



Ausschuss für Kommunalpolitik

5. Sitzung (öffentlich)

28. September 2012

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 11:35 Uhr

Vorsitz: Christian Dahm (SPD)

Protokoll: Beate Mennekes, Michael Roeßgen (Federführung)

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2012 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 – GFG 2012) 3

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/302

in Verbindung mit

Gesetz zur Errichtung eines Fonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktfondsgesetz)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/176

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Es werden gehört:

(Die Angabe der Seitenzahlen beziehen sich auf den Beginn der Stellungnahmen bzw. Fragerunden.)

Institution/Verband	Sachverständige/-r	Stellungnahme	Seite
Städtetag Nordrhein-Westfalen	Dr. Dörte Diemert	16/93 16/104	3
Städte und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen	Andreas Wohland	16/87 16/104	5
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Dr. Martin Klein	16/98 16/104	7
Industrie- und Handelskammern Nordrhein-Westfalen	Achim Hoffmann	16/79	9
Deubel Government Consulting	Prof. Dr. Ingolf Deubel	16/80	10
Fragerunde		ab	12
Antwortrunde		ab	14

* * *

Vorsitzender Christian Dahm: Meine Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle zur heutigen 5. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik. Die Tagesordnung ist Ihnen form- und fristgerecht zugegangen. Der einzige Tagesordnungspunkt heute lautet:

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2012 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 – GFG 2012)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/302

in Verbindung mit

Gesetz zur Errichtung eines Fonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktfondsgesetz)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/176

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Die Fraktionen haben sich darauf verständigt, ausschließlich die Sachverständigen zu hören, die schon Anfang des Jahres zu der Anhörung zu beiden Gesetzentwürfen geladen waren. Vielen Dank für Ihre schriftlichen Stellungnahmen.

(Sodann folgen organisatorische Hinweise.)

Dr. Dörte Diemert (Städtetag NRW): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank für die erneute Einladung zur Sachverständigenanhörung. Ich habe im Vorfeld daran gedacht, heute dasselbe Statement vorzutragen wie zu Anfang des Jahres, mir aber dann überlegt: Das passt nicht so richtig, obwohl der Gesetzentwurf bis auf marginale Anpassungen und Aktualisierungen 1:1 derselbe ist.

Die Ausgangslage ist aber eine andere. Wenn das Gesetz verabschiedet wird, ist das Haushaltsjahr, auf das es sich bezieht, fast herum. Die Kommunen wirtschaften schon seit Anfang des Jahres mit dem neuen System, weil sie auf der Basis Abschläge erhalten haben. Wenn es jetzt zu grundlegenden Systemänderungen kommen sollte, dann hätte das erhebliche Auswirkungen auf die laufende Haushaltswirtschaft der Kommunen. Das heißt, man kann durchaus kritisch die Frage stellen: Ist es sinnvoll, einen solchen Kompromiss, den der Gesetzentwurf darstellt, noch einmal

aufzuschnüren? Die Frage werden Sie beantworten müssen. Aus unserer Sicht ist es jedenfalls ein Kompromiss, weil wir in Teilbereichen erhebliche Kritikpunkte an dem Gesetzentwurf haben. Diese kennen Sie, ich will sie noch einmal kurz wiederholen:

Es geht erstens um die erstmalige Einführung eines Flächenansatzes. An diesem Instrument hatten selbst die ifo-Gutachter Zweifel; sie schimmern durch, wenn man das Gutachten liest. Über diese Zweifel hat sich der Gesetzgeber im Wege einer politischen Kompromissfindung im Ergebnis hinweggesetzt und einen Flächenansatz auf Gemeindeebene verankert. Das ist insoweit Neuland, als wir in allen anderen Bundesländern, in denen es Flächenansätze gibt – das ist nicht überall der Fall –, diese nur auf Kreisebene, nicht aber auf Gemeindeebene haben. Die dadurch bewirkten Umverteilungen sind teilweise erheblich. Sie spielen sich nicht nur im Verhältnis zwischen kreisfrei und kreisangehörig ab, wie gerne angenommen wird, sondern auch im kreisangehörigen Raum selbst.

Wir haben massive Umverteilungen hin zu den ganz kleinen Gemeinden unter 10.000 Einwohnern. Diese Entwicklung sehen wir kritisch, weil die Kleinstgemeinden im kommunalen Finanzausgleich mit dem Sockelbetrag von 25.000 Einwohnern bei der Hauptansatzstaffel schon jetzt privilegiert sind. Diese Regelung hat der Städtetag nie infrage gestellt, obwohl man das durchaus hätte thematisieren können. Es war jedenfalls bei der Auseinandersetzung um die letzte Novelle eine große Diskussion. Denn von der Anhebung des Sockels von damals 10.000 Einwohnern auf 25.000 Einwohner haben die kleineren Kommunen profitiert. Es gibt durchaus eine ganze Reihe von Privilegierungen.

Im Übrigen spielt der Aspekt der Fläche schon jetzt eine Rolle im kommunalen Finanzausgleich und wird durchaus berücksichtigt. Zu nennen ist die allgemeine Investitionspauschale, die zu drei Zehnteln nach Flächenkriterien umverteilt wird. Es ist mitnichten so, dass der Aspekt der Fläche keine Rolle spielt, aber das war Gegenstand der politischen Kompromissfindung. Das ist ein Punkt, den wir sehr kritisch sehen.

Zweitens geht es um die Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisungen. Zu nennen sind Kurorte, Gaststreitkräfte, Abwassergebührenhilfe. Diese Sondertöpfe werden von der Finanzwissenschaft sehr kritisch gesehen, sie sind auch in der ifo-Kommission sehr streitig diskutiert worden. Das weitgehende Ergebnis der ifo-Kommission war, dass die Sondertöpfe dann hinfällig sind und in die Schlüsselmasse integriert werden sollen, wenn ein solcher Flächenansatz eingeführt wird, wie er jetzt vorgesehen ist. Das erfolgt nun nicht. Auch das ist ein schmerzlicher Kompromiss, den wir sehr kritisch sehen.

Dazu kommt die Abmilderungshilfe in Höhe von 70 Millionen €, die ausgestaltet worden ist, um Umverteilungswirkungen, die sich unter anderem im Zusammenhang mit dem Soziallastenansatz ergeben, abzumildern. Dass letzterer nur in zwei Stufen angehoben worden ist, wissen Sie alle.

Sie sehen, es gibt eine ganze Reihe von Maßnahmen, die erfolgt sind, um Umverteilungswirkungen zu verringern, die deshalb so groß ausgefallen sind, weil man lange keine Aktualisierung vorgenommen hat. Über diese Punkte hinaus – das können Sie

den Stellungnahmen entnehmen – werden jetzt wieder Kritikpunkte formuliert, die das System als solches, da die Systemanpassung selbst im GFG 2012 vorgenommen wird, ein Stück weit infrage stellen oder jedenfalls eine grundlegende Systemüberarbeitung anregen. Das betrifft beispielsweise den Aspekt der Hauptansatzstafel, die Schlüsselmassenaufteilung, die Finanzkraftberechnung. All diese Punkte sind nicht im GFG 2012 angesprochen worden, sie würden aber zu erheblichen Umgestaltungen und Umverteilungen im System des kommunalen Finanzausgleichs führen und damit die Aktualisierungswirkungen möglicherweise konterkarieren. Ob das der Fall ist, wird man erst wissen, wenn man sich genau mit den Effekten befasst.

Das FiFo-Gutachten, das jetzt in Auftrag gegeben worden ist und Anfang kommenden Jahres vorliegen soll, wird einige dieser Aspekte erneut untersuchen, um endgültig Klarheit zu bekommen. Wir können uns also darauf einstellen, dass der Streit über die Verteilung der insgesamt bereitgestellten Mittel weitergehen wird. Das ist zwangsläufig so, wenn wir uns mit den Verteilungsparametern auseinandersetzen.

Mir ist bewusst, dass auch die Abgeordneten vor Ort mit den Aspekten befasst sind, dass sie von verschiedenen Seiten angesprochen werden, dass es teilweise auch erheblichen Druck gibt. Aus kommunaler Sicht ist der Verteilungsstreit innerhalb der kommunalen Familie für das Land gleichwohl relativ elegant: Die kommunale Familie streitet sich untereinander über die Verteilungsparameter, während ein ganz wichtiger Aspekt in den Hintergrund rückt, nämlich dass es zurzeit um eine möglichst gerechte Verteilung des Mangels geht.

Natürlich ist es wichtig, Verteilungsgerechtigkeit im Finanzausgleich hinzubekommen. Das ist ein Verfassungsauftrag. Es ist auch ein Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung, sachlich belastbare Kriterien für die Verteilung der Mittel zu finden. Aber auch die gerechteste Lösung wird immer wieder Unruhe hervorrufen, wenn insgesamt zu wenig Geld im Topf ist. Deswegen ist es sehr positiv gewesen, dass der Landesgesetzgeber mit der Einbeziehung der Grunderwerbsteuer und der Abschaffung der Befrachtung des GFG mit einem Konsolidierungsbeitrag schon ein deutliches Zeichen hin zu einer Aufstockung gesetzt hat. Auch die Initiativen auf Bundesebene zur Entlastung der Kommunen von Sozialaufgaben sind positiv zu würdigen, ebenso die Einrichtung eines Stärkungspakts.

Klar ist – das ist mir wichtig –, dass wir bei Weitem noch nicht bei einer auskömmlichen Lösung sind. Deshalb wird der Verteilungsstreit mit einer gewissen Schärfe weitergehen. Wir sind auf dem richtigen Weg. Ein erster wichtiger Schritt wäre aus unserer Sicht die Wiedereinführung eines echten Verbundsatzes in Höhe von 23 vom Hundert. Zurzeit steht er nur auf dem Papier.

Andreas Wohland (StGB NRW): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst einmal vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, unsere Kernanliegen im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich vortragen zu können.

Was den vertikalen Finanzausgleich angeht, kann ich mich im Wesentlichen den Ausführungen meiner Vorrednerin anschließen. Wir begrüßen ausdrücklich, dass der

Landesgesetzgeber daran festhält, den Vier-Siebtel-Anteil am Grunderwerbsteueraufkommen zum Gegenstand des fakultativen Steuerverbundes zu machen, und es auch dabei belässt, die Entfrachtungen wirksam werden zu lassen. Das bedeutet seit 2010 eine erhebliche Verbesserung des Finanzausgleichs insgesamt. Allerdings führt das nicht zu einer auskömmlichen Finanzierung in der kommunalen Familie; das belegen die aktuellen Haushaltsumfragen der kommunalen Spitzenverbände sehr eindrücklich. Insofern werden sich die Verteilungskämpfe in der kommunalen Familie in Zukunft nicht erledigen.

