

Ständiger Stellvertreter des Geschäftsführers

Städtetag Nordrhein-Westfalen · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln
Frau Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Carina Gödecke, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1019

A11

Gereonshaus
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

03.09.2013/bol

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-239
Telefax +49 221 3771-209

E-Mail

doerte.diemert@staedtetag.de

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

Stichwort „Kommunen fair behandeln“ – Anhörung AKO – 13.09.2013

Bearbeitet von
Dr. Dörte Diemert

Aktenzeichen
20.10.22 N

**„Kommunen fair behandeln – NRW braucht eine verlässliche und transparente Informationsgrundlage zum kommunalen Finanzbedarf“
Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 16/2883**

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 13. September 2013

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

vielen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP „Kommunen fair behandeln – NRW braucht eine verlässliche und transparente Informationsgrundlage zum kommunalen Finanzbedarf“. Hiervon machen wir gerne wie folgt Gebrauch.

Mit der Frage der auskömmlichen Dotation des Finanzausgleichs greift der Antrag der FDP-Fraktion ein wichtiges kommunales Anliegen auf. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen ist für den Vorschlag einer wissenschaftlichen Untersuchung des kommunalen Finanzbedarfs bei Beachtung bestimmter Rahmenbedingungen, die wir als Voraussetzung einer fairen und ernstgemeinten Finanzbedarfsermittlung ansehen und die daher ebenfalls in den Antrag aufzunehmen sind, grundsätzlich offen. Zu diesen Rahmenbedingungen zählen die Verankerung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung in der Landesverfassung und eine transparente und offene Diskussion der Landesaufgaben zur Vermeidung einseitiger Standardsetzungen. Bevor wir Ihnen diese Einschätzungen nachfolgend gerne näher erläutern, gestatten Sie uns einleitend einige grundsätzliche Ausführungen zur Rolle des Finanzbedarfs im kommunalen Finanzausgleich.

1. Der kommunale Finanzbedarf im vertikalen und horizontalen Finanzausgleich / Regressionsanalyse

Die Frage des notwendigen kommunalen Finanzbedarfs betrifft zunächst den vertikalen Finanzausgleich, also die Finanzierungsbeziehungen zwischen Land einerseits und kommunaler Ebene andererseits. Sie lässt sich prägnant in der Frage zusammenfassen: Wie viele Mittel benötigt die kommunale Ebene insgesamt, um eine sachgerechte Aufgabenerfüllung sicherstellen zu können?

Das jetzige Verbundquotensystem, wonach die nordrhein-westfälischen Gemeinden in Höhe einer Verbundquote von nominal 23 Prozent an den Landessteuereinnahmen beteiligt werden, gewährleistet zwar, dass die Kommunen an Einnahmeverbesserungen (und -verschlechterungen) des Landes partizipieren und stellt insoweit eine gewisse Anpassungsdynamik sicher. Es ermöglicht hingegen keine Aussagen, ob die Beteiligungsquote und die hierüber generierte Finanzausgleichsmasse bezogen auf die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen aufgabengerecht sind. Der Landesgesetzgeber hat sich bisher vielmehr der Vergleichsparameter „Finanzierungssaldo“, „Schuldenstand“ und „Zinsbelastung“ der beiden Ebenen bedient. Diese Parameter sind von den kommunalen Spitzenverbänden wiederholt als unzureichend gekennzeichnet worden. Auch die ifo-Kommission hat im Ergebnis bedauert, dass keine Alternativen zur Überprüfung der Einnahmeverteilung vorgelegt wurden.¹

Die Frage des Finanzbedarfs stellt sich außerdem beim horizontalen Finanzausgleich, d.h. bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel auf die Kommunen. Hier und nur hier kommt in Nordrhein-Westfalen und in anderen Bundesländern mit der Regressionsanalyse eine zwar komplexe, finanzwissenschaftlich aber anerkannte und nachvollziehbare Methode zur Anwendung, um die gesetzgeberische Entscheidung besser zu fundieren. Da diese Analyse auf Ist-Daten (Rechnungsstatistik) zurückgreift, kann sie – bei Beachtung gewisser Rahmenbedingungen² – realitätsnahe Aussagen zu Bedarfsrelationen in Gestalt von sog. fiktiven Bedarfen liefern und eine willkürfreie und dem Anspruch der Kommunen auf interkommunale Gleichbehandlung gerecht werdende Finanzmittelverteilung erleichtern.

