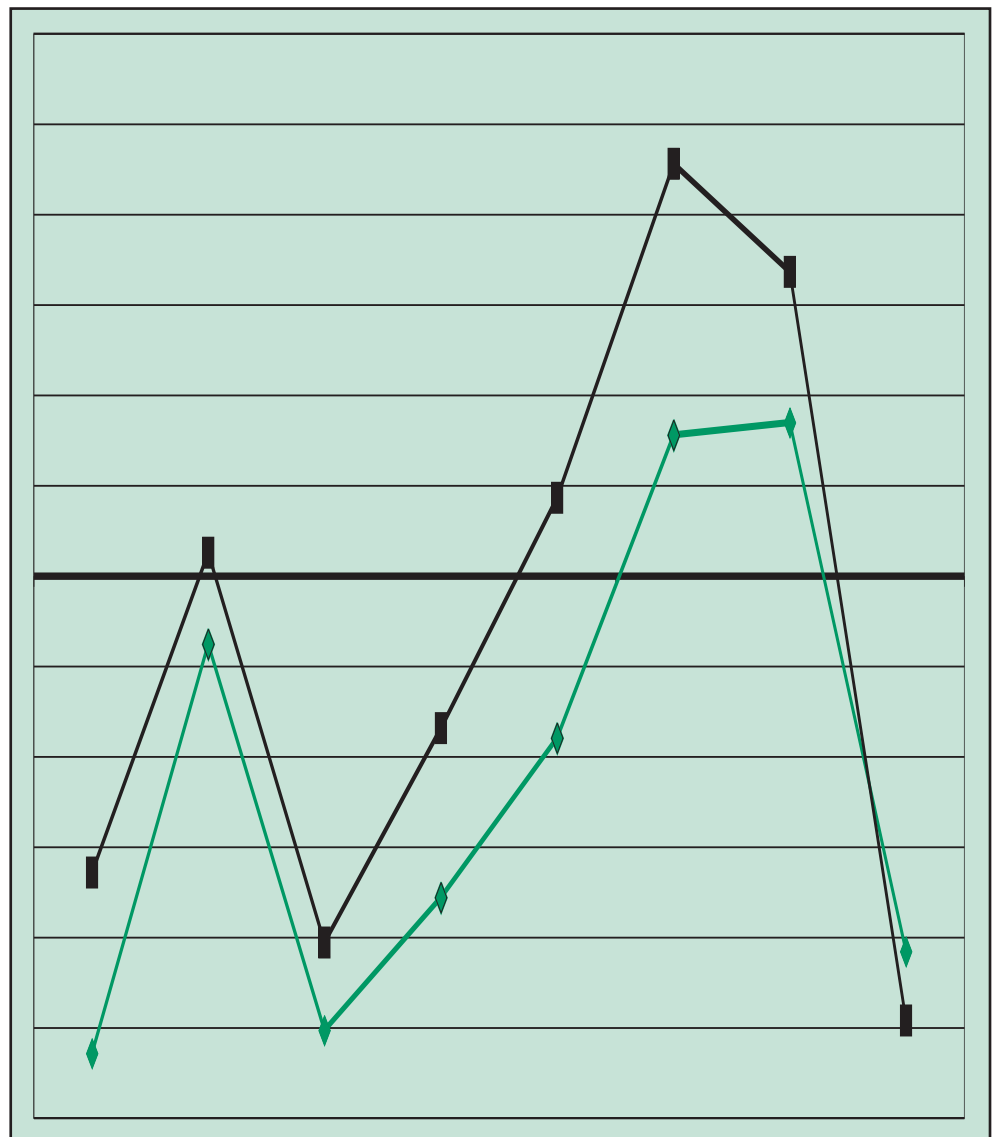


Gemeindefinanzbericht 2010 des Städtetages Nordrhein-Westfalen **Kommunale Handlungsfähigkeit wieder herstellen!**

**Kommunal Finanzen NRW:
Schwerpunkte und Perspektiven**



**Kommunale Handlungsfähigkeit wieder herstellen! –
Ein Anfang ist gemacht.**

Viele NRW-Kommunen können kaum noch ihre Pflichtaufgaben erfüllen, kommunale Selbstverwaltung findet dort eigentlich nicht mehr statt. Allein für das abgelaufene Jahr verzeichnen die kommunalen Haushalte ein saldiertes Finanzierungsdefizit in Höhe von 1,8 Mrd. Euro. Einzelne Städte und Gemeinden befinden sich inzwischen seit mehr als einem Jahrzehnt in der Haushaltssicherung. Zur Jahresmitte hat das Volumen der Kassenkredite die Rekordmarke von rund 20 Mrd. Euro erreicht.

Ursache ist die nicht aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen in NRW. Ein Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt, dass die finanzielle Lage der Kommunen seit 30 Jahren schlechter ausfällt als in den westdeutschen Flächenländern.

Ein Blick auf die Zahlen belegt, dass die Hauptursache für die kommunale Finanznot in überdurchschnittlich hohen Sozialausgaben liegt. Die Kommunen in NRW sind noch stärker als in anderen Ländern von der Überlastung der Kommunen mit Sozialausgaben betroffen – wobei es auch in NRW erhebliche Unterschiede in der Finanzausstattung gibt. Mit immer ausgefeilteren und restriktiveren Maßnahmen der Haushaltsgenehmigung und Haushaltssicherung waren und sind diese finanziellen Probleme – wie die Erfahrung zeigt – nicht in den Griff zu bekommen.

Die Finanzmisere der städtischen Haushalte und die daraus resultierende eingeschränkte Handlungsfähigkeit vieler Städte berühren die Entwicklungschancen des ganzen Landes. Die seit Jahren andauernde Finanznot vieler Kommunen hat u. a. sichtbare Konsequenzen in einer maroden Infrastruktur, die NRW hinter andere Regionen zurückfallen lässt und die Zukunftschancen vieler Städte dauerhaft beschädigt.

Erforderlich ist deshalb eine Garantie der finanziellen Mindestausstattung der Städte und Gemeinden in der Landesverfassung, die nicht unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht. Die Städte erwarten daher von Landtag und Landesregierung zusätzlich zu den auf Bundesebene notwendigen Maßnahmen schnelle und wirkungsvolle Schritte, um eine aufgabenrechte Finanzierung städtischer Aufgaben sicherzustellen. Dazu gehören auch Konsolidierungshilfen für besonders belastete Kommunen.

Die neue Regierungskoalition hat erste Schritte auf diesem Weg gemacht: Die Rücknahme der Kürzungen im GFG; die Ankündigung eines „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“; die Ankündigung, auf Bundesebene auf eine Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben hinzuwirken und schließlich die Unterstützung der Kommunen beim Erhalt und Ausbau der Gewerbesteuer. Die Gemeinsame Erklärung von Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden „Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen gemeinsam und nachhaltig sichern“ könnte der Beginn einer neuen konstruktiven und verlässlichen Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen sein – im Interesse der Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen.

Monika Kuban

*Finanzdezernentin und Stellvertreterin des Geschäftsführers
des Städtetages Nordrhein-Westfalen*

Gemeindefinanzbericht 2010 des Städtetages Nordrhein-Westfalen
Kommunale Handlungsfähigkeit wieder herstellen!

Auf einen Blick	3
I. Aktuelle Finanz- und Haushaltslage	7
1. Die Finanzlage der Städte in Nordrhein-Westfalen.	7
2. Zur Haushaltssituation der Städte.	12
3. Kennzahlen im Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF)	14
4. Konsolidierungshilfen für Kommunen: Zum Stärkungspakt „Stadtfinanzen“	16
5. Konjunkturpaket II in Nordrhein-Westfalen	21
II. Politikfeld „Kommunaler Finanzausgleich“	24
1. Der kommunale Finanzausgleich: Zentraler Eckpfeiler im System der Kommunalfinanzen	24
2. Diskussion um den vertikalen Finanzausgleich – Wie viel Geld ist „im Topf“?	26
3. Der horizontale Finanzausgleich – Wer kriegt wie viel?	28
III. Kommunalfinanzen NRW: Schwerpunkte und Perspektiven	37
1. Gemeindefinanzreformkommission.	37
2. Bedeutung der Schuldenbremse für die Kommunen.	39
3. Die Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) in Nordrhein-Westfalen	44
4. Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements	47
5. Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung	50
6. Beteiligung der Kommunen an den Solidarlasten des Landes.	52
7. Übernachtungssteuer – eine neue Einnahmequelle für die nordrhein-westfälischen Städte?	56

**Der Gemeindefinanzbericht 2010 des Städtetages Nordrhein-Westfalen ist
in elektronischer Form als Heft 10/2010 des Eildienstes im Internet
des Städtetages NRW unter www.staedtetag-nrw.de abrufbar.**

Auf einen Blick

Bundesweit ächzen die Kommunen unter Rekorddefiziten. Die Kommunen in NRW sind von der kommunalen Finanzkrise stark betroffen. Der Handlungsdruck für eine verbesserte Finanzausstattung der Kommunen sowie eine Entlastung auf der Ausgabenseite ist ungebrochen hoch.

Die folgende *Diagnose der kommunalen Finanzen* wurde vom Städtetag NRW im vergangenen Jahr vorgestellt, ihr wurde von keiner Seite widersprochen. Diese Diagnose ist weiterhin gültig, sämtliche Überlegungen zur Verbesserung des kommunalen Finanzsystems werden sich an ihr orientieren müssen.

1. *Die Kommunen in NRW sind finanziell seit Jahrzehnten schlechter gestellt als Kommunen in anderen Ländern.*

2. *Die Kommunen in NRW sind noch stärker als Kommunen anderer Länder von der seit langem zu beobachtenden Überlastung der Kommunen mit Sozialausgaben betroffen.*

3. *Die Effekte der verschiedenen Fehlentwicklungen sind in NRW insbesondere bei den größeren Städten konzentriert.*

4. *Das Land Nordrhein- Westfalen erfüllt bislang seit vielen Jahren seine Verpflichtung – auch im Vergleich zu anderen Ländern – zur Gewährleistung einer aufgabengerechten Finanzausstattung seiner Kommunen nicht.*

Nur 40 Prozent der Mitglieder des Städtetages NRW haben im Jahr 2009 den Haushaltsausgleich nach doppischem Gemeindehaushaltsrecht erreicht. Mitte des Jahres 2010 befanden sich 83 Prozent der Mitglieder des Städtetages in der vorläufigen Haushaltsführung. Davon war die Mehrzahl nicht in der Lage, ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorzulegen. Nur 6 Großstädte Nordrhein-Westfalens sind in diesem Jahr nicht in der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts oder in der vorläufigen Haushaltsführung. Im bundesweiten Vergleich der Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages stellt sich die Situation der nordrhein-westfälischen Großstädte damit besonders prekär dar.

Die nordrhein-westfälischen Kommunen mahnen daher schon seit langem schnelle und wirkungsvolle Schritte zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung an, um im Interesse aller Bürgerinnen und Bürger und der Entwicklungschancen des gesamten Landes die aufgabengerechte Finanzierung städtischer Aufgaben sicherzustellen. Hier ist die Landesregierung in mehrfacher Weise gefordert – im Land selbst, aber auch gegenüber dem Bund.

Auf Bundesebene erwarten die nordrhein-westfälischen Städte Unterstützung ihrer Position bei den in der *Gemeindefinanzkommission* geführten Diskussionen über die Abschaffung der Gewerbesteuer. Durch eine Abschaffung oder Schwächung der Gewerbesteuer würde kein einziges Finanzproblem gelöst, sondern es würden im Gegenteil viele neue Probleme geschaffen.

Dringend erforderlich ist hingegen eine spürbare Entlastung der kommunalen Ebene bei den explodierenden Sozialausgaben. Die stetig steigenden Sozialausgaben erdrücken die städtischen Haushalte immer mehr. Deshalb brauchen die Kommunen ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes bei den Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose und der Grundsicherung im Alter sowie ein bundesfinanziertes Leistungsrecht für Behinderte.

Darüber hinaus müssen die kommunalen Spitzenverbände in die Kostenfolgeabschätzung von Gesetzen, die die kommunale Ebene betreffen, stärker eingebunden und ihre Beteiligungsrechte gestärkt werden, zum Beispiel durch ein privilegiertes Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei Anhörungen im Deutschen Bundestag und die Einführung eines Anhörungsrechtes im Rahmen der Ausschussberatungen im Bundesrat. Es ist daher zu begrüßen, dass sich die neue Landesregierung deutlich zur Gewerbesteuer bekennt, sich ebenso wie die Vorgängerregierung für die Forderungen der Kommunen zu den Sozialausgaben einsetzen will und zudem für verbesserte Beteiligungsrechte der Kommunen auf Bundesebene.

Der Einsatz der Landesregierung auf Bundesebene wird allein aber nicht ausreichen, um die Finanznot der nordrhein-westfälischen Kommunen nachhaltig zu sichern. Für Kommunen, die sich angesichts enormer Altschulden und struktureller Belastungen des Haushalts nicht mehr aus eigener Kraft aus ihrer finanziellen Schieflage befreien können, sind schnelle und zielgerichtete Hilfen und Maßnahmen des Landes erforderlich, um zu verhindern, dass sich die finanzielle Schieflage dauerhaft verfestigt und eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt wird.

Dem von Seiten der neuen Landesregierung angekündigten *Stärkungspakt Stadtfinanzen* gilt deshalb besondere Aufmerksamkeit. Nachdem die Forderungen der Städte und Gemeinden lange Zeit ungehört blieben, hatte die alte Landesregierung im Frühjahr dieses Jahres Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen in Aussicht gestellt und dazu ein Gutachten in Auftrag gegeben. Die Schaffung einer Altschulden- und Konsolidierungshilfe wirkt in der praktischen Umsetzung eine Vielzahl von Fragen auf. So ist beispielsweise die Frage zu thematisieren, welchen Beitrag die einzelnen Ebenen leisten müssen, um die Nachhaltigkeit der Konsolidierungs- und Entschuldungshilfen sicherzustellen und zu verhindern, dass die kommunalen Haushalte über kurz oder lang wieder in die Verschuldung abrutschen. Der Blick in andere Länder zeigt, mit welchen Herausforderungen das verbunden ist.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen erwartet daher, dass die Ergebnisse des für Anfang November angekündigten Gutachtens ergebnisoffen mit den Kommunen diskutiert werden. Dabei gilt: Das Land hat eine Grundverantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen und kann sich dieser Verantwortung nicht mit Hinweis auf Versäumnisse der Bundespolitik entziehen.

Ein finanzpolitischer „Dauerbrenner“ ist daher auch die fortdauernde Diskussion um den kommunalen Finanzausgleich. Mit der Vorlage des Gutachtens des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo) im Juni 2008 zur *„Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen“* hat eine grundlegende Diskussion über den Reformbedarf des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen eingesetzt. Die Arbeiten der beratenden ifo-Kommission sind seit Juni dieses

Jahres abgeschlossen. Bisher ist noch nicht absehbar, ob und wenn ja wann es zu einem entsprechenden Gesetzgebungsverfahren kommen soll.

Seit langem kritisiert der Städtetag Nordrhein-Westfalen die angesichts wiederholter Kürzungen im Gemeindefinanzierungsgesetz bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs unzureichende Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs. Darüber hinaus muss der Finanzausgleich auch hinsichtlich seiner Verteilungsstrukturen aufgaben- und bedarfsgerecht weiterentwickelt werden. Dringender Handlungsbedarf besteht unter anderem im Bereich des Soziallastenansatzes, der – aktuellen Rechenergebnissen zufolge – verdreifacht werden müsste.