Der Schwerpunkt beim horizontalen Finanzausgleich ist, wie Sie unserer Stellungnahme entnehmen können: Die interkommunale Verteilungsgerechtigkeit ist in den letzten Jahren immer weiter zulasten des kreisangehörigen Raums verloren gegangen. Wir haben das empirisch dargestellt und mit Schaubildern hinterlegt. Die Schlüsselzuweisungen pro Kopf sind im kreisangehörigen Bereich von 2000 bis 2012, also in den letzten zwölf Jahren, lediglich um 3,5 % gestiegen. Wenn man sich die Inflationsrate seit dem Jahr 2000 vor Augen führt, dann kann man unschwer feststellen, dass mit dem Zuwachs keine auskömmliche Finanzierung der gemeindlichen Aufgaben zu leisten ist.

Im kreisfreien Bereich hatten wir im selben Zeitraum eine Entwicklung von knapp 50 %. Daran lässt sich sehr deutlich ablesen, dass grundsätzlich am System etwas nicht stimmen kann. Die Einschätzung wird übrigens von etlichen unserer Mitgliedskommunen geteilt. Ein Beleg dafür sind die beiden Verfassungsbeschwerden, die von einer ganzen Reihe von Mitgliedskommunen gegen das GFG 2011 anhängig gemacht worden sind. Nach dem, was ich gehört habe, werden die Verfassungsbeschwerden auch gegen das GFG 2012 ausgeweitet, sobald es verabschiedet wird. Insofern wird sich der Verfassungsgerichtshof auch in naher Zukunft mit den Systemen des Finanzausgleichs befassen müssen.

Der Hauptgrund für die Auseinanderentwicklung liegt unsere Erachtens zum einen in der Hauptansatzstaffel mit der Einwohnerveredelung auf der Seite der Bedarfsermittlung und zum anderen in der Zugrundelegung einheitlicher fiktiver Realsteuererhebessätze bei der Steuerkraftermittlung, die in keinster Weise die tatsächliche Situation der Hebesatzpotenziale im Land abbilden. Wir haben in unserer Stellungnahme aufgezeigt, dass bei der Steuerkraftermittlung über den Schritt der einheitlichen fiktiven Hebesätze im kreisfreien Bereich in den letzten Jahren durchschnittlich etwa eine halbe Milliarde Euro jährlich einfach unter den Teppich gefallen ist, sodass schon eine erhebliche Unwucht besteht.

In dem Zusammenhang setzen wir große Hoffnungen auf das Gutachten, welches das Innenministerium im Sommer dieses Jahres zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs an das FiFo-Institut in Köln vergeben hat. Dabei geht es um die zentrale Frage der Anwendung einheitlicher oder gestaffelter fiktiver Hebesätze. Ein weiterer Schwerpunkt des Gutachtens – das ist für uns auch von großer Bedeutung – ist die Frage der Ausgestaltung des Soziallastenansatzes, was seine Systematik, aber auch seine Gewichtung angeht. Insofern sind wir sehr gespannt auf die Ergebnisse des Gutachtens, über die wir sehr gerne frühzeitig mit Ihnen diskutieren würden.

Ausdrücklich positiv möchte ich festhalten, dass das GFG 2012 einen Flächenansatz vorsieht. Hier werden die Ergebnisse der Diskussionen über das ifo-Gutachten aufgegriffen, und es wird konstatiert, dass Flächenkommunen mit einer großen Flächeninfrastruktur besondere Bedarfssituationen haben, welche Kommunen mit einer verdichteten Bevölkerungsentwicklung so nicht aufweisen.

Das Gleiche gilt für den Erhalt der Sonderbedarfszuweisungen. Dafür haben wir uns immer eingesetzt, auch in der ifo-Kommission. Wenn man sich zum Beispiel die Kurorte mit den großen Infrastruktureinrichtungen für den Kurbetrieb anschaut, lässt sich unschwer ablesen, dass solche Sonderbedarfe über das normale Schlüsselzuweisungssystem nicht abgebildet werden.

Weiterhin möchte ich noch positiv anmerken, dass zumindest die strukturellen Verwerfungen, die es aufgrund der Höhergewichtung des Soziallastenansatzes insbesondere im GFG 2012 gibt, durch die Abmilderungshilfe ein Stück weit abgedeckt werden. Das lindert die größte Not. Ich möchte allerdings schon jetzt darauf hinweisen, dass das, so wie es im Gesetz angelegt ist, nur eine Einmalveranstaltung ist und dann ab 2013 die volle Wucht wirkt. Insofern schon jetzt unser Appell: Solange die Ergebnisse des Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs nicht vorliegen – das wird nicht vor Februar/März nächsten Jahres sein – und nicht in einem GFG 2014 umgesetzt sind, müsste die Abmilderungshilfe auch im GFG 2013 gewährt werden.

Dr. Martin Klein (LKT NRW): Herr Vorsitzender! Seit der Anhörung im Januar sind in der Tat einige Monate vergangen. Die Ausgangslage hat sich insoweit verändert, als jetzt eine neue Koalitionsvereinbarung vorliegt, die allerdings im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen im Wesentlichen den Pfad weiter beschreitet, der im Jahre 2010 möglicherweise schon ob des Genius Loci angelegt war, in dem die Koalitionsverhandlungen stattfanden. Jetzt wird es etwas anders formuliert und gesagt: Die Kommunen sind Fundament der Gesellschaft. Sie müssen insbesondere handlungsfähig sein, und das Land hat hierfür entsprechende Bedingungen zu schaffen. – Das sind die Kernsätze aus der Koalitionsvereinbarung. Dazu kann man nur sagen: Sehr richtig, das findet unsere volle Zustimmung. Insofern ist es wichtig, dass das Thema „Kommunalfinanzen“ auch im Hinblick auf die vertikalen Aspekte weiter im Bewusstsein des Landesgesetzgebers bleibt.

Auch diesmal liegen Ihnen wieder drei verschiedene Stellungnahmen vor, die sich aber darin einig sind, dass die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen bei einem Verbundsatz von noch nicht einmal 23 % durchaus gefährdet ist. Das belegt auch der Stand der kommunalen Kassenkredite, der in Nordrhein-Westfalen halb so hoch ist wie im gesamten Bundesgebiet. Jeder weiß aber, dass in Nordrhein-Westfalen nicht die Hälfte der Bevölkerung der Bundesrepublik lebt. Daher ist Handlungsbedarf angezeigt.

Was die vertikale Finanzausstattung angeht, begrüßen wir natürlich die Schritte, die noch unter der Minderheitsregierung vorgenommen worden sind, sie werden aber nicht nachhaltig wirken können. Es bleibt eine Lücke, Stichwort – das alles ist Ihnen geläufig, auch denen, die neu im Landtag sind – „Junkernheinrich/Lenk-Gutachten“.

Mit jährlich rund 650 Millionen € zusätzlich kann man nicht eine Lücke von mehr als 2 Milliarden € schließen. Dann müssten die Steuereinnahmen dermaßen sprudeln, dass es nicht mehr verkraftbar wäre. Das bekommen wir realistisch nicht hin. Daher ist es geboten, dass wir noch einmal in Verhandlungen eintreten.

Wir meinen, was 1980 richtig war, muss heute nicht zwingend falsch sein. Wir hatten einmal einen Verbundsatz von 28,5 %. Zwischen den knapp 23 %, die wir heute haben, und 28,5 % liegt ein Korridor von gut 2 Milliarden €. Wenn wir die hätten, säßen wir heute etwas zufriedener da und könnten den Menschen die Dienstleistungen zur Verfügung stellen, ohne Kassenkredite aufnehmen zu müssen, die auch wieder abbezahlt werden müssen, was wir heute tun. Über den Ansatz müssten wir gemeinsam noch einmal nachdenken. Es wäre gut – das erwarten wir alle von dem in Aussicht gestellten FiFo-Gutachten –, wenn insofern auch etwas zur vertikalen Finanzausstattung gesagt würde. Das kann man nur in langen Zeitreihen verfolgen. Es bringt nichts, von Jahr zu Jahr Schlachten zu schlagen, sondern es bringt sicherlich etwas, wenn man die grundlegenden Strukturmerkmale infrage stellt.

Wir können feststellen, dass die wesentlichen Strukturentscheidungen mit dem GFG 2011 gefallen sind. Das GFG 2012 ist im Grunde genommen eine konsequente Fortschreibung. Unter dem Strich – da kann ich Herrn Wohland nur zustimmen – ist der kreisangehörige Raum der Verlierer. Das liegt daran, dass die Versäulung so ist, wie sie ist. Der kreisangehörige Raum muss einerseits zusammen mit den Städten und Gemeinden, andererseits zusammen mit den Kreisen betrachtet werden. Der kreisfreie Raum ist in der Schlüsselmasse dann gemeinsam mit den kleinsten Städten und Gemeinden dem Soziallastenansatz vorgezogen, der sich vor allem in den Sozialleistungen der kreisfreien Städte widerspiegelt. Die Sozialleistungen der kreisfreien Städte drücken den Anteil der Gemeinden in der gemeinsamen Schlüsselmasse immer weiter nach unten; das haben wir auch in unserer Stellungnahme dargelegt.

Der kreisangehörige Raum wird weiter verlieren. Wenn die Abmilderungshilfe, die jetzt einmalig gewährt wird, entfällt, wird es im Jahr 2013 ein jähes Erwachen im kreisangehörigen Raum geben. Die doppelte Abmilderung ist im Moment noch dadurch gegeben, dass die Einnahmeseite stimmt. Sollte das in 2013 nicht mehr der Fall sein oder sollten sich Verschlechterungen ergeben, wird das jähe Erwachen noch härter. Insofern kann man nur davor warnen, dass wir aufgrund des nach wie vor dynamischen Sozialleistungsverlaufs in eine Schiefelage geraten werden. Hier ist der Gesetzgeber aufgefordert, Korrekturen zu betreiben. Wir hoffen, dass in dem FiFo-Gutachten alles umfassend aufgearbeitet wird; die Fragen sind zwischen Land und Kommunen abgestimmt. Wir erwarten Schlüsse, die auf die strukturelle Unwucht im geltenden GFG-System eingehen.

