch von den kommunalen Spitzenverbänden angeregt und begrüßt worden ist.

Herr Prof. Deubel, macht es eigentlich Sinn, dass wir uns als Politiker hier im Landtag mit dem Gutachten beschäftigen? Nach Ihren Ausführungen ist dies offensichtlich nicht der Fall. Oder sollte man in diesem Zusammenhang die entsprechenden Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts zum GFG 2011 abwarten, die wahrscheinlich im Herbst dieses Jahres kommen werden?

Vorsitzender Christian Dahm: Vielen Dank. – Weitere Wortmeldungen vonseiten der Abgeordneten liegen mir nicht vor. Ich schlage Ihnen vor, die Beantwortung seitens der Sachverständigen wieder in der Reihenfolge des Tableaus vorzunehmen. Bitte schön, Frau Dr. Diemert.

Dr. Dörte Diemert (Städtetag NRW, Köln): Herr Körfges hat darum gebeten, zu erläutern, wie die Diskussion in der ifo-Kommission mit Blick auf den Soziallastensatz war, und hat über etwas abweichende Wahrnehmungen berichtet. Ich gebe zu, Herr Körfges, auch mich hat dieses Gefühl ein wenig beschlichen. So ist das, wenn die Wortprotokolle nicht mehr existieren.

Ich erinnere mich allerdings, dass die Diskussion um den Hauptansatz natürlich kontrovers geführt worden ist, unter anderem deshalb, weil das ifo-Institut auch mit Datenproblemen zu kämpfen hatte. Es hat Umstellungen im Bereich der Sozialhilfe gegeben, die die Datenbestände an der Stelle beeinflusst haben. Das ifo-Institut selbst ist nach seinen Analysen – das kann man im Gutachten nachlesen – zu einem Wert von etwas über 11 gekommen. Ich meine, dass es 11,2 gewesen sind. Das müsste

ich aber noch einmal genau nachlesen. Es war sich allerdings nicht ganz sicher, was die Interpretation dieses Ergebnisses anging, und hat vermutet, dass der Grund darin liegen könne, dass die Datengrundlagen noch umstellungsbedingt verzerrt seien. Daraufhin hat es ausdrücklich in das Gutachten hineingeschrieben, dass man deshalb innerhalb einer sehr kurzen Frist – meines Erachtens sind drei bis fünf Jahre genannt worden – noch einmal genau nachsehen muss und das neu analysieren muss.

Vor diesem Hintergrund hat das ifo-Gutachten selbst den alten Wert, der bis dato im Finanzausgleichsystem existierte, weitgehend unverändert fortgeschrieben. Das waren früher 3,9 Normeinwohner je Bedarfsgemeinschaft. Dann hat das ifo-Institut gesagt: Wir trauen uns, eine leichte Erhöhung auf 4,2 vorzunehmen, aber bei dem Rest muss man noch einmal genau hingucken.

Das ifo-Gutachten erschien 2008. Der Diskussionsprozess hat sich relativ lange hingezogen, und nach einer geraumen Weile hat es dann in der ifo-Kommission die Vorlage neuer Berechnungen gegeben, um die wir als Kommission gebeten hatten. Denn der Auftrag der Gutachter war eindeutig. Diese Ergebnisse sahen dann anders aus und lagen sehr nah an dem, was das ifo-Gutachten schon auf der Basis älterer Daten berechnet hatte. Gemäß ifo-Gutachten waren das wie gesagt etwas mehr als 11. Die neuen Berechnungen sprachen dann von 12,4 Normeinwohnern.

Insoweit war das Ergebnis nicht ganz überraschend und bestätigte die Zahlen, die das Gutachten an der Stelle vorgelegt hatte, die sich allerdings wegen dieser Datenunsicherheiten noch nicht in den Empfehlungen wiederfanden.

Zum Flächenansatz und der Frage, ob es sich hierbei nur um eine Rechtsanwendung handelt. Ich habe die neue Stellungnahme von Herrn Deubel auch erst gerade hier vorne zur Kenntnis nehmen und lesen können. Deswegen kann ich diesbezüglich nicht ins Detail gehen.

Im Grundsatz muss man sagen, dass das Gesetz an der Stelle zwei Tatbestandsmerkmale enthält, zum einen einen Indikator, nämlich die überdurchschnittliche Fläche, und zum anderen eine Gewichtung. Die erste Frage, die sich mir aufdrängen würde, wäre, wie diese Gewichtung berechnet worden ist. Wenn sie auf der Basis der jetzt kritisierten Durchschnittsfläche berechnet worden ist, dann ist das System insgesamt stimmig.

Ich nenne mal ein Beispiel: Wenn ich den Erklärungswert einer Familie berechne, dann zu dem Ergebnis 8 komme und im Nachgang feststelle, dass der Indikator „Familie“ nicht richtig ist, weil ich auf das einzelne Familienmitglied abstellen muss – und eine Familie hat in der Regel vier Mitglieder –, dann kann ich nicht einfach hingehen und sagen: Ich knüpfe jetzt an das einzelne Familienmitglied an, lasse aber die Gewichtung von 8 bestehen. – In dem Fall muss ich eine neue Berechnung machen und fragen, wie der Erklärungswert des einzelnen Familienmitglieds ist. Dann würde man vielleicht bei 2 landen, also bei einem Viertel des alten Wertes.

Man müsste somit genau hingucken, ob die beiden Parameter tatsächlich nicht sauber aufeinander abgestimmt sind oder, wenn sie es sind, ob lediglich die Gesetzgebung missverständlich ist.

Der dritte Punkt betraf die Frage nach der Regressionsanalyse und den Alternativen. Die Regressionsanalyse ist auch schon in der ifo-Kommission kritisch hinterfragt worden, weil sie versucht, Kostenstrukturen, wie sie vorgefunden werden, zu erklären. Sie ist nicht normativ, indem sie sagt: „So und so müssen die Kosten bei den Kommunen sein“, sondern sie analysiert Vorhandenes.

Weil wir eine hohe Anzahl an Gemeinden haben, funktioniert das. Allerdings funktioniert es nicht, wenn man nur wenige Mitglieder hat, die analysiert werden, weil die einzelne Kommune sonst die Ergebnisse beeinflussen könnte. Bei ganz vielen Analyseobjekten funktioniert es jedoch.

Die Kritik ist dabei immer, dass nur analysiert wird, was vorhanden ist, und dass man im Ergebnis zu denselben Ergebnissen kommt. Spannend ist, dass diese Kritik immer dann angeführt wird, wenn die Ergebnisse einem nicht gefallen, wie beim Hauptansatz, während sie bei anderen Ergebnissen, beispielsweise beim Flächenansatz, dankbar umgesetzt worden sind.

Das Problem ist: Welche Alternativen gibt es? – Es gibt immer wieder die Diskussion – diese ist auch von Herrn Rappen befördert worden – darüber, ob man nicht den Bedarf normativ bestimmen kann. Das heißt, man würde nicht von dem ausgehen, was vorhanden ist, sondern sich genau angucken, was die Gemeinden eigentlich für die einzelnen Aufgaben brauchen.

Ein solches System ist in Ansätzen in Thüringen und Sachsen-Anhalt verwirklicht worden. Wir als Deutscher Städtetag gestalten die Analysen dafür immer ein bisschen mit. Ich kann Ihnen nur sagen, dass das nicht zur Befriedung beigetragen hat. Ganz im Gegenteil: Das Ergebnis sind Debatten, die Sie in Konnexitätsfällen führen und die Fragen wie diese aufwerfen: Was genau kostet eine Aufgabe? – Diese haben Sie für jeden einzelnen Aufgabenbereich einer Kommune. Dabei laufen Sie enorm Gefahr, zu standardisieren und damit die kommunale Selbstverwaltung auszuhöhlen.

Deswegen ist dieses theoretisch spannende Modell des aufgabenorientierten Finanzausgleichs in der Praxis mit enormen Stolpersteinen verbunden. Der Reiz dieses Modells liegt darin, dass man von der Debatte um die Frage, ob genügend Geld im Topf ist, Abstand nehmen kann. Damit ist die Hoffnung verbunden, das Geld für die Aufgaben, die ich wahrnehme, zu bekommen. Wir als Städtetag haben davon bisher die Finger gelassen und gesagt: Das hat so viele Nachteile, dass wir diesen Weg nicht beschreiten wollen.

Herr Stein hatte die strukturelle Lücke „Gesamtpaket“ angesprochen und insbesondere die Grundsteuer B thematisiert. Die Grundsteuer B blickt auf eine lange Diskussion zurück. Es gibt eine ganze Reihe von Vertretern – auch in der Wissenschaft –, die sagen, die Grundsteuer B sei eigentlich ein perfektes Instrument zum Austarieren zusätzlicher Bedarfe der Kommunen. Wenn die Kommune sich mehr leisten will, sollen die Bürger vor Ort auch an den dadurch entstehenden Kosten beteiligt werden. Und wie macht man das besser, als die Grundsteuer B, die von den vor Ort lebenden Einwohnern bezahlt wird, einzuführen?

Das funktioniert dann nicht mehr, wenn es sich nicht um Aufgaben handelt, die vor Ort in der Kommune selbst gestaltbar sind, und wenn die Kosten weitgehend fremdbestimmt sind. Denn dann wird ein Ventil für die Finanzierung eigentlich an anderer Stelle veranlasster Aufgaben und Ausgaben geschaffen, und damit werden die Kommunen und letztlich auch die Bürger ein Stück weit zu Ausfallbürgen.

Gleichwohl muss man sagen, dass die Grundsteuer B eine klassische kommunale Steuer mit einer Hebesatzautonomie der Gemeinden ist, und deswegen muss es einer Gemeinde selbstverständlich auch möglich sein, Hebesätze anzuheben, wenn sie sagt: Ich möchte das, ich brauche das, um einen Haushaltsausgleich hinzubekommen.

Dabei genau zu differenzieren, was fremdbestimmt bzw. -verursacht und was eigenbestimmt ist, ist extrem schwierig. Die Debatte erleben wir auch, wenn es um die Kommunalverschuldung geht. Deswegen wird man diesbezüglich wahrscheinlich nicht sauber abgrenzen können.

Herr Abruszat hatte die Bitte geäußert, noch einmal etwas zum Hauptansatz zu sagen; Stichwort „Skaleneffekte“. Die Debatte um den Hauptansatz ist unendlich lang. Und der Hauptansatz ist sicherlich ein Instrument, das zunächst einmal Fragen aufwirft, wenn man es sich anschaut. Wenn jemand das erste Mal mit dem Finanzausgleich zu tun hat, dann stellt er sich natürlich die Frage: Warum ist denn ein Einwohner in einer größeren Kommune mehr wert als in einer kleineren Kommune? Das ist doch ungerecht.

Man muss dazu natürlich sagen, dass Kommunen unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen und es umgekehrt genauso ungerecht wäre, wenn Sie hingehen und von dem einen Beteiligten eine bestimmte Aufgabenwahrnehmung verlangen, ihm ein bestimmtes Entgelt dafür geben und dem nächsten Beteiligten dasselbe Entgelt geben, von diesem aber verlangen, dass er viel mehr dafür machen muss.

Das heißt, wir haben gerade bei größeren Städten eine ganze Reihe von zentralen Aufgaben, die für das Umland wahrgenommen werden. Wir haben eine ganze Reihe von Ballungskosten, die entstehen. Immer wieder wird argumentiert, eigentlich müsste die Aufgabenwahrnehmung doch günstiger werden. In manchen Bereichen trifft das auch zu, und da gibt es Skaleneffekte.

Es gibt allerdings auch gegenläufige Effekte, die damals auch in der ifo-Kommission diskutiert worden sind. Es gibt beispielsweise den Effekt, dass eine Zusammenballung von Menschen – und Sie können diese Agglomerationen nicht einfach abschaffen und alles zurückdrehen – zwangsläufig bestimmte Kosten nach sich zieht. Es gibt nun einmal Städte in Nordrhein-Westfalen, die eine gewisse Größe haben.

Das fängt im Sicherheitsbereich bei Recht und Ordnung an, reicht über Verkehrsinfrastruktur und schlägt sich im Gesundheitsbereich nieder und, und, und. Das finden Sie im Übrigen auch im privatwirtschaftlichen Bereich. Die Mieten steigen extrem an, und gerade in solchen Ballungszentren gibt es von niedrig qualifizierten Arbeitnehmern einen hohen Zuzug. Denn es gibt dort eher die Möglichkeit Beschäftigungsverhältnisse zu suchen und zu finden.

Das ist vielfach mit der Folge beschrieben worden, dass Sie hier höhere Ausgaben haben, teilweise bedingt durch andere Aufgaben, aber auch durch solche Ballungskosten. Die Frage ist jetzt, wie diese im Finanzausgleichssystem abzubilden sind. Alle Länder bilden diese Kosten auf unterschiedlichen Wegen ab. Die meisten arbeiten mit einer Hauptansatzstaffel. Es gibt aber auch ein paar andere Ansätze.