Mit dem *Aktionsplan Kommunalfinanzen* liegen inzwischen positive Signale der neuen Landesregierung vor, die auf eine Höherdotierung des kommunalen Finanzausgleichs abzielen. So sollen die Kommunen wieder an der Grunderwerbssteuer beteiligt werden und die Befrachtung des kommunalen Finanzausgleichs mit einem Konsolidierungsbetrag zugunsten des Landeshaushalts abgeschafft werden. Zusammen beläuft sich das Volumen dieser Maßnahmen, die rückwirkend schon für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2010 umgesetzt werden sollen, auf rund 300 Mio. Euro. Dies ist als ein erster Schritt zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung sehr zu begrüßen.

Aus Sicht des Städtetags Nordrhein-Westfalen sind nun auch die weiteren Aufgaben zügig anzugehen. Mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich stellt sich dabei insbesondere die Frage, welche Stellschrauben bei der *Verteilung der Finanzausgleichsmittel auf die Kommunen* (sogenannter horizontaler Finanzausgleich) betätigt werden sollen. So wird die von Gutachterseite vorgeschlagene geringere Spreizung des Hauptansatzes beispielsweise zu erheblichen Verlusten der großen und größeren Städte in Nordrhein-Westfalen führen, was angesichts deren zentralörtlicher Funktion und besonderer Aufgabenbelastung vom Städtetag Nordrhein-Westfalen abgelehnt wird.

Die Städte erwarten außerdem, dass endlich für eine ausreichende Gewichtung des Soziallastenansatzes Sorge getragen wird. Diskussionsbedarf besteht bei den zweckgebundenen Zuweisungen, die quantitativ und qualitativ

auf Ausnahmetatbestände begrenzt werden müssen. Auf entschiedenen Widerstand trifft der Vorstoß, zukünftig einen Flächenansatz bei der Bedarfsbemessung zu berücksichtigen.

Erhebliche Auseinandersetzungen zeichnen sich schließlich bei der Frage ab, ob in Nordrhein-Westfalen zukünftig nach Gemeindegrößenklassen differenzierte fiktive Gewerbesteuerhebesätze zur Anwendung kommen sollen. Die Gutachter raten hiervon nachdrücklich und mit überzeugenden Argumenten ab. Eine solche Vorgehensweise würde der grundsätzlichen Chancengleichheit zwischen Großstadt und Umlandgemeinden zuwiderlaufen, da sie größere Städte per se reicher rechnet als kleinere Städte.

Handlungsbedarf besteht auch mit Blick auf die ab 2020 in Nordrhein-Westfalen greifende *Schuldenbremse*. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat sich mehrfach dafür ausgesprochen, in der Landesverfassung einen Schutzmechanismus zu Gunsten der Kommunen zu verankern. Dieser würde verhindern, dass Verschuldung des Landes auf die Kommunen verlagert und damit zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger vor Ort weggedrückt wird. In der Vergangenheit haben die Kommunen mehrfach erleben müssen, dass dies der Fall war. Neben Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs, der häufiger als „Reservekasse des Landes“ dienen musste, zeigt sich auch immer wieder, dass Bundes- und Landesaufgaben bei den Kommunen zu enormen Kosten führen, ohne dass den Kommunen hierfür die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Das seit 2004 in der Landesverfassung verankerte Konnexitätsprinzip ist daher für die nordrhein-westfälischen Kommunen von großer Bedeutung: In zwei Urteilen zur *Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung* hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen im Frühjahr dieses Jahres sich erstmals mit den neuen Verfassungsbestimmungen befasst und das Land zu einer Überprüfung der Kostenfolgeabschätzung verpflichtet.

Mit Spannung wird auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs zur *Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes* in Nordrhein-Westfalen erwartet, das bei Redaktionsschluss dieses Berichts noch nicht vorlag. Als ein positives Signal ist es zu werten, dass die neue Landesregierung in einer gemeinsamen Erklärung mit

den kommunalen Spitzenverbänden zugesagt hat, die den Kommunen bis dato vorenthaltenen Mittel des Bundes für den Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige für die Betriebskosten ungeschmälert an die Kommunen weiterzuleiten.

Wie es scheint, könnte der Verfassungsgerichtshof in Kürze auch über einen anderen Dauerkonflikt zwischen Land und Kommunen erneut zu entscheiden haben. Seit 2006 schwelt der Streit über die Abrechnung der *Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten* des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Städte erwarten vom Land eine Korrektur bei der Berechnung der Höhe der Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten und eine tragfähige und inhaltlich sowie rechtlich überzeugende Abrechnung der einheitsbedingten Lasten. Durch die neue Berechnungsmethodik für die Jahre 2007 bis 2019 wird die Einheitslast und damit auch der kommunale Anteil – ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Zahlkosten – erheblich überzeichnet.

Auch das Anfang dieses Jahres verabschiedete Einheitslastenabrechnungsgesetz hat diesen Konflikt nicht beilegen können, da es nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände die Einheitslasten des Landes und damit auch den kommunalen Beitrag deutlich überzeichnet und als „Ewigkeitslast“ fest schreibt. Ein Großteil der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden bereitet daher zurzeit eine Verfassungsbeschwerde gegen dieses Gesetz vor. Anscheinend will die Landesregierung hier das Votum der Verfassungsrichter abwarten und hat sich bisher lediglich bereit erklärt, die Forderungen gegen die Kommunen aus der Abrechnung für das Jahr 2009, die sich nach vorläufiger Schätzung auf rund 170 Mio. Euro belaufen, bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zu stunden.

Handlungsbedarf besteht auch mit Blick auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF). Eine Erhebung des Städtetages im Juni 2010 hat ergeben, dass inzwischen alle Großstädte in NRW auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen umgestellt sind. Die seit langem offenkundigen Fehlentwicklungen der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen werden über das *Neue Kommunale Finanzmanagement* mit aller Deutlichkeit dokumentiert.

Trotz erfolgter Umstellung der Kommunen auf das Neue Kommunale Finanzmanage-

ment werden bisher allerdings kaum *doppische Kennzahlen* zur Beurteilung der dauerhaften Leistungsfähigkeit von Kommunen herangezogen. Über die Kreditaufnahme hinausgehende Verbindlichkeiten und Rückstellungen bleiben meist außen vor, ebenso wie die Struktur und Entwicklung der Aktiva und des Eigenkapitals. Neue Kennzahlen zur Beurteilung der Situation von Kommunen sind deshalb unabdingbar, wobei sich die Auswahl von (Bilanz)Kennzahlen am Analysezweck und am Steuerungsinteresse der Adressaten orientieren muss. Die neu verfügbaren Daten und Kennzahlen bieten die Chance, die finanziellen Auswirkungen der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen vollständig nachzuweisen.

Gegenwärtig läuft noch die Auswertung im Rahmen eines im Jahr 2010 begonnenen Evaluierungsprojektes zur *Überarbeitung des NKF-Gesetzes*. Neben Detailfragen zur Änderungen im Regelwerk gibt es auch eine Reihe sehr grundsätzlicher Vorschläge und Anregungen des Städtetages zur Überarbeitung des NKF-Gesetzes. Schon in der Phase der Einführung des NKF hatten sich die kommunalen Spitzenverbände in gemeinsamen Stellungnahmen bereits mehrfach zu Wort gemeldet und Kritikpunkte und Anregungen vorgetragen. Seit Juni 2009 liegt eine ausführliche Stellungnahme des Städtetages zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement vor.

Änderungsbedarf besteht darüber hinaus mit Blick auf den Erlass „*Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung*“, den das Innenministerium am 6. März 2009 veröffentlicht hatte und der auf die mit der Einführung des NKF veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen abstellt. Mit diesem Erlass können die

grundlegenden Strukturfehler im Finanzgefüge und die daraus resultierende mangelhafte Finanzausstattung der Kommunen nicht gelöst werden. Zudem wird trotz vollzogener Umstellung auf die Doppik auf kamerale Kenngrößen abgestellt. Besonders umstritten sind die im Leitfaden enthaltenen Regelungen zu den Personalbudgets und zur Berechnung des genehmigungsfähigen Kreditaufnahmerahmens von Kommunen im Nothaushaltsrecht.

Die zunehmende Finanznot der nordrhein-westfälischen Städte zeigt sich schließlich in den intensivierten Diskussionen um kommunale Steuern und Abgaben sowie in der Wiederentdeckung des kommunalen Steuerfindungsrechts bei den örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern. Exemplarisch hierfür steht die Debatte um die finanzwirtschaftliche Zweckmäßigkeit und rechtliche Zulässigkeit der sogenannten *Übernachtungsteuer*, deren Einführung bereits in mehreren Städten beschlossen bzw. vorgesehen ist.

Ein positives Beispiel für eine erfolgreiche Zusammenarbeit der Bundes-, Landes- und Kommunalebene in schwierigen Zeiten ist die bisherige *Umsetzung des Konjunkturpakets II* in Nordrhein-Westfalen, die von der alten Landesregierung kommunalfreundlich auf den Weg gebracht wurde, indem das Land die Mittel unbürokratisch vergeben und wesentlich höhere Summen weitergeleitet hat als vom Bund vorgegeben. Während die Diskussion im vorigen Jahr noch durch zahlreiche Fragen zu den förderfähigen Maßnahmen beherrscht wurde, sind die kommunalen Konjunkturpakete inzwischen ganz überwiegend „geschnürt“ und zahlreiche Investitionsmaßnahmen schon abgeschlossen oder in der Umsetzung.

I. Aktuelle Finanz- und Haushaltslage

1. Die Finanzlage der Städte in Nordrhein-Westfalen¹

Im vergangenen Jahr wurde erstmalig der Gemeindefinanzbericht des Städtetages Nordrhein-Westfalen publiziert. Ziel des Finanzberichts ist es, eine verlässliche Bewertung der finanziellen Lage der nordrhein-westfälischen Kommunen zu ermöglichen und daraus transparente, nachvollziehbare und überprüfbare Schlussfolgerungen zu ziehen. Damit soll ein Gegengewicht und eine Ergänzung zu den regelmäßig vom Innenministerium in sogenannten „Kommunalfinanzberichten“ dargestellten und ansatzweise kommentierten Eckdaten zur finanziellen Lage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen gegeben werden, weil sich diese Berichte auf eine Darstellung aggregierter Werte der kommunalen Finanzstatistik des Landes beschränken. Strukturen und Strukturprobleme werden dort nicht dargestellt, auf länderübergreifende und landesinterne Vergleiche wird verzichtet, Ursachen für Fehlentwicklungen werden nicht aufgezeigt. Letztlich kann der Handlungsbedarf, der im Feld der Kommunalfinzen in Nordrhein-Westfalen unzweifelhaft besteht, aus den Berichten des Innenministeriums nur schwer abgeleitet werden.

Der Handlungsbedarf angesichts des offenkundig katastrophalen Zustandes der kommunalen Finanzen in NRW leitet sich aus der Diagnose ab, die im letztjährigen Gemeindefinanzbericht gegeben wurde:

1. Die Kommunen in NRW sind finanziell seit Jahrzehnten schlechter gestellt als Kommunen in anderen Ländern.

2. Die Kommunen in NRW sind noch stärker als Kommunen anderer Länder von der seit langem zu beobachtenden Überlastung der Kommunen mit Sozialausgaben betroffen.

3. Die Effekte der verschiedenen Fehlentwicklungen sind in NRW insbesondere bei den größeren Städten konzentriert.

4. Das Land Nordrhein-Westfalen erfüllt seit vielen Jahren seine Verpflichtung – auch im Vergleich zu anderen Ländern – zur Gewährleistung einer aufgabengerechten Finanzausstattung seiner Kommunen nicht.

Höchst bemerkenswert ist, dass dieser Diagnose – die auch intensiv in den Medien aufgegriffen wurde – seitens des Landes nicht widersprochen wurde, obgleich sie langjährige Versäumnisse des Landes aufzeigt. Hieraus lässt sich auch für diejenigen Leserinnen und Leser, die sich nicht im Detail mit verschiedenen Methodenfragen beschäftigen wollen, der Schluss ziehen, dass die obigen Einschätzungen einer kritischen Überprüfung problemlos standgehalten haben. Die Einschätzungen gelten fort, angesichts der Verschärfung der kommunalen Finanzkrise in NRW ist der Handlungsbedarf größer denn je.

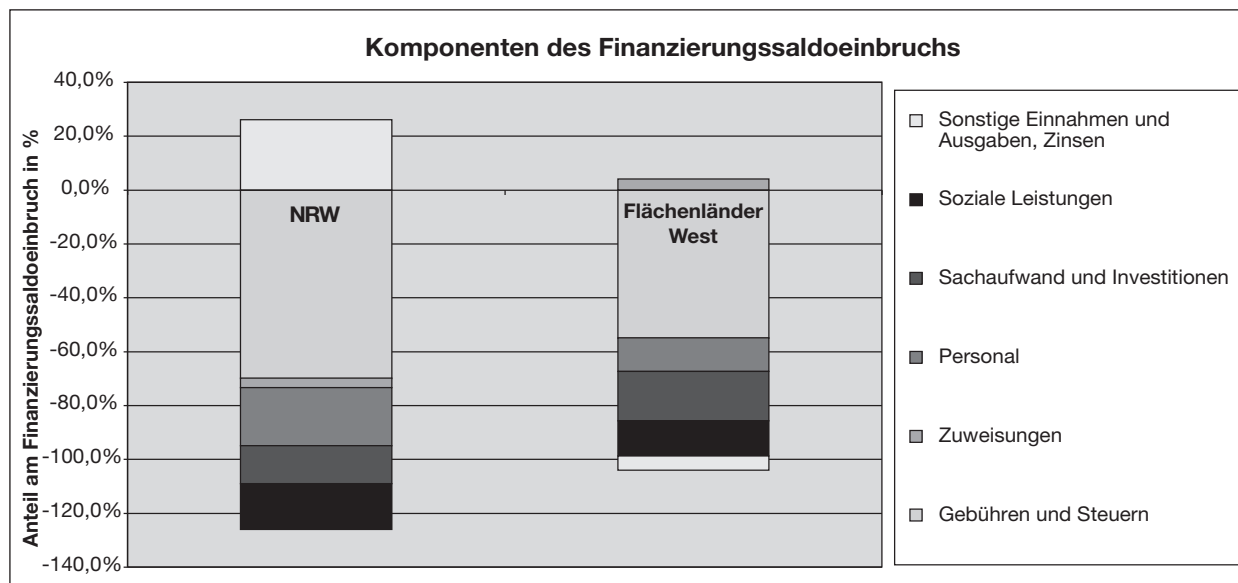
Die Finanzlage vieler nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden ist bereits in den für die Kommunen bundesweit sehr positiv verlaufenen Jahren 2007 und 2008 höchst besorgniserregend gewesen. Die Verschärfung der fiskalischen Krise, die mit neuen Rekorddefiziten im Jahr 2009 ihren Anfang nahm, wird sich in den Folgejahren fortsetzen. Ein Ende ist derzeit nicht absehbar. Für Nordrhein-Westfalen gilt: Die städtischen Räume sind noch mit weit höheren Defiziten belastet als die ländlichen Räume bzw. die Umlandgemeinden.

Sämtliche Ausführungen basieren hierbei auf Daten, die durch das Statistische Bundesamt bereitgestellt werden. Allerdings führt das statistische Bundesamt aus: „Die länderweise Berichterstattung über die Kommunalfinzen nach Körperschaftsgruppen und Größenklassen muss wegen der teilweise starken Verzerrungen der Daten bis auf weiteres eingestellt werden.“ Hintergrund ist die flächendeckende Doppik-Umstellung in nordrheinwestfälischen und anderen Kommunen, wobei Umstellungsschwierigkeiten die Belastbarkeit der derzeit verfügbaren Kommunalfinanzstatistik unterhalb der Landesebene beeinträchtigen. Daher wird im vorliegenden Gemeindefinanzbericht auf eine differenzierte Darstellung von kreisfreiem und kreisangehörigen Raum verzichtet.