Sie wissen, wir leisten auch bei Ihnen nach wie vor Überzeugungsarbeit, indem wir sagen: Es gibt das Gutachten der Herren Junkernheinrich und Micosatt zum Thema „Kreisfinanzierung in Nordrhein-Westfalen“, und es gibt die Tatsache, dass die ifo-Kommission Beschlüsse gefasst hat, die im derzeitigen GFG-System nicht umgesetzt worden sind. Das bezieht sich insbesondere auf die Teilschlüsselmassenanpassung. Diese sollte nach Zuschussbedarfsrelation erfolgen, so die ifo-Kommission in ihrem Abschlussbericht. Die Teilschlüsselmassenanpassung hätte zur Folge ge-

habt, dass die Kreise und auch die Landschaftsverbände deutlich mehr Finanzmittel zugewiesen bekommen hätten. Das hätte zur Folge gehabt, dass der kreisangehörige Raum insgesamt besser dagestanden hätte. Das ist unterblieben. Die Frage danach ist nach wie vor zu stellen. Die Umsetzung der ifo-Ergebnisse ist nur teilweise erfolgt. Das haben wir Ihnen im letzten Jahr schon gesagt, wir haben es Ihnen im Januar mitgeteilt, und wir müssen es auch heute noch einmal zu Protokoll geben.

Deswegen ist es für uns wesentlich, dass die Strukturfragen vom Landtag bearbeitet werden und die Frage gestellt wird: Wo gehört der Soziallastenansatz hin, der sich immer mehr zum heimlichen Hauptansatz entwickelt? Spätestens dann, so auch das Verfassungsgericht, wenn sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass das System nicht mehr ganz stimmig ist, wenn der Soziallastenansatz den Hauptansatz in seiner finanziellen Wirkung überholt hat, ist es geboten, die Gemeindefinanzierung grundlegend umzusteuern. „Grundlegende Umsteuerung“ heißt, sich zu fragen, ob man Aufgaben und Finanzverantwortung zusammenführt.

Unter dem Gesichtspunkt muss man sich immer wieder klarmachen, dass die Kreise diejenigen sind, die im kreisangehörigen Raum über 80 % der Sozialleistungen tragen. Das muss mit auf die Agenda, indem wir sagen: Die kreisfreien Städte tragen die Sozialleistungen in ihrem Bereich, die Kreise tragen den Löwenanteil im kreisangehörigen Bereich, und daraus gilt es Schlüsse zu ziehen. Die Vorschläge dazu sind Ihnen bekannt. Wir bitten, sie in die weitere Diskussion aufzunehmen, gerade mit Blick auf das Gemeindefinanzierungsgesetz 2013.

Achim Hoffmann (IHK NRW): Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Zunächst einmal darf ich mich im Namen der Industrie- und Handelskammern recht herzlich für die Einladung zur Expertenanhörung bedanken. Wir möchten das GFG im Hinblick auf die fiktiven Hebesätze aus Sicht der Wirtschaft kommentieren, die anderen Dinge haben die kommunalen Spitzenverbände schon ausreichend gewürdigt.

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Städte und Gemeinden 8,4 Milliarden € bekommen, also rund 6,3 Milliarden € mehr als im Vorjahr. Laut den aktuellen amtlichen Statistiken aus dem Finanzministerium sprudeln die Steuereinnahmen, wir haben derzeit rund 1,6 Milliarden € mehr im Vergleich zum August des letzten Jahres. Wenn man sich intensiv ansieht, wo die Steuereinnahmen herkommen, so stellen wir ganz klar fest: aus den Bereichen Einkommensteuer und Körperschaftsteuer. Das bedeutet, dass die wirtschaftliche Entwicklung im Moment sehr stark im Plus ist, was für die Steuereinnahmen des Landes und auch der Kommunen von großer Bedeutung ist.

Trotz der Einnahmeverbesserungen für die Kommunen im Rahmen des GFG und anderer deutlicher Schritte des Landes, um sie zu entlasten oder auch zu mehr Einnahmen zu führen, sind die grundsätzlichen strukturellen Probleme der Kommunen nicht gelöst. Generell besteht immer noch eine Unterfinanzierung, und die Kommunen brauchen zusätzliche Mittel, um den Unternehmen vor Ort die Infrastrukturleistungen zukommen zu lassen, die sie brauchen, damit sie auch in Zukunft – salopp gesagt – ausreichend Steuern abgeben können.

Wir begrüßen es sehr, dass mit dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität Köln nunmehr renommierte Gutachter das GFG nochmals evaluieren sollen. Es wäre begrüßenswert, wenn man sich intensiv mit den Auswirkungen der fiktiven Hebesätze im Rahmen des GFG und auch mit der Wirkungsweise, die damit zusammenhängt, beschäftigen würde.

Eigentlich ist jetzt schon klar: Wenn wir im Endeffekt den Durchschnitt des Landes mit einem Abschlag von 5 % nehmen, dann wird die Steuerspirale auf Dauer gesehen immer weiter nach oben gehen. Wenn wir uns dazu die mittelfristigen Finanzplanungen der Stärkungspaktkommunen anschauen, die teilweise schon 800, 900 % Hebesatz bei der Grundsteuer bzw. über 600 % bei der Gewerbesteuer in die Planungen geschrieben haben, und diese Planungen, so der Kontrakt, sind verbindlich, dann haben wir – wenn wir auf einen Dreijahresturnus gehen und immer wieder eine Anpassung vornehmen – auch dort eine ganzheitliche Spirale nach oben. Die letzte Anpassung der fiktiven Hebesätze hat deutlich gezeigt, dass das zu einem Flächenbrand führt, weil alle anderen Kommunen nachziehen, also nicht nur die Stärkungspaktkommunen erhöhen.

Aus unserer Sicht wäre es dringend geboten, von dieser Regelung Abstand zu nehmen und, wenn es geht, auf die alten Vorschläge der ifo-Gutachten zurückzukommen, nämlich zu sagen: Wir machen einen Durchschnitt nach Flächenländern, seien es 380 oder 390 %. Damit kämen wir sicherlich hin, zumal die Unternehmen auch über die Grenze schauen, gerade was die Randgebiete – Richtung Rheinbach, Richtung Siegen oder auch Richtung Niedersachsen – angeht. In den anderen Bundesländern liegen die Hebesätze 100 bis 150 Punkte unter denen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Es ist nur eine Frage der Zeit, wann Ersatz- oder Neuinvestitionen nicht mehr in unserem Land erfolgen, sondern vielleicht 5 oder 10 km weiter, hinter der Landesgrenze. Im Siegener Bereich beispielsweise entstehen 5 km entfernt von unserer Landesgrenze neue Gewerbegebiete mit entsprechend niedrigeren Hebesätzen.

Unser Petitum ist ganz klar, die fiktiven Hebesätze nicht nach dem Durchschnitt abzüglich 5 % zu berechnen, sondern sich auf einen landesweiten Vergleich zu einigen.

Lassen Sie mich zum Schluss auf eine aktuelle Standortumfrage zu sprechen kommen – die Ergebnisse sind von August 2012 –, die mein Haus, die IHK Köln, bei unseren kleinen und mittelständischen Unternehmen durchgeführt hat. Danach hält nicht einmal jedes vierte Unternehmen die Steuerbelastung auf kommunaler Ebene für tragbar bzw. angesichts des örtlichen Leistungsangebots für angemessen. Bei weiteren Steuererhöhungen dürfte sich dieser Wert noch weiter verschlechtern.

Prof. Dr. Ingolf Deubel (Deubel Government Consulting): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Gegenüber Januar hat sich etwas verändert: Die Ergebnisse des Jahres 2011, statistisch gesehen, liegen in der Zwischenzeit vor. Danach sind die Kommunen in Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Durchschnitt der alten Flächenländer weiter abgehängt worden.

Ich nenne drei Zahlen, dann wird das sehr deutlich: Erstens. Der Finanzierungssaldo weist in Nordrhein-Westfalen ein Defizit von 126 € pro Einwohner aus, die anderen Länder liegen im Schnitt bei 22 € pro Einwohner, macht 1,85 Milliarden € Unterschied. Das ist aber nur die Spitze des Eisbergs.

Zweitens. Das eigentliche Problem ist, dass hier nicht mehr investiert wird. Die Sachinvestitionen betragen in Nordrhein-Westfalen 212 € pro Einwohner, im Schnitt der anderen Länder 350 € pro Einwohner, Unterschied 2,5 Milliarden €.

Drittens. Die Hebesätze liegen hier deutlich höher als im Schnitt der anderen Länder, die Grundsteuer B bei 457 Punkten – das sind die jüngsten Zahlen –, in anderen Ländern bei 373 Punkten, die Gewerbesteuer bei 442 Punkten, in anderen Ländern bei 372 Punkten. Das sind 2 Milliarden € Mehreinnahmen.

Wenn man die drei Positionen zusammenzieht, landet man bei 6,3 Milliarden € Differenz zwischen den nordrhein-westfälischen Kommunen und dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. Das zeigt die ganze Dramatik, die zugenommen hat. Die Schere zu anderen Ländern schließt sich nicht langsam, sondern sie hat sich weiter geöffnet.

Entgegen der Begründung des Gesetzentwurfs bleibt auch die Schere zwischen Kommunen und Land keineswegs gleich, sondern das Land hat sich deutlich verbessert. Der Finanzierungssaldo hat sich von 4,8 auf 3,4 Milliarden € reduziert, bei den Kommunen von 2,5 auf 2,25 Milliarden €, jeweils die Entwicklung von 2010 auf 2011. Das ist sowohl gegenüber dem Land als auch bundesweit eine sehr bedenkliche Entwicklung. – So weit zum vertikalen Bereich.

Im horizontalen Bereich hat es zwei, drei Änderungen gegenüber dem GFG 2010 gegeben, die völlig akzeptabel sind. Dafür gibt es insbesondere beim Schüleransatz höchst bedenkliche Veränderungen. Der Schüleransatz an sich ist nicht problematisch, auch die neue Methode ist im Prinzip in Ordnung. Nur, man kann nicht etwas statistisch erfassen, das völlig insignifikant ist. Statistiker lachen darüber, wenn man einfach eine Zufallszahl nimmt und diese ins Gesetz schreibt. Genau das ist bei den Halbtagschülern geschehen. Der Abstand ist blanke Willkür. Das muss man statistisch gesehen so sagen.