Das Spannende ist, dass sich dieser Effekt, dass Ausgaben und Kosten mit der Gemeindegröße zunehmen, auch in Ländern außerhalb Deutschland beobachten lässt, die über kein Finanzausgleichssystem verfügen. Das Argument, es werde nur abgebildet, was schon vorhanden ist, hinkt somit ein Stück weit.

Ich gehe noch ganz kurz auf die Verfassungsmäßigkeit ein. Ich glaube, das ist dann alles von meiner Seite. Es wird natürlich immer mit Art. 3, dem Gleichbehandlungsgrundsatz, argumentiert. Als Juristen wissen Sie aber, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz gebietet, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Wenn Sie mehr Aufgaben und Kosten in bestimmten Strukturen haben, müssen Sie das auch abbilden, sonst würden Sie die Einwohner, die in den Städten leben, ungleich behandeln, weil Sie von der Stadt verlangen würden, noch mehr über eigene Steuereinnahmen selbst zu bezuschussen.

Das ist im Übrigen ein Effekt, der im ifo-Gutachten sehr schön untersucht worden ist. Das ifo-Gutachten hat im Ergebnis gesagt: Wenn man bei den fiktiven Hebesätzen überhaupt über Unterschiede und Differenzierungen nachdenken könnte, dann müsste man hingehen und bei den kleineren Gemeinden höhere Hebesätze einführen.

Ich glaube, verfassungsrechtlich hat die Hauptansatzstaffel Bestand. Sie ist mehrfach beim Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen gewesen und hat dort sämtliche Prozesse überlebt. Wenn Sie das näher interessiert, kann ich Ihnen dazu gerne noch Materialien zur Verfügung stellen.

Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund NRW, Düsseldorf): Herr Körfges, Sie hatten nach einer Einschätzung der Regressionsanalyse gefragt. Ich sage ganz offen: Ich habe ein ambivalentes Verhältnis dazu. Mir ist auf der einen Seite klar, dass das ein valides finanzwissenschaftliches Instrument ist, das in unterschiedlichsten Zusammenhängen eingesetzt wird. Auf der anderen Seite verstehe ich es nur bedingt, und deshalb begegne ich diesem Instrument immer mit ein bisschen Misstrauen. Eines habe ich aus der ganzen Diskussion gelernt – und da beziehe ich mich auf einen Satz, den Herr Prof. Deubel einmal aufgeschrieben hat –: Die Regressionsanalyse ist keine Maschine, die man vorne mit Daten füttert und die dann hinten ein fertiges GFG auswirft. – Das heißt, wir dürfen, so valide dieses Instrument auch sein mag, trotzdem nicht unseren gesunden Menschenverstand zu Hause abgeben uns sagen: Das wird schon richtig sein, was da hinten rauskommt. – Vielmehr muss man es kritisch hinterfragen.

Eine Regressionsanalyse kann Aussagen über bestimmte Zusammenhänge liefern. Sie erklärt aber nicht immer unbedingt, warum diese so gegeben sind, wie sie gegeben sind. Spätestens da stellt sich uns die Aufgabe, zu fragen: Warum ist das denn

so? Muss das denn so sein? Oder gibt es möglicherweise auch andere Erklärungszusammenhänge?

Wenn mir dann jemand nach einer Regressionsanalyse erklären würde, dass es im Durchschnitt im Winter wärmer ist als im Sommer, dann würde ich zumindest Zweifel anmelden, und das erwarte ich auch hier vom Haus. Wenn die Regressionsanalyse auswirft, dass ein Schüler im Ganzttag fünfmal so hohe Kosten verursacht wie einer im Halbttag, dann ist der Punkt gekommen, an dem man fragen muss: Moment, da kann doch irgendetwas nicht stimmen. – Alle, die sich vor Ort damit beschäftigen, erzählen mir etwas anderes und sagen: Nie und nimmer gibt es da so eine Kostendifferenz.

Deswegen meine ich, dass man durchaus – das meine ich, obwohl dieses Instrument wissenschaftlich sicherlich valide ist – gut beraten ist, sich diesbezüglich einen kritischen Geist zu bewahren, immer wieder nachzufragen und über Alternativen nachzudenken. Den Ansatz von Herrn Rappen – damit möchte ich auch direkt die Frage von Herrn Kuper beantworten –, über einen aufgabenorientierten Ansatz der Ermittlung der Kosten nachzudenken, halte ich durchaus für verfolgungswert. Allerdings hat Herr Rappen selber ausgeführt, dass die Wissenschaft dafür teilweise noch Instrumente liefern muss, damit man es praktisch umsetzen kann. Die Kollegin hat gerade schon beschrieben, dass die Versuche in der Vergangenheit nicht immer unbedingt von Erfolg gekrönt waren. Das muss man dann auch ganz offen sagen.

Zum Thema „Flächenansatz“ möchte ich nur Folgendes sagen: Ich hätte es von mir aus gar nicht angesprochen, weil ich es in der Tat für ein Umsetzungsproblem halte. Aber wenn man sich die Formulierung des Gesetzestextes anschaut, so sieht man, dass da ziemlich sinngemäß drinsteht: In den Genuss des Flächenansatzes kommen diejenigen, bei denen der Quotient aus Gemeindefläche und Einwohnerzahl über dem Landesdurchschnitt liegt. – Dann wäre mir eine andere praktische Umsetzung als die vom Land gewählte näher gewesen. Wenn mir jemand gesagt hätte: „Berechne mal den Landesdurchschnitt“, dann wäre ich hingegangen und hätte gesagt: Okay, das Land hat soundso viel Fläche und 17,9 Millionen Einwohner. – Dann hätte ich das dividiert und wäre auf einen Wert gekommen. Auf die Idee, die Einzelwerte der Kommunen zu addieren und dann durch 369 zu teilen, wäre ich offen gestanden gar nicht gekommen. Mehr möchte ich an der Stelle auch gar nicht sagen. Denn man sollte kein Urteil fällen, solange man nicht alle Fakten kennt. Allerdings ist es so, dass mir der erste Weg spontan einleuchtet, und ich würde sogar sagen, dass das die richtige Art ist, den Auftrag des Gesetzgebers umzusetzen. Der gewählte Weg hingegen erscheint mir zumindest deutlich erklärungsbedürftig, und bislang hat mir noch keiner so richtig erklären können, warum der richtig und der andere falsch sein soll.

Herr Stein, Sie haben das Thema „Grundsteuer B“ und die Frage aufgeworfen, ob es denn richtig sein kann, dass die Konsolidierung auf dem Rücken der Bürger erfolgt. Ich sage einmal ganz platt: Die wird letztendlich immer auf dem Rücken der Bürger erfolgen. Sie können sich letztlich aussuchen, ob das über die Grundsteuer B geht oder ob das Land in die Bresche springt und nachher andere Steuern erhöht werden. Vom Grundsatz her würde ich aber nicht sagen, dass das verkehrt ist. Denn letztlich

geht es um die Frage, wer die in Anspruch genommenen öffentlichen Leistungen bezahlen soll. Und das können nur die Bürger sein.

Wenn der Kollege Oebbecke bei verschiedenen Gelegenheiten immer wieder das als das Mittel der Wahl propagiert und gesagt hat: „Es ist doch ganz einfach. Dann müssen die Kommunen so lange die Grundsteuer B erhöhen, bis die Haushalte wieder ausgeglichen sind.“, dann sind diese Vorschläge immer auf Sympathie gestoßen. Er hat dann immer gesagt: Ich wusste bis vor Kurzem gar nicht, wie hoch meine eigene Grundsteuer ist, und wenn ich meine Nachbarn gefragt habe, dann haben auch die mir gesagt, dass sie es nicht wussten. Offensichtlich ist die noch gar nicht fühlbar genug und leistet keinen ausreichenden Finanzierungsbeitrag für die öffentlichen Leistungen. – Jetzt, da das tatsächlich greifbar wird – zumindest in den Stärkungspaktkommunen –, formiert sich natürlich der Widerstand. Da merken die Leute schon, dass es ans Portemonnaie geht.

Allerdings sage ich ganz deutlich: Die Alternative besteht in einer Kreditfinanzierung, und Kreditfinanzierung heißt im Grunde genommen nur, dass nicht die Generation, die die Leistung in Anspruch nimmt, diese finanziert, sondern zukünftige, die sich gegen die Sache nicht wehren können. Das kann nicht die Alternative sein. Daher halte ich auch nichts davon, dort einen Deckel einzuziehen und zu sagen: Damit bewahren wir alle davor, dass höhere Sätze genommen werden. – Das muss letztlich eine Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung bleiben.

Ich sehe gleichwohl die Sorge, die auch in den Beiträgen anderer Sachverständiger geäußert wurde, dass wir mit unseren Sätzen irgendwann nicht mehr konkurrenzfähig sein werden. Das ist bei Unternehmen, die mobil sind, eher spürbar als bei Bürgern. Unternehmen sind eher bereit, sich wegen der hohen Grundsteuer einen anderen Firmenstandort zu suchen. Bürger hingegen suchen sich nicht so leichtfertig einen anderen Wohnort. Aber irgendwo sind Grenzen erreicht, und viele der Stärkungspaktkommunen sagen mir bereits heute: Wir haben das Gefühl, dass wir diese Grenze langsam erreichen. – Und dies gilt völlig unabhängig davon, ob Verwaltungsgerichte diese Grenzen noch als rechtlich zulässig erachten oder nicht. Es werden aber langsam Schmerzgrenzen erreicht, und dann signalisieren die Bürger: Wenn die Grundsteuer so hoch bleibt, braucht ihr euch beim nächsten Mal gar nicht erst zur Wahl zu stellen. – Dann sind Schwellen überschritten. Das ist ein Problem und zeigt, dass wir uns in einer Situation befinden, aus der wir aus eigener Kraft nicht mehr herauskommen.

Frau Scharrenbach hatte den Hinweis aufgegriffen, dass wir die Rückführung von Aufgaben oder Standards vermissen, und nach unseren Vorschlägen in diesem Zusammenhang gefragt. An der Stelle werde ich wie in der Vergangenheit passen, und zwar aus einem einfachen Grund. Ich, Claus Hamacher, hätte eine ganze Reihe von Vorschlägen, die wir gerne einmal unter vier Augen diskutieren könnten. Das sind aber keine Vorschläge, die sozusagen konfliktfrei und konsentiert sind. Bei jedem Vorschlag, den ich Ihnen heute unterbreiten könnte, würde sofort eine Gruppe Betroffener aufspringen und sagen: Selbstverständlich müssen wir sparen, aber doch bitte nicht an dieser Stelle.

Aber genau dieser Prozess findet in den Stärkungspaktkommunen statt, wo eben diese Entscheidungen getroffen werden müssen. Darauf lassen sich auch keine all-gemeingültigen Antworten geben. Vor Ort werden unterschiedliche Lösungen gefun-den, aber ich meine, dass es nicht alleine Aufgabe der kommunalen Seite ist, hier Vorschläge zu unterbreiten. Vielmehr obliegt dies auch der Verantwortung eines Landesgesetzgebers, der keine ausreichende Finanzausstattung zur Verfügung stellt, selber zu sagen, welche Aufgaben er denn als so prioritär erachtet, dass sie auf jeden Fall auch noch künftig wahrgenommen werden sollten, und wo er sich vor-stellen kann, die Kommunen zu entlasten. Nur mit dem Finger auf uns zu zeigen und zu sagen: „Macht mal Vorschläge, aber wenn die uns nicht passen, dann bleibt es beim Status quo“, ist an der Stelle meiner Meinung nach zu wenig.

Herr Abruszat, Sie haben die Hauptansatzstaffel angesprochen. Ja, die Regressi-onsanalyse zeigt einen Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte auf der einen Seite und Ausgaben auf der anderen Seite, aber – und das haben wir eben in der Diskussion auch gehört – sie beantwortet nicht die Frage, warum das so ist. Das ist wieder der Punkt, auf den ich gerade hingewiesen habe und an dem wir unseren ei-genen Grips anstrengen und die Frage beantworten müssen. Das, was ich in mei-nem Eingangsstatement ausgeführt hatte, war im Prinzip nur, dass die bisher be-kannten Erklärungsmuster nicht mehr taugen, und darauf hat auch der Verfassungs-gerichtshof Sachsen-Anhalt hingewiesen. Darauf hat auch das Bundesverfassungs-gericht hingewiesen und gesagt: Diese Frage müsst ihr klären lassen.