Auf eine Prognose der kommunalen Finanzlage in diesem und den kommenden Jahren wird ebenfalls ausdrücklich verzichtet. Auch die sog. Orientierungsdaten des Landes stellen keine geeignete Basis für eine Prognose dar, weil sie in weiten Bereichen eher normativen als prognostischen Charakter haben.

¹ Von Stefan Anton.

Übersicht 1



Bereits im Jahr 2008 sind trotz eines positiven Finanzierungssaldos (+ 760 Mio. Euro) die Kassenkredite um mehr als 900 Mio. Euro auf 14.606 Mio. Euro gestiegen. Das Fehlen eines positiven Zusammenhangs zwischen Finanzierungssaldo und Kassenkreditentwicklung ist offensichtlich.

Das Jahr 2009 ist durch ein Defizit in Höhe von 1.854 Mio. Euro gekennzeichnet, dieser Wert entspricht einer durchschnittlichen (!) Unterfinan-

zierung in Höhe von 104 Euro je Einwohner. Bei den Kassenkrediten zeigt sich analog zum Eigenkapitalverzehr der Kommunen, der Zunahme der Kommunen in der Haushaltssicherung sowie der steigenden Anzahl von Kommunen, die angesichts ihrer desolaten Finanzsituation kein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept aufstellen können, dass ein Großteil der nordrheinwestfälischen Kommunen auch in der mittleren Frist von einem Haushaltsausgleich

Übersicht 2

		Steuern Netto	Schlüsselzuweisungen	Verwaltungs- und Benutzungsgebühren	Zuweisungen für Investitionen vom Land	Sonstige Einnahmen	Bereinigte Einnahmen		
Kommunen in NRW	in Euro je Ew	919	377	314	104	629	2343		
	in % der Einnahmen	39,2 %	16,1 %	13,4 %	4,4 %	26,8 %	100,0 %		
Kommunen in den westdeutschen Flächenländern	in Euro je Ew	887	315	218	82	739	2241		
	in % der Einnahmen	39,6 %	14,0 %	9,7 %	3,7 %	33,0 %	100,0 %		
		Personalausgaben	Laufender Sachaufwand	Soziale Leistungen	Zinsausgaben	Sachinvestitionen	Sonstige	Bereinigte Ausgaben	nachrichtlich: Finanzierungssaldo
Kommunen in NRW	in Euro je Ew	599	583	651	78	165	370	2447	- 103
	in % der Ausgaben	24,5 %	23,8 %	26,6 %	3,2 %	6,8 %	15,1 %	100,0 %	- 4,2 %
Kommunen in den westdeutschen Flächenländern	in Euro je Ew	579	495	539	61	281	409	2364	- 123
	in % der Ausgaben	23,7 %	20,2 %	22,0 %	2,5 %	11,5 %	16,7 %	96,6 %	- 5,0 %

weit entfernt ist: Der Anstieg der Kassenkredite beträgt 2.646 Mio. Euro, die Kassenkredite haben somit einen Umfang von 17.252 Mio. Euro angenommen. Der bundesweite Anstieg der kommunalen Kassenkredite im Jahr 2009 ist somit zu mehr als 50 % auf die Kommunen in NRW entfallen!

Die Ursachen des Einbruchs des Finanzierungssaldos sind übrigen nicht allein auf der Seite der Steuereinnahmen zu finden. Schon allein deswegen sind Überlegungen zur Abschaffung der Gewerbesteuer (s.u.) keinesfalls zielführend. Die nachfolgende Grafik zeigt die Ursachen für den Finanzierungssaldoeinbruch der Kommunen in NRW auf:

Einen Überblick über die aktuellen Werte des Jahres 2009 – der besseren Vergleichbarkeit halber in Euro je Einwohner ausgewiesen – im Vergleich zwischen den Kommunen in NRW und den Kommunen in den westdeutschen Flächenländern gibt Übersicht 2 auf Seite 8.

Eine Analyse der kommunalen Finanzen ergibt ein eindeutiges Bild:

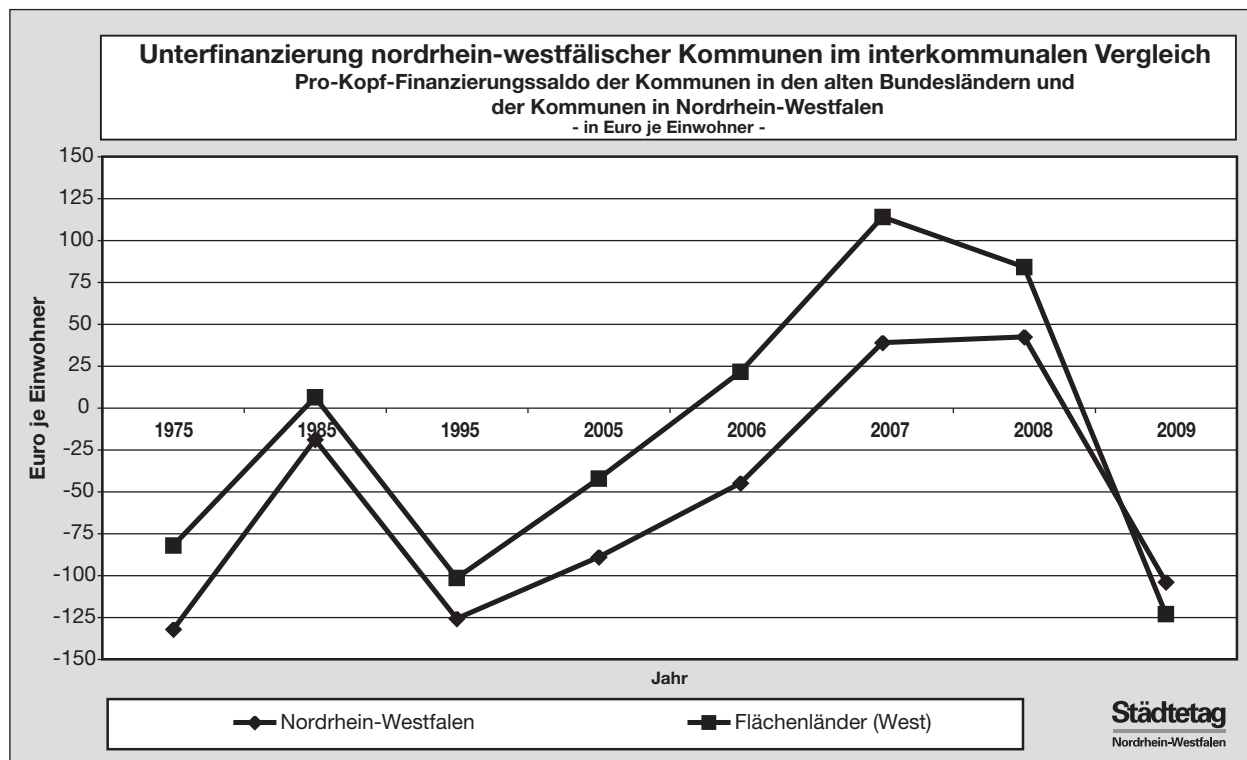
Finanzlage der Kommunen in NRW im Vergleich

Es ist festzuhalten, dass die Finanzierungssalden je Einwohner in NRW seit mehr als 30 Jahren schlechter ausfallen als in den westdeut-

schen Flächenländern insgesamt. In der jüngeren Vergangenheit konnte in NRW lediglich in den beiden Jahren 2007 und 2008 ein positiver Finanzierungssaldo der kommunalen Ebene verzeichnet werden, während dies in anderen Ländern über die Jahre 2004 bis 2008 möglich war.

Die Differenz beim durchschnittlichen Finanzierungssaldo pro Einwohner zwischen den nordrhein-westfälischen Kommunen und dem Durchschnitt der Kommunen der westdeutschen Bundesländer lag in den Vorjahren praktisch konstant um 50 Euro. Erstmalig fällt im Jahr 2009 der Finanzierungssaldo bei den NRW Kommunen insgesamt geringfügig besser (genauer: geringfügig weniger schlecht) aus als in den westdeutschen Ländern. Allerdings ist dies verschiedenen Sondereffekten geschuldet und daher für einen Vergleich zwischen den Ländern kaum von Belang: Z. B. hat die Umsetzung des Konjunkturpakets II in NRW den völlig richtigen Weg gewählt, den Eigenanteil der Kommunen erst im Nachhinein über eine Kürzung der Finanzausgleichsmasse zu finanzieren. Dies bedeutet allerdings auch, dass die Kommunen implizit „Schulden“ beim Land aufgenommen haben. Das Defizit für die NRW-Kommunen wird daher im Vergleich zu anderen westdeutschen Kommunen zu gering ausgewiesen. Auch ist bei dem Vergleich zu beachten, dass in Baden-Württemberg eine Stadt zur Sicherung eines ortsan-

Übersicht 3



Übersicht 4

Sachinvestitionen der Kommunen in Euro je EW seit 2000										
Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nordrhein-Westfalen	229	214	211	190	192	179	172	166	163	165
Flächenländer (West)	305	304	298	264	242	234	245	257	269	281
NRW in % des Flächenländer (West)	75 %	70 %	71 %	72 %	79 %	76 %	70 %	65 %	61 %	59 %

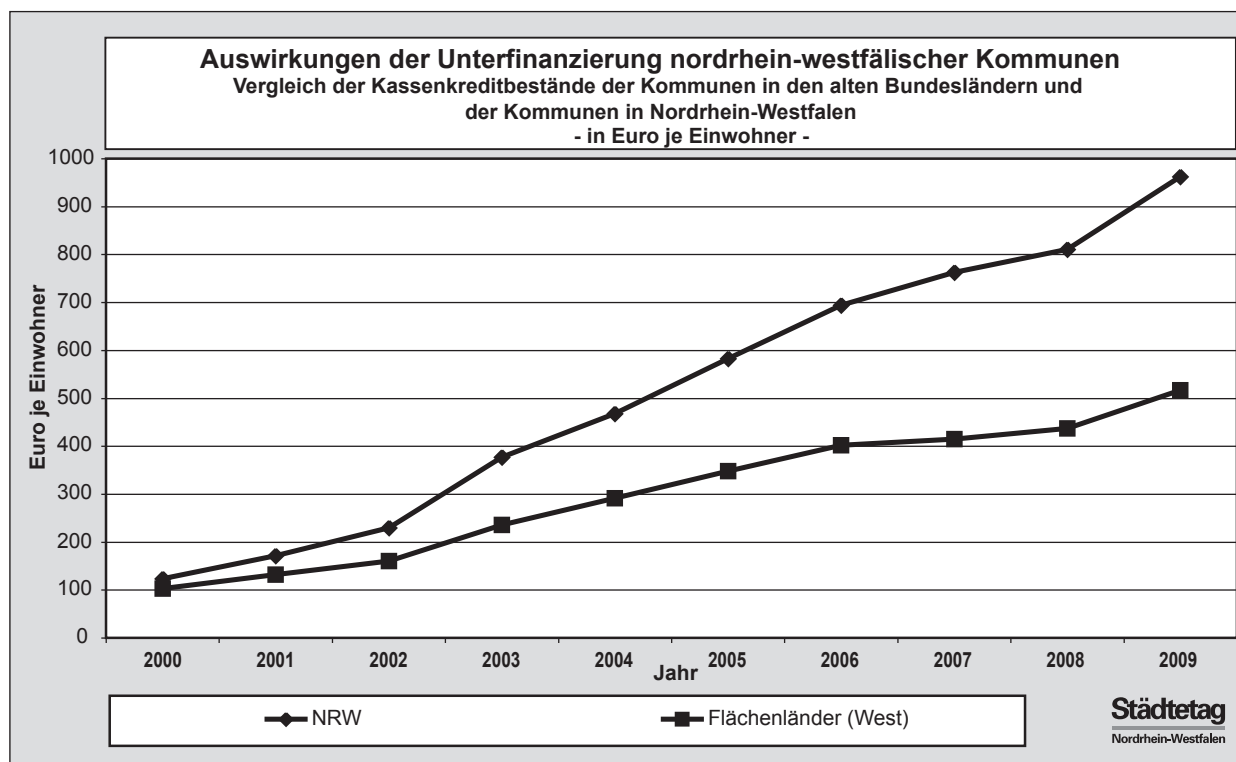
sässigen Kreditinstitutes eine einmalige finanzierungssaldowirksame Ausgabe in Höhe von ca. 1 Mrd. Euro tätigen musste; auch hierbei handelt es sich lediglich um einen Einmaleffekt. Die oben angesprochene Entwicklung der Kassenkredite zeigt hingegen, dass bei den nordrhein-westfälischen Kommunen im Allgemeinen keinerlei Reserven zur Abfederung des Einbruchs vorhanden sind bzw. waren.

Die Auswirkungen der Unterfinanzierung zeigen sich im seit Jahren dramatisch niedrigen Investitionsvolumen der nordrhein-westfälischen Kommunen. Seit mehr als einem Jahrzehnt liegt das Investitionsniveau im bundesdeutschen Vergleich an vorletzter oder letzter Stelle. An dieser Stelle sei auch auf zwei Folgen hingewiesen, die die seit langem unzureichende Investitionstätigkeit in nordrhein-westfälischen Kommunen mit sich bringt. Erstens ist die offensichtliche Folge

des zunehmenden Verfalls mittlerweile im Straßenbild erkennbar. Zweitens gilt das Sprichwort „Der arme Mann lebt teuer.“ leider auch für die nordrhein-westfälischen Kommunen: Gerade arme Kommunen können ihre Gebäude nicht erwerben, sondern müssen sie mieten. Dieses Phänomen ist in Nordrhein-Westfalen besonders ausgeprägt: Ein Blick auf die durchschnittlichen Mieten, die die Kommunen für ihre Gebäude ausgeben, belegt dies. Je Einwohner zahlen die nordrhein-westfälischen Kommunen 66 Euro, die westdeutschen Kommunen insgesamt jedoch mit 34 Euro je Einwohner nur gut die Hälfte. Zusätzlich zu den Schulden, die über Zinszahlungen den Haushalt belasten, belastet fehlendes Vermögen den Haushalt über Mieten und Pachten.

Auch die Analyse der Kassenkreditbestände zeichnet ein deutliches Bild der dramatischen

Übersicht 5



Finanzprobleme nordrhein-westfälischer Kommunen (s. Übersicht 5 auf Seite 10). Im Krisenjahr 2009 sind die Kassenkredite in westdeutschen Kommunen durchschnittlich um 80 Euro je Einwohner angewachsen – in nordrheinwestfälischen Kommunen hingegen um 148 Euro. Die Steigerung betrug somit das Doppelte des Durchschnitts!

Überlastung mit sozialen Leistungen

Der Anteil der sozialen Leistungen beträgt in NRW im Jahr 2009 ca. 26,6 % der bereinigten Ausgaben, in den westdeutschen Kommunen insgesamt hingegen „nur“ ca. 22,8 %; die Differenz liegt somit bei knapp vier Prozentpunkten.² Diese Differenz ist – anders als die sozialen Leistungen selbst – über die Jahre relativ konstant, es handelt sich folglich nicht um einen „statistischen Ausreißer“.