Das Hauptproblem aber ist der Soziallastenansatz. Die Begründung ist schlicht falsch, wenn man sagt: Es ist ein allgemeiner Soziallastenansatz. – Das kann man exakt überprüfen. Natürlich sind die Kosten der Unterkunft erfasst, das ist völlig unstrittig, aber die Jugendhilfe hat nichts mit der Zahl der Bedarfsgemeinschaften zu tun – statistisch besteht keinerlei Korrelation –, die Eingliederungshilfe ohnehin nicht, weil sie beim Landschaftsverband stattfindet und über die Umlage finanziert wird. Daher ist die Begründung völlig abwegig.

Bleibt die örtliche Sozialhilfe. Da gibt es ein wenig Korrelation. Das macht pro Bedarfsgemeinschaft Pi mal Daumen brutto 900 € aus, mehr aber auch nicht, und es wird in den nächsten Jahren weniger, weil der Bund die Grundsicherung im Alter komplett übernimmt, sodass sich die Zahl noch verringert. Das führt zur Übernivellierung. Das heißt, es werden etwa 7.800 € pro Bedarfsgemeinschaft ausgeschüttet, die Kosten einschließlich Landschaftsumlage betragen aber nur 4.265 €. Das ist

schlicht verfassungswidrig. All das ist schwer zu verstehen, insbesondere wenn man mit Techniken arbeitet, die im Innenministerium, mit Verlaub, niemand versteht, die beim Statistischen Landesamt nur rechnerisch verstanden werden, aber nicht inhaltlich.

Der Kreisfinanzausgleich ist ein Riesenproblem, eine Übernivellierung an sich. Vor Abführung der Landschaftsumlage wird voll nivelliert, aber die umlagestarken Kreise müssen eine höhere Umlage an die Landschaftsverbände abführen. Das heißt Übernivellierung. Innerhalb des Kreises ist es, mit Verlaub, abenteuerlich, den Gemeinden einen Soziallastenansatz zu geben. Der Kreis zahlt über die Umlage, nach der Übernivellierung, sodass am Ende die kreisangehörigen Gemeinden mit wenigen Bedarfsgemeinschaften völlig überlastet sind und die mit vielen Bedarfsgemeinschaften einen Teil dessen, was sie vorher bekommen haben, abgeben können. Das ist schlicht pervers.

Vorsitzender Christian Dahm: Damit eröffne ich die Fragerunde für die Abgeordneten.

Kai Abruszat (FDP): Ein Dankeschön an die Vortragenden. Zunächst möchte ich den Städte- und Gemeindebund auf die gestaffelten fiktiven Hebesätze ansprechen; dazu haben wir im Plenum einen Antrag eingebracht. Inwieweit führt das Ganze aus Ihrer Sicht zu mehr Verteilungsgerechtigkeit, Herr Wohland, und kann vor dem Hintergrund des Ihnen bekannten Gutachtens von Herrn Prof. Deubel rechtssicher gestaltet werden?

Herr Prof. Deubel, Sie haben entsprechende Ausführungen zu den statistischen Gegebenheiten gemacht. Auf welchen Wert müsste der Soziallastenansatz gesenkt werden, um zu einem halbwegs gerechten Ergebnis zu kommen?

Herr Dr. Klein, Sie haben von der Teilschlüsselmasse gesprochen. Können Sie noch einmal die Vor- und Nachteile aufzeigen, die sich durch die aufgabenbezogenen Schlüsselmassen für die Gemeindeverbände ergeben? Wie kann das Ganze rechtlich zulässig ausgestaltet werden?

Frau Dr. Diemert, warum bewirken die Ansätze – Hauptansatzstaffel, Soziallastenansatz etc. –, zumindest aus Sicht unserer Fraktion, einen kumulativen Effekt zulasten anderer Gemeindegrößenklassen? Kann und muss das nicht auch Berücksichtigung finden? Müssen die unterschiedlichen Ansatzstaffeln noch einmal hinterfragt werden?

André Kuper (CDU): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Erstens. Herr Prof. Deubel hat den Schüleransatz als Zufallszahl bezeichnet. Ich möchte gerne von den kommunalen Spitzenverbänden wissen, ob Sie diese Einschätzung teilen, vor allen Dingen vor dem Hintergrund, dass der gesamte Kostenblock der offenen Ganztagschule im Moment der entsprechenden Halbtagschülerzahl zugerechnet wird. Halten Sie das für richtig oder falsch?

Zweitens. Herr Prof. Deubel hat ausgeführt, dass sich der Abstand der Kommunen in NRW im Vergleich zum Bundesgebiet vergrößert hätte. Sehen die kommunalen Spitzenverbände das ebenso? Schätzen Sie das so ein?

Eine dritte Frage an Herrn Prof. Deubel: Wir haben heute die Situation, dass auf der Bedarfsseite des GFG die immer wieder steigenden Kosten berücksichtigt werden, man legt also tatsächliche Werte zugrunde. Auf der anderen Seite wird mit fiktiven Hebesätzen gearbeitet. Halten Sie das für richtig?

Robert Stein (PIRATEN): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Erst einmal herzlichen Dank an die Experten, die sich heute in der Anhörung äußern. Meine ersten Fragen richten sich allgemein an die Expertenrunde.

Welchen Standpunkt nehmen Sie bzw. die kommunalen Spitzenverbände im Besonderen in der Diskussion über den fiktiven Hebesatz der Gewerbesteuern ein?

Warum ist Ihrer Meinung nach die Empfehlung des ifo-Gutachtens, die Sonderzuweisung nach § 19 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 GFG abzuschaffen und diese Beträge in die jeweilige Teilschlüsselmasse zu überführen, im GFG 2012 nicht berücksichtigt worden? Wie bewerten Sie das?

Wie stehen Sie zu der Maßnahme, den Verbundsatz von aktuell etwa 23 % auf 24 oder 25 % zu erhöhen, um das strukturelle Defizit – wie es auch bei Junkernheinrich und Lenk beschrieben ist – abzumildern? Wie bewerten Sie eine solche Maßnahme im Vergleich zum Stärkungspakt?

Wie bewerten Sie es, dass in den Erläuterungen der aufgeführten Statistiken immer das Verhältnis der Verschuldung des Landes zu der Verschuldung der Gemeinden herangezogen wird?

An Herrn Prof. Deubel anknüpfend an die Fragen seitens FDP und CDU bezogen auf die Ermittlung des fiktiven Bedarfs bei der Gewichtung der Schüler: Ganztagschüler werden mit 3,33 gewichtet, während Halbtagschüler 0,7 als Gewichtung erfahren. Sie haben schon angedeutet, dass Sie das als statistische Willkür ansehen. Spiegelt dieses Verhältnis die reale Ausgangssituation wider? Welche Alternativen sehen Sie?

Können Sie zur Ermittlung des Soziallastenansatzes noch einmal ausführen, weshalb die Schlüsselzuweisungen pro Bedarfsgemeinschaft im Jahr 2012 angeblich mit 82,4 % über den Kosten veranschlagt werden?

Hans-Willi Körfges (SPD): Ich möchte die kommunalen Spitzenverbände erstens auf die Bedeutung des Soziallastenansatzes im Verhältnis zur Bundesbeteiligung an den Soziallasten ansprechen. Wenn sich der Bund, wie der Landtag übereinstimmend gefordert hat, intensiver an den Soziallasten beteiligen würde, würde die Bedeutung des Soziallastenansatzes im Verhältnis der Kommunen zueinander entsprechend sinken. Würden Sie, bezogen auf die Empfehlung des ifo-Gutachtens, immer noch einen Änderungsbedarf sehen, wenn es uns gelingen würde, die Soziallasten, wie seinerzeit gefordert, zur Hälfte auf die Bundesebene zu übertragen?

Der zweite Punkt bezieht sich auf den Zusammenhang zwischen GFG und Stärkungspakt. Es hat in der Vergangenheit Anregungen gegeben, die Stärkungspaktmittel erheblich zu erhöhen – um 300 bis 350 Millionen € –, indem man sie dem GFG entnimmt. Was halten Sie von einer solchen Verbesserung des Stärkungspakts, wie es gelegentlich in der Diskussion war?

Vorsitzender Christian Dahm: Ich schlage vor, die Sachverständigen wieder in der Reihenfolge des Tableaus zu hören.

Dr. Dörte Diemert (Städtetag NRW): Herr Abruszat, Sie haben gefragt, ob es im GFG gegebenenfalls kumulative Effekte gibt, zum einen bei der Bedarfsbestimmung, zum anderen bei der Finanzkraftberechnung, und auf Ihren Antrag zu gestaffelten fiktiven Hebesätzen hingewiesen. Ich möchte mit der Bedarfsseite beginnen. Beim GFG werden verschiedene Bedarfsansätze herangezogen, um den Finanzbedarf der Kommunen normiert zu ermitteln, genauso wie auf der Finanzkraftseite eine Normierung vorgenommen wird. Aus unserer Sicht ist die Normierung hier richtig, weil wir nicht wollen, dass die einzelne Kommune durch ihr Ausgabeverhalten darüber bestimmen kann, ob sie viele oder wenige Schlüsselzuweisungen bekommt. Auf der Bedarfsseite steht immer wieder in Rede, ob es Kumulationen, also Doppelberücksichtigungen, zwischen Hauptansatz einerseits und Soziallastenansatz andererseits gibt. Diese Kritik bzw. diese Fragen sind ausgeräumt. Unseres Erachtens ist methodisch einwandfrei geklärt worden, dass das nicht der Fall ist. Hier erfolgt keine Doppelberücksichtigung von Kosten. Bei der Ermittlung der Gewichtungen der Hauptansatzstaffel und des Soziallastenansatzes gab es einmal Unsicherheiten, aber das konnte geklärt werden. Das ist nicht der Fall.