Das, was ich eben von Herrn Rappen andeutungsweise zum Thema „Demografiefak-tor“ gehört habe, bestätigt im Grunde genommen nur, dass wir im Moment keine wis-senschaftlich gesicherten Erkenntnisse weder in die eine noch in die andere Rich-tung haben. Die andere Lösung würde lauten: Je größer die Fläche, desto größer die Kosten. – Aber solange ich diese gesicherten Erkenntnisse weder in die eine noch in die andere Richtung habe, finde ich es problematisch, von der Grundsatzposition ab-zuweichen, dass jeder Einwohner erst einmal gleich viel zählt. Ich erachte dies im Moment als erklärungs- und rechtfertigungsbedürftig und sehe diese Rechtfertigung im Moment nicht in ausreichendem Maße gegeben. Daher würde ich – Sie sind ein politisches Gremium und nicht der Verfassungsgerichtshof, der das zu entscheiden hat – jenseits der Beantwortung der Frage der Verfassungsmäßigkeit – diese ist in der Vergangenheit immer dahin gehend beantwortet worden, dass die Grenzen des gesetzgeberischen Ermessen nicht überschritten wurden – einfordern, dass sich der Landtag darüber Gedanken macht, ob diese Position in der Sache noch gerechtfertigt ist.

In diesem Zusammenhang darf ich noch einmal kurz auf die Bemerkung der Kolle-gen zu den Aufgaben eingehen. Diese unterscheiden sich eben nicht in der Sache. Wenn ich die beiden Ebenen „kreisangehörige Städte“ und „Gemeinden und Kreise“ zusammennehme und den Aufgabenbestand mit dem der kreisfreien Städte vergleiche, dann sehe ich dort keine signifikanten Unterschiede, die diese Schlussfolgerung rechtfertigen würden. Dinge, die dann fürs Umland wahrgenommen werden, sind keine, die irgendwo als gesetzliche Pflicht normiert sind, sondern basieren auf freiwilligen Entscheidungen der entsprechenden Gebietskörperschaften, auf die diejenigen, die zur Mitfinanzierung herangezogen werden sollen, überhaupt keinen Einfluss ha-

ben. Also, wenn irgendeine Großstadt beschließt, eine große Philharmonie vorzuhalten, dann kommt als Nächstes unter Verweis auf das Sächsische Kulturraumgesetz die Forderung, dass sich das Umland doch bitte an der Finanzierung beteiligen sollte. Aber an der Entscheidung, ob dafür Geld ausgegeben werden sollte oder nicht, sind die kreisangehörigen Städte und Gemeinden selbstverständlich nicht beteiligt. Und das passiert unserer Auffassung nach irgendwie nicht zusammen.

Dr. Christian von Kraack (Landkreistag NRW, Düsseldorf): Herr Körfges hatte nach dem Flächenansatz gefragt. Ja, es ist ein Problem der Rechtsanwendung. Das Gesetz ist in Ordnung. Wir kennen selbstverständlich das ifo-Gutachten, auf das auch die Gesetzesbegründung aufmerksam macht, und dort steht natürlich, entsprechend Rheinland-Pfalz vorzugehen. Das wäre analog. Aber auf Seite 121 des ifo-Gutachtens wird ausgeführt, wie das entsprechend stattgefunden hat, und dort wird ausführlich und ausdrücklich das rheinland-pfälzische Modell dargestellt. Da heißt es – und dem entspricht auch § 8 Abs. 7 Satz 1 des GFG –: Dabei ist die landesdurchschnittliche Fläche der Gemeinde je Einwohner zu ermitteln. Davon ist die landesdurchschnittliche Fläche je Einwohner zu subtrahieren. Ist dieses Ergebnis positiv, wird der Gemeinde ein Flächenansatz zugebilligt. Ist es negativ, wird der Gemeinde kein Flächenansatz zugebilligt. Was die Zubilligung angeht, so soll dabei die in der Regressionsanalyse – und das ist die Aufgabe der Regressionsanalyse – ermittelte Gewichtung auf den Teil der über dem Landesdurchschnitt je Einwohner liegenden Fläche der Gemeinde Anwendung finden.

Das ist das, was in der Umsetzung von § 8 Abs. 7 Satz GFG weder in 2012 erfolgt ist noch nach der zweiten Modellrechnung 2013 vorgesehen ist. Es ist ein Umsetzungsproblem. Es ist entsprechend Rheinland-Pfalz zu lösen. Aber der ifo-Gutachter sagt nicht nur, dass es grob analog zu erfolgen hat, sondern er sagt genau, wie es zu erfolgen hat. Das finden Sie auf Seite 41 des Abschlussberichts der ifo-Kommission ganz ausdrücklich. Insofern ist es aus unserer Sicht total wasserdicht. Der Gesetzgeber hat das richtig umgesetzt. Es muss jetzt auch durch die Verwaltung richtig erfolgen.

Was die Regressionsanalyse als Mittel angeht, so haben wir uns als Landkreistag ständig zu gängigen mathematischen Verfahren bekannt. Wir werden jetzt nicht den Kampf gegen bestätigte allgemeine Verfahren aufnehmen, aber man muss sie – das hat auch Kollege Hamacher gesagt – reflektiert verwenden. Ein Beispiel ist der Hauptansatz. Die Regressionsanalyse weist auf der Grundlage der tatsächlichen Ausgaben von Kommunen von Nordrhein-Westfalen nach, dass mit wachsender Größe tatsächlich höhere Ausgaben getätigt werden. Die können Sie auch gewichten. Das sagt die Regressionsanalyse. Aber ob das irgendwie dadurch erklärt werden kann, dass die Größe gewachsen ist, sagt die Regressionsanalyse nicht. Wir müssen uns also überlegen: Entspricht die tatsächliche Ausgabe einem tatsächlichen Bedarf, oder sind es nicht einfach Ineffizienz, der politische Wunsch oder andere Dinge, die hierfür der Grund sein können? Deswegen darf man die Regressionsanalyse nur als Werkzeug betrachten und reflektiert nutzen.

Herr Stein hatte bezüglich der Grundsteuer B gefragt, ob wir mit ihr Kosten auf die Bürger abwälzen. Ja, mit ihr werden die Dinge genauso auf die Bürger abgewälzt wie mit allen anderen Varianten. Das hat Herr Hamacher richtig gesagt. Alles andere wäre aus unserer Sicht unverantwortlich. Die derzeitige Finanzierung der kommunalen finanziellen strukturellen Lücke über Schulden führt nur zu einer Verschiebung auf kommende Generationen, die nicht verantwortlich ist. Das ist schlicht dissozial. Es ist besser, diese Finanzierung vorzusehen. Die Grundsteuer B ist eigentlich die sozialste Form der Besteuerung, weil sie gleichermaßen sowohl Hauseigentümer als auch Mieter betrifft und diejenigen, die sozial bedürftig sind, es aus dem kommunalen Haushalt finanziert bekommen und im Endeffekt nicht selbst tragen müssen. Dass das inzwischen vor Ort zu einem Problem führt, kann nicht bestritten werden; das haben auch die Industrie- und Handelskammern ausgeführt. Das kann auch irgendwann zu einem Standortfaktor werden.

Die Grundsteuer B einfach zu deckeln, wäre überhaupt keine sinnvolle Alternative. Das würde nämlich Schulden bedeuten, und das momentane Problem der Grundsteuer-B-Erhöhen vor Ort besteht nur, weil die strukturelle Unterfinanzierung vor Ort nicht spürbar war. Das heißt, die Kommune hat genauso viel gekostet wie jetzt – vielleicht ein bisschen weniger –, aber das hat man nicht gespürt, weil man nur die Zinsen trug. Deswegen darf da auf keinen Fall eine Deckelung erfolgen.

Herr Kuper hatte nach einer stärkeren Aufgabenorientierung des kommunalen Finanzausgleichs gefragt. Natürlich ist dieses Thüringer Modell sehr intensiv diskutiert worden. Ich habe das so verstanden, dass nicht der einzelne Ausgabenbedarf bei der Verteilung in den Fokus genommen werden soll, sondern – das hat Herr Rappen gesagt, und darauf setzte wahrscheinlich die Frage von Herrn Kuper auf – dass man auf der Grundlage gucken soll, ob das, was wir jetzt verteilbare Verbundmasse nennen, stimmt. Es geht darum, zu gucken, wie die Aufgabenbedarfe tatsächlich aussehen, und zwar sowohl von Land als auch von Kommunen, und ob die Verteilung zwischen den beiden Ebenen stimmt. Ich denke, damit sollte man sich beschäftigen, und hier kann man an etwas ansetzen, was Frau Scharrenbach hinterfragt hat.

Frau Scharrenbach hat nach einer möglichen Aufgabenrückführung gefragt. Dabei wird man dann entscheiden müssen, welche Aufgaben von beiden Ebenen möglicherweise verzichtbar sind. Dabei könnte herauskommen – das hat auch Herr Rappen als mögliches Ergebnis aufgezeigt –, dass man bei den Kommunen die Aufgaben zurückführt. Dann kann der Verbundsatz unter Umständen gleich bleiben. Wir können jetzt allerdings keine Empfehlung abgeben, auf was die Kommunen verzichten können; das hat Herr Hamacher ganz zutreffend gesagt. Man könnte hier pauschal auf die AG Standards der Gemeindefinanzkommission Bund verweisen. Das können Sie natürlich nicht alleine umsetzen. Dafür muss man im Bundesrat eine Initiative starten, und dafür muss man auf Bundesebene arbeiten. Das kann man pauschal sagen, was diese kommunalen Standards angeht. In dieser großen Liste im Abschlussbericht der AG Standards der Gemeindefinanzkommission Bund findet sich einiges. Das ist keine Frage der politischen Farbenlehre. Es ist immer die allgemeine Frage kommunalinteressierter und finanzinteressierter Ressorts wie Innen und Finanzen gegen den Rest der Fachressorts. Die Fachressorts behindern alle Einsparungen. Das ist immer so.

Man wird also Prioritäten zwischen Land und Kommunen setzen müssen, und momentan stellt man fest, dass es auch im Landeshaushalt – ich möchte das jetzt gar nicht politisch priorisieren; alle Landesregierungen haben das in der Vergangenheit so gemacht – 358,4 Millionen € gibt, die zur Förderung der nordrhein-westfälischen Steinkohlenverstromung vorgesehen sind, obwohl dadurch im 47. Jahr des Strukturwandels tatsächlich nur noch die Arbeitsplätze von 20.000 Kumpels gefördert werden. Ich würde das Geld lieber direkt an die Kumpels ausschütten. Davon wären die begeistert. 358,4 Millionen € Steinkohlenverstromungsförderung sind mehr als das, was der Landesteil am Stärkungspakt pro Jahr umfasst. Das muss man auch einmal sehen. Das könnte man auch zurückführen.

Herr Abruszat hat vor dem Hintergrund der aktuellen sächsisch-anhaltinischen Rechtsprechung nach der Hauptansatzstaffel gefragt. Da stellen wir erst einmal fest, dass wir an eine verfassungsrechtliche Grenze geraten. Die Regressionsanalyse ersetzt keine Begründung, sondern muss reflektiert genutzt werden. Sie sagt lediglich, dass tatsächliche Ausgaben nach Gemeindegröße gewichtet werden können. Aber ob das Ausgabenbedarfe sind, wie es der Gesetzgeber hier fingiert, darüber sagt die Regressionsanalyse überhaupt nichts aus. Das heißt, wir haben hier eine unter Verweis auf vielfache ifo-Gutachten und Sachverständigengutachten seit 1987 und auch auf andere Länder ständig mitgeschleppte Grundthese, dass Ausgaben tatsächlicher Art Ausgabenbedarfe widerspiegeln, und diese These wird durch den Gesetzgeber nicht überprüft.

Zur Rechtsprechung ist zu sagen, dass dem Landesgesetzgeber – wie jedem Gesetzgeber – natürlich ein Ermessen zukommt, aber dieses Ermessen muss er auch ausüben. Bisher übernimmt er die These zwangsläufig unüberprüft, obwohl die These bestritten wird, und zwar nicht nur von zwei von drei kommunalen Spitzenverbänden. Sie wird auch von Sachverständigen bestritten, obwohl sich auch das Bundesverfassungsgericht – das findet sich in unserer Stellungnahme auf Seite 13 – 1992 und auch noch einmal später mit Überprüfungsaufträgen an den Bundesgesetzgeber gewandt und gesagt hat, dass die Fläche zu einem höheren Bedarf führt. Das Gegenteil ist der Fall. Das heißt, wir haben kommunale Spitzenverbände, die das bestritten. Das Bundesverfassungsgericht bestreitet es. Das Verfassungsgericht Sachsen-Anhalt bestreitet es. Die Betriebswirtschaft rät, das Ganze zumindest überprüfen zu lassen, weil es positive Skaleneffekte geben könnte und die Annahme besteht, dass Köln bei 50 % und Dahlem bei 100 % und nicht Dahlem bei 100 % und Köln bei 150 % stehen müssten. Wir fordern ja nichts anderes, als einen Einwohner mit 1 zu gewichten. Wir fordern ja gar nicht, das Ganze umzudrehen. Das muss man auch sehen.