Die Überlastung der nordrhein-westfälischen Kommunen wird durch die Kassenstatistik sogar noch unterzeichnet, weil diese nicht alle mit den sozialen Leistungen verbundenen weiteren Belastungen ausweist. Hinzu kommen z. B. die in der Kassenstatistik an anderer Stelle ausgewiesenen Personalkosten. So kann anhand eines Vergleichs von Kassenstatistik einerseits und

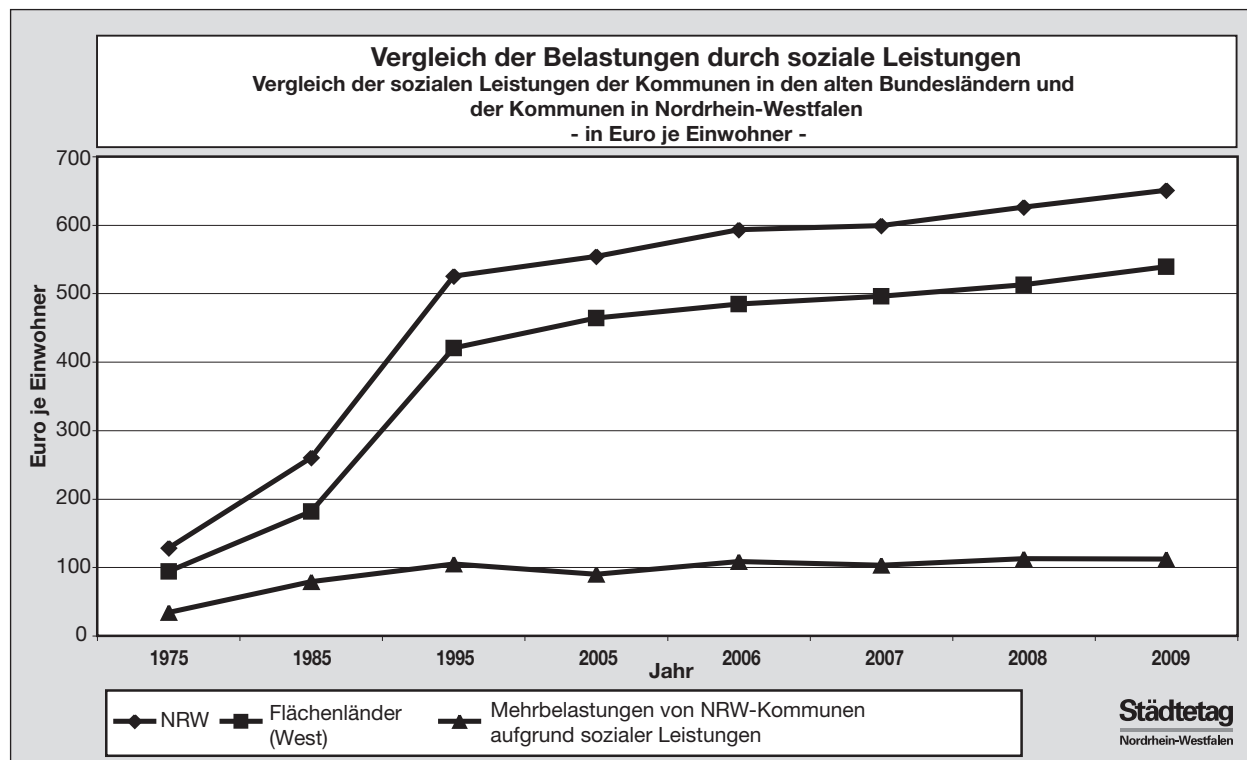
Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe andererseits abgeschätzt werden, dass in der Kassenstatistik weniger als die Hälfte der tatsächlich mit dieser Aufgabe zusammenhängenden Ausgaben erfasst wird.

Angesichts der Bedeutung der sozialen Leistungen hat die Landesregierung ebenso wie die Vorgängerregierung in bezug auf die Diskussionen in der Gemeindefinanzreformkommission auf Bundesebene (s.u.) zutreffend erkannt, dass die Lösung für die kommunalen Finanzprobleme die Ausgabenseite – insbesondere im Sozialbereich – in den Blick nehmen muss. Die Landesregierung vertritt zurecht die Auffassung, dass die Verantwortung für die Entwicklung der sozialen Leistungen in weiten Bereichen nicht auf kommunaler Seite zu finden ist, sondern in der Verantwortung des Bundes (aus kommunaler Sicht sei angemerkt: auch in der Verantwortung des Landes!) liegt.³ Nicht nachvollziehbar ist vor diesem Hintergrund, dass von der Bundesregie-

² Eine Differenz dieser Größenordnung kann nicht mit einem höheren Kommunalisierungsgrad erklärt werden.

³ Siehe auch gemeinsame Presseerklärung „Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen gemeinsam nachhaltig sichern“ der Landesregierung und der kommunalen Spitzenverbände vom 10.9.2010. Vor diesem Hintergrund ist erstaunlich, dass die Landesregierung im sog. „Orientierungsdatenerlass“ davon ausgeht, dass die Sozialausgaben in den Kommunen derart steuerbar seien, dass nordrheinwestfälische Kommunen über mehrere Jahre einen Anstieg realisieren können, der um durchschnittlich einen bis zwei Prozentpunkte geringer ist als der für die westdeutschen Kommunen durchschnittlich geschätzte Anstieg.

Übersicht 6



rung eine Diskussion über die Abschaffung der Gewerbesteuer geführt wird. Wie weiter unten noch ausführlicher erläutert wird, kann über eine Abschaffung der Gewerbesteuer kein einziges Finanzproblem gelöst werden, aber viele neue würden geschaffen.

Anzumerken ist, dass die Sozialausgaben zwar viele Komponenten beinhalten die (teilweise mit zeitlicher Verzögerung) an die Konjunktorentwicklung gekoppelt sind, dies gilt jedoch bei weitem nicht für alle Ausgaben, wie am Beispiel der oben angesprochenen Kinder- und Jugendhilfe.

Wie im letzten Gemeindefinanzbericht ausführlich dargelegt, können die Belastungen durch soziale Leistungen als eine, wenn nicht die Hauptursache für die schlechte Finanzlage der Kommunen in NRW angenommen werden. Diese Problematik betrifft in Nordrhein-Westfalen insbesondere die Großstädte. Die – mittlerweile nur noch vereinzelt geäußerte – Auffassung, dass die höheren Pro-Kopf-Einnahmen von Großstädten – sei es durch originäre Einnahmen oder aber Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs – als Kompensation für diese Mehrbelastungen ausreichend seien, hat keinerlei Fundierung und ist schlichtweg falsch.

Das Land muss seine Verpflichtungen erfüllen

Gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Konsolidierungszwänge auf Landesebene ist denkbar, dass seitens des Landes versucht werden könnte, Konsolidierungsbedarfe in die bereits jetzt maßlos mit Schulden belastete kommunale Ebene zu verschieben. Im letzten Gemeindefinanzbericht wurde nachgewiesen, dass sich das Land im Vergleich zu anderen Ländern und unter Berücksichtigung seiner Möglichkeiten seit vielen Jahren nicht besonders für seine Kommunen engagiert hat.

Im Folgenden wird vor nicht sachgerechten Vergleichen zwischen der Finanzsituation des Landes und seiner Kommunen gewarnt, damit nicht sachgerechte Begründungen zur Lastenverschiebungen kein Raum gelassen wird. Dies erscheint angesichts des Konsolidierungsdrucks angezeigt, auch wenn das Innenministerium z. B. in seinem letzten „Kommunalfinanzbericht“ selbst ausführt: „Vergleiche der Finanzentwicklung der kommunalen Ebene mit Finanzentwicklungen des Bundes und des Landes sind nicht ausreichend, wenn sie sich ausschließlich auf den Finanzierungssaldo beziehen.“

In verschiedenen Zusammenhängen wird den Kommunen von Bundes- und Landesvertretern gelegentlich vorgehalten, dass die Finanzsitua-

tion der Kommunen besser sei als diejenige von Bund und Ländern. Hierzu wird z. B. auf statistische Kenngrößen wie Finanzierungssaldo und Schulden je Einwohner verwiesen. Die entsprechenden Argumente halten einer Überprüfung allerdings nicht stand.

Wie beim Bund und den Ländern sind die Ausgaben der Kommunen zu einem Großteil gesetzlich zumindest dem Grunde nach fixiert. Eine genaue Messung dieses Anteils ist immer problematisch, aber es gilt auf jeden Fall: Anders als Bund und Länder können die Kommunen die Gesetze, nach denen sie handeln müssen, nicht selbst beschließen. Bund und Länder sind durch selbst auferlegte Zwänge gebunden, die Kommunen durch Gesetze, die von einer anderen Ebene beschlossen worden sind.

Die engen haushaltsrechtlichen Vorgaben, insbesondere zum Haushaltsausgleich und der Zulässigkeit von Schulden, stehen in ihrer Schärfe der für Bund und Länder erst in der Zukunft geltenden Schuldenbremse nicht nach (s. dazu auch Seite 39). Bessere Finanzierungssalden der Kommunen resultieren daher auch aus einem höheren Konsolidierungszwang, nicht einer besseren Finanzausstattung.

Eine teilweise geringere Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen kann ebenfalls nicht als Zeichen von kommunalem Reichtum interpretiert werden, ganz im Gegenteil, im Falle einer kommunalrechtlich untersagten Schuldenaufnahme können geringere Schulden Zeichen von Armut.

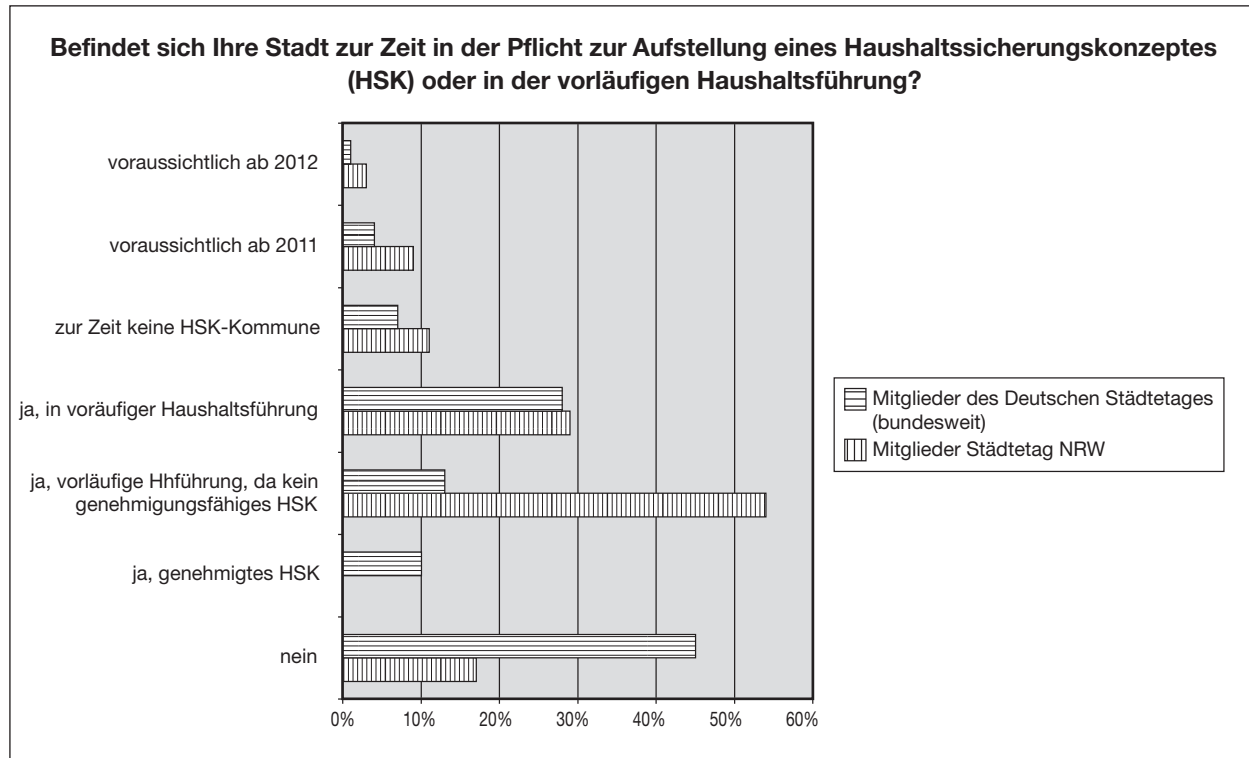
2. Zur Haushaltssituation der Städte⁴

Der Haushaltsausgleich ist nach Einführung des doppelhaushaltlichen Gemeindehaushaltsrechts schwieriger geworden. Die Mehrheit der Großstädte (60 %) bestätigte dies im Rahmen einer Erhebung im Juni dieses Jahres. Nur 40 % der Mitglieder des Städtetages NRW haben im Jahr 2009 den Haushaltsausgleich nach doppelhaushaltlichem Gemeindehaushaltsrecht erreicht. Große Einigkeit (89 %) besteht in der Einschätzung, dass aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Haushaltsausgleich erschwert ist.

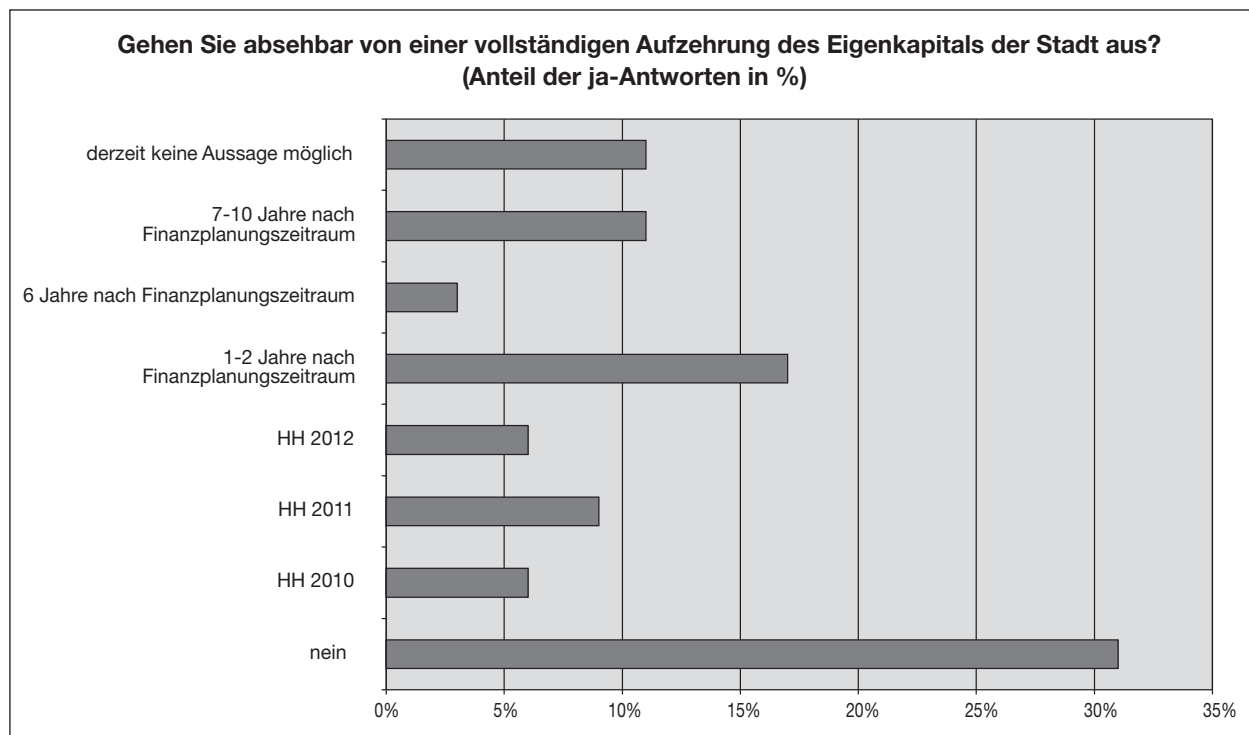
Die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) besteht in NRW derzeit bei Verringerung der allgemeinen Rücklage oberhalb von definierten Schwellenwerten, bei Eigenkapitalverzehr über Bagatellgrenzen, bei drohender Überschuldung. Mitte des Jahres 2010 befanden sich 83 % der nordrhein-westfälischen Mitglieder des Städtetages in der vor-

⁴ Von Dr. Birgit Frischmuth.