Die andere Frage, die im Rahmen der Kumulation immer wieder in Rede steht, ist, ob es Doppelberücksichtigungen gibt, indem auf der einen Seite eine Staffelung beim Hauptansatz, auf der anderen Seite aber keine entsprechende Staffelung bei der Finanzkraftberechnung vorgenommen, sondern mit einem einheitlichen fiktiven Hebesatz gearbeitet wird. Dieser Punkt ist auch in der ifo-Kommission diskutiert worden. Herr Prof. Thiess Büttner hat damals gesagt, dass man, wenn man auf der Finanzkraftseite eine solche zusätzliche Staffelung vornähme, zu einem doppelten Verteilungsmechanismus käme. Man hätte eine Verteilungsschraube auf der Bedarfsseite und zusätzlich, was die Intransparenz erhöht, eine weitere Verteilungsschraube auf der Finanzkraftseite. Deswegen nehmen die allermeisten Bundesländer, die in Systemen arbeiten, wie wir sie haben – ich glaube, es gibt ein Bundesland, das es anders macht, es hat aber ein ganz anderes Schlüsselmassensystem –, keine Differenzierung bei der Finanzkraftberechnung vor. Sie alle arbeiten mit einheitlichen fiktiven Hebesätzen, differenzieren aber sehr wohl bei der Bedarfsbestimmung, zum Beispiel durch unterschiedliche Bedarfsansätze – Hauptansatz, Schüleransatz, Flächenansatz –, um eine Transparenz zu bekommen.

Man muss ganz klar sagen: Wenn Sie bei den Hebesätzen anfangen zu differenzieren, dann behandeln Sie die Kommunen in dem Moment unterschiedlich. Sie behandeln kleine Kommunen, bei denen man vielleicht einen kleineren Hebesatz nehmen

würde, deutlich anders als große Kommunen. Im Ergebnis würden große Kommunen, die ihre Hebesätze in der Vergangenheit zu Haushaltskonsolidierungszwecken massiv angespannt haben, dafür bestraft. An der Stelle würden sie einen Großteil über Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen verlieren.

Ich weiß, dass dieses Thema gerade zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum, zwischen großen und kleinen Kommunen intensiv diskutiert wird, deswegen ist es auch im ifo-Gutachten ausführlich untersucht worden. Das ifo-Gutachten ist zu dem eindeutigen Votum gekommen, bei den Hebesätzen nicht zu differenzieren, sondern es hat im Gegenteil gesagt, wenn überhaupt, dann müsse über eine umgekehrte Differenzierung nachgedacht werden, nämlich über höhere fiktive Hebesätze bei kleineren Gemeinden. Unter dem Gesichtspunkt des Steuerwettbewerbs könne allenfalls vertreten werden, gerade bei kleinen Standorten, eine stärkere Anspannung der Hebesätze durch höhere fiktive Hebesätze zu verlangen. Im Ergebnis haben die ifo-Gutachter gesagt: Lasst die Finger davon, schafft nicht mehr Intransparenz. Das ist eine zusätzliche Verteilungsschiene, die gegen die Chancengleichheit der Städte und Gemeinden verstößt.

Die Frage wird jetzt erneut untersucht. Aus unserer Sicht wäre das nicht notwendig gewesen. Das ifo-Gutachten hat die Frage untersucht und ist zu Ergebnissen gekommen, die nicht allen genehm sind. Also gibt es nun ein neues Gutachten. Man wird kein Gutachten finden, mit dessen Ergebnis alle zufrieden sind. Eigentlich hat es die Untersuchung für die grundlegende Novellierung gegeben. Die Ergebnisse lagen vor, sie sind intensiv diskutiert worden. Die Umsetzung finden Sie jetzt im GFG 2012 und an einigen Stellen durchaus so, dass sie uns nicht gefallen.

Herr Kuper hatte die Frage nach dem Schüleransatz gestellt, ob wir die Einschätzung teilen, dass es sich um eine Zufallszahl handelt. Nach unserem Kenntnisstand sind die Zahlen Ergebnis einer Regressionsanalyse, wobei man dazusagen muss: Bisher ist der Schüleransatz ganz anders ausgestaltet gewesen. Im GFG gab es einen eigenständigen Topf für den Schüleransatz. Das ist jetzt umgestellt worden. Der Städtetag trägt die Änderung insgesamt mit, gerade mit Blick auf die offenen Ganztagschulen muss man sich das aber noch einmal ansehen.

Herr Prof. Deubel hat sehr deutlich gesagt, dass man eine finanzstatistische Signifikanz für die Indikatoren braucht, die man verwendet. Das ist auch vernünftig, sonst öffnen wir der Willkür Tür und Tor. Nach den uns vorliegenden Ergebnissen gab es eine Signifikanz für die Unterscheidung zwischen halbtags und ganztags. Deswegen hat die ifo-Kommission am Ende auch gesagt: Ja, wir halten das für überzeugend, wir tragen das so mit.

Im Bereich der Schülerentwicklung und der Schulkosten wird es allerdings deutliche Veränderungen geben, Stichwort „Inklusion“. Es lohnt sich, das im Blick zu behalten und vielleicht auch in etwas kürzerem Turnus noch einmal zu untersuchen. Der Städtetag hat jedenfalls sehr darauf gedrängt, dass dieser Aspekt auch durch das FiFo-Institut aufgegriffen und untersucht wird.

Herr Stein, Sie hatten nach der Höhe des Verbundsatzes, nach den Rückwirkungen des Stärkungspakts gefragt. Eine Erhöhung des Verbundsatzes würde natürlich ins-

gesamt mehr Geld für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stellen und damit die Verteilungskonflikte vor Ort ein Stück weit abmildern. Insofern wäre das eine sehr wichtige Maßnahme. Wir haben zunächst einmal gesagt: Erst einen kleinen Schritt – wir sind ja bescheiden –, nämlich echte 23 vom Hundert.

Zum Stärkungspakt: Wir haben insoweit Rückwirkungen, als über das GFG ein Stück weit mitfinanziert wird. Diese Mitfinanzierung sehen wir kritisch, das haben wir auch in unserer Stellungnahme ausgeführt. Die gesamte kommunale Komplementärfinanzierung ist ein extrem schwieriges Feld, weil hier zum Teil der Eindruck entsteht, dass die Mittel, die nicht vorhanden sind, um ein insgesamt auskömmliches Hilfsprogramm zu stricken, ein Stück weit aus der kommunalen Familie genommen worden sind. Das gefällt auch den Kommunen nicht, die mitfinanzieren, aber selbst nicht profitieren, da sie selbst große Haushaltsprobleme haben. Hier sehen wir auf jeden Fall noch Handlungsbedarf.

Herr Körfges hatte die Frage aufgeworfen: Wie sähe es aus, wenn der Bund stärker in die Finanzierung der Soziallasten ginge als gefordert? Welche Auswirkungen hätte das auf den Soziallastenansatz? – Zunächst einmal würden wir es sehr begrüßen, wenn sich das Land an der Stelle in dem Sinne einsetzten würde. Das ist ganz wichtig und wird von uns nachhaltig unterstützt. Es hätte mittel- bis langfristig auch Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich, denn die Gewichtungen der Bedarfsansätze im GFG werden anhand des sogenannten Zuschussbedarfs ermittelt. Wenn sich der Bund stärker an der Finanzierung beteiligt, dann nehmen auch die Zuschussbedarfe der Kommunen ab. Das würde nach Adam Riese zu einer Absenkung des Soziallastenansatzes führen. In welcher Höhe genau, lässt sich zurzeit nicht prognostizieren. Im Moment steht mit der Verordnung des Soziallastenansatzes eine noch grundlegendere Fragestellung im Raum.

Ihre Frage zur GFG-Befruchtung, zur Mitfinanzierung des Stärkungspakts ging in eine etwas andere Richtung, nämlich: Wie würde sich eine zusätzliche GFG-Befruchtung in Höhe von 300, 350 Millionen € auswirken? – Das sähen wir sehr kritisch. Zum einen würden die Kommunen, die jetzt über den Stärkungspakt profitieren, dadurch wieder etwas von dem Geld erhalten, das sie zunächst über das GFG abgeben mussten. Man muss zum anderen fragen: Wen trifft es? – Eine GFG-Befruchtung trifft vorrangig die Schlüsselzuweisungsempfänger. Schlüsselzuweisungen bemessen sich aber nach Finanzkraft und Finanzbedarf. Das heißt, es trifft maßgeblich diejenigen, die besonders bedürftig oder besonders schwach sind. Den Weg halten wir nicht für richtig, dagegen haben wir uns schon damals, als er diskutiert worden ist, sehr nachdrücklich ausgesprochen.

Andreas Wohland (StGB NRW): Zunächst möchte ich auf die Frage von Herrn Abrisat eingehen. Um die Verteilungsgerechtigkeit bewerten zu können, haben wir uns einfach angeschaut, wie sich die Schlüsselzuweisungen pro Einwohner im Jahresverlauf entwickelt haben. Das habe ich eben schon einmal ausgeführt, es ist in unserer schriftlichen Stellungnahme – auf Seite 3 – mit einem Schaubild unterlegt. Weil die Schlüsselzuweisungen, wie die Kollegin gerade zu Recht gesagt hat, ein Er-

gebnis des Vergleichs von Bedarf und Steuerkraft sind, gibt es verschiedene Möglichkeiten, wo der Hase im Pfeffer liegt.

Die Sozialaufwendungen pro Kopf haben sich in den letzten zwölf Jahren nicht dramatisch auseinanderentwickelt, sie sind im Prinzip parallel verlaufen. Auch die Steuerkraftentwicklung ist letztlich parallel verlaufen. Also muss irgendwo in der Systematik ein Punkt sein, der den kreisfreien Bereich – über die Zeitachse gesehen – überverteilt. Dabei fällt insbesondere die Funktion der einheitlichen fiktiven Hebesätze ins Auge. Dazu finden Sie auf Seite 5 unserer schriftlichen Stellungnahme ein Schaubild, dem Sie entnehmen können, wie die tatsächliche Steuerkraft über die fiktive Steuerkraft hinausgeht. Auch im kreisangehörigen Bereich ist das der Fall, allerdings bildet dort die fiktive Steuerkraft die tatsächliche Situation ganz gut ab; die tatsächliche Steuerkraft liegt etwa 100 Millionen € über dem fiktiven Betrag.

Im kreisfreien Bereich aber haben wir einen riesigen überschießenden Berg, der sich 700 bis 800 Millionen € über der fiktiven Steuerkraft bewegt. Das heißt, wir schauen uns bei der Ermittlung der Finanzkraft den riesigen Berg oberhalb der Nulllinie überhaupt nicht an. Im Vergleich von Finanzkraft und Bedarf bedeutet das eine große Bevorteilung des kreisfreien Bereichs bei den Schlüsselzuweisungen.