Also, jetzt gibt es eine unüberprüfte Übernahme der These, und das ist Willkür und kein Ermessensgebrauch. Da stellen wir fest – das hat Herr Hamacher schon gesagt –, dass die Aufgaben im kreisangehörigen Raum und im kreisfreien Raum gleich sind. Jedes nordrhein-westfälische Landesgesetz und jedes Bundesgesetz, das das noch aus alten Zeiten vorsieht, sagt: Zuständig sind entweder Kreise oder kreisfreie Städte oder die Städte und Gemeinden. – Das gilt unabhängig davon, wie groß die sind. Es gibt nicht die Vorgabe, dass bestimmte Aufgaben – Kanäle sind das bekannte Beispiel – nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz nur von kreisfreien

Städten wahrzunehmen sind. Die Aufgaben sind rechtlich tatsächlich gleich verteilt, und auch die Statistiken zeigen, dass die Soziallasten in Nordrhein-Westfalen zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum tatsächlich gleich verteilt sind.

Nun werden die Soziallasten durch den Soziallastenansatz alimentiert, die zentralörtlichen Anliegen durch den Zentralansatz, die Schülerlastenbildung durch den Schüleransatz. Dann muss man sich die Frage stellen, was für den Hauptansatz tatsächlich noch übrig bleibt. Nun stellt man fest, dass die Aufgaben gleich sind. Dann gibt es positive Effekte. Das heißt, Agglomeration bedeutet Größe und bedeutet wiederum Attraktivität für Infrastrukturvorhaben und Unternehmensansiedlung. Daraus folgt eine größere Einnahmekraft auch in diesen Städten. Eine tatsächlich größere Stärke in der Einkommensteuer können Sie in der Landesstatistik bei der Einkommensteuerverteilung für die einzelnen Gemeinden ablesen. Diese positiven Effekte überwiegen anscheinend weltweit.

Frau Dr. Diemert hat richtigerweise gesagt, dass auch in Staaten, in denen es keinen Finanzausgleich gibt, die Ausgaben pro Einwohner in großen Städten höher sind als in kleineren Städten; das gilt auch pro Kopf. Der Grund könnte darin liegen, dass die überwiegend positiven Effekte dieser Agglomeration die negativen Effekte mehr als ausgleichen. Deswegen bedürfen sie nicht einer Berücksichtigung in einer Hauptansatzstaffel, und das zeigt – und damit komme ich zum Abschluss – auch die Stadtgeschichte. Städte sind entstanden, bevor ein kommunaler Finanzausgleich existierte.

(Heiterkeit)

Wenn pure Größe dazu führen würde, dass Städte wirtschaftlich unattraktiver wären als zersiedelte Dörfer auf dem Land, dann wären Städte entweder nie entstanden oder sofort wieder zerfallen. Es hat aber immer schon Städte gegeben. Sie sind zwar immer wieder zerstört worden – das waren dann exogene Ursachen –,

(Heiterkeit)

aber sie sind nicht mangels wirtschaftlicher Attraktivität aufgelöst worden. Allein das zeigt schon, dass die Hauptansatzstaffel krude ist.

Renate Hötte (Landschaftsverband Rheinland, Köln): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich hätte mich gerne auch zu den anderen Themen geäußert, aber ich werde mich auf die eine Frage beschränken, die mir gestellt wurde.

Frau Scharrenbach, Sie hatten nach der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für die Landschaftsverbände nach § 13 gefragt. Hierzu gibt es einen neuen Absatz 2. Dieser Absatz 2 ist allerdings nur ein klarstellender Hinweis. Wir als Landschaftsverbände haben damit kein Problem, weil er klarstellt, wie berechnet wird und wann ein Vollausgleich erreicht ist. Von der Methodik her ist es keine Veränderung gegenüber dem bisherigen Stand. Der Fall, dass die Umlagekraftmesszahl endlich die Ausgangsmesszahl überschreitet – bisher haben wir diesen Fall nicht gehabt –, würde voraussetzen, dass wir sehr, sehr gute Umlagegrundlagen haben. Insofern können wir sehr gut mit dieser Regelung leben.

Prof. Dr. Ingolf Deubel (Deubel Government Consulting GmbH, Bad Kreuznach): Zunächst zum Flächenansatz. Ich habe das Papier vorgelegt. Dort stehen die Ausführungen dazu und auch die Zitate drin. Es ist von der Rechtslage her eindeutig. Die Rechtslage hebt auf die landesdurchschnittliche Fläche pro Einwohner ab, und die kann man nicht ermitteln, indem man die Größe aller Gemeinden durch 396 teilt, also nur den ungewichteten Durchschnitt nimmt. Das ist in Rheinland-Pfalz nicht anders, und ifo hat sich auch auf Rheinland-Pfalz bezogen. Insofern ist die Rechtslage glasklar.

Die Frage ist: Erstens. Wie ist das entstanden? Die zweite Frage ist, ob ein anderer Parameter herausgekommen wäre, wenn man anders gerechnet hätte. Es ist so: Bei der Regressionsanalyse würde man normalerweise sagen: Ich versuche, den Zuschussbedarf einer Gemeinde anhand aller möglichen Indikatoren zu erklären, also Zahl der Einwohner, Fläche usw. Da bleibt aber immer ein unerklärter Rest übrig, und wenn dieser unerklärte Rest bei den einzelnen Gemeinden nicht in etwa gleich groß ist, dann darf man die Regressionsanalyse nicht anwenden, weil sonst Anwendungsbedingungen verletzt würden. Um sie anwenden zu dürfen, muss man sehen, dass der unerklärte Rest bei jeder Beobachtungseinheit, sprich Gemeinde, in etwa gleich groß ist. Das kriegt man nur hin, indem man nicht den absoluten Zuschussbedarf, sondern den Zuschussbedarf pro Einwohner zu erklären versucht. Wenn man das nämlich macht, dann ist der unerklärte Rest in etwa so verteilt, dass er bei den einzelnen Gemeinden statistisch gesehen vergleichbar ist. Nur deshalb wird pro Einwohner gerechnet. Das ist ökonomisch bedingt.

Dann wird das durchgerechnet, und es werden Parameter geschätzt. Die Parameter gelten auch für die spätere Rückumwandlung von Kosten pro Einwohner auf absolute Kosten. Es gibt dann keinen anderen Schätzparameter. Das heißt, die 0,42 ha/Einwohner, die gerechnet sind, bedeuten, dass ein Hektar aus der Regressionsanalyse heraus den gleichen partiellen Kosteneinfluss auf den Zuschussbedarf hat, also 0,42 ha/Einwohner mal den Kosteneinfluss eines Einwohners; das gilt für eine Gemeinde mit weniger als 25.000 Einwohner. Das ist das schlichte Ergebnis. Das heißt, auch wenn man anders gerechnet hätte, wäre kein anderer Parameter herausgekommen. Der ist also gültig und hat nichts mit der Frage zu tun, wie damals gerechnet worden ist.

Der Fehler ist damals bei der Umsetzung gemacht worden, indem man den Durchschnittswert aus den Daten pro Einwohner genommen hat. Das ist dann so gerechnet worden. Das ist dann auch von der ifo-Kommission gerechnet worden. Und auch nachdem das Gesetz 2012 kam, ist es so gerechnet worden. Im Gesetz steht aber nicht die durchschnittliche Hektaranzahl pro Einwohner der 396 Gemeinden durch 396, sondern der Landesdurchschnitt. ifo wollte das auch. Deshalb hat ifo auch auf Rheinland-Pfalz abgehoben. Das heißt, später ist niemandem in der ifo-Kommission bei den Modellrechnungen aufgefallen, dass so gerechnet wurde. Das ist authentisch. Ich weiß das. Ich habe nämlich bei denjenigen, die gerechnet haben, nachgefragt, warum das so ist. So, das ist ein schlichter Irrtum. Man glaubt, dass man es so umrechnen musste.

Noch einmal: Sie haben drei Möglichkeiten. Entweder lassen Sie das Gesetz so, wie es ist, oder Sie setzen es ordentlich um. Dann kommt es zu massiven Umverteilungen, die erheblich von den Proberechnungen abweichen. Denn dann müssen Sie mit 0,1911 ha/Einwohner als Landesdurchschnitt rechnen. Oder Sie rechnen weiter so. Dann kommen Ausgaben für Verwaltungsgerichtsverfahren auf Sie zu, mit all den möglichen Ergebnissen. Ich bin mir ziemlich sicher, dass Sie verlieren werden, wenn Sie mit dem Kopf durch die Wand wollen. Die letzte Möglichkeit ist, dass Sie den Gesetzentwurf an der Stelle ändern. Dann stehen Ihnen, sofern Sie es verfassungsrechtlich begründen können, verschiedene Möglichkeiten offen. Es darf nur nicht willkürlich sein.

Wenn Sie dann etwas festlegen – ich habe in meiner Stellungnahme 0,4257 ha/Einwohner aufgeführt; das würde bedeuten, dass es bei unter 250 Einwohnern/km² den Flächenansatz geben würde –, müssen Sie es ordentlich begründen. Sonst geht es nicht. Mir fällt ehrlich gesagt keine richtig gute Begründung ein. Allerdings ist es im Länderfinanzausgleich willkürlich festgelegt worden. Brandenburg kriegt besonders viel, Mecklenburg-Vorpommern kriegt ein bisschen weniger, und Sachsen-Anhalt kriegt ein ganz klein bisschen. Der Rest kriegt keinen Flächenansatz. Also, ich kann Ihnen nur raten. Stellen Sie es klar. Sonst kriegen Sie ein Problem.

Zur Frage einer generellen Anwendung der Regressionsanalyse. Ich bin gelernter Ökonometriker, und daher halte ich sehr viel von der Regressionsanalyse – aber nur, wenn sie richtig angewandt wird. Sie unterliegt Anwendungsbedingungen. Man kann nicht einfach Daten in den Rechner schmeißen und sagen: Stimmt schon! – Erst einmal muss man gucken, ob die Ergebnisse überhaupt statistisch signifikant sind. Zweitens muss man gucken, ob die Anwendungsbedingungen erfüllt sind. Die sind aber nicht erfüllt. Die sind schon deshalb nicht erfüllt, weil kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden zusammen in die Regressionsanalyse reingepackt werden. Ein Teil des Hauptansatzes ist sozusagen statistisches Artefakt einer falschen Zusammensetzung in der Regressionsanalyse. Wenn Sie kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden in eine Regressionsanalyse nehmen, werden Sie immer einen Hauptansatz kriegen; das ist doch klar.

Im kreisangehörigen Raum selbst, also wenn Sie nur die kreisangehörigen Gemeinden nehmen und eine Regressionsanalyse machen, ist der Hauptansatz nicht signifikant. Er ist in Nordrhein-Westfalen nicht signifikant. In Sachsen-Anhalt ist er im kreisangehörigen Raum übrigens auch nicht signifikant. Aber signifikant ist dort zum Beispiel die Zentralität. Bei der Diskussion, die hier im Raum stand, ist die Frage eines Oberzentrums irgendwie völlig ausgeblendet worden. Ich glaube, hier gibt es eine gesetzliche Bestimmung, dass Oberzentren bestimmte Leistungen anbieten sollen. Diese Leistungen kosten aber etwas. Die Oberzentren haben Sie zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum aber nicht gleich verteilt. Vielmehr sind diese ziemlich massiv im Bereich der kreisfreien Städte zu finden. Das können Sie nicht einfach ausblenden. Sie können nicht sagen: Weg mit dem Hauptansatz, und dann ist gut. – Das geht auf gar keinen Fall. Das heißt, Sie müssen dann die besonderen Aufgaben und Belastungen der größeren kreisfreien Städte berücksichti-

gen. Dann geht es sofort um alle Sozialausgaben und nicht nur um die, die hier gemessen werden.

Zum Soziallastenansatz. Der ist wunderbar für die Kosten der Unterkunft. Schließlich verhält sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften ziemlich proportional zu den Kosten der Unterkunft. Das soll wohl so sein, wenn die Kosten pro Bedarfsgemeinschaft in den Gemeinden nicht zu stark voneinander abweichen. Sie sind in Bonn natürlich deutlich höher als in Herne. Es funktioniert halbwegs bei der Hilfe zur Pflege, und es funktioniert halbwegs, also im statistischen Sinne, bei der Grundsicherung im Alter und bei der Erwerbsminderung. Bei der Jugendhilfe finden Sie keinen Zusammenhang, und bei der Eingliederungshilfe brauchen Sie diese Frage erst gar nicht zu stellen, weil sie von den Landschaftsverbänden finanziert wird.