Übersicht 7



Übersicht 8



läufigen Haushaltsführung. Davon war die Mehrzahl nicht in der Lage, ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept (54 %) vorzulegen. Nur 6 Großstädte Nordrhein-Westfalens sind in diesem Jahr nicht in der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts oder in der vorläufigen Haushaltsführung. Im bundesweiten Vergleich der Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages stehen die nordrhein-westfälischen Großstädte damit besonders schlecht da. Während sich in NRW nicht einmal jede fünfte Großstadt 2010 in der normalen Haushaltsführung ohne Haushaltssicherung befindet, ist es im bundesweiten Durchschnitt der Großstädte fast jede zweite. Diese Zahlen sprechen dafür, dass die Situation der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte in Deutschland alarmierend ist. Die strukturellen Probleme der großen Städte in NRW sind aber besonders gravierend und auch die Regelungen in NRW zum Haushaltsausgleich und zur Haushaltssicherung sollten überprüft werden.

Die Defizite in den Ergebnishaushalten und Ergebnisrechnungen zeigen Wirkung in den städtischen Bilanzen. Zwar weisen 89 % der Großstädte in NRW in ihrer aktuellen Bilanz ein positives Eigenkapital aus. Auf die Frage, ob absehbar von einer vollständigen Aufzehrung des Eigenkapitals ausgegangen werde, reagierten aber nur 31 % verneinend. Eine Stadt hatte bereits 2009 ein negatives Kapital angezeigt und gilt als überschuldet, zwei weitere Großstädte erwarten 2010 eine Aufzehrung und bis 2012 sind es fünf weitere Städte, die sich der Situation der Überschuldung nähern. Perspektivisch sehen mindestens 11 weitere Städte die Gefahr, auf der Passivseite der Bilanz kein Eigenkapital mehr ausweisen zu können.

3. Kennzahlen im Neuen Kommunalen Finanzmanagement⁵ (NKF)

Ziele und Kennzahlen für Produkt- oder auch Fachbereiche sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden (vgl. z. B. § 12 GemHVO NRW). Ziele und Kennzahlen im doppelischen Haushalt unterliegen der Beschlussfassung durch den Rat. Sie sind Bestandteil des Haushaltsplanes und als solche verbindlich.

Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hat im Oktober 2008 ein von den Aufsichtsbehörden genutztes Kennzahlenset veröffentlicht. Dabei handelt es sich um 18 Kenn-

zahlen. Dabei wurde z. B. inzwischen auf die Kennzahl „Anlagenintensität“ verzichtet. Ebenso auf die Kennzahlen „Eigenkapitalreichweite“ und „Ergebnisquote der laufenden Verwaltungstätigkeit“, da auch bei diesen Kennzahlen eine eher geringe Aussagekraft eingeschätzt wird. Aufgenommen ist die Kennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“. Diese Kennzahl zeigt an, zu welchem Anteil die ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge gedeckt werden können.

Nachgebessert wurde auf Drängen des Städtetages z. B. bei der Kennzahl „Steuerquote“. Hier werden Steuererträge ins Verhältnis zu den ordentlichen Erträgen gesetzt. Um verlässlich eine Aussage darüber treffen zu können, „zu welchen Teilen sich die Gemeinde „selbst“ finanzieren kann und somit unabhängig von staatlichen Zuwendungen ist“, ist es erforderlich, die Netto-Steuererträge (unter Berücksichtigung der Gewerbesteuerumlage und der Finanzierungs-beteiligung am Fonds Deutsche Einheit) als Berechnungsgrundlage des Indikators zu wählen. Erste Auswertungen, die nach Gemeindegrößen differenziert sind, liegen inzwischen für das NKF-Set im Innenministerium vor.

Vor dem Hintergrund der noch ausstehenden Gesamtabschlüsse für den „Konzern Kommune“, verfügbarer Daten und den aktuellen Debatten um die Überschuldung von Kommunen lassen sich die von der Geschäftsstelle des Städtetages vertretenen Positionen zu doppelischen Kennzahlen zur Beurteilung der dauerhaften Leistungsfähigkeit von Kommunen wie folgt zusammenfassen:

1. Neue Kennzahlen zur Beurteilung der finanziellen Situation und zur Leistungsfähigkeit von Kommunen sind unabdingbar. Kennzahlen des Jahresabschlusses privatwirtschaftlicher Unternehmen können nicht unreflektiert für die Beurteilung von Kommunen übernommen werden.
2. Es bestehen systematische Schwierigkeiten vor allem bei bundesweiten Kennzahlenvergleichen.
3. Bisherige Schlüsselkennzahlen zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte bieten Orientierungen für die Auswahl der neuen Kennzahlen.
4. Die neu definierten Kriterien für den kommunalen Haushaltsausgleich sind zu berücksichtigen.
5. Strukturkennzahlen sind maßgeblich bei der Beurteilung der dauerhaften Leistungsfähigkeit von Kommunen.

⁵ Von Dr. Birgit Frischmuth.

6. Doppische Schlüsselkennzahlen zur dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen müssen die unterschiedlichen Steuerungsbereiche erfassen.

7. Das Ergebnis und die Ergebnisstruktur sind Analyse- und Steuerungsschwerpunkt.

8. Liquiditätskennzahlen der betriebswirtschaftlichen Bilanzanalyse privater Unternehmen haben eher eine nachrangige Bedeutung. Noch mehr gilt dies für Rentabilitätskennzahlen.

9. Die Entwicklung des „Eigenkapitals“ der Kommune ist ein wichtiger neuer Indikator.

10. „Die“ richtige Eigenkapitalquote für Kommunen ist nicht definiert. Der Informationswert der Kennzahl Eigenkapitalquote ergibt sich aus der Veränderung im Zeitablauf.

11. Die Auswahl von (Bilanz)Kennzahlen wird sich am Analysezweck und am Steuerungsinteresse der Adressaten orientieren.

12. Die neu verfügbaren Daten und Kennzahlen bieten die Chance, die finanziellen Auswirkungen der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen vollständig nachzuweisen.

NKF-Kennzahlen können einen wichtigen Ansatz bei der Erörterung eines möglichen Zugangs zu einer Altschuldenhilfe für Kommunen bieten. Gleichwohl werden vor allem strukturelle Kriterien zu berücksichtigen sein.

Es sind vor allem exogene Ursachen, die zu den hohen Kassenkreditbeständen und der (drohenden) Überschuldung von Kommunen geführt haben. Wissenschaftlich erwiesen haben eine hohe Einwohnerzahl, hohe Arbeitslosenquote, eine hohe Soziallastenquote und ein hoher Ausländeranteil statistisch signifikante Auswirkungen auf die Haushaltslage. Umgekehrt korreliert die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten negativ mit der Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung. In einer aktuellen Studie der Bertelsmann-Stiftung zur Situation der Kommunen in NRW werden wesentliche Ursachen der hohen Schuldenstände in wachsenden Sozialausgaben, niedriger Wirtschaftskraft, Remanenzkosten im Zuge des demographischen Wandels gesehen.

Natürlich ist es vor dem Hintergrund des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung grundsätzlich Aufgabe des Rates und der Verwaltung, alle notwendigen Maßnahmen – sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Aufwandsseite – zu ergreifen, um eine Überschuldung zu verhindern. Rat und Verwaltung sind allerdings gegen eine *strukturelle* Unterfinanzierung machtlos. Zeigt sich, dass – selbst bei Ausschöpfung aller

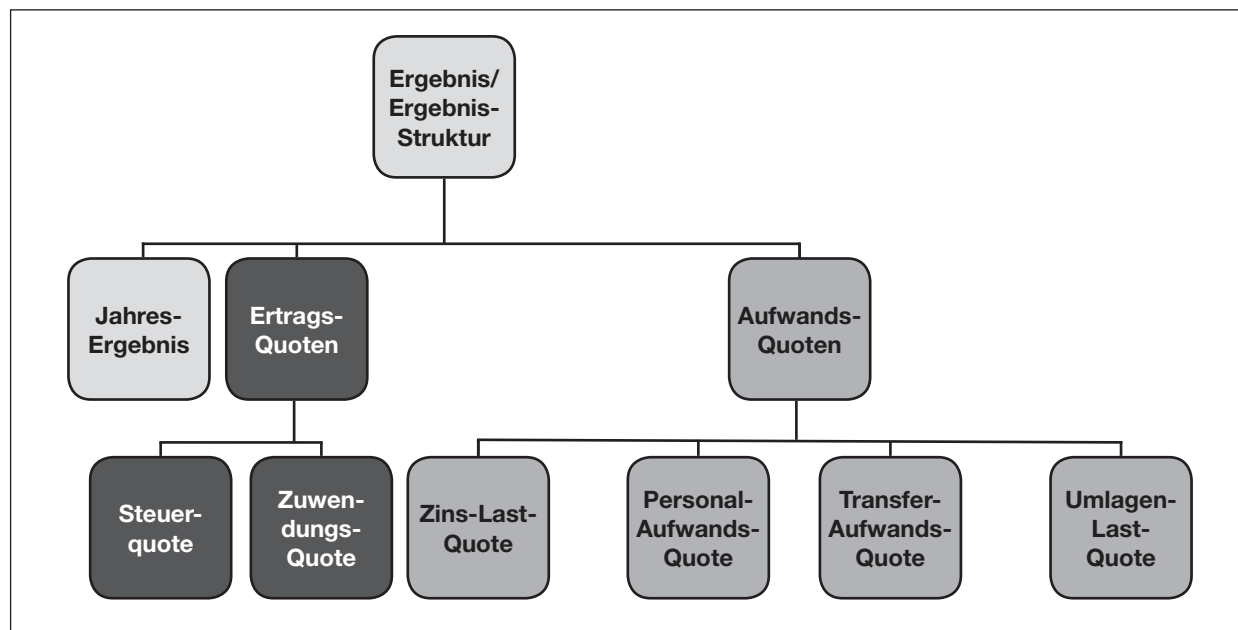
vertretbaren Ertrags- und Einsparmöglichkeiten – eine strukturelle Unterfinanzierung verbleibt, liegt es daher in der Verantwortung des Landesgesetzgebers, entweder durch Deregulierung und Aufgabenkritik oder durch Anpassung der Finanzausstattung die Aufgabenerfüllung der Kommune sicherzustellen. Eine dauerhafte strukturelle Unterfinanzierung verstößt gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Diese verpflichtet den Landesgesetzgeber, den Kommunen eine aufgabengerechte Finanzausstattung – Mindestausstattung – zur Verfügung zu stellen. Von dieser Mindestausstattung sind nicht nur die verpflichtend wahrzunehmenden Aufgaben erfasst, sondern der Kommune muss es auch möglich sein, einen gewissen Mindestbestand freiwilliger Aufgaben wahrzunehmen.

Nicht jede Verschuldung ist per se aus Sicht der langfristigen Leistungsfähigkeit der Kommunen gleich problematisch. So sind beispielsweise Kredite zur Liquiditätssicherung, die lediglich zur Zwischenfinanzierung dienen, rechtlich und auch ökonomisch nicht zu hinterfragen. Dies gilt auch bei rentierlichen Investitionskrediten. Betriebswirtschaftlich macht eine Unterscheidung in kurz- oder langfristige Kredite Sinn, da anhand der Fristigkeit die zukünftige Liquiditätsbelastung erkennbar wird. Die Fristigkeit ist damit Grundlage für eine Liquiditätsplanung zur Sicherung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit. Die Aufnahme eines Kredites sollte unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen. Ein Abstellen allein auf die Höhe der Verschuldung hat den Nachteil, dass hierbei etwaiges „Vermögen“ ausgeblendet wird. So haben einzelne Kommunen ihre Verschuldung in der Vergangenheit durch den Verkauf von Tafelsilber „klein gehalten“, während andere Kommunen bei einer hohen Verschuldung nach wie vor auch große Vermögenswerte besitzen.

Bei der Beurteilung der strukturellen Situation der Kommune können Kennzahlen zur Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage herangezogen werden. Der Entwicklung des Eigenkapitals und dem Umstand einer (drohenden) Überschuldung wird sicherlich eine zentrale Rolle zukommen. Diskussionswürdig sind aber auch weitere Kennzahlen, wie z. B. Zinslastquote, kurzfristige Verbindlichkeitsquote, Fehlbetragsquote, Fremdkapitalquote sowie Kennzahlen, die maßgeblich auf die Struktur der betreffenden Gemeinde abstellen. Bei der Auswahl entsprechender Kennzahlen sind die kommunalen Spitzenverbände zwingend zu beteiligen.

Dem Ressourcenverbrauchskonzept folgend, stellen der Ergebnishaushalt (als Planwerk) und die Ergebnisrechnung mit den Größen „Aufwen-

Übersicht 9



dungen“ und „Erträge“ die zentralen Planungs- und Rechnungselemente dar. Der Aufbau eines geschlossenen Rechnungssystems schafft eine Datengrundlage, die eine gestaffelte Informationsversorgung zur Entscheidungsunterstützung der verschiedenen Verantwortungsebenen ermöglicht. Für die Jahresabschlussanalyse sind neben dem Jahresergebnis einzelne Ertrags- und Aufwandsquoten von besonderem Interesse.

Eine eher nachrangige Bedeutung für die kommunale Bilanzanalyse haben Liquiditätskennzahlen der betriebswirtschaftlichen Bilanzanalyse privater Unternehmen. In der betriebswirtschaftlichen Bilanzanalyse wird mit Liquiditätskennzahlen die Zahlungsfähigkeit eines Unternehmens untersucht. Da die Zahlungsunfähigkeit eines Unternehmens ein Insolvenzgrund ist, muss in einem Unternehmen immer ausreichend kurzfristig verfügbares Aktivvermögen zum Ausgleich kurzfristiger Verbindlichkeiten vorhanden sein. Liquiditätskennzahlen (Liquidität 1., 2. Grades) setzen die liquiden Mittel mit oder ohne Berücksichtigung der kurzfristigen Forderungen in Relation zu den kurzfristigen Verbindlichkeiten. Bei der Liquidität 3. Grades wird das Umlaufvermögen im Verhältnis zu den kurzfristigen Verbindlichkeiten gesehen. Zweifelsohne ist die Sicherung der Zahlungsfähigkeit zur dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommune zwingend erforderlich. Jedoch ist die Aussagekraft dieser Kennzahlen, die aus dem Jahresabschluss abgeleitet werden, begrenzt, da sie vergangenheitsorientiert und stichtagsbezogen sind. Auf die aktuelle oder künftige

Liquiditätslage geben diese Kennzahlen keine Hinweise. Die Überwachung der Liquidität muss unterjährig, fortlaufend, tagesaktuell erfolgen.

Grundsätzlich gilt, dass in der Bilanz nach HGB das Vermögen nach der Nähe/Ferne zur Liquidität/Liquidierbarkeit gegliedert ist – hieraus ergeben sich dann auch die unterschiedlichen Liquiditätsgrade. Für das kommunale Vermögen ist nicht die Nähe zur Liquidität maßgebend, sondern z. B. die Bedeutung für die Aufgabenerfüllung.

4. Konsolidierungshilfen für Kommunen: Zum Stärkungspakt „Stadtfinanzen“⁶

Die Verschuldung der kommunalen Ebene hat ein politisch höchst bedenkliches Niveau erreicht. Angesichts eines Schuldenstandes der kommunalen Haushalte von bundesweit inzwischen über 75 Mrd. Euro und eines Kassenkreditvolumens von 37,3 Mrd. Euro zum 31. März 2010 werden gleich in mehreren Bundesländern Entschuldungsstrategien für die kommunalen Haushalte diskutiert.

Mitte Juni 2010 hat beispielsweise die rheinland-pfälzische Landesregierung eine Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzen angekündigt, im Rahmen derer auch Entschuldungshilfen diskutiert werden.