Je mehr Mittel aufgrund der Systematik in den kreisfreien Bereich fließen, desto mehr Geld wird ausgegeben. Das Geld, das in einer Kommune ankommt, wird auch ausgegeben. Dieses ausgegebene Geld führt bei einer später durchgeführten Regressionsanalyse automatisch dazu, dass ein höherer Bedarf anerkannt wird. Insofern haben wir ein System, das die kreisfreien Städte über die Zeit bevorzugt. Das können wir nicht mehr länger tolerieren und setzen große Hoffnungen in das Gutachten. Im Prinzip belegt es auch die These der dynamischen Instabilität von Herrn Prof. Deubel, die dazu führt, dass die Verteilungsgerechtigkeit aus dem Ruder läuft.

Zu der Frage von Herrn Kuper nach dem Schüleransatz: Wir haben bereits in der Anhörung im März dieses Jahres die unterschiedlichen Gewichtungen – 0,7 für Halbtagschüler und 3,3 für Ganztagschüler – als nicht plausibel bemängelt. Auch von unseren Praktikern wird gemeldet, dass der Bedarf für einen Ganztagschüler nicht signifikant höher liegt als der Bedarf für einen Halbtagschüler, weil man die gesamte Schulinfrastruktur auch für einen Halbtagschüler vorhalten muss.

Schon gar nicht leuchtet uns ein, den offenen Ganztagschüler wie den Halbtagschüler zu behandeln. Hier kommen aus unserer Mitgliedschaft eindeutig die Befunde, dass es gar keine Unterschiede im Bedarf gibt. Die statistischen Grundlagen liegen im Übrigen vor. Der offene Ganztagschüler, der tatsächlich im Ganztagschüler beschult wird, wird auch erfasst. Insofern könnte man gesetzgeberisch ohne Weiteres auf die vorhandenen Statistiken aufbauen und müsste nicht generalisierend sagen: Nur wer gebundener Ganztagschüler ist, zählt als Ganztagschüler im Sinne der höheren Gewichtung im GFG.

Das Abhängen der NRW-Kommunen hat mit Sicherheit ein ganzes Bündel von Ursachen. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern haben wir einen sehr hohen Kommunalisierungsgrad; das hat auch Herr Prof. Deubel in seiner begleitenden Studie zu der Verfassungsbeschwerde herausgestellt. Diesem hohen Kommunalisie-

rungsgrad hält der Finanzausgleich vom Volumen her nicht stand. Insofern laufen wir den anderen Bundesländern hinterher. Wir sehen, dass die Kommunen der südlichen Bundesländer in diesem Jahr durchaus wieder ausgeglichene Haushalte vorlegen, wovon wir in Nordrhein-Westfalen immer noch weit entfernt sind.

Zu Herrn Stein: Unsere Auffassung zu den fiktiven Hebesätzen und den Sonderbedarfszuweisungen hatte ich schon in meinem Eingangsstatement erwähnt. Wir sind davon überzeugt, dass die Sonderbedarfszuweisungen, die im Übrigen nur einen winzig kleinen Teil im Schlüsselzuweisungssystem ausmachen, nämlich 16 Millionen € bei einem Gesamtvolumen von 8,4 Milliarden €, wichtig sind. Einerseits würde der Finanzausgleich durch das Rein- oder Rausrechnen der 16 Millionen € keine signifikanten Änderungen erfahren, aber mit den paar Millionen Euro können wir den Kommunen, die von bestimmten Sonderbedarfen betroffen sind, durchaus eine Hilfestellung bieten. Wenn wir diese Hilfestellung nicht mehr hätten, dann würde eine Reihe von Kommunen in unlösbare Haushaltskonflikte geraten.

Zum Verbundsatz: Jedes Prozent mehr wäre gut. Noch besser als 25 % wären 30 % Verbundsatz. Die Kommunen sind jederzeit für Gespräche offen.

Zu der Frage von Herrn Körfges nach dem Soziallastenansatz: Wenn eine signifikante, also 50-prozentige Beteiligung des Bundes an sämtlichen Sozialaufwendungen erfolgen würde, dann würde das die Situation deutlich entschärfen. Das ist vollkommen klar. Die Eingliederungshilfe wird aber, so positiv das Signal auch ist, dass sich etwas tun soll, erst sehr mittelfristig wirken. Nach der Vereinbarung zum Fiskalpaket werden wir auf Bundesebene erst in der nächsten Legislaturperiode Gespräche führen. Dort steht nicht, dass das Ganze schon 2015 umgesetzt würde. Insofern unser Appell an den Landtag und die Landesregierung, noch einmal auf die Tube zu drücken und dafür zu sorgen, dass die Entlastungen tatsächlich zeitnah erfolgen. Solange die Situation allerdings so ist, wie sie jetzt ist, ist der Soziallastenansatz von immanenter Bedeutung. Durch das Gutachten und auch die Verfassungsbeschwerden werden wir noch eine Klärung dieser Punkte bekommen.

Auch wir haben uns gegen eine Aufpolsterung des Stärkungspakts zulasten des GFG ausgesprochen, weil wir sehen, dass das GFG nicht zu einer auskömmlichen Finanzierung der kommunalen Familie führt. Gerade diejenigen, die in besonderem Maße auf die Schlüsselzuweisungen angewiesen sind, können wir nicht heranziehen; denn sie können ihre eigenen Haushalte strukturell nicht ausgleichen, häufig noch nicht einmal fiktiv ausgleichen. Wir können sie nicht noch zusätzlich zu einer Hilfszahlung über einen Vorwegabzug im GFG heranziehen, um den überschuldeten Kommunen unter die Arme zu greifen. Das tun sie in gewissem Umfang ohnehin schon, es gibt schon Vorwegabzüge im GFG. Darüber hinaus können wir uns aber keine weiteren Befrachtungen des GFG mehr vorstellen.

Dr. Martin Klein (LKT NRW): Herr Abruszat hatte nach der aufgabenbezogenen Teilschlüsselmassenaufteilung gefragt. Damit ist die Zusammenführung von Aufgaben und Finanzverantwortung gemeint. Diese wird in unserem Nachbarland Niedersachsen seit rund 15 Jahren praktiziert. Sowohl der Niedersächsische Städtetag als auch der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund sowie der Niedersächsische

Landkreistag sagen – das müsste auch den Landtag aufhorchen lassen –: Seitdem wir die aufgabenbezogene Teilschlüsselmassenaufteilung haben, ist es besser, und zwar mit der Maßgabe, dass dann der Soziallastenansatz und der Flächenansatz in einer gemeinsamen Säule für Kreisaufgaben, also für überörtliche Aufgaben, da verankert werden, wo sie hingehören, nämlich wo die Aufgaben wahrgenommen und die Sozialleistungen erbracht werden. Das heißt, wir haben eine neue Säule für Kreisaufgaben, aus der sich die kreisfreien Städte und Kreise gleichermaßen bedienen. Es ist ein gewisser Ausgleich zu den Wuchten des Systems der Sozialleistungen, dass man die Fläche mit berücksichtigt.

Die zweite Säule wäre die örtliche Aufgabenträgersäule, die kleinen kreisangehörigen Gemeinden ebenso wie kreisfreien Städten – von der kleinsten Gemeinde Dahlem im Kreis Euskirchen mit 4.000 Einwohnern bis hin zur Millionenstadt Köln – die Mittel für ihre örtlichen Aufgaben zuweist. Das Ganze wird aber nicht mehr mit dem Soziallastenansatz kombiniert, mit dem gerade die kreisangehörigen Städte und Gemeinden als Aufgabenträger und damit als Finanziere nur zu weniger als 20 % zu tun haben. Das wäre eine vernünftige Versäulung.

Darüber hinaus müsste es in Nordrhein-Westfalen eine Säule für die Landschaftsverbände geben. Das legt das Modell der Herren Junkernheinrich und Micosatt im Einzelnen dar. Dazu haben wir Fragen in den Forschungsauftrag des Landes an das FiFo implementieren können und erwarten entsprechende Aufschlüsse. Selbstverständlich muss es Modellrechnungen geben, das ist völlig klar. Auch da wird, wie in jedem System, eine Gewinner- und Verliererdiskussion stattfinden. Die einen werden etwas mehr gewinnen als die anderen, die anderen werden etwas mehr verlieren als die anderen. Die Frage ist: Wie komme ich dem Phänomen näher, Aufgaben und Finanzierung möglichst in eine Hand zu legen? Da ist mir ein System lieber, das Rücksicht darauf nimmt, dass 70 % der Haushalte der Kreise und kreisfreien Städte in ihrer Struktur kompatibel sind, als ein System, in dem die Aufgabenstruktur zwischen kreisangehörigen Städten und Gemeinden einerseits und kreisfreien Städten andererseits völlig auseinanderläuft, wenn man sich die Haushaltsstrukturen vergegenwärtigt.

Zu der Frage nach dem Schüleransatz von Herrn Kuper haben Frau Dr. Diemert und Herr Wohland schon einiges Richtige gesagt. Wir sehen da noch Überprüfungsbedarf – das haben wir auch in der Stellungnahme dargelegt –, insbesondere was offene Ganztagschulen angeht, aber auch die in Kreisträgerschaft stehenden Berufskollegs und Förderschulen. Wir meinen, es muss geprüft werden, ob alles in sich stimmig ist, ob die Zahlen rein zufallsbezogen sind. Eine Regressionsanalyse ist das eine, sie zu verstehen, ist das andere. Es ist ganz elementar wichtig, dass wir alle nachvollziehbar begreifen können, wie sich das errechnet. Zumindest den Spezialisten im Fachausschuss sollte klar sein, worüber wir dann reden.

Herr Stein, zu Ihrer Frage nach den Sonderbedarfszuweisungen für Kurorte: In der Tat geht es nur um Peanuts, wie man bei den 16 Millionen € sagen würde, die aber für jede Gemeinde, die sie bekommt, ganz erhebliche Bedeutung haben; denn da entscheiden wenige Hunderttausend Euro im Jahreshaushalt, ob sie den Haushaltsausgleich schafft oder nicht. Natürlich haben sie sich darauf eingestellt und auch

Zusatzbedarfe. Der Landkreistag hält solche Minitöpfchen an sich für nicht mehr zeitgemäß. Das muss aber kompensiert werden, indem etwa der Flächenansatz so ausgeweitet wird, dass es dadurch abgedeckt würde. Den Flächenansatz könnte man auf Kreisebene verorten, dann hätten zugleich die Gemeinden etwas davon. Damit könnten die Ausgaben, die sie dann im Wesentlichen im Wege der Kreisumlage in Richtung Kreise zu zahlen haben, aufgewendet werden. Das ist in sich schlüssig.