Also lautet die Antwort auf Ihre Frage: Bei der Eingliederungshilfe brauchen Sie keinen anderen Ansatz, weil sie über die Landschaftsumlage finanziert wird. Sie brauchen Sonderansätze immer nur dann, wenn keine Gleichverteilung zwischen Einwohnern oder Umlagegrundlagen – im Falle der Kreise oder Landschaftsverbände – besteht. Wenn die Sonderlasten dazu proportional sind, brauchen Sie keinen Sonderansatz. Dann ist es mit einer gleichen Finanzausstattung pro Einwohner oder einer gleichen Umlagegrundlage abgedeckt. Nur wenn es da Riesenunterschiede gäbe, wäre es ein Problem. Die Eingliederungshilfe ist überhaupt kein Problem, weil die beiden Landschaftsverbände wirtschaftlich und von der Umlagekraft her ziemlich vergleichbar sind. Der Rest wird ausgeglichen.

Zur Jugendhilfe. Das können Sie sich anschauen. Der größere Teil sind mittlerweile Kindertagesstätten und die dazugehörigen Kosten. Die haben relativ wenig zu tun mit sonstigen Strukturen. Das ist ziemlich gleich verteilt. Die Frage lautet: Wo sind wie viele Kinder? – Diese spielt natürlich eine Rolle, und da gibt es Unterschiede. Das kann man sich anschauen. Ich habe letztes Jahr ein Gutachten in Sachsen-Anhalt geschrieben. Denen habe ich einen U-6-Ansatz aus der Regressionsanalyse vorge-rechnet. Den haben die jetzt auch umgesetzt, weil sie festgestellt haben, dass dort, wo sehr viele Kinder sind, die Kosten für Kindertagesstätten pro Einwohner deutlich höher sind also dort, wo wenige Kinder sind. Und wenn es zwischen Gemeinden, zwischen Regionen große Unterschiede gibt, dann muss man sich das überlegen – aber durch eine Regressionsanalyse absichern. Das kann man machen.

Um auf Ihre Frage zurückzukommen: Bei Kindertagesstätten verwende ich den Begriff „Soziallasten“ ungern, weil es mehr in Richtung Bildung als in Richtung Sozialleistungen geht. Das kann man sich überlegen, aber man muss es statistisch absichern und begründen. Dann fällt es aus dem normalen Grundbedarf raus. Man muss es einmal rechnen. In einem Land wie Sachsen-Anhalt hat es sich wirklich gelohnt, weil es Riesenunterschiede gibt; es sind zwischen 3 % und 7 % bei U 6. Dann ist doch klar, was das bedeutet.

Insofern würde ich Ihnen nicht unbedingt einen zusätzlichen Soziallastenansatz bei Kindern empfehlen. Das kann man durchrechnen, aber ich weiß es nicht. Ich habe für Nordrhein-Westfalen nicht geprüft, ob es was bringt. Der Soziallastenansatz mit dem Faktor 6,62 ist kostendeckend; der Faktor 15,3 ist massiv höher.

Ein weiteres Gutachten? – Wenn es Streit gibt, ist ein Gutachten immer sinnvoll. Nur, wenn man den Eindruck hat, dass ein Gutachten dazu verwendet wird, um noch ein weiteres Jahr über die Runden zu kommen, dann sollte man es besser sein lassen. Das wollte ich nur angemerkt haben. Es steht zwar drin, dass das Gutachten im Januar erscheinen soll. Aber es soll frühestens 2014 Thema sein.

Schließlich noch zur Grundsteuer B. Das Hauptproblem bei der Grundsteuer B ist, dass sich der Bund seit 20 Jahren beharrlich weigert, die Grundsteuer B zu reformieren. Vor zehn Jahren war es fast einmal so weit, aber er macht es einfach nicht, weil es ihn einfach nicht interessiert. Also haben wir noch die alten Einheitswerte von 1935 bzw. 1964, wobei die Werte von 1964 lediglich die fortgeschriebenen Werte von 1935 sind. Das sind eigentlich uralte Einheitswerte. Deswegen ist die Grundsteuer B krumm und schief und teilweise willkürlich. Das ist der Nachteil. Ansonsten ist die Grundsteuer B ideal.

Jetzt reden wir einmal über die Belastungen. Die Grundsteuer B steigt von 445 auf 825 Prozentpunkte. Alle schütteln sich und sagen: Jetzt werden die Leute endgültig ruiniert. – Wie sieht die Belastung durch die Grundsteuer B eigentlich aus? – 100 Prozentpunkte Grundsteuer B sind Pi mal Daumen fünf bis sechs Cent pro Quadratmeter im Monat. Das heißt, die 380 Prozentpunkte, um die in Selm die Grundsteuer B erhöht worden ist, machen etwa 19 Cent pro Quadratmeter aus. Wenn die Ölpreise steigen und fallen, dann liegt die Amplitude deutlich über den 19 Cent. Sie beträgt teilweise 70 Cent. Die Nebenkosten liegen insgesamt bei zwei bis drei Euro pro Quadratmeter pro Monat. Wir reden bei der Grundsteuer B also nicht über den Ruin der kleinen Mieter. Abgesehen davon spielen Wohngeld und sonstige soziale Leistungen auch noch eine Rolle, wenn es eng wird. Also klare Ansage: Lassen Sie bloß die Finger davon, bei der Grundsteuer B einen Deckel draufzumachen. Das ist noch eines der wenigen Instrumente, mit denen die Kommunen die Möglichkeit haben, ihre Finanznöte ein Stückchen selbst zu regulieren, und dies führt nicht dazu, dass anschließend „Land unter“ gemeldet werden muss.

Rechnen Sie bitte einmal durch – das ist einfacher Dreisatz –, wie hoch die Belastungen aus der Grundsteuer B sind. Das ist eine völlig überzogene öffentliche Diskussion, die über die Grundsteuer B geführt wird. Und das Land wird nicht in der Lage sein – denn es geht dem Land und den Kommunen in Nordrhein-Westfalen so schlecht –, so viel Geld zu geben, dass diese mit den Grundsteuersätzen anderer Länder auskämen. Das wäre beim besten Willen nicht der Fall, und dabei muss man auch die Finanzprobleme des Landes vor Augen haben. Das heißt, die Kommunen werden überhaupt nicht anders können, als bei der Grundsteuer B das, was in diesem Jahr an Beschlüssen gefasst worden ist, im nächsten Jahr fortzuführen. Denn sonst saufen sie ab. So viel zur Grundsteuer B. – Danke.

Hermann Rappen (RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen): Noch einmal eine kurze Anmerkung zur aufgabenorientierten Bedarfsmessung. Herr Dr. von Kraack hat es schon richtig gesagt: Es ist zunächst einmal ein Versuch, eine objektivere Grundlage zu schaffen, um über die Finanzausgleichsmasse reden zu können. Mit Blick auf die Prioritätensetzungen, die in Zukunft

zwingend sind – ich meine die Frage, auf welche öffentlichen Leistungen verzichtet werden oder welche Steuern erhöht werden –, muss man sich auch ein Bild davon machen, auf welche Aufgaben man verzichten kann und welche Folgen damit verbunden sind.

Im Übrigen verstehe ich die Einwände nicht so ganz. Die Kommunen pochen eigentlich immer so schön auf das Konnexitätsprinzip. Aber was wird gemacht, um das darzustellen?

Allerdings ist es auch so: Wenn man weiterhin so verfährt wie jetzt, ist das natürlich konservativ. Wenn man den Verbund weiterhin so fortsetzt, dann geht man davon aus, dass die Grundlagen aus der Vergangenheit gelten und in der Zukunft fortgeschrieben werden können. Das einzige Problem scheint meiner Meinung nach darin zu bestehen, dass bei diesem aufgabenorientierten Ansatz der Vergleich der Effizienz der kommunalen Aufgabenerfüllung zwischen einzelnen Kommunen eine Rolle spielt und dass man diesen berücksichtigt. Das wird auch transparent, und das könnte natürlich ein Anlass für Auseinandersetzungen sein. Das sollte nicht verschwiegen werden.

Zur Methodik. Thüringen macht es ganz simpel. Das kann man als statistische Durchschnittsanalyse der Ausgaben betrachten. Das entspricht natürlich nicht so ganz der Vorgehensweise, die ich mir als Wissenschaftler vorstellen würde. Auch ich würde eher für ökonometrische Methoden plädieren. Dabei noch ein kurzer Schlenker: Bei ökonometrischen Methoden kommt es in der Tat darauf an, welche Methoden man verwendet und ob man sie richtig verwendet. Und trotzdem gibt es unter den Wissenschaftlern den Streit, welcher der richtige Ansatz ist. Da herrscht schließlich auch ein Wettbewerb.

Dann tauchte die Frage auf, ob man Leistungen kürzen oder Steuererhöhungen vornehmen sollte. Es ist ganz einfach so: Entweder kürzen Sie Leistungen, oder Sie nehmen Steuererhöhungen vor. Die dritte Variante wären Effizienzsteigerungen. Das untersuchen wir. Auf kommunaler Ebene habe ich das schon vielfach gemacht, indem ich zum Beispiel für einzelne Städte Haushaltsanalysen erstellt habe. Dann haben wir einen Benchmarking-Prozess gestartet, um herauszufinden, wo möglicherweise Problemfelder sind. Wir sind immer darauf gestoßen, dass in einzelnen Bereichen erhebliche Ausgabenunterschiede bestehen, die auf organisatorische Dinge oder die Art und Weise, wie die einzelnen Aufgaben erfüllt werden, zurückzuführen sind. Wir haben festgestellt, dass man die Aufgabe auch günstiger hätte erfüllen können, ohne sie zu vernachlässigen.

Ein weiterer Weg, den wir bereits in anderen Gutachten diskutiert haben, besteht in den Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Kommunen.

Zu Steuererhebungen und zur Grundsteuer B eine kurze Anmerkung. Das ist natürlich die einzige Steuer, die die Kommunen erhöhen können. Denn die Immobilienbesitzer können nicht weglaufen. Das ist einfach so. Sie müssen sie zahlen. Dabei sei die Anmerkung erlaubt: Die Grundsteuer ist natürlich reformbedürftig. Sie ist in dem jetzigen Zustand wegen der Bemessungsgrundlage nicht haltbar, und deshalb ist es

schwierig, zu beurteilen, wo der Hebesatz in Zukunft liegen könnte oder sollte. – Ich hoffe, dass ich alles beantwortet habe.

Vorsitzender Christian Dahm: Ich glaube, es ging noch um die Transparenz der Verbundquote.

Robert Stein (PIRATEN): Sie hatten in Ihrem Eingangsstatement erwähnt, dass die Verbundquote transparenter gestaltet werden könnte. Und dazu hatte ich explizit gefragt, ob Sie konkrete Ansätze haben, wie die Verbundquote transparenter gestaltet werden könnte.

Hermann Rappen (RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen): Das wäre dieser aufgabenorientierte Ansatz. Denn dann könnte man die Verbundquote aus dem Prozess der Aufgabenerfüllung heraus endogen bestimmen, und dann würde sie nicht einfach exogen vorgegeben werden. Das ist die Idee.

Christoph Schönberger (IHK NRW – Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf): Zum Verhältnis zwischen Grundsteuer und Gewerbesteuer. Es wird gelegentlich unterschwellig unterstellt, dass die Betriebe vor allem mit der Grundsteuer liebäugeln und diese favorisieren, weil sie damit die Gewerbesteuer aus der Schusslinie nehmen. Das trifft nicht ganz zu. Ich greife jetzt einmal den Haushalt der Stadt Aachen auf. Aachen hat 250.000 Einwohner und ein Steueraufkommen von 800 Millionen €. Davon bringt allein die Gewerbesteuer 200 Millionen €, während die Grundsteuer bei etwa 45 Millionen € dahindümpelt. Also, die Betriebe bringen ohnehin über die Gewerbesteuer einen wesentlich größeren Finanzierungsanteil als die Grundsteuer B. Das muss man ganz klar sagen.

Im Übrigen ist es auch so: Die Grundsteuer B wird zu einem Drittel über das Betriebsvermögen und das Privateigentum der Unternehmen gestellt. Insofern sind die Unternehmer bei einer Grundsteuererhöhung immer mit im Spiel, und wir finden uns mit der These, dass die Grundsteuer zurzeit eine Art „Bürgerersatzsteuer“ darstellt, auch im Einklang mit den Landesgutachtern. Lenk/Junkernheinrich haben ausdrücklich gesagt: Wenn am Ende der Finanzierung noch eine Deckungslücke bleibt, dann muss es entweder über Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen passieren. – Sie haben ausdrücklich nur die Grundsteuer B genannt. Ich vermute, das taten sie eingedenk der Tatsache, dass wir in Nordrhein-Westfalen bei der Gewerbesteuer ohnehin schon am oberen Limit sind und alles Weitere dem Standort noch weiter schaden würde.