In Schleswig-Holstein wird im Zusammenhang mit der Konzeptbörse „Zukunftsfähige Städte“

⁶ Von Dr. Dörte Diemert und Dr. Birgit Frischmuth.

nach Lösungen zur gezielten Hilfe für die höchst verschuldeten Städte im Land gesucht.

Sachsen-Anhalt stellt für das kommunale Teilentschuldungsprogramm Stark II in den Jahren 2010 bis 2014 insgesamt 400 Mio. Euro und für die vorgesehene Zinsverbilligung der Anschlussfinanzierung nochmals 113 Mio. Euro zur Verfügung.

Auch Niedersachsen hat im Rahmen eines sogenannten Zukunftsvertrags einen Entschuldungsfonds verabredet, aus dem Zins- und Tilgungshilfen gewährt werden sollen.

Die gegenwärtig in Nordrhein-Westfalen geführte Diskussion um Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen des Landes für Kommunen in hoch problematischer Haushalts- und Finanzlage fügt sich daher in eine bundesweite Entwicklung.

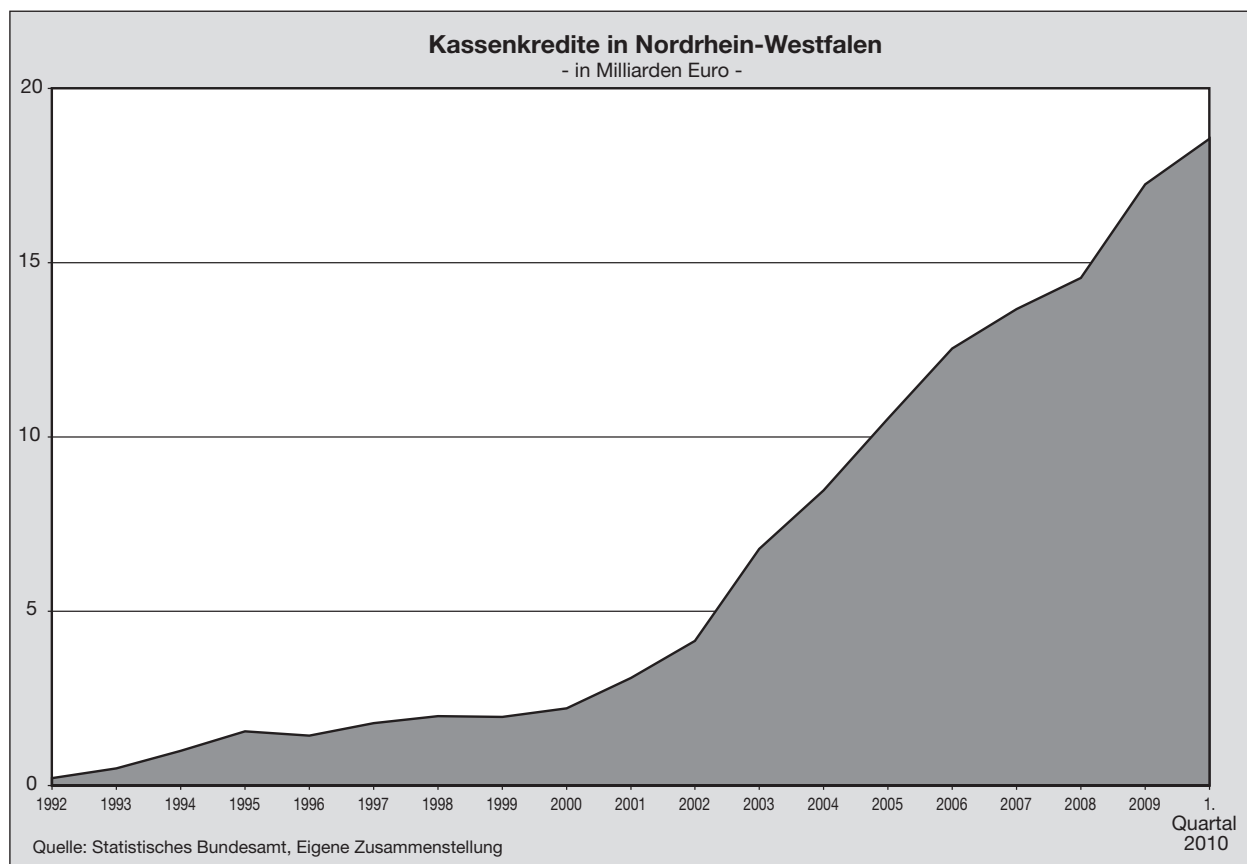
Handlungsbedarf ist unverkennbar

Der mit der Kreditaufnahme verbundene Zins- und Tilgungsdienst führt zu erheblichen Vorbelastungen der kommunalen Haushaltswirtschaft. Neben der strukturellen, d.h. nicht konjunkturbedingten Unterfinanzierung tragen die Schulden-

berge dazu bei, dass in manchen Städten eine Abwärtsspirale droht oder bereits in Gang gekommen ist. Schon jetzt steht fest, dass einzelne Kommunen die bestehenden Probleme nicht aus eigener Kraft lösen können.

Dies gilt umso mehr, als Kassenkredite – bzw. in der Terminologie der kommunalen Doppik: Liquiditätssicherungskredite – eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe, nicht aber zur Dauerfinanzierung eines Haushaltsdefizits vorgesehen sind. Solange Kassenkredite lediglich der Zwischenfinanzierung dienen, sind sie daher rechtlich und ökonomisch nicht zu hinterfragen. Bei einer strukturellen Unterfinanzierung werden Kassenkredite aber für die ständige Vorfinanzierung späterer Einnahmen und damit zur Dauerfinanzierung eines Haushaltsdefizits eingesetzt. Hiervon gibt die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen ein beredtes Bild: Seit 2005 hat sich die Summe der Kassenkredite bis heute fast verdoppelt – trotz der zwischenzeitlich besten Steuerjahre in der Geschichte (s. Übersicht 10). Kassenkredite werden daher zu Recht als ein wichtiger Indikator für eine strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Ebene angesehen. Sie sind Ausdruck eines Mangels in der Vergangenheit!

Übersicht 10



Angesichts der gegenwärtig niedrigen Zinshöhen schlummert in diesen „Altlasten“ gleichzeitig ein enormes Zinsentwicklungsrisiko und damit ein beträchtliches „Sprengpotential“ für die betroffenen Haushalte. Zwar haben viele Städte in den letzten Jahren Maßnahmen zum Liquiditäts- und Schuldenmanagement einschließlich einer Laufzeitverlängerung bei Kassenkrediten ergriffen, um Kreditaufnahmen und/oder Zinsänderungsrisiken zu begrenzen, eine nachhaltige Entschuldung ist allein durch diese Maßnahmen aufgrund der bestehenden strukturellen Probleme im Regelfall aber nicht zu leisten.

In Nordrhein-Westfalen besteht besonderer Handlungsbedarf: Mit über 19 Mrd. Euro entfällt die Hälfte der bundesweit aufgelaufenen Kassenkredite auf nordrhein-westfälische Kommunen. Einzelne Städte und Gemeinden befinden sich inzwischen seit mehr als einem Jahrzehnt im Nothaushaltsrecht. Schon seit Anfang der 90-er Jahre wirtschaften zahlreiche Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept. Insofern hat die dramatische Finanzlage vieler Kommunen in Nordrhein-Westfalen schon eine lange Geschichte. Mit der Einführung des neuen kommunalen Finanzmanagement (NKF) ist diese Schiefelage nicht entstanden, sondern lediglich vollumfänglich transparent geworden. Mit den vorgelegten Eröffnungsbilanzen ist die Vermögenslage der Kommunen verstärkt in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt.

Gegenwärtig sind neun Kommunen bilanziell überschuldet. Bei einer Fortsetzung dieser Entwicklung würden – nach Angaben des Innenministeriums – voraussichtlich 27 Kommunen dazu kommen. 90 % der Kommunen in NRW können in diesem Jahr ihren Haushalt nicht strukturell ausgleichen. 139 Kommunen, d.h. jede Dritte in Nordrhein-Westfalen wirtschaftet im Jahr 2010 im sogenannten Nothaushaltsrecht.

Diese Zahlen zeigen, dass es sich nicht um kommunales Missmanagement im Einzelfall, sondern vielmehr um eine strukturelle und nicht allein konjunktur-bedingte Unterfinanzierung und beileibe nicht allein um ein großstädtisches Problem handelt. In vielen Städten und Gemeinden wird seit Jahren der Mangel verwaltet: Marode Verwaltungsgebäude und desolate Straßen und ein immer dünneres Angebot öffentlicher Dienstleistungen sind nur die sichtbaren Zeichen dieser Unterfinanzierung. Kommunales Eigenkapital wird zulasten zukünftiger Generationen verzehrt.

Forderungen blieben lange Zeit ungehört

Die Geschäftsstelle des Städtetages Nordrhein-Westfalen hat daher schon im Herbst 2008 darauf hingewiesen, dass Lösungen für die strukturellen

Probleme der Kommunen nur in Kooperation von Land und Kommunen entwickelt werden können. Aus Anlass der bilanziellen Überschuldung der Stadt Oberhausen, die es als erste nordrhein-westfälische Kommune traf, hat der Städtetag Nordrhein-Westfalen daher zusammen mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden im Landtag einen entsprechenden Konsolidierungspakt gefordert. Diese Forderungen verhallten allerdings ungehört. Ankündigungen des Finanzministers im Sommer 2009, darüber nachdenken zu wollen, „wie die ärmsten Kommunen bei ihren Konsolidierungsanstrengungen unterstützt werden können“ blieben zunächst ohne konkrete Folgen, obwohl der Problemdruck in den betroffenen Kommunen stetig zunahm.

Vor diesem Hintergrund übermittelte das kommunale „Aktionsbündnis: Raus aus den Schulden!“, in dem sich viele der besonders betroffenen Kommunen zusammengeschlossen haben, Ende 2009 konkrete Vorschläge zur Errichtung eines Entschuldungsfonds, die im Rahmen einer Fachtagung im Februar 2010 nochmals konkretisiert wurden.

In zahlreichen Arbeits- und Spitzengesprächen trat allerdings immer wieder ein zentraler Grundkonflikt zwischen kommunalen Vertretern und Landesseite zu Tage: So betonen die Landesvertreter wiederholt, dass die Landesregierung nicht gut beraten wäre „großzügig Hilfe zu versprechen“, wenn nicht klar sei, „wie der Bund auf die Hilferufe der Kommunen reagiert“, und sprach sich dafür aus, zunächst den Bund in die Pflicht zunehmen. Dieser habe maßgebliche Belastungen der kommunalen Haushalte durch Bundesgesetze veranlasst, wie die enorm angestiegenen Belastungen im Bereich der Sozialleistungen zeigten. Über Hilfen des Landes könne deshalb erst dann nachgedacht werden, wenn der Bund seinen Verpflichtungen nachkomme.

Ein solches Junktim ist von Seiten des Städtetages Nordrhein-Westfalen nachdrücklich zurückgewiesen worden. Selbst wenn wesentliche finanzielle Belastungen – insbesondere im Bereich der Soziallasten – bundesseitig veranlasst sind, entbindet dies die Landesregierung nicht von ihrer grundsätzlichen Verpflichtung, für eine aufgabengerechte Mindestausstattung der Kommunen zu sorgen. Darüber hinaus bestehen auch auf Landesebene bedeutsame Handlungsoptionen zum Beispiel im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs (Stichwort: Höherdotierung des Finanzausgleichs und Anpassung des Soziallastenansatzes, s. Seite 24 ff.) und in anderen Themenfeldern (Umsetzung des Konnexitätsprinzips, Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten etc.).

Von ersten Zusagen bis zum „Stärkungspakt Stadtfinanzen“

Der Durchbruch erfolgte schließlich erst Ende April 2010 mit der Zusage des damaligen Finanzministers, den Kommunen finanzielle Hilfen in dreistelligem Millionenbereich zu gewähren. Dabei kündigte Finanzminister Dr. Linssen an, dass sich das Land die Situation jeder einzelnen Stadt „genau anschauen“ werde und dass es selbstverständlich sei, dass man die Finanzhilfen des Landes „nicht in ein Fass ohne Boden“ stecken werde. Eindeutige Festlegungen zur konkreten Ausgestaltung der Hilfen erfolgten noch nicht. In einer Sitzung der Gemeindefinanzkommission auf Landesebene wurde durch das Land vielmehr die Vergabe eines Gutachtens an die Finanzwissenschaftler Professor Dr. Martin Junkernheinrich von der TU Kaiserslautern und Professor Dr. Thomas Lenk von der Universität Leipzig angekündigt, welches klären soll, unter welchen Bedingungen die Konsolidierungshilfen gewährt werden können und sollen.

Nach der Landtagswahl im Mai 2010 knüpfte die neu gewählte Landesregierung, die in ihrem Koalitionsvertrag einen „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ in Aussicht stellte, an die Vorarbeiten der Vorgängerregierung an. Man wolle „kein Strohfeuer, sondern eine nachhaltige Entschuldung der Kommunen“ betonte Innenminister Jäger in einer Pressemitteilung vom 25. August 2010. Dazu will die Landesregierung die Ergebnisse des Gutachtens, welches noch von der Vorgängerregierung in Auftrag gegeben worden war und dessen Ergebnisse Anfang November erwartet werden, abwarten.

In der gemeinsamen Erklärung der Landesregierung und der kommunalen Spitzenverbände vom 10.9.2010 heißt es dazu: „Die Landesregierung wird – erstmals bereits im nächsten Jahr – im Rahmen eines ‚Stärkungspaktes Stadtfinanzen‘ eine Konsolidierungshilfe für besonders belastete Kommunen leisten. Die Ausgestaltung steht im Detail noch nicht fest. Die Landesregierung wird nach der Vorlage des Gutachtens von Prof. Junkernheinrich und Prof. Lenk, die für Anfang November vorgesehen ist, mit den kommunalen Spitzenverbänden darüber in einen intensiven Dialog treten. Einig sind sich Landesregierung und kommunale Spitzenverbände sowohl darüber, dass Maßnahmen zu einer nachhaltigen Entschuldung von Kommunen dringend erforderlich sind, als auch darüber, dass diese Hilfen keine Fehlanreize auslösen sollen und die Empfängerkommunen eigene Konsolidierungspotenziale konsequent ausschöpfen.“

Viele Fragen sind noch offen

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat diese Signale sehr begrüßt, wobei die Notwendigkeit gesehen wird, die Empfehlungen des landesseitig zu diesen Themenkomplexen in Auftrag gegebenen Gutachtens ergebnisoffen mit den kommunalen Spitzenverbänden diskutiert werden müssen. Denn die Schaffung einer Altschulden- und Konsolidierungshilfe wirft in der praktischen Umsetzung eine Vielzahl von Fragen auf:

- Nach welchen Kriterien sollen die Städte und Gemeinden ausgewählt werden, die die Altschuldenhilfe erhalten? Soll eine Teilnahme freiwillig oder zwingend sein?
- An welche Rahmenbedingungen sind entsprechende Hilfen zu knüpfen, um Fehlanreize zu vermeiden und zukünftige Notlagen möglichst zu verhindern?
- Wie kann eine solche Altschuldenhilfe angesichts des enormen Kassenkreditvolumens ausreichend finanziert werden?

Auch wenn ein „Weiter so“ nach Einschätzung aller Beteiligten ausscheidet, sind diese Fragen – auch interkommunal – von sehr hoher politischer Brisanz. In unterschiedlicher Ausprägung stößt man beispielsweise immer wieder auf die Frage nach den Verursachungsbeiträgen von Bund, Land und Kommune hinsichtlich der aufgelaufenen Altschulden.