Zu den strukturellen vertikalen Verbesserungen, Herr Stein: In dem Gutachten von Junkernheinrich und Micosatt, das Ihnen inzwischen vorliegen müsste, ist der schlechende Rückzug des Landes aus dem GFG seit 1980 dargelegt worden. Wir alle waren daran nicht beteiligt; ich glaube, so gut wie kein Abgeordneter von 1980 ist noch hier. Unsere Väter und Vorväter haben das im Ergebnis mehr oder weniger hingenommen – wahrscheinlich nicht widerspruchslös, das kann man in endlosen Protokollen nachlesen. Das Ganze ist auch geschickt erfolgt. Das Motto war nicht, jedes Jahr weiter zu reduzieren, sondern es sind Sondertöpfe angelegt worden.

Für ganz verschiedene Klientelen im gemeindlichen Bereich sind Fördertöpfe angelegt worden. Mal haben die einen profitiert, mal die anderen. Es gab dann im Rahmen der Fachressorts Sonderzuweisungen, die die Ministerien zur Bewirtschaftung erhielten. Jeder Fachminister hat sozusagen seine kleine Gießkanne bekommen, und das Land konnte sagen: Ihr bekommt Sondertöpfe, also heben wir den Verbundsatz insgesamt nicht mehr an, sondern werden ihn senken. – Das ist saftig erfolgt. In den 80er-Jahren schien noch Geld da zu sein. Heute wissen wir, dass das alles nicht stimmte. Auf diese Weise haben sich die Kommunen ein bisschen einlullen lassen, weil es hieß: Der Fördertopf wird ewig laufen. – Das war natürlich nicht der Fall. In den 90er-Jahren, spätestens mit der Deutschen Einheit, kam das böse Erwachen. Mit der Deutschen Einheit sind die Minifördertöpfe, die für damalige Verhältnisse relativ maxi waren, nach und nach degressiv nach unten gefahren und im Ergebnis auch gegen den erbitterten Widerstand der Kommunen aufgelöst worden. Die Folge: Wir haben insgesamt weniger, und die Fachfördertöpfe gibt es nicht mehr. Das hat mit zu der Situation geführt, die wir heute beklagen.

Insofern haben wir als einwohnerstärkstes Bundesland gemeinsam mit dem kleinsten Bundesland, dem Saarland, und Rheinland Pfalz die rote Laterne. Den Kommunen im Saarland geht es, was die Kommunalfinanzierung angeht, vergleichsweise am schlechtesten, dann kommt Rheinland-Pfalz und dann Nordrhein-Westfalen auf dem dritten Platz der Bad Cases. Da Niedersachsen, gemessen am Gewicht des Saarlandes und von Rheinland-Pfalz, eine Wuchtbrumme ist, ist klar, dass bei uns besonders schwere „Magenverstimmungen“ auftreten, was die kommunale Finanzausstattung angeht.

Herr Körfges hatte nach dem Soziallastenansatz und einer Bundesbeteiligung an den Soziallasten in Höhe von 50 % gefragt. Das wäre schön und gut. Die gemeinsame Entschließung haben damals alle mit Applaus versehen, es gab keine Gegenstimme von SPD, CDU, Grünen. Sie war begleitet von Enthaltungen, ist aber im Kern richtig. Klar ist, dass derjenige, der bestellt, auch bezahlen sollte. Das gilt im Verhältnis von Bund und Kommunen seit der Föderalismusreform leider nicht mehr so, wichtig ist

aber, dass der Bund im Haushalt merkt, wenn bei den Kommunen etwas anbrennt. Deswegen ist die Bundesbeteiligung so wichtig. Insofern merkt der Bund im SGB-II-Bereich, also Hartz IV, sehr wohl, ob das System aus dem Ruder läuft. Das hat unmittelbare Auswirkungen auf den Bundeshaushalt.

Das Gleiche wird jetzt bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erfolgen. Ich darf in aller Bescheidenheit hinzufügen: Das ist 2003 durch Rot-Grün einmal begründet worden. Es hat die kommunale Familie immer mehr belastet. Die Aufwendungen sind jetzt so weit explodiert, dass der Bund unter Schwarz-Gelb gesagt hat: „Wir führen das zurück“, begünstigt durch SPD und Grüne, die auf eine Kehrtwende hingewirkt haben. Der Fehler von 2003 ist glücklicherweise korrigiert worden. Das war eine gute Entscheidung im letzten Jahr, die jetzt stufenweise umgesetzt wird, uns aber immer nur mit Nachlauf erreicht. Insofern werden wir entlastet.

Es geht insgesamt um eine hälftige Beteiligung über alles, das Thema „Fiskalpakt“ ist schon angesprochen worden. Da werden wir sicherlich nicht loslassen, sondern in Bezug auf die Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern – bei denen jedenfalls Schwarze, Rote und Gelbe an einem Tisch saßen, die Grünen waren immanent durch die Landesregierungen immer mit dabei – darauf hinwirken, dass auch etwas überkommt, und zwar nicht erst 2017 – so lange dauert die nächste Wahlperiode des Bundestages –, sondern möglichst zeitnah, also 2014/2015. Das ist unsere Zielsetzung. Wir wissen, es ist relativ vage gehalten. Deswegen müssen wir dafür sorgen, dass das Bundesleistungsgesetz ein Packende bekommt. Wir würden uns wünschen, dass Sie alle in Ihren Landesparteien darauf hinwirken, dass es in die Bundestagswahlprogramme aufgenommen wird, dass eine schnelle Umsetzung der Fiskalpakteinigung zugunsten einer deutlichen Entlastung der Kommunen im Bereich der Eingliederungshilfe Platz greift. Denn das bietet im Moment den absoluten Sprengstoff für die kommunalen Haushalte.

Bei der Frage nach der Erhöhung der Stärkungspaktmittel kann ich mich dem anschließen, was die beiden Vorredner gesagt haben: Mit einer Entnahme von 350 Millionen € vorab würde man relativ Armen etwas wegnehmen, um es relativ noch Ärmeren zu geben. Ich weiß nicht, ob das hilfreich sein kann. Als Lösung würde ich vielmehr vorschlagen, dass Herr Walter-Borjans noch ein paar mehr Steuer-CDs kauft und die Hälfte von jedem Euro, den er bekommt, den Kommunen als zusätzliche Leistung im Rahmen des Stärkungspakts zuweist. Darüber können wir gerne reden.

Prof. Dr. Ingolf Deubel (Deubel Government Consulting): Herr Stein und Herr Abrisat hatten nach dem Soziallastenansatz gefragt. Die Rechnung ist relativ einfach. 15,3 in diesem Jahr bedeutet, dass man, wenn man eine Bedarfsgemeinschaft mehr hat und Schlüsselzuweisungen bekommt, also nicht abundant ist, 7.779 € mehr in der Kasse hat. Das ist der Grundbetrag mal 15,3. Davon werden 90 % im Finanzausgleich ausgeglichen. Das ist die aktuelle Situation.

Die 15,3 beruhen übrigens auf dem ifo-Modell von 1995, berechnet mit den Grunddaten des Jahres 2008. Nimmt man das ifo-Modell von 2008, wiederum berechnet mit

den Grunddaten von 2008, dann kommen 17,76 heraus. Das ist völlig unstrittig und schlichte Mathematik oder Statistik.

Es wird behauptet, dieser Wert sei dadurch begründet, dass wir nicht nur die SGB-II-Belastung rechnen, also KdU, sondern einen allgemeinen Soziallastenansatz haben, der alles Mögliche im Bereich der Soziallasten erfasst. Das habe ich ernst genommen und sämtliche Sozialleistungen berücksichtigt, die es gibt, natürlich nicht Schule, Kindergärten, Spielplätze oder Ähnliches mehr – manche stellen auch da Verbindungen her –, also Einzelplan 4 in der kommunalen Gliederung.

Es gibt vier große Positionen, einmal SGB II, Kosten der Unterkunft. Das ist statistisch wunderbar nachgewiesen, man kann exakt rechnen: Was kostet eine Bedarfsgemeinschaft, sprich: Kosten der Unterkunft, wenn die Bundesbeteiligung abgezogen ist, wenn die Landesbeteiligung abgezogen ist, mit Wohngelderstattung und Ähnlichem mehr? Das sind in diesem Jahr 2.857 € pro Bedarfsgemeinschaft. Das ist unstrittig. Ein bisschen Hochrechnung ist enthalten, vielleicht sind es auch 2.870 €. Das will ich nicht völlig ausschließen, weil das Jahr noch nicht zu Ende ist. Aber das ist die Größenordnung.

Jetzt kommen die drei anderen großen Komponenten, zum Ersten die Eingliederungshilfe. Das ist ein Riesenbrocken, landesweit 3,2 Milliarden €, wie die Sozialhilfe insgesamt. Sie findet bei den Landschaftsverbänden statt und wird über die Landschaftsumlage finanziert. In einer Regressionsanalyse taucht sie überhaupt nicht als Soziallastenansatz auf, weil sie anders finanziert wird. Nur bei einer lokalen Belastung würde sie auftauchen. Aber es ist keine lokale Belastung, sondern es ist schlichte Umlage, also fester Prozentsatz auf die eigene Finanzkraft, nicht mehr und nicht weniger. Es gibt ein paar Sachkosten, die vor Ort entstehen, weil in den Kreisen und kreisfreien Städten auch ein bisschen Verwaltungsarbeit geleistet wird. Aber das vergessen wir, das sind Peanuts. Im Wesentlichen liegen die Kosten bei den Landschaftsverbänden, sind also nicht relevant.

Die zweite große Position ist die Jugendhilfe. Das sind landesweit auch immerhin 1,8 Milliarden €, wahrgenommen im Wesentlichen durch die kreisfreien Städte, die Kreise oder die Jugendämter der kreisangehörigen Gemeinden. Hier kann man statistisch prüfen, ob es einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Jugendhilfe pro Einwohner und der Zahl der Bedarfsgemeinschaften, SGB II, pro Einwohner gibt. Ergebnis: statistisch überhaupt kein Zusammenhang. – Also vergessen wir das. Die Jugendhilfe hat nichts mit Bedarfsgemeinschaften zu tun.