Insofern halten wir die in Beschlussvorschlag 1 und 2 enthaltenen Aussagen, dass die Regressionsanalyse „realitätsfern“ erscheine und keine „realitätsnahen Erkenntnisse“ existierten, hinsichtlich des horizontalen Finanzausgleichs für zu undifferenziert und sehen hier Klarstellungsbedarf.

Zutreffend ist demgegenüber, dass die Regressionsanalyse keine Aussagen zu einem „tatsächlichen“, „objektiven“ bzw. „absoluten Bedarf“ treffen kann. Vielmehr hängt die Höhe der jeweiligen Finanzausgleichszuweisungen nicht nur von der kommunal-individuellen Finanzkraft der Kommune, sondern auch von der Dotation des Finanzausgleichs insgesamt und damit vom vertikalen Finanzausgleich ab. Mit anderen Worten: Auch ein noch so fein austariertes Verteilungssystem kann das Problem einer insgesamt unzureichenden Finanzausgleichsmasse nicht lösen.

¹ Siehe Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht, 25. Juni 2010, S. 12 (Ergebnis Nr. 4).

² Dazu zählt beispielsweise, dass die Datengrundlagen belastbar sein müssen, was beispielsweise für die Jahresrechnungsstatistik 2009 bezweifelt wird. Erforderlich ist auch, dass einzelne Analyseklassen hinreichend stark besetzt sein müssen. Da dies für die Stadt Köln nicht gegeben ist, hat sich der nordrhein-westfälische Gesetzgeber bei der Hauptansatzstaffel für einen pauschalen Zuschlag (sog. Elefantenansatz) entschieden, um mögliche Verzerrungen zu vermeiden.

2. Verankerung der kommunalen Mindestfinanzausstattung der Kommunen in der Verfassung

Der Antrag ist weiter dahingehend zu ergänzen, dass die finanzielle Mindestfinanzausstattung als abwägungsfester Kernbereich unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes geschützt wird.

Damit die geforderte Befassung mit dem notwendigen Finanzbedarf der Kommunen nicht im „luftleeren“ Raum verbleibt, sondern verfassungsrechtlich verortet wird, bedarf es der Verankerung der Garantie des kommunalen Mindestfinanzbedarfs (finanzielles Existenzminimum) in der Landesverfassung.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen setzt sich seit längerem für einen verbesserten verfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Finanzausstattung ein. Dazu gehört die Verankerung der Garantie einer kommunalen Mindestfinanzausstattung in der Landesverfassung. Ein solches „Existenzminimum“ wird vom Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen auf der Basis des gegenwärtigen Landesverfassungsrechts und unter Verweis auf den dort ausdrücklich enthaltenen Leistungsfähigkeitsvorbehalts bislang abgelehnt.³ Zu beachten ist insoweit aber ein aktuelles Urteil des Bundesverwaltungsgericht zur grundgesetzlich geschützten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie,⁴ wonach der Mindestfinanzbedarf der Kommunen einen abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des Landes darstellt und als Kerngehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie die äußerste und absolute Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren darstelle, die einer Relativierung nicht zugänglich sei. Ausdrücklich heißt es, dass der Landesgesetzgeber das System des Finanzausgleichs als Ganzes zu verantworten hat und verpflichtet sei, eine angemessene Finanzausstattung, wenigstens aber die Mindestausstattung der Gemeinden im Gesamt seines Regelwerks zu gewährleisten. Art. 28 Abs. 2 GG gibt – als nach herrschender Meinung in den Ländern unmittelbar geltende Durchgriffsnorm⁵ – einen Minimalstandard vor, der auch vom Landesverfassungsgeber zu beachten ist⁶ und daher in der Landesverfassung zu verankern ist.