So wird die Frage thematisiert, welchen Beitrag die einzelnen Ebenen leisten müssen, um die Nachhaltigkeit der Konsolidierungs- und Entschuldungshilfen sicherzustellen und zu verhindern, dass die kommunalen Haushalte über kurz oder lang wieder in die Verschuldung abrutschen und damit die einmaligen Hilfen im Ergebnis „verpuffen“. Dieser Grundkonflikt kommt selbstredend auch bei der Finanzierungsfrage und bei der Auswahl der betreffenden Kommunen zum Tragen.

Der Blick in andere Bundesländer zeigt, mit welchen Herausforderungen dieser Weg verbunden ist: So ist beispielsweise zu entscheiden, ob schon im Vorfeld eine Regelung in abstrakt-genereller Form (beispielsweise durch ein bestimmtes Kennzahlen- und Indikatorenset) erfolgen soll oder ob es sich im Wesentlichen um eine Einzelfallentscheidung einer bewilligenden Behörde handeln soll, mit einem möglicherweise weit bemessenen Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum? In Sachsen-Anhalt ist beispielsweise vorgesehen, dass die betreffenden Kommunen zwingend eine „Vereinbarung zur Konsolidierungspartnerschaft“ eingehen müssen, über deren konkrete Gestaltung das

Innen- und das Finanzministerium erheblichen Einfluss auf die kommunale Haushaltsgestaltung nehmen können. Auch in Niedersachsen wird der Abschluss eines Vertrages zwischen Innenministerium und Kommune verlangt, „in dem die vom Land zu gewährenden Leistungen und die von der kommunalen Körperschaft als Gegenleistung durchzuführenden Maßnahmen geregelt werden“. Daraus ergibt sich ein nicht unerheblicher Ermessensspielraum des Landes vor allem mit Blick auf die in der – zwingend einzugehenden – Konsolidierungspartnerschaft geregelten Zielindikatoren.

Mit Spannung ist daher zu erwarten, welchen Weg die beiden finanzwissenschaftlichen Gutachter, Professor Dr. Junkernheinrich und Professor Dr. Lenk, bei der Frage, welche Kommunen zu den Empfängern einer solchen Hilfe gehören sollen, einschlagen werden.

Wer stopft das „Loch im Reifen“?

„Ein Reifen mit Loch lässt sich nicht aufpumpen.“ – Mit diesem Bild wird eine weitere rechtliche und politische Frage skizziert: Wie wird sichergestellt, dass die Finanzhilfen nachhaltig sind und eine dauerhafte Entschuldung gewährleisten? Was passiert, wenn es trotz Ausschöpfen aller Konsolidierungspotenziale durch die Kommune nicht gelingt, den laufenden Haushalt auszugleichen und damit die Nachhaltigkeit der Konsolidierungshilfen gefährdet ist? Schon in der Vergangenheit hat manche Kommune schließlich erleben müssen, dass die in schmerzhaften Sparrunden errungenen Konsolidierungserfolge innerhalb kürzester Zeit durch zusätzliche Bundes- und Landesaufgaben wieder „aufgefressen“ wurden.

Auch bundesseitig veranlasste Aufgaben entbinden die Landesregierung allerdings nicht von ihrer grundsätzlichen Verpflichtung, ihrer Verantwortung für eine aufgabengerechte Mindestausstattung gerecht zu werden. Das gilt auch dann, wenn es nicht gelingen sollte, auf Bundesebene zu nachhaltiger Entlastung der Kommunen zu kommen (s. Kasten).

Damit liegt – nach Einschätzung der kommunalen Vertreter – der Ball auch im richtigen „Spielfeld“. Während die Kommunen nur sehr eingeschränkt über ihren Aufgabenbestand bestimmen können, haben es die Ländervertreter in der Hand, Aufgabenentlastungen der Kommunen bei Landesaufgaben vorzunehmen oder aber über die Mitwirkung im Bundesrat auf bundesseitige Entlastungen zu drängen. Hierdurch werden die Kostenfolgen politischer Entscheidung auch dort spürbar, wo sie getroffen werden.

Grundverantwortung des Landes für die Finanzausstattung der Kommunen – auch bei Bundesaufgaben!

Verfassungsrechtlich sind die Kommunen Bestandteile der jeweiligen Länder. Ein eigenes Mitspracherecht bei der Gesetzgebung des Bundes ist ihnen verwehrt. Diese Konzeption wurde im Rahmen der Föderalismuskommission nochmals bestätigt:

Entgegen den Forderungen des Deutschen Städtetages konnte man sich nicht entschließen, direkte Beziehungen zwischen Bund und Kommunen zu ermöglichen und für die Fälle eines Durchgriffs des Bundes auf die Kommunen das Konnexitätsprinzip im Grundgesetz zu verankern. Es wurde im Gegenteil die verfassungsrechtliche Zuordnung der Kommunen zur Länderebene betont und jeder unmittelbare Durchgriff des Bundes auf die Kommunen untersagt (Artikel 84 Abs. 1 Satz 7 Grundgesetz neue Fassung). Diese Änderungen waren von folgenden Überlegungen getragen: Ansprechpartner für den Bund sind ausschließlich die Länder. Wenn Länder die ihnen von Seiten des Bundes übertragenen Aufgaben an die Kommunen weiterreichen, so wird die kommunale Ebene durch das inzwischen flächendeckend in den Landesverfassungen verankerte strikte Konnexitätsprinzip geschützt. Damit verbunden war die Hoffnung, dass die Länder mit diesem Kostenrisiko „im Nacken“ im Bundesrat nunmehr auch die bei den Kommunen anfallenden Kosten im Blick behalten und nicht nur Länderinteressen vertreten würden.

Nach alledem gilt: Die rechtliche Verantwortung für die angemessene Finanzausstattung liegt maßgeblich beim Land, auch wenn Landespolitiker bei bundesseitig veranlassten Aufgaben gerne und vehement nach Berlin zeigen.

Finanzierung der Konsolidierungs- und Entschuldungshilfen

Als wäre die Thematik nicht schon komplex genug, verbleibt selbstredend noch die „Gretchenfrage“ nach der Finanzierung möglicher Entschuldungshilfen. Der Koalitionsvertrag der

Landesregierung sieht insoweit einen kommunalen Beitrag vor, der von den „finanzstärkeren“ Kommunen erbracht werden soll. Entsprechend der Grundverantwortung des Landes für die aufgabengerechte Finanzausstattung für Kommunen und für Verletzungen des Konnexitätsgrundsatzes in der Vergangenheit sehen die Kommunen hier das Land in der Pflicht.

Dies gilt auch mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich. Dieser hat in der Vergangenheit wiederholt als Reservekasse der Länder erhalten müssen. Diese Einschnitte und eine bisweilen unzureichende Erfassung und Abbildung kostenintensiver Aufgabenbereiche haben ihren Teil zu der hohen Kommunalverschuldung beigetragen. Beim kommunalen Finanzausgleich zu kürzen, bedeutet daher nichts anderes, als – frei nach dem Motto „aus der einen Hosentasche raus, in die andere Hosentasche rein“ – den Kommunen die gerade gewährten Konsolidierungs- und Entschuldungsmittel an anderer Stelle wieder zu nehmen.

5. Konjunkturpaket II in Nordrhein-Westfalen⁷

Mit einem Minus von 4,9 % beim Bruttoinlandsprodukt hat Deutschland im Jahr 2009 die stärkste Rezession der Nachkriegsgeschichte erlebt. Vor diesem Hintergrund galt den Maßnahmen der Bundesregierung zur Stabilisierung der Konjunktur (Konjunkturpakete I und II) hohe Aufmerksamkeit. Von besonderem Interesse für die Kommunen war dabei das durch das Zukunftsinvestitionsgesetz näher ausgestaltete kommunale Investitionsprogramm für zusätzliche Investitionen der Kommunen und Länder.

Zahlreiche Investitionsmaßnahmen sind abgeschlossen oder in der Umsetzung

Über das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene und die gesetzliche Umsetzung in Nordrhein-Westfalen ist mit dem letzten Gemeindefinanzbericht des Städtetags Nordrhein-Westfalen ausführlich berichtet worden. Während die Diskussion im letzten Jahr noch durch die zahlreiche Fragen zu den förderfähigen Maßnahmen beherrscht wurde und eine wahre Flut von Rückfragen an die Geschäftsstellen der kommunalen Spitzenverbände und die Landesregierung herangetragen worden ist, ist es um das Konjunkturpaket inzwischen ruhiger geworden. Die kommunalen Konjunkturpakete sind ganz überwiegend „geschnürt“ und zahlreiche Investitionsmaßnahmen sind schon abgeschlossen oder in der Umsetzung (s. Kasten).

⁷ Von Dr. Dörte Diemert.

Das Konjunkturpaket wirkt – ein paar Fakten

Von den auf die nordrhein-westfälischen Kommunen entfallenden Mittel in Höhe von 2,38 Mrd. Euro sind – mit Stand 7.9.2010 – rund 94 % verplant. Weit über 7.000 Maßnahmen sind beim Innenministerium angemeldet worden, rund 1.000 davon sind schon beendet. Angesichts dieser positiven Zahlen darf der Anteil der abgerufenen Mittel am Gesamtbudget, der „nur“ rund 30 % beträgt, nicht erstaunen. Der Unterschied zum Investitionsvolumen der laufenden und abgeschlossenen Vorhaben erklärt sich dadurch, dass die Kommunen erst dann befugt sind, die Mittel abzurufen, wenn sie diese zur anteiligen Begleichung erforderlicher Zahlungen benötigen. Insofern ist der Mittelabfluss kein aussagekräftiger Indikator für die tatsächliche aktuelle Investitionstätigkeit und die konjunkturelle Entwicklung. Dies hat jüngst auch die Bundesregierung in einer Antwort auf eine große Anfrage zur ökonomischen Wirkung der Konjunkturpakete vom 13. Juli 2010 (Drucksache 17/2568) nochmals unterstrichen und dabei auch auf die wichtige Funktion des – durch die kommunalen Investitionen besonders geförderten – Mittelstandes für die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung verwiesen: Dem aktuellen Jahresmittelstandsberichts der Arbeitsgemeinschaft Mittelstand zur Folge hat die Zahl der Arbeitsplätze im Mittelstand im Jahr 2009 nur um 90.000 Arbeitsplätze bzw. 0,3 % abgenommen.

Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem jüngsten Jahresgutachten 2009/2010 Volumen und Zusammensetzung der beschlossenen Maßnahmenpakete als angemessen bezeichnet. Auch wenn über die genaue Größenordnung der Multiplikator-Effekte Unsicherheit bestehe, hätten die Konjunkturprogramme „die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert und einen noch stärkeren Einbruch des Bruttoinlandsprodukts verhindert“. Er zieht daher das Fazit: „Ohne sie wäre alles noch schlimmer gekommen.“

In den Fokus der Aufmerksamkeit rücken nunmehr zunehmend Fragen, die sich auf die weitere Abwicklung und die Beendigung des Förderprogramms beziehen. Im Rahmen des kommunalen Investitionsprogramms können nur solche Investitionsmaßnahmen gefördert werden, die spätestens im Jahr 2010 begonnen und die vollumfänglich oder jedenfalls in „selbständigen Abschnitten“ bis Ende 2011 beendet werden. Ein Mittelabruf nach dem Stichtag 31. Dezember 2011 ist nicht mehr möglich.

Bei Zweifelsfällen redet der Bund mit!

Die Beantwortung der in diesem Zusammenhang gestellten Fragen fällt nicht immer leicht. Wie schon bei den ersten Umsetzungsschritten sitzt hier neben den Ländern und den Kommunen auch der Bund im Boot. Beim Investitionsprogramm ist grundsätzlich zwischen zwei Beziehungsebenen zu unterscheiden: Einerseits der Beziehung zwischen Bund und Ländern bzw. dem jeweiligen Bundesland – hier: Nordrhein-Westfalen – und andererseits der Beziehung des Bundeslands zu „seinen“ Kommunen. Bei der Umsetzung des kommunalen Investitionsprogramms auf Landesebene und der Beantwortung der zahlreichen Fragen haben die Landesvertreter daher regelmäßig auch den Bund und dessen Bewertungen und Einschätzungen im Hinterkopf. Und nicht immer ist dieses Beziehungsfeld konfliktfrei.

Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen vielmehr, dass es hierbei durchaus zu unterschiedlichen Ansichten zwischen Bundes- und Landesebene kommen kann und die Abstimmung bisweilen langwierig ist. Beispielhaft kann hier auf die Diskussion um Artikel 104 b GG verwiesen werden: Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Zukunftsinvestitionsgesetzes sah diese Vorschrift vor, dass der Bund Finanzhilfen nur für solche Bereiche gewähren kann, in denen er eine Gesetzgebungskompetenz besitzt. Diese Beschränkung sorgte bei der Auslegung der zulässigen Förderbereiche bekanntermaßen für enorme Unsicherheiten, weshalb Art. 104 b GG mit Wirkung zum 1. August 2009 geändert wurde. Und doch drehte sich das Diskussionskarussell weiter: Nunmehr stellt sich die Frage, für welche Projekte die alte Fassung und für welche die neue Fassung des Grundgesetzes zur Anwendung kommt. Konnten bereits vor dem 1. August 2009 Maßnahmen außerhalb der Bundeskompetenz gefördert werden? Der Schriftwechsel zwischen Bund und Ländern zeigt, welche Unsicherheiten auch auf Bundesebene in dieser Frage bestehen. Nach dem vorläufig letzten Erkenntnisstand soll es nun – so

ein Schreiben des Bundesfinanzministeriums vom 17. März 2010 – für die Zuordnung der Investitionsvorhaben unter die alte oder die neue Verfassungsrechtslage auf den „Schwerpunkt der Realisierung des Vorhabens“ ankommen.

Prüfungen des Bundesrechnungshofs

Für die kommunale Praktiker ist dieses „Hin und Her“ nicht immer nachvollziehbar. Die große Sensibilität, die Bundes- und Landesvertreter in diesen Fragen an den Tag legen, dürfte ihren Grund allerdings auch darin haben, dass der Bundesrechnungshof vertiefte Prüfungen des kommunalen Investitionsprogramms angekündigt hat und daher den Bundesvertretern „im Nacken sitzt“.

Noch im Gesetzgebungsverfahren war der Entwurf des Zukunftsinvestitionsgesetzes auf Drängen des Bundesrechnungshofs um einen neuen und verfassungsrechtlich nicht unproblematischen § 6 a Zukunftsinvestitionsgesetz (ZulnvG) ergänzt worden. Dieser sieht vor, dass der Bundesrechnungshof gemeinsam mit dem jeweiligen Landesrechnungshof prüfen soll, ob die Finanzhilfen zweckentsprechend verwendet wurden. Dazu soll er auch – und das ist ein verfassungsrechtliches Novum – auch Erhebungen bei Ländern und Kommunen durchführen können.

Seit Beginn des Umsetzungsprozesses gab es deshalb immer wieder kritische Stimmen, die vor einem schmerzlichen Erwachen der Kommunen aus ihren „Investitionsträumen“ gewarnt hatten und angesichts bestehender Rechtsunsicherheit eine dicke Quittung nach Abwicklung des gesamten Programms befürchteten. Schon mehrfach, so ihre Mahnungen, hätten die Rechnungshöfe schließlich bewiesen, dass rückblickend strengere Kriterien angelegt würden, als dies zu Beginn der Maßnahme und im Lichte der öffentlichen Aufmerksamkeit von der Politik zunächst großmündig angekündigt worden sei.

Die Verfassungsmäßigkeit von § 6 a ZulnvG war von Anfang an allerdings höchst umstritten. Mehrere Verfassungsrechtler sehen in dieser Vorschrift einen Verstoß gegen die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vorgesehene Kompetenzordnung und -verteilung zwischen Bund und Ländern. Seit November 2009 war zu dieser Frage daher ein Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig, welches sechs Länder bzw. Stadtstaaten angestrengt haben.