Zur Verringerung der strukturellen Lücke durch die Bundesbeteiligung. Das sehen wir ganz offen. Ich glaube, dass sich Nordrhein-Westfalen in dem Bereich im Bundesländerfinanzausgleich nicht immer gut positioniert und durchgesetzt hat. Ich habe zum Beispiel erfahren, dass die Bundesquote bei den Unterbringungskosten von Land zu Land unterschiedlich ist, dass sie zum Beispiel in Hessen und Rheinland-Pfalz höher sein soll als in Nordrhein-Westfalen. Da müssen sich im Rahmen der

Gesetzgebungsmaschinerie und bei den Abschlussverhandlungen einige Bundesländer wohl besser positioniert haben als Nordrhein-Westfalen. Daher bin ich der Meinung, dass im Bereich der Soziallasten – die Grundsicherung ist ja der Ansatz, der erste Einstieg gewesen – noch mehr gemacht werden muss.

Vorsitzender: Christian Dahm: Vielen Dank. – Wir sind damit am Ende der ersten Antwortrunde und kommen damit zur zweiten Fragerunde der Abgeordneten. Als Erstem erteile ich Herrn Kuper für die CDU-Fraktion das Wort.

André Kuper (CDU): Ich möchte auf ein anderes Themenfeld eingehen. Wir haben in Nordrhein-Westfalen im Finanzausgleich eine sehr hohe Ausgleichszahl von 90 %. In anderen Bundesländern ist diese Zahl durchaus geringer. Das heißt, es werden nicht 90 % des Bedarfs ausgeglichen, sondern nur 70 oder 50 %, was damit auch die Eigenanstrengungen der Kommunen erhöht. Wie stehen Sie zu Überlegungen, diese Anreizfunktion zu erhöhen? – Das ist eine Frage an die kommunalen Spitzenverbände und die Gutachter.

Robert Stein (PIRATEN): Ich möchte noch einmal kurz auf die Grundsteuer-B-Thematik eingehen. Sie haben völlig recht: Das ist sicherlich ein sinnvoller Ansatz und ein guter Hebel. Die Menschen wohnen in Immobilien und nicht in Mobilien, und daher können sie in der Tat nicht vor der Grundsteuer B fliehen. Ich möchte allerdings einen Unterschied aufzeigen, um deutlich zu machen, warum ich gefragt habe. Man kann die Grundsteuer B natürlich als Hebel nehmen, aber es gibt einen Unterschied, wenn wir uns die Frage stellen, wie die Kommunen finanziert werden sollen. Man könnte in einer ganzheitlichen Betrachtung natürlich sagen, dass auch der Bund Gelder verwenden könnte. Das ist natürlich ein konstruiertes Szenario. Ich möchte nur deutlich machen, warum ich in diese Richtung gefragt habe. Wenn er zum Beispiel die Körperschaftsteuer um 5 % erhöhen würde, würde das auch auf die Bürger abgewälzt werden. Also, Sie haben völlig recht: Es trifft die Bürger immer, aber der Unterschied ist doch das Entscheidende. Wenn man die Körperschaftsteuer um 5 % erhöht, werden die Dienstleistungen und Produkte teurer. Als Bürger kann ich aber selbst entscheiden, was und wie viel ich konsumiere. Bei der Grundsteuer B bin ich aber gefangen.

Vorsitzender Christian Dahm: Herr Stein, Ihre Frage, bitte!

Robert Stein (PIRATEN): – Sofort.

Vorsitzender Christian Dahm: Zur Auswertung kommen wir am 1. Februar.

Robert Stein (PIRATEN): – Das ist richtig. Die anderen tragen ihre Gedanken auch immer etwas schwadroniert vor. Das wollte ich mir jetzt auch einmal herausnehmen.

Also, zur Grundsteuer B könnte man sagen: Sind Sie nicht vielleicht auch der Meinung, dass das Familien benachteiligt? Denn gerade Familien haben einen höheren Wohnbedarf. Und selbst wenn es nur 19 Cent pro Quadratmeter sind, müssen wir doch immer das Gesamtpaket sehen. Sie haben die Ölpreise und die Energiekosten angesprochen. Alles steigt. Irgendwann ist die Belastungsgrenze der Menschen erreicht, und das ist gerade angesichts der steigenden Zahl der prekären Beschäftigungsverhältnisse kritisch zu sehen.

Vorsitzender Christian Dahm: Herr Stein, an wen richtet sich Ihre Frage?

Robert Stein (PIRATEN): Ich bitte also um ein Statement, ob Familien überproportional belastet sind. Darüber hinaus möchte ich wissen, ob Sie klare Ideen haben, wie man das besser strukturieren könnte. Schließlich wurde das GFG 2014 hier schon erwähnt. – Danke sehr.

Vorsitzender Christian Dahm: Ich wiederhole meine Frage an Sie gerne noch einmal: An wen richtet sich Ihre Frage?

Robert Stein (PIRATEN): Meine Frage richtet sich an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände sowie an Herrn Prof. Dr. Deubel.

Ina Scharrenbach (CDU): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Wir haben mehrfach gehört, dass der Flächenansatz in der Rechtsanwendung fehlerhaft ausgelegt worden ist. Insofern möchte ich den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände folgende Fragen stellen: Sind die Berechnungen der einzelnen GFG-Mittel für die Kommunen für Sie nachvollziehbar? Ich meine das, was auf die einzelne Kommune entfällt. Gibt es eine einzelgemeindliche Ableitung, die zur Verfügung gestellt wird?

Zweite Frage: Es scheint sich herauszukristallisieren, dass im Zusammenhang mit der Ermittlung der Stärkungspaktmittel und -verteilung die amtliche Statistik fehlerbehaftet ist. Die Frage, die sich daraus ergibt, ist, ob wir auch bei der Berechnung der Gemeindefinanzierungsmittel und deren Verteilung von einer Fehlerhaftigkeit dieser Statistik ausgehen können. Vielleicht können Sie eine Einschätzung zu diesem Themenkomplex abgeben.

Die dritte Frage in diesem Zusammenhang bezieht sich auf das eigentliche Verfahren der Mittelverteilung. Erwarten Sie vor dem Hintergrund der Darstellungen zur fehlerhaften Rechtsanwendung im Bereich des Flächenansatzes nun eine dritte Modellrechnung?

Ich habe weitergehende Fragen zur Stellungnahme von Herrn Prof. Deubel. Er hat nicht nur in Bezug auf die Ermittlung des Flächenansatzes, sondern auch in Bezug auf die Ermittlung des Soziallastenansatzes mehrfach von massiven methodischen Fehlern gesprochen. Er sprach auch von einer Übernivellierung im Zusammenhang mit dem Soziallastenansatz; das hat er auch in seiner Stellungnahme dargestellt. Er spricht von massiven methodischen Fehlern bei der Ermittlung des Schüleransatzes.

Deshalb möchte ich von den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände wissen, ob sie die Einschätzung von Herrn Prof. Deubel in Bezug auf die fehlerhafte Ermittlung dieser zwei Teilansätze teilen.

Meine dritte Frage richtet sich an den Vertreter der Industrie- und Handelskammern sowie an Herrn Rappen. Sie haben unter anderem auf den Stärkungspakt Bezug genommen. Daher möchte ich Sie fragen, ob Sie wirklich der Auffassung sind, dass der Stärkungspakt zu einer Besserung der kommunalen Finanzlage in den betroffenen Gemeinden beiträgt, ohne dass es struktureller Änderungen bedarf. – Vielen Dank.

Vorsitzender Christian Dahm: Ich darf nur kurz darauf hinweisen, dass wir hier nicht den Stärkungspakt, sondern das GFG 2013 und die Zuweisungen des Landes an die Städte und Gemeinden diskutieren. – Als Nächstes steht Herr Nückel auf meiner Liste.

Thomas Nückel (FDP): Ich habe drei kurze Fragen. Der Problemteufel liegt bekanntlich im Detail. – Herr Prof. Deubel, wie bewerten Sie die Finanzierungsungerechtigkeiten hinsichtlich der offenen Ganztagsbeschulung? Welchen Wert würden Sie als gerechten oder statistisch validen Multiplikator für den offenen Ganztag annehmen?

Frau Dr. Diemert, wie beurteilen Sie das Gemeindefinanzierungsgesetz vor dem Hintergrund der Sparliste des Finanzministers? Schließlich sind einige einschneidende Kürzungen in zahlreichen kommunalrelevanten Förderprogrammen vorgesehen.

Vorsitzender Christian Dahm: Weitere Fragen liegen mir nicht vor. Ich schlage vor, wieder in der Reihenfolge des Tableaus vorzugehen, und möchte die Sachverständigen bitten, keine Koreferate zu halten, sondern ausschließlich kurz und prägnant auf die an sie gerichteten Fragen einzugehen. Frau Dr. Diemert, bitte schön.

Dr. Dörte Diemert (Städtetag NRW, Köln): Stichwort „Hoher Ausgleichsgrad“. Herr Kuper, die Frage ist in der ifo-Kommission ausführlich diskutiert worden. Das ifo-Gutachten selbst hat in Bezug auf ein, zwei Elemente durchaus für eine stärkere Anreizfunktion geworben. Diese Frage, ob man an den Ausgleichsgrad herangeht, ist diskutiert worden.

Nach meiner Erinnerung gab es am Ende einvernehmlich über alle Fraktionen hinweg das Votum, den Ausgleichsgrad nicht abzusenken, sondern es dabei zu belassen, weil allen Beteiligten klar war, dass das massive Umverteilungswirkungen von den etwas finanzschwächeren Kommunen zur Folge hätte. Und das schien nicht verkraftbar. Das hat man zwar in der ifo-Kommission diskutiert, sich dann aber im Ergebnis fraktionsübergreifend dagegen entschieden.

Zur Grundsteuer B und der Frage, ob der Bürger hier nicht gefangen ist, während er in anderen Bereichen ein Wahlrecht hat. Grundsätzlich muss man sagen – das gilt gerade dann, wenn ich mich frage, in welcher Art von Gemeinde ich lebe und was für eine „Infrastruktur“ ich mir als Einwohner leisten will –, dass man natürlich theoretisch

diese Wahl hat. Ich kann mir überlegen – ähnlich wie ein Unternehmen, das das in seine Ansiedlungsentscheidung mit einbezieht –, wie hoch der Gewerbesteuersatz ist. Das ist erst einmal sehr theoretisch. Anders wäre es, wenn ich dort bereits leben würde und erhebliche Umzugskosten hätte, wenn die Grundsteuer B erhöht würde.

Gleichwohl muss man sagen, dass die Grundsteuer B von der Idee her eigentlich vernünftig ist, weil sie die Einwohner an den Leistungen der Gemeinde beteiligt. Das Problem existiert wie gesagt maßgeblich dann, wenn sich die Kosten, die damit abgedeckt werden, gar nicht so sehr in der örtlichen Infrastruktur wiederfinden, sondern durch überörtliche Aufgaben bedingt sind, die sich die Kommune nicht aussuchen kann.

Welche Vorschläge gibt es zum GFG 2014? Wäre das besser zu strukturieren? – Das GFG wird jedes Jahr erneuert. In der Vergangenheit ist das System allerdings über Jahre hinweg weitgehend unverändert fortgeschrieben worden. Ich erinnere mich, als ich beim Städtetag anfing, haben die drei kommunalen Spitzenverbände zum Gemeindefinanzierungsgesetz gemeinsame Stellungnahmen abgegeben. Dann gibt es alle zehn bis fünfzehn Jahre eine grundsätzliche Überprüfung und Novellierung, die wir mit dem ifo-Gutachten hatten.

Wenn es nach dem Städtetag ginge, könnte man die Diskussion an der Stelle beenden. Sie bekommen aber auch mit, dass die erfolgten Reformen und Anpassungen auf der Basis der bisherigen Gutachten auf Unzufriedenheit gestoßen sind. Deshalb gibt es ein neues Gutachten. Jetzt müssen wir abwarten, welche Empfehlungen dieses vorsieht. Wir werden das konstruktiv begleiten. Aber unserer Ansicht nach gibt es keine riesige Baustelle, sodass nicht alles geändert werden muss. Für die Gutachteraufträge haben wir vorgesehen, dass wir beim Schüleransatz Klärungsbedarf sehen; Stichwort „Inklusion“. Schon in den vergangenen Stellungnahmen haben wir erwähnt, dass man bei den Ganztagschülern genau hingucken müsste. Damals wurde gesagt, dass es keinen spezifischen Erklärungswert gibt. Das wollten wir aber ganz gerne noch einmal überprüft sehen. Diesbezüglich haben wir jetzt noch keine konkrete Vorstellung und fänden es ganz gut, wenn diese Diskussion in einer etwas ruhigeren Weise ablaufen würde.