In diesem Fall bedarf es einer Konkretisierung, was von der Mindestfinanzausstattungsgarantie umfasst wird. Eine entsprechende Verfassungsänderung würde die angestrebte Finanzbedarfsermittlung, die auch mit erheblichen Standardisierungsrisiken verbunden ist, somit verfassungsrechtlich legitimieren. Ohne Zusicherung einer Mindestfinanzausstattung und damit eines abwägungsfesten Kernbereichs bliebe eine isolierte Bedarfsermittlung nicht nur ohne verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt, sie liefe auch Gefahr, zu einseitigen Ergebnissen zu Lasten der Kommunen bei der Bestimmung der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen zu führen.

3. Vermeidung isolierter und einseitiger Standardsetzungen bei der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen

Eine Finanzbedarfsbestimmung, die die bisher verwendeten, unzureichenden Abwägungsparameter bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse erfolgreich durch eine bedarfsorientierte Betrachtung ablösen will, muss einen transparenten Diskussionsprozess unter Einbindung der kommunalen Ebene auch darüber sicherstellen, welcher Bedarf des Landes als „notwendig“ anzuerkennen ist. Der Antrag ist insoweit entsprechend zu ergänzen.

³ Urt. vom 19.07.2011 (VerfGH 32/08).

⁴ Urt. vom 31.01.2013 (BVerwG 8 C 1.12).

⁵ BVerfGE 1, 167, 174.

⁶ Löwer, in: v. Münch/ Kunig, Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28 Rn. 36-

Jenseits des abwägungsfesten Kernbereichs (Mindestfinanzausstattung) wird die kommunale Finanzausstattung einer Abwägung mit Finanzierungsinteressen des Landes unterworfen. In diesem Zusammenhang ist regelmäßig von der „angemessenen Finanzausstattung der Kommunen“ – im Gegensatz zur abwägungsfesten Mindestfinanzausstattung – die Rede.

Entsprechend der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Gemeinden wäre bei einer fairen und ernstgemeinten Finanzbedarfsermittlung und Abwägung daher sicherzustellen, dass die Verteilung der Finanzmittel der Aufgabenverteilung und damit dem Finanzbedarf von Land und Kommunen entspricht. Dies impliziert zwingend, dass der Diskurs über den „notwendigen Finanzbedarf“ nicht nur die kommunale Ebene, sondern auch die Landesebene mit in den Blick nimmt. Andernfalls wären die mit einer Finanzbedarfsbestimmung verbundenen Risiken der notwendigen Standardisierung einseitig zu Lasten der kommunalen Ebene verteilt.

a) Notwendigkeit politischer Wertentscheidungen / Kommunale Selbstverwaltung

Die Finanzbedarfsbestimmung zählt zu den schwierigsten Themenfeldern der Finanzwissenschaft – entsprechend groß ist das Interesse der Wissenschaft, entsprechend zahlreich sind die wissenschaftlichen Ansätze, mit denen sich die diversen Finanzausgleichsgutachten der Thematik nähern. Bisher ist jedoch noch keine annähernd abschließende Lösung für eine überzeugende individuelle Bedarfsbestimmung öffentlicher Gebietskörperschaften gefunden worden.⁷

Die unterschiedlichen Ansätze, die mittels statistischer Daten oder über die Ermittlung von Standardkosten⁸ Annäherungen versuchen, sind insbesondere mit einer Schwierigkeit konfrontiert: Sofern nicht die bestehenden Haushalts-Ist-Zahlen zur Norm erhoben werden sollen, setzt die Ermittlung eines „objektiven“ bzw. – in der Diktion des Antrags – „tatsächlichen“ Finanzbedarfs“ Wertentscheidungen voraus.