Dann kommt die örtliche Sozialhilfe. Die hängt selbstverständlich damit zusammen, denn die Zahl derer, die im Alter nicht klarkommen, hat etwas mit Arbeitslosigkeit, mit Kosten der Unterkunft usw. zu tun. Da gibt es eine enge Korrelation, das kann man auch rechnen. In 2008 waren es Pi mal Daumen etwas mehr als 900 € pro Bedarfsgemeinschaft zusätzliche Kosten für die örtliche Sozialhilfe, etwa die Hälfte davon für die Grundsicherung im Alter, die andere Hälfte für andere Leistungsbereiche der örtlichen Sozialhilfe.

Grundsicherung im Alter ist als kommunale Belastung ein Auslaufmodell. In diesem Jahr hat der Bund 45 % übernommen, im nächsten Jahr werden es 75 % sein, und

ab 2014 übernimmt er komplett. Das heißt, dieser indirekte Effekt geht nach unten. Bei dem 45-prozentigen Bundesanteil in diesem Jahr kann sagen: Eine SGB-II-Bedarfsgemeinschaft mehr sind rund 785 € mehr örtliche Sozialhilfe.

Jetzt rechnen wir zusammen: Die direkten Kosten der Unterkunft plus örtliche Sozialhilfe sind 3.642 €. Wenn der Finanzausgleich Geld gibt, dann ist das gleichzeitig Grundlage für die Landschaftsumlage und die Kreisumlage. Also kann man nicht nur 3.642 € pro Bedarfsgemeinschaft geben, sondern es muss so viel sein, dass nach Abzug der Landschaftsumlage 3.642 € übrig bleiben. Das macht 4.265 € pro Bedarfsgemeinschaft. Dann hat man eine exakte Kostendeckung. Im Übrigen ist das eine Privilegierung, weil der Finanzausgleich nicht auskömmlich ist. Da wird unterstellt, dass er kostendeckend über alles ist, ist er aber nicht. Lassen wir aber auch das beiseite. Die Kostendeckung ist bei 4.265 € erreicht, und 7.779 € sind 82,4 % mehr als 4.265 €. So schlicht ist die Rechnung in dem Zusammenhang.

Es die Frage gestellt worden: Was wäre denn angemessen? – Man kann nicht einfach die 15,3 nehmen und dann die Quote bilden, sondern der Grundbetrag im Finanzausgleich erhöht sich natürlich, wenn ich den Soziallastenansatz nach unten fahre. Das kann man iterativ ermitteln. Heraus kommt: Ein Soziallastenansatz von 6,9 – anstatt 15,3 – wäre genau kostendeckend.

Wenn man jetzt noch auf der Kreisebene den Mangel beseitigen will, dass Recklinghausen die Kosten am Bein hat, aber kein Geld dafür bekommt, weil die völlige Nivellierung stattfindet, dann müsste man auf Kreisebene noch einen Faktor von 4,0 – bezogen auf den Grundbetrag der Kreise – einbauen. Dann passt es auf der Kreisebene auch ungefähr. Das wäre sowohl auf der Gemeindeebene als auch auf der Kreisebene kostendeckend. So ist die Berechnung.

Halbtagschulen/Ganztagschulen: Dazu gibt es keine Meinung, es gibt schlicht die Statistik. Die Daten werden in die Maschine gegeben, und dann bekommt man einen Schätzwert für den Parameter heraus. Der Schätzwert für Halbtagschulen ist 0,7, für Ganztagschulen 3,33. Das ist unstrittig, reine Rechnung. Dann wird statistisch geprüft: Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit, dass der tatsächliche Wert ungleich null ist und nicht 0,7 oder 3,33? Es gibt Signifikanzniveaus, ideal sind 99,9 %. Da kann man sicher sein, es ist nicht null, sondern größer. 99 % sind auch noch okay. Bei wissenschaftlichen Untersuchungen, bei denen man noch nicht genau weiß, was Sache ist, nimmt man immer 95 %. Hier kommen 76 % heraus. 76 % sind statistisch ein reines Zufallsergebnis. Das heißt, 0,7 Halbtagsansatz ist schlicht – statistisch, nicht Meinung – ein Zufallsergebnis.

Das Problem ist nur: Im Innenministerium kann niemand Regressionsanalyse, und im Statistischen Landesamt kann man nur die Maschine bedienen. Ich weiß, wovon ich rede. Ich habe mich extra erkundigt, ob da wirklich jemand durchblickt. Das ist nicht der Fall. Die ifo-Leute blicken durch, sie können das. Aber sie waren da schon längst beiseite. Wie gesagt, wenn die ifo-Leute die 0,7 erwischt hätten, hätten sie sofort gesagt: So geht es nicht, macht es anders. – Dafür gibt es auch Vorschläge.

Die Rechnungen zwischen Halbtagschulen und Ganztagschulen sind vorher gemacht worden. Das Verhältnis der Kosten von Ganztagschule zu Halbtagschule

liegt irgendwo bei 1,6, 1,7, 1,8, aber doch nicht bei 5. Das ist Unfug. Nur weil niemand von Statistik Ahnung hat – ich muss das so krass sagen –, wird es einfach in den Gesetzentwurf übernommen. Das ist Willkür, und das sollte sich ein Landtag nicht antun. Ich sage es ganz deutlich. Das hat überhaupt nichts mit einer persönlichen Meinung zu tun, sondern es geht nur um Statistik, um reine Technik und nichts anderes. Ich kann Ihnen nur empfehlen, ein Verfahren für die Abgrenzung zwischen Ganztagschule und Halbtagschule zu wählen, das passt, das statistisch signifikant ist. Solche Verfahren gibt es, man kann sie ohne Weiteres anwenden.

Jetzt zu der Bedarfsberechnung: Man kann zwei Dinge machen. Entweder man hat den einheitlichen fiktiven Hebesatz, dann darf man bei der Regressionsanalyse nicht die tatsächlichen Ausgaben nehmen. Die tatsächlichen Ausgaben oder Zuschussbedarfe hängen davon ab, wessen Hebesatz man nimmt. Ich kann nicht auf der einen Seite sagen: „Der Bedarf ist 500“ – das ist so weit noch okay –, auf der anderen Seite aber im Finanzausgleich so tun, als ob der Hebesatz nur 400 ist, und die 100 sind sozusagen zusätzlicher Bedarf. Also entweder einheitlicher fiktiver Hebesatz – was ich vernünftiger finde, dann darf beim Zuschussbedarf aber auch nur der einheitliche Hebesatz verwendet werden, um den Zuschussbedarf zu normieren –, oder man nimmt den Zuschussbedarf jetzt, also Zuschussbedarf II oder IIa, mit den tatsächlichen Hebesätzen. Dann muss man bei den fiktiven Hebesätzen im Finanzausgleich differenzieren. Die beiden Varianten gibt es, aber nicht das, was man jetzt macht.

Im Übrigen habe ich in dem ifo-Gutachten und auch in den Unterlagen der Kommission nachgesehen. Das Thema ist nie angesprochen worden. Das Thema „einheitliche oder differenzierte Hebesätze“ ist lang und breit angesprochen worden. Ifo sagt: einheitlich. – Das kann ich nachvollziehen. Das Thema, wie der Zuschussbedarf II oder IIa zu berechnen ist, ist überhaupt kein Thema gewesen. Es gibt eine Anmerkung in der Kommission selbst – bei ifo gar nicht –, wo es heißt: Das machen wir jetzt so. – Eine Begründung ist nicht vorhanden, obwohl das Akzeptieren der Zuschussbedarfe IIa – nicht mit einheitlichen, sondern mit den tatsächlichen Hebesätzen – aus der Sicht des Städte- und Gemeindebundes mal eben ein paar Hundert Millionen Euro gekostet hat. – Das zu dem Thema „Bedarfsberechnung“. Da muss man sich entscheiden und kann nicht solch eine Mischvariante wählen.

Noch einmal zum Soziallastenansatz: Die Übernahme des Bundes bei der Grundversicherung wird mit einiger Sicherheit dazu führen, dass der Soziallastenansatz, statistisch gesehen, leicht nach unten geht. Die Eingliederungshilfe hat damit überhaupt nichts zu tun. Wenn der Bund die Eingliederungshilfe übernimmt, wird sich für den Soziallastenansatz keine Veränderung ergeben, weil sie beim Landschaftsverband stattfindet. Der Zuschussbedarf für den Landschaftsverband geht nur in Höhe der Landschaftsumlage ein, und das ist ein fester Anteil an der eigenen Finanzkraft, nicht mehr und nicht weniger. Damit wird er beim Soziallastenansatz keine Rolle spielen.

Ich muss noch ein bisschen Wasser in den Wein gießen: Das mit der Eingliederungshilfe hört sich toll an, aber Sachsen hat in dem Bereich pro Ganztagsplatz jährliche Kosten von 10.000 €. Das ist das eine Ende. Bremen hat 40.000 €, gleiche Fälle. Nordrhein-Westfalen liegt bei einer Größenordnung von 27.000 bis 28.000 €. Bayern liegt bei 18.000 €. Die Unterschiede in der Eingliederungshilfe, was die Kos-

ten pro Fall, den Grad der ambulanten Betreuung und auch die Zugänge angeht – wie viel Prozent der Bevölkerung sind in der Eingliederungshilfe? –, sind so dramatisch, dass ich im Moment nicht sehe, warum der Bund sagen sollte: Das ist in Ordnung. In Sachsen kostet es eben nur so viel und in Bremen das Vierfache. Wir nehmen die feste Quote. – Das heißt, der Bund wird bei der Eingliederungshilfe zwingend für einheitliche Vorgaben sorgen müssen. Jetzt sage ich etwas ganz Böses: Dann wird hier das Heulen und Zähneklappern anfangen, weil der Landschaftsverband höchste Standards fährt. Das wird richtig „lustig“. Ich will es nur gesagt haben, das ist ein ganz schwieriges Thema.

Vorsitzender Christian Dahm: Vielen Dank, dass Sie uns die mathematischen Grundlagen etwas nähergebracht haben. – Damit sind die Fragen der Abgeordneten beantwortet. Ich danke den Sachverständigen recht herzlich für Ihre Ausführungen, Ihre schriftlichen Stellungnahmen und Ihr persönliches Erscheinen.

Der Ausschuss für Kommunalpolitik wird die Anhörung in seiner Sitzung am 26. Oktober 2012 auswerten sowie über das Stärkungspaktfondsgesetz beraten. Das Gesetz soll dann in zweiter und dritter Lesung Anfang und Ende November verabschiedet werden.

Damit sind wir am Ende der Sitzung.

Ich berufe die nächste Sitzung für 11:50 Uhr ein.

gez. Christian Dahm
Vorsitzender

19.10.2012/25.10.2012

160