Frau Scharrenbach hat gefragt, ob die Berechnungen nachvollziehbar seien. Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, wie die im Gesetz vorgesehenen Gewichtungen ermittelt worden sind. Das haben wir im ifo-Diskussionsprozess gemacht und hatten dazu Modellrechnungen, die dann kommunal individuell heruntergebrochen wurden. Die Gewichtungen selbst sind natürlich nicht kommunal individuell ausgerechnet worden. Es wäre auch fatal gewesen, wenn man aus der Ausgabenstruktur einer einzelnen Gemeinde eine Gewichtung ableiten würde. Dann könnte die einzelne Gemeinde durch ihr Ausgabeverhalten selbst beeinflussen, was im GFG ausbezahlt wird. Dabei geht es natürlich um Durchschnitte.

Andererseits muss man fragen: Kann man kommunal individuell ausrechnen, wie sich die Ansätze im GFG für die einzelnen Kommunen auswirken? – Ja, das kann man. Das ist in der ifo-Kommission teilweise gemacht worden und wird mit den Modellrechnungen auch regelmäßig im Zusammenhang mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz getan.

Zur Fehlerhaftigkeit der Statistik und hier dem Stichwort „Neuberechnung Stärkungspakt“: Wir haben im Zusammenhang mit der kommunalen Doppik eine ganze Reihe von Fehlerquellen, wobei die Fehler, die beim Stärkungspakt passiert sind, nicht ausschließlich kommunaler Art sind. Das will ich hier jedoch nicht weiter thematisieren. Die Frage ist, ob es den Analyseprozess belastet.

Im Grundsatz gilt: Je höher Sie sich von der Aggregationsebene entfernen, desto stärker können sich Fehlbuchungen oder aber auch buchungsspezifische Besonderheiten gegenseitig aufheben oder nivellieren.

Es macht zum Beispiel einen Unterschied – je nachdem, wie Sie vor Ort organisiert sind –, wo bestimmte Leistungen verbucht werden. Zum Beispiel kann es sein, dass, sofern Sie ein großes Maß an Ausgliederungen haben, bestimmte Leistungen als Transfererträge bei den wirtschaftlichen Unternehmen verbucht werden, bei anderen Kommunen aber in einem speziellen fachlichen Produktbereich gebucht werden. Je stärker Sie dabei in die Detailanalyse gehen, desto schwieriger wird es.

Bei der Regressionsanalyse – jedenfalls so, wie sie beim ifo-Institut vorgenommen worden ist – ist mit Gesamtzuschussbedarfen gearbeitet worden. Da sind Sie auf einer sehr hoch aggregierten Ebene. Auch dort sind Fehler in der Statistik natürlich ärgerlich. Das ist ein Punkt, über den man sich in der Zukunft noch einmal unterhalten müsste, um zu klären, wie man damit umgeht. Die Auswirkungen sind jedoch nicht allzu groß, weil sie auf einer hohen Aggregationsebene sind. Das ist alles, was ich Ihnen dazu theoretisch sagen kann.

Zum Flächenansatz hatte ich vorhin schon kurz etwas gesagt. Dabei müsste zunächst einmal geklärt werden, wie damals die Modellrechnungen aussahen. Ich habe Herrn Deubel so verstanden, dass von der praktischen Anwendung her genauso vorgegangen worden ist, wie es damals in der ifo-Kommission in Modellrechnungen offengelegt worden ist. Möglicherweise ist die Formulierung im Gesetz nicht ganz sauber.

Man müsste somit überlegen, ob man die Formulierung dem Gesetz entsprechend anpasst. Bei der Auslegung des Gemeindefinanzierungsgesetzes haben wir nicht wie im Strafrecht eine Wortlautgrenze, sondern es wird genau überprüft, was in den Gesetzesmaterialien steht und was tatsächlich vom ifo-Institut gerechnet worden ist.

Teilen wir die Bedenken vom Schüler- und Flächenansatz? – Zum Flächenansatz habe ich, glaube ich, vorhin ausführlich Stellung genommen. Beim Schüleransatz ist es uns vonseiten des Städtetages ein großes Anliegen, dass dieser bei der jetzt angestrebten weiteren Untersuchung auch noch einmal mit in den Blick genommen wird. Das hatten wir auch bei der Vergabe des Gutachtens angemerkt. Besondere Berücksichtigung sollten dabei Förderschulen bzw. besondere Schulungsformen finden. Wir sind natürlich gespannt, was dabei herauskommt.

Des Weiteren ist hier die Frage nach dem GFG und der Verbindung zur Sparliste des Finanzministers aufgeworfen worden. Diese Sparliste bzw. die 152 Millionen € stellen Kürzungen dar, die im Landeshaushalt, in Förderprogrammen und an anderer Stelle realisiert werden und zu denen wir in der Sachverständigenanhörung zum Landeshaushalt gestern auch ausführlich Stellung genommen haben.

Das Gemeindefinanzierungsgesetz wird an der Stelle nicht unmittelbar genannt. Im Grundsatz muss man jedoch sagen, dass sich die Finanzausstattung der Kommunen nicht nur aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz, sondern natürlich auch aus zusätzlichen Finanzierungstöpfen speist. Und wenn diese zusätzlichen Finanzierungstöpfe gekürzt werden, dann fehlt unterm Strich etwas im Gesamtopf. Zwar ist dann das Gemeindefinanzierungsgesetz davon nicht tangiert, aber insgesamt sinkt unterm Strich die kommunale Finanzausstattung. – Vielen Dank.

Andreas Wohland (Städte- und Gemeindebund NRW, Düsseldorf): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst zur Frage von Herrn Kuper. Eine Absenkung des Ausgleichsgrades haben wir uns nicht auf unsere Fahnen geschrieben. Das muss man auch im Zusammenhang mit der Finanzsituation der Kommunen sehen, und solange diese so ist, wie sie ist, nämlich von einer Auskömmlichkeit weit entfernt, können wir den Aspekt der Anreizfunktion nicht in den Vordergrund stellen, sondern müssen gucken, dass die notleidenden Kommunen irgendwie für ihr Alltagsgeschäft finanziert werden.

Herr Stein, die Grundsteuer B ist unseres Erachtens nicht per se familienfeindlich. Denn die Bewertung des Grundbesitzes richtet sich nicht nach der bewohnten Fläche. Vielmehr wird der Wert der Immobilie von der Finanzverwaltung ermittelt, und obwohl die Einheitswerte auf alten Werten basieren und dies zu Ungleichbehandlungen führt, kommt es nicht in erster Linie auf die bewohnte Fläche an. Insofern können wir keine Familienbenachteiligung durch die Grundsteuer B feststellen.

Unsere Vorstellungen zum GFG 2014 haben wir unter anderem in dem vom Präsidium im letzten Jahr beschlossenen Positionspapier zur Finanzsituation des kreisangehörigen Raums noch einmal detailliert dargestellt. Uns geht es in erster Linie – und das sind auch die Fragen, die in dem Gutachten zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs thematisiert sind – um die Einführung gestaffelter, fiktiver Realsteuerhebesätze und um eine Überprüfung des Parameters zur Ermittlung des Soziallastenansatzes. Das sind Dinge, die im Frühjahr dieses Jahres anstehen werden und bezüglich derer wir sehr großer Hoffnung hinsichtlich einer ergebnisoffenen Diskussion der Gutachtenergebnisse sind.

Frau Scharrenbach, wir sind der Auffassung, dass die Rechtsanwendung des Flächenansatzes fehlerhaft ist. Hier kann ich auf die Ausführungen von Herrn Hamacher verweisen. Wir sind im Dialog mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales, um zu klären, warum man bei der Umsetzung des Gesetzes so verfahren ist, wie man verfahren ist. Wir haben dazu noch keine abschließenden Antworten erhalten, aber aus der Mitgliedschaft werden die Bescheide zur Festsetzung der Schlüsselzuweisungen bereits verwaltungsgerichtlich überprüft, weil auch die Mitglieder der Ansicht sind, dass das Gesetz fehlerhaft angewendet wurde. Insofern wird es in jedem Fall eine verwaltungsgerichtliche Klärung geben.

Die amtliche Statistik ist in der Tat mit Problemen behaftet. Gerade nach der Umstellung auf die Doppik hat es viele Jahre gegeben, in denen die Statistik sehr lückenhaft war und in denen Angaben aus alten kameralen Positionen in Doppikpositionen umgeschlüsselt werden mussten, sodass sich auch die amtliche Statistik selber nicht so

richtig über den Weg getraut und die Ergebnisse eine Zeit lang nicht veröffentlicht hat. Insofern gibt es sicherlich Dinge, die mit Vorsicht zu genießen sind. Allerdings haben wir nur die amtliche Statistik, wenn wir auf irgendwelche Angaben aus der Haushaltsbewirtschaftung zurückgreifen wollen. Insofern müssen wir gemeinsam versuchen, die Statistik möglichst valide zu gestalten, um auf die Angaben zurückgreifen zu können.

Zum Flächenansatz erwarten wir in der Tat, sofern sich die Dinge nicht aufklären lassen, eine dritte Modellrechnung für eine verwaltungsseitige Umsetzung des Gesetzes. Daher teilen wir auch die Einschätzung von Herrn Deubel.

Zur offenen Ganztagschule. Hier haben wir noch großen Klärungsbedarf – das haben wir auch in der schriftlichen Stellungnahme aufgeführt –, weil sich die Aufwendungen und die Bedarfe für ein offenes Ganztagsangebot unseres Erachtens nicht signifikant von den Bedarfen eines gebundenen Ganztags unterscheiden. Deshalb ist das ein großer Kritikpunkt, der aus unserer Mitgliedschaft vorgetragen wird. – Vielen Dank.

Dr. Christian von Kraack (Landkreistag NRW, Düsseldorf): Herr Kuper, zum Ausgleichsgrad. Auch wir sehen das Problem: Solange die Auskömmlichkeit des Finanzausgleichs insgesamt nicht sichergestellt ist, wird man keine Anreizfunktion ausreichender Art setzen können. Das ist in der ifo-Kommission thematisiert worden. Frau Dr. Diemert hat recht: Es ist dort fraktionsübergreifend nicht weitergeführt worden. – Dabei ist anzumerken, dass Herr Schemmer damals eine andere Auffassung vertreten hat. Es gab durchaus Gegenstimmen.

(Michael Hübner [SPD]: Die hat er immer noch!)

Dann ist darauf hinzuweisen, dass die Einnahmen aus sonstigen Zuweisungen bei den Kommunen, unter anderem Schlüsselzuweisungen und Mittel von Dritten – das können Sie in den Handreichungen zum NKF-Kennzahlenset vom Dezember nachschauen –, im kommunalen Einnahmehereich nur 20 bis 40 % ausmachen. Das heißt, Sie würden nur in dem Bereich, der auf Schlüsselzuweisungen entfällt – das ist nur ein Teil davon –, absenken. Das zeigt: Erst wenn wir den Bund ausreichend dotieren würden, könnte man damit einen Anreiz für Effizienz setzen. Momentan geht es so nicht.

Zur Frage von Herrn Stein, ob die Grundsteuer B Familien benachteiligt. Ich kann verstehen, worauf Sie abheben. Natürlich haben Familien einen größeren Wohnbedarf. Daraus könnte man folgern, dass das Familien benachteiligt. Genauso könnte man das Argument – das sollte man auch bedenken – umdrehen. Man könnte sagen: Wenn wir die Finanzierung über die Grundsteuer B jetzt nicht vorziehen, sondern die Finanzierung über Schulden vornehmen, dann werden die Familien nicht belastet. Dann werden aber auch die Singles nicht belastet. Die Singles – ich drücke es jetzt einmal salopp aus – sind aber irgendwann tot, und dann werden die Kinder der Familien die Schulden zurückzahlen müssen. Das heißt, im Sinne der Förderung von Familien wäre es erforderlich, die Grundsteuer-B-Erhöhung jetzt vorzuziehen, damit man auch die Singles belasten kann.

Zur Frage von Frau Scharrenbach zum Flächenansatz. Ja, auch wir sind der Meinung, dass die Berechnung fehlerhaft ist. Die Umsetzung durch die Verwaltung ist fehlerhaft. Hier ist allerdings keine Studie darüber erforderlich, welche Modellrechnung ifo genutzt hat. Denn daraus wird man nichts ersehen können. Die Modellrechnungen, die in der ifo-Kommission gelaufen sind, waren nur gebietskörperschaftsgruppenbezogen. Es gab keine gemeindescharfe Ableitung oder Darstellung. Das heißt, die Fehler der ifo-Kommission bei den Berechnungen hätten nur denjenigen auffallen können, die die Berechnungen durchgeführt haben. In der ifo-Kommission haben weder die Beteiligten des Innenministeriums noch die der kommunalen Spitzenverbände noch die Abgeordneten gemeindescharfe Zahlen gesehen, anhand derer hätte auffallen können, dass der berücksichtigte durchschnittliche Anteil Fläche je Einwohner in Nordrhein-Westfalen falsch sein könnte. Wir haben lediglich das Ergebnis nach Gebietskörperschaftsgruppen bzw. gestaffelt nach Gemeindegrößen gesehen. Daraus wird man also nichts ersehen. Das heißt, man kann auf die reinen Gesetzesmaterialien zurückgreifen, und da sagt die Begründung zu § 8 Abs. 7, dass die Empfehlung des ifo-Gutachters gilt. Die sagt auf Seite 121 des ifo-Gutachtens etwas aus, was die ifo-Kommission auf Seite 41 aufnimmt. Danach ist es genau so, wie es Herr Deubel ausführt. Dafür braucht man nicht lange zu studieren, sondern kann entweder eine dritte Modellrechnung machen oder das Gesetz ändern. Dann muss man aber Willkür vermeiden.