Gerade die Ist-Zahlen sollen aber bei einer „objektiven“ Finanzbedarfsbestimmung nicht zugrunde gelegt werden, da sie nicht mit dem „objektiv notwendigen“ Bedarf korrelieren, sondern beispielsweise auch Unterschiede in den Finanzierungsmöglichkeiten und im Konsolidierungsdruck widerspiegeln. So haben die kommunalen Spitzenverbände wiederholt darauf hingewiesen, dass sich die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten zwischen kommunaler und Landesebene und die sonstigen rechtlichen Rahmenbedingungen bis hin zu den Aufsichtsstrukturen unterscheiden und daher entsprechende Vergleiche „hinken“.

Eine „objektive Finanzbedarfsbestimmung“ setzt daher Wertentscheidung darüber voraus, welcher Finanzbedarf – jenseits der vorgefundenen Haushaltsstrukturen – tatsächlich anzuerkennen ist. Es bedarf einer allgemeinen Vorstellung davon, was überhaupt unter einer „normalen“ und sachgerechten Aufgabenerfüllung zu verstehen ist und was sie kosten darf oder soll. Dies impliziert eine Verständigung auf Standards der Aufgabenwahrnehmung und liegt auch dem Antrag der FDP-Fraktion, in dem von „charakteristischen Modellkommunen verschiedener Größenklassen“ die Rede ist, zu-

⁷ Lenk/Hesse/Woitek, Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg, 2012, S. 70; vgl. auch Schwarting, „Angemessene“ Finanzausstattung der Kommunen und Perspektiven der Gemeindefinanzreform, in: Gemeindehaushalt 11/2011, S. 241 ff.; Boettcher/Holler, Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie, in: Wirtschaftsdienst 2012, S. 261 (262).

⁸ Färber/Wieland/Salm/Wolff/Zeit, Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen, Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums des Freistaates Thüringen, Speyerer Forschungsberichte 271, 2012, S. 94 ff.; zum Standardkosten-Modell siehe auch: Chlumsky/Schmidt/Vorgrimler/Waldeck, Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene, in: Wirtschaft und Statistik 10/2006, S. 993 ff.

grunde. Insofern ist die Ermittlung des Finanzbedarfs immer subjektiv, nämlich durch politische Entscheidungen geprägt⁹.

Es verwundert daher nicht, dass die in der Finanzwissenschaft diskutierten Ansätze regelmäßig solche Aufgabenbereiche beispielhaft heranziehen, die eine hohe Regelungsdichte und relativ engmaschige Standards aufweisen. Eine Analyse des gesamten kommunalen Bedarfs kann hier aber nicht stehen bleiben:

- In den Bereichen freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben obliegt die Frage, was kommunale Aufgabe ist, den Kommunen, die in Abhängigkeit der Situation vor Ort und den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger reagieren – entsprechend vielfältig ist die Landschaft. Sie ist Ausdruck unterschiedlicher Strukturen, aber auch unterschiedlicher kommunaler Schwerpunktsetzungen. Eine inhaltliche oder quantitative Bedarfsbestimmung in diesen Bereichen kann daher den Zielsetzungen und Gewährleistungen der kommunalen Selbstverwaltung, die gerade kommunalautonome Entscheidungen impliziert, entgegenlaufen. Mit einer Finanzbedarfsbestimmung im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sind daher nicht nur Vorteile, sondern auch Risiken für die kommunale Selbstverwaltung verbunden, die gegeneinander abzuwägen sind. Jede Standardisierung der kommunalen Aufgabenerfüllung – auch wenn sie nur zum Zweck der Finanzausgleichsmessung erfolgt – hat faktische Rückwirkungen. Gerade in Zeiten knapper Kassen und großer Zuweisungsabhängigkeiten werden derartige „Muster-Aufgabenkataloge“ faktisch erhebliche Nivellierungs- und Standardisierungstendenzen zur Folge haben. Es müsste ein – finanziell hinterlegter – Konsens zwischen Land und Kommunen erarbeitet werden, welche Aufgaben von den Städten und Gemeinden für die Bürgergesellschaft vor Ort zu erbringen sind und welche nicht.
- Aber auch im pflichtigen Bereich bedürfte es der Festlegung von Standards, um den notwendigen Bedarf ermitteln zu können. Dies zeigt sich aktuell im Bereich der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich, für den es bisher an einem Konsens über die notwendigen Umsetzungs- und Qualitätsstandards (und die damit verbundenen Kosten) fehlt, obwohl das Land damit seiner völkerrechtlichen Umsetzungsverpflichtung nicht nachkommt und einen Inklusionsprozess mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Standards bewusst akzeptiert.

b) Standardisierung auch der Landesaufgaben

Unter der Prämisse einer der Gleichrangigkeit der kommunalen und Landesaufgaben Rechnung tragenden Abwägung darf die erforderliche Standardsetzung nicht auf den kommunalen Bereich beschränkt bleiben. Vielmehr bedarf es zwingend und unter Einbindung der Kommunen auch bei Landesaufgaben einer Festlegung entsprechender Standards (Zielfestlegung). Ohne die skizzierten Flankierungen sehen wir die Gefahr, dass die notwendigen Standardisierungen einseitig zulasten der kommunalen Ebene erfolgen werden:

- In Thüringen, welches Vorreiter beim aufgabenorientierten Finanzausgleich war, wurden die notwendigen Standardisierungen zu einseitigen Eingriffen in die kommunale Finanzausstattung genutzt, indem bei Ermittlung des durchschnittlichen Finanzbedarfs der Kommunen u.a. auf einen Korridor unterhalb des Durchschnitts abgestellt worden ist, während eine transparente Dis-

⁹ Vgl. Döring, Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, in: Wirtschaftsdienst 2007, 1, S. 40 (42 ff.); Boettcher, Zur Frage der kommunalen Mindestfinanzausstattung, in: DÖV 2013, 460 (463); Junkernheinrich, Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? in: Junkernheinrich/Scheller/Woisin /Hrsg.), Zwischen Reformidee und Funktionswiderspruch 2007, S. 173 – 192; vgl. auch : Gutachten Hardt/Schiller, Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsen, 2006, S. 2: „Kommunale Bedarfe lassen sich nicht objektiv feststellen oder messen; vielmehr geht es um eine Bewertung öffentlichen Aufgabenverhaltens. Selbst wenn Bedarfsbestimmung auf der Basis empirischer Analysen und nach Maßgabe festgelegter Regeln erfolgt, bleibt sie Ergebnis eines politischen Prozesses, der sich durch noch so detaillierte Kenntnisse des Faktischen nicht ersetzen, sondern „nur“ fundieren kann.

kussion über Aufgaben und Finanzbedarf des Landes verweigert wurde.¹⁰ Damit drohte eine Abwärtsspirale bei der kommunalen Finanzausstattung.

- Gleichzeitig wurden die Kommunen weitgehend von der Entwicklung der Steuereinnahmen abgekoppelt. Selbst die auf Bundesebene verabredete Entlastung der Kommunen im Bereich der Grundsicherung wird dort nicht die kommunalen Haushalte, sondern den Landeshaushalt entlasten. Unter anderem wegen dieser Erfahrungen ist inzwischen in Thüringen mit dem sog. Partnerschaftsmodell eine deutliche Modifizierung des aufgabenorientierten Finanzausgleichs erfolgt.¹¹

Wir würden uns freuen, wenn diese Hinweise in der Beratung des Antrags Berücksichtigung finden, und stehen Ihnen für weiterführende Gespräche jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Helmut Dedy

¹⁰ Vgl. Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetags 2008, in: der städtetag 5/2008, S. 63 ff.

¹¹ Vgl. Thüringer Gesetz zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen v. 31.1.2013, GVBl. Thür. v. 7.2.2013.