Dann zur Frage – auch diese ist von Frau Scharrenbach –, wie das mit den Ansätzen ist und ob die Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach dem GFG transparent erfolgt. Hierzu muss man sagen: Das erfolgt in Nordrhein-Westfalen sehr beispielhaft. Diese Excel-Tabellen, die wir bekommen, sind sehr überschaubar, aber sie müssen verbessert werden. Das kann man natürlich immer weiter machen. Sie sind jetzt schon deutlich umfangreicher, als sie es früher waren, aber beispielsweise müsste man dort die Ableitung der Realsteuerkraft nachweisen; diese ist dort momentan nicht enthalten. Das könnte man durchaus verbessern, und das wäre auch notwendig, weil wir im Augenblick feststellen, dass – und das haben wir aufgrund einer Anfrage bei IT.NRW festgestellt – für die Ermittlung der Realsteuerkraft im GFG eine ganz andere Statistik als für die vierteljährliche Kassenstatistik genutzt wird. Wir haben die Realsteuerdaten bestellt, dann auf dieser Grundlage die Berechnung der Steuerkraft im GFG simuliert und festgestellt, dass es signifikante Abweichungen von den Daten vor Ort gab. Daraufhin hat man uns mitgeteilt, dass diese Daten tatsächlich stimmen und dass die Abweichungen nur in der anderen Statistik abgebildet werden, weil diese für das GFG genutzt wird. Auf Nachfrage können wir das weiter substantiieren. Also, es gibt traditionell wohl zwei verschiedene Statistiken, die genutzt werden, und das ist eine Fehlerquelle, die beseitigt werden muss. Deswegen plädieren wir dafür, den Bereich „Realsteuerkraftermittlung“ in der entsprechenden Ableitung der Gemeindeschlüsselzuweisung in der Excel-Tabelle auch tatsächlich darzustellen.

Es gibt auch allgemein Probleme mit der Statistik, die in allen Bereichen da sind. Man darf der Statistik nicht glauben. Sie ist amtlich. Sie ist zuverlässiger als eine Statistik in Griechenland. Sie ist ein hohes Gut. Wir müssen sie verbessern. Denn wir stellen fest: Zu „Wohngeldersparnis 1“ und „Wohngeldersparnis 2“ gab es einen Pro-

zess vor dem Verfassungsgerichtshof. Dort hat sie nicht gezogen. Bei „Wohngeldersparnis 2“ steht sie im Augenblick zur Debatte. Bei der Stärkungspaktnachberechnung haben wir festgestellt, dass die Statistik Fehler hatte. Die Fehler resultieren aus verschiedenen Quellen. Wir sagen ja nicht, dass da Land manipuliert. Kommunen machen Fehler. Umbuchungen machen Fehler. Diese laufen beim Land, teilweise aber auch beim Land. Die Doppik hat viele Fehler gemacht. Wir dürfen keine Schuldzuweisungen machen, müssen aber feststellen, dass die Statistik Fehler hat. Und diese Fehler zeigen sich auch im Detail, beispielsweise im Bericht des MAIS vom November an den Arbeits- und Sozialausschuss zur örtlichen Ausschöpfung der Bildungs- und Teilhabepaketmittel durch die Kreise und kreisfreien Städte. Da kam sofort von Kommunen, an die wir das verteilt haben, die Meldung zurück: Die Daten weichen signifikant von dem ab, was wir haben. – Wir haben festgestellt, dass statistische Umbuchungen falsch erfolgt sind, dass Meldungen teilweise nicht berücksichtigt worden sind etc. Die Fehlerquellen waren unterschiedlich. Wir fanden sie zum Teil bei den Kommunen, zum Teil beim Land. Ich äußere keine Schuldzuweisung, aber es gibt Fehlerquellen. Sollten sich diese Fehlerquellen auch auf das GFG ausgewirkt haben, wäre das ein Riesenproblem.

Das heißt, wir stellen fest: Alle großen Verteilungsentscheidungen dieses Landes beruhen auf der amtlichen Statistik. Das heißt, wir alle müssen daran arbeiten, diese Statistik, die sich schon heute deutschlandweit auf einem extrem hohen Niveau befindet, kontinuierlich zu verbessern. Bei uns liegt die Einführung der Doppik schon eine Zeit lang zurück. Wir sind weiter als andere Länder; das muss man sehen. Aber vielleicht – das mag abstrus sein – sollte man eine Enquetekommission für ein so dröges Thema wie „Amtliche Statistik und ihre Verbesserung“ einrichten. Denn was ist, wenn sich diese Fehler auch im GFG zeigen? – Dann ist das schönste System irgendwann fragwürdig. Da müssen wir etwas tun.

Das Fazit lautet also: Die Statistik muss verbessert werden. Das Gutachten zum GFG muss abgewartet werden. Wir müssen dieses Fußballspiel, das eingangs angeführt worden ist, zu Ende spielen und auch die zweite Halbzeit auf dem gesamten Spielfeld bestreiten. Wenn eine der beiden Mannschaften müde geworden sein sollte, dann möge sie in der Kabine bleiben. Das wäre aber ein Spielabbruch, und wie dieser zu bewerten ist, das überlasse ich Ihnen.

(Heiterkeit)

Prof. Dr. Ingolf Deubel (Deubel Government Consulting GmbH, Bad Kreuznach): Zu den 90 %. Das ist von den Vorrednern schon gesagt worden. Wenn es so knapp ist, wird man den Ausgleich kaum deutlich verringern können. Aber man sollte es zumindest im Hinterkopf behalten. Schließlich könnten auch wieder bessere Zeiten kommen. Allerdings sagt man seit 30 Jahren, dass wieder bessere Zeiten kommen.

In dem Zusammenhang muss man natürlich das Thema der allgemeinen Finanzausgleichsumlage à la Baden-Württemberg bzw. Abundanzumlage ansprechen. Denn es ist natürlich ein Unding, dass man bis zur Abundanzschwelle 90 % der Steuerkraft abführt, und sobald man die Abundanzschwelle erreicht hat, ist man – bis auf die

Umlagen, die man abführen muss – bei null. Das kann nicht richtig sein. Aufgrund meiner Erfahrung in Sachsen-Anhalt kann ich nur darauf hinweisen, dass es zumindest in den neuen Bundesländern eine recht merkwürdige Rechtsprechung zur Abundanzumlage gibt. Diese sollte man sich, bevor man die Abundanzumlage hier im Zusammenhang mit dem Stärkungspakt einführt, anschauen und prüfen, ob sie einschlägig ist. Ich als Ökonom halte sie für ziemlich unsinnig, aber Verfassungsgerichte haben manchmal ihre eigenen Vorstellungen. Deswegen ist möglicherweise das, was die Baden-Württemberger seit 30, 40 oder 50 Jahren machen, sehr viel vernünftiger. Ich meine die leicht progressive allgemeine Finanzausgleichsumlage. Die Baden-Württemberger leben gut damit, und auf diese Weise werden die extrem steuerstarken Gemeinden angemessen beteiligt.

Was den Schüleransatz angeht, so muss man differenzieren. Die Anwendung der Regressionsanalyse funktioniert so nicht. Die Regressionsanalyse ist nicht in der Lage, zwischen Halbtag und Ganztage zu differenzieren. Dabei kommt statistisch etwas Insignifikantes heraus. Trotzdem ist es vernünftig, es mit der Regressionsanalyse zu machen. Denn das alte System mit der getrennten Ermittlung war auch willkürlich. Mein Vorschlag ist: Betrachten Sie die wirklich wichtigen Schularten und dort die Kosten pro Schüler. Stellen Sie das in Relation, und erstellen Sie daraus einen Gesamtschülerindikator, den Sie dann über die Regressionsanalyse einbeziehen. Dann haben Sie auf der einen Seite ein Gleichgewicht zwischen der Aufgabe „Schule“ und sonstigen Aufgaben; das ist ja das Ergebnis der Regressionsanalyse. Auf der anderen Seite müssen Sie sich nicht darüber streiten, ob Sie im Bereich der Schüler vielleicht doch ein bisschen stärker differenzieren, als es jetzt mit Halbtag und Ganztage passiert. Sie können es nicht mithilfe der Regressionsanalyse. Es hat auch keinen Sinn, zu sagen: Jetzt nehmen wir diese Schule und packen Sie vom Halbtag in den Ganztage. – Dann schaffen Sie neue Ungerechtigkeiten. Machen Sie es lieber zweistufig, und rechnen Sie lieber einmal neu. Das ist auch kein Problem. Dann haben Sie zwischen den Schularten eine vernünftige Relation, und dieser „Krieg“ ist schnell befriedet.

Hermann Rappen (RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen): Zum Stärkungspakt.

Vorsitzender Christian Dahm: Der Stärkungspakt ist heute nicht unser Thema.

Hermann Rappen (RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen): Wie lautete dann die Frage?

Ina Scharrenbach (CDU): Die Frage bezog sich auf den Stärkungspakt, weil es natürlich aufeinander wirkt, Herr Vorsitzender. – Sie haben ausgeführt, dass Sie den Stärkungspakt begrüßen, und ich habe Sie gefragt, ob Sie wirklich der Auffassung sind, dass der Stärkungspakt dauerhaft zu einer Entlastung der Kommunen beiträgt, wenn keine strukturellen Änderungen erfolgen.

Hermann Rappen (RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen): Ich hatte schon bei der Anhörung zum Stärkungspakt gesagt, welche Vor- und Nachteile ich sehe. Dass ich den Stärkungspakt hier erwähnt habe, ist keine Glorifizierung. Vielmehr ist es ein Instrument, das das Land genutzt hat, um den Kommunen zur Hilfe zu eilen. Meines Erachtens setzt es allerdings an der falschen Größe an – das habe ich damals schon gesagt –, nämlich am Haushaltsausgleich. Ich hingegen würde wegen der Risiken der Finanzierung für die Kommunen, die damit verbunden sind, bevorzugen, vorrangig die Liquiditätskredite abzubauen.

Christoph Schönberger (IHK NRW – Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf): Die an mich gerichtete Frage bezog sich auf die Wirkungen des Stärkungspakts. Wir wollen nicht unbescheiden sein. 350 Millionen € im Jahr sind nicht wenig. Wenn man diese Summe allerdings den 25 Millionen € an Kassenkrediten gegenüberstellt, dann ist es doch nicht mehr als der Tropfen auf den heißen Stein. Wir beobachten zurzeit vor allen Dingen die Folgewirkungen.

Ich will Ihnen ein konkretes Beispiel nennen. Es gibt eine kleine Stadt in der Voreifel, nämlich Nideggen mit 11.000 Einwohnern.

(Gudrun Elisabeth Zentis [GRÜNE]: 10.700!)

– Oh, dann habe ich Vorschusslorbeeren vergeben.

Die Stadt muss bis 2016 – das ist die Rechtslage – einen ausgeglichenen Haushalt hinlegen, und dort kalkuliert man rein theoretisch mit Grundsteuersätzen von 1.600 % und Gewerbesteuersätzen von locker 800 %. Das kann es nicht. An der Stelle müsste der Stärkungspakt zumindest in der gesetzgeberischen Exekution nachgebessert werden. – Danke.

Vorsitzender Christian Dahm: Vielen Dank für Ihre Ausführungen. Damit sind wir am Ende der zweiten Antwortrunde. Gibt es weitere Fragen Ihrerseits? – Das ist nicht der Fall.

Meine Damen und Herren, wir sind am Ende der heutigen Anhörung angelangt. Wir werden die Anhörung am 1. Februar auswerten und ein entsprechendes Votum an den federführenden Haushalts- und Finanzausschuss abgeben.

Mein Dank gilt insbesondere den Sachverständigen für ihre schriftlichen, aber auch mündlichen Vorträge. Mein Dank gilt aber auch dem Stenografischen Dienst, der uns zugesagt hat, uns das Protokoll sehr zeitnah zukommen zu lassen, damit wir eine entsprechende Auswertung vornehmen können.

Die nächste Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik findet am 1. Februar statt.
Ich wünsche Ihnen eine gute Heimreise und einen schönen Nachmittag.
Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Christian Dahm
Vorsitzender

28.01.2013/01.02.2013

215