Seit Kurzem ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgericht bekannt. Danach sind § 6 a Satz 1 und 4 ZulnvG wegen fehlender Bundes-

kompetenz teilweise unvereinbar und nichtig. Der Bundesrechnungshof darf danach bei nachgeordneten Landesbehörden sowie Gemeinden und Gemeindeverbänden Maßnahmen zur Feststellung von Rechtsverstößen nur mit Zustimmung der obersten Landesbehörden vornehmen. Soweit es sich um das Verlangen der Aktenvorlage handelt, müssen außerdem konkrete Anhaltspunkte für einen Rechtsverstoß vorliegen.

Gleiches gilt bei Maßnahmen, die auf die Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen eines Rückforderungs- oder Haftungsanspruches gerichtet sind. Auch hier müssen konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die einen solchen Anspruch als möglich erscheinen lassen. Solche Anhaltspunkte, so die Bundesverfassungsrichter, könnten sich „aus Meldungen ergeben, die die Länder von sich aus abzugeben haben, aber auch aus Bemerkungen der Landesrechnungshöfe und Erkenntnissen der kommunalen Finanzaufsicht oder Medienberichten.“⁸

Im Ergebnis wird das Erhebungsrecht des Bundesrechnungshofs damit deutlich beschränkt.

Ein Dauerbrenner: Das Zusätzlichkeitserfordernis

Auch beim Zusätzlichkeitserfordernis konnte nach langem Hin und Her mehr Rechtssicherheit erzielt werden. Das im Zukunftsinvestitionsgesetz geregelte Erfordernis der Zusätzlichkeit soll Mitnahmeeffekte ausschließen, die sich ergeben, wenn eine Kommune ein Projekt, welches auch ohne das Konjunkturpaket umgesetzt worden wäre, nunmehr über das kommunale Investitionsprogramm finanziert. Für den kommunalen Haushalt hätte dies zwar eine Entlastung zur Folge, ein über das reguläre Investitionsverhalten hinausgehender Konjunkturimpuls bliebe aber aus. Das scheint überzeugend, ist in der gesetzlichen Umsetzung allerdings komplex.

Bis vor kurzem verlangte das Zukunftsinvestitionsgesetz die Zusätzlichkeit nämlich gleich in zweierlei Weise: Zunächst wird die Zusätzlichkeit – und das ist weitgehend unproblematisch – in Bezug auf das konkrete Vorhaben verlangt. Es können grundsätzlich nur solche Investitionen gefördert werden, die am 27. Januar 2009 und später begonnen wurden. Außerdem darf die Gesamtfinanzierung des Vorhabens nicht bereits durch einen beschlossenen und in Kraft getretenen Haushaltsplan gesichert sein. Schwierigkeiten bereitete demgegenüber die sogenannte finanzstatistische Zusätzlichkeit. Verlangt wurde

nämlich, dass die Zusätzlichkeit außerdem in Bezug auf das Gesamtinvestitionsvolumen des jeweiligen Landes (einschließlich seiner Kommunen) vorliegen sollte. Dazu sollte auf einen Zeitreihenvergleich abgestellt werden, indem die Summe der Investitionsausgaben im Förderzeitraum (also in den Jahren 2009 bis 2011) mit einem vorgelagerten Referenzzeitraum (2006 bis 2008) verglichen werden sollte. Bei Nichteinhaltung dieser Anforderungen sollte der Bund die Finanzhilfe von den Ländern in der fraglichen Höhe zurückfordern können.

Das bereitete vielen kommunalen Vertretern große Bauchschmerzen: Mit dem Zeitreihenvergleich wäre nämlich eine Hochkonjunkturperiode mit einer Rezessionsperiode verglichen worden. Während die Jahre 2006 bis 2008 überwiegend von guten Steuereinnahmen gekennzeichnet waren, bei denen auch die Investitionsausgaben nach lange erzwungener Zurückhaltung der Kommunen teilweise wieder zugelegt hatten, war für die Jahre der Förderperiode mit erheblichen Steuerrückgängen und zwangsläufig geringeren Investitionsausgaben zu rechnen.

In einer solchen Situation wären voraussichtlich viele Kommunen nicht in der Lage gewesen, das Investitionsniveau aus der Hochkonjunkturphase trotz wegbrechender Steuereinnahmen zu halten oder noch zu übertreffen. Zwar hatte die nordrhein-westfälische Landesregierung schon frühzeitig angekündigt, dass es in keinem Fall zu kommunalindividuellen Rückforderungen kommen sollte, die Befürchtung, dass es im Fall von Rückforderungen des Bundes zu allgemeinen Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich oder anderweitigen Streichungen kommen würde, war damit aber nicht entkräftet.

Die Bemühungen der kommunalen Vertreter und der Landesvertreter gingen daher zunächst dahin, dieses Kriterium überhaupt „handhabbar“ zu machen. Dazu wären beispielsweise finanzstatistische Sondereffekte, die in Nordrhein-Westfalen aufgrund der Einführung der kommunalen Doppik eingetreten sind, beim Zeitreihenvergleich zu berücksichtigen gewesen.

Diese Klimmzüge sind inzwischen nicht mehr erforderlich! Im Frühjahr haben die Koalitionsfraktionen auf Bundesebene einen Antrag zur Änderung des Zukunftsinvestitionsgesetzes in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht, der inzwischen in Kraft getreten ist. Danach bezieht sich das Kriterium der Zusätzlichkeit ausschließlich nur noch auf die geförderten Vorhaben. Da zum damaligen Zeitpunkt schon 83 % der Finanzhilfen des Bundes verplant und durch In-

⁸ BVerfG, Beschl. v. 7.9.2010 (2 BvF 1/09).

Investitionsvorhaben gebunden waren, werden nachteilige Auswirkungen für die mit dem Gesetz intendierten Konjunkturimpulse nicht erwartet. Nachhaltig erleichtert wird hingegen die Abrechnung und Kontrolle des Förderprogramms auf Landesebene und bei den Kommunen.

Auch wenn der in zahlreichen Kommunen zu konstatierende Investitionsstau mit dem Konjunkturpaket II bei weitem nicht aufgelöst worden ist, kann das Ende 2011 auslaufende Programm

aus kommunaler Sicht alles in allem als eine „Erfolgsgeschichte“ bezeichnet werden. Es wäre schön, wenn die für das Investitionsprogramm tragende Erkenntnis, dass die kommunalen Haushalte für die öffentlichen Investitionen und die Konjunktur von zentraler Bedeutung sind, auch bei den gegenwärtigen Diskussionen in der Gemeindefinanzkommission des Bundes zu den Themen Stärkung der Gewerbesteuer und Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben segensreich wirken würde!

II. Politikfeld „Kommunaler Finanzausgleich“

1. Der kommunale Finanzausgleich: Zentraler Eckpfeiler im System der Kommunal Finanzen⁹

Die Haushaltsberatungen des Landtags stellen regelmäßig einen Höhepunkt in den Gesetzesberatungen des Landtags dar. In Presseartikeln wird deshalb vom „Großreinemachen“ oder der „Generalabrechnung“ gesprochen. Und tatsächlich bieten die Haushaltsberatungen Gelegenheit, die gesamten Aktivitäten des Landes, die sich in Ausgaben und Einnahmen widerspiegeln und in Gestalt des Haushaltsgesetzes und Haushaltsplans gebündelt auf den Tisch kommen, intensiv zu diskutieren.

Ein wichtiger Diskussionspunkt ist dabei der kommunale Finanzausgleich. Er stellt nicht nur einen großen Ausgabeposten im Landeshaushalt dar, sondern ist für die nordrhein-westfälischen Kommunen und ihre Finanzausstattung von enormer Bedeutung.

Der Gesetzentwurf für das in Nordrhein-Westfalen traditionell jährlich erscheinende Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) wird parallel mit dem Landeshaushalt beraten. Mit der Einbringung in den Landtag wird üblicherweise eine erste Modellrechnung vorgelegt, aus der die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre voraussichtlichen Zuweisungen ersehen können. Auf der Basis aktualisierter Zahlen zu den Steuereinnahmen des Landes werden später im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens eine Ergänzungsvorlage zum Gesetzentwurf und eine zweite Modellrechnung vorgelegt.

⁹ Von Dr. Dörte Diemert.

ifo-Gutachten und ifo-Kommission

Seit Mitte 2008 dreht sich die Diskussion um den kommunalen Finanzausgleich allerdings nicht mehr allein um die jährliche Aktualisierung und einen möglichen „Feinschliff“ im Gemeindefinanzierungsgesetz. Mit der Vorlage des Gutachtens des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo) im Juni 2008 zur „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen“ hat vielmehr eine grundlegende Diskussion über den Reformbedarf des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen eingesetzt.

Schon Ende 2006 hatte sich die Landesregierung entschlossen, den kommunalen Finanzausgleich in seiner Gesamtheit auf den Prüfstand zu schicken, um ihn quantitativ zu sichten und qualitativ zukunftsfähig zu machen. Obwohl sich der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen – vor allem nach seiner grundlegenden Reform Mitte der 90-er Jahre – in seiner Grundkonzeption gewährt hat, sollte die turnusgemäße Überprüfung etwaigen Nachsteuerungs- und Änderungsbedarf aufzeigen.

Das Gutachten des ifo-Instituts, welches auf umfangreichen regressionsanalytischen Berechnungen beruht, befasst sich daher mit allen zentralen Elementen des kommunalen Finanzausgleichs und kommt zu dem Ergebnis, dass sich dessen System im Grundsatz bewährt hat und lediglich an einigen Stellen behutsam fortzuentwickeln ist.

Um die Empfehlungen der Gutachter zu beraten, berief die Landesregierung im Herbst 2008 eine

sogenannte ifo-Kommission, in der die Landtagsfraktionen, die kommunalen Spitzenverbände, das Finanzministerium, das Innenministerium und die Staatskanzlei vertreten waren. Dieses Gremium sollte die Landesregierung hinsichtlich der Umsetzung des Gutachtens beraten, bevor ein entsprechender Gesetzentwurf in das parlamentarische Beratungsverfahren eingebracht wird. Nach zweijähriger Beratungszeit wurde schließlich Ende Juni dieses Jahres ein rund 460 Seiten starker Abschlussbericht der Kommission vorgelegt, der auf der Internetseite des Ministeriums für Inneres und Kommunales abgerufen werden kann.

Quantifizierung ist unverzichtbar!

Bei einer Betrachtung und Bewertung der Einzelempfehlungen muss immer berücksichtigt werden, dass der kommunale Finanzausgleich ein hochkomplexes Verteilungssystem ist, indem verschiedenste „Stellschrauben“ miteinander in Beziehung stehen. Veränderungen an der einen Stelle können deshalb an einer anderen Stelle unerwartete Auswirkungen haben, die es „mitzudenken“ gilt.

Eine abschließende Beurteilung von Einzelmaßnahmen ist daher immer nur im „Gesamtpaket“ auf der Basis von Modellrechnungen für den gesamten kommunalen Finanzausgleich möglich. Welche Stolpersteine hier drohen, wird augenscheinlich, wenn man sich vor Augen führt, dass selbst IT.NRW, welches im Auftrag der Kommission mit Modellrechnungen zu Änderungsempfehlungen befasst war, erst kürzlich korrigierte Quantifizierungsergebnisse vorgelegt hat und daher die im Abschlussbericht abgedruckten Rechenergebnisse insoweit schon wieder veraltet sind.

Vor diesem Hintergrund hat auch der Vorstand des Städtetags Nordrhein-Westfalen mehrfach darauf hingewiesen, dass die Empfehlungen des ifo-Instituts und mögliche Änderungen im Gemeindefinanzierungsgesetz nicht „aus dem Bauch heraus“, sondern nur auf der Basis belastbarer Quantifizierungsergebnisse vorgenommen werden dürfen. Mit den vorgelegten Modellrechnungen wird dieser Einschätzung nur teilweise Rechnung getragen. Diese Rechnungen zeigen die Umverteilungseffekte nämlich nur nach Größenklassen auf, während Umverteilungen innerhalb einer Größenklasse, die sich beispielsweise zwischen bestimmten Gemeindetypen (Kernstadt/Umland, strukturschwach/-stark) ergeben, nicht transparent werden. Auch diese Effekte müssen aber bei einer GFG-Novelle berücksichtigt werden.

Finanzausgleich ist für Kommunen von zentraler Bedeutung

Die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden sind ganz überwiegend auf die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich angewiesen, um die ihnen obliegenden öffentlichen Aufgaben erfüllen zu können. Im System der Kommunalfinanzen kommt dem kommunalen Finanzausgleich daher eine zentrale Bedeutung zu.

- Er soll die kommunale Finanzausstattung durch zusätzliche Zuweisungen insgesamt so aufstocken, dass eine adäquate, aufgabengerechte Finanzausstattung gewährleistet ist (sogenannte fiskalische Funktion).

- Darüber hinaus soll der Finanzausgleich Einnahmedifferenzen zwischen Gemeinden mit vergleichbaren Aufgabenstrukturen minimieren und dem besonderen Bedarf der Kommunen Rechnung tragen (sogenannte redistributive Funktion).

- Zu berücksichtigen ist schließlich die sogenannte raumordnungspolitische Funktion, indem der Finanzausgleich zusätzliche Finanzmittel für solche Städte und Gemeinden bereitstellt, die im Rahmen eines ordnungspolitischen Versorgungskonzepts besondere Aufgaben für den gesamten kommunalen Raum wahrnehmen.

Der kommunale Finanzausgleich ist daher für die kommunale Familie von zentraler Bedeutung. Experimente verbieten sich! Dies darf bei den nun anstehenden Diskussionen über die Umsetzung der Ergebnisse des ifo-Gutachtens im Gesetzgebungsverfahren nicht außer Acht gelassen werden, denn schon jetzt sind Verteilungskonflikte vorprogrammiert:

- Es geht einerseits um die Frage, ob das Land als Träger des kommunalen Finanzausgleichs den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt genügend Finanzmittel zur Verfügung stellt, damit diese die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen können (sogenannter vertikaler Finanzausgleich, dazu nachfolgend Seite 26 ff.).

- Es geht andererseits darum, wie das insgesamt zur Verfügung gestellte Geld auf die kommunalen Gebietskörperschaften verteilt wird. Auf dieser Ebene, dem sogenannten horizontalen Finanzausgleich konkurrieren die Städte, Gemeinden und Kreise und teilweise auch verschiedene Fachinteressen untereinander (s. dazu Seite 28 ff.). Veränderungen bei den Verteilungskriterien bewirken regelmäßig nur Umverteilungen, d.h. die insgesamt zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse selbst wird hierdurch nicht aufgestockt.

2. Diskussion um den vertikalen Finanzausgleich – Wie viel Geld ist „im Topf“?¹⁰

Während von Länderseite nicht selten versucht wird, die Diskussion um Änderungsnotwendigkeiten auf die horizontale Ebene zu beschränken, da Umverteilungen letztlich das Land kein Geld kosten, haben die kommunalen Vertreter in der Vergangenheit wiederholt gefordert, die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt zu verbessern. Umverteilung kann allein angesichts der strukturellen Unterfinanzierung der gesamten kommunalen Ebene die Finanzprobleme der nordrhein-westfälischen Kommunen nicht lösen.

Unterschiedliche Modelle

Zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse haben sich in der Gesetzgebungspraxis der Bundesländer verschiedene Modelle etabliert. Nordrhein-Westfalen greift – wie auch die meisten anderen Bundesländer – auf ein sogenanntes Verbundquotensystem zurück. Hier erhalten die Kommunen einen bestimmten Prozentsatz (die sogenannte Verbundquote) von bestimmten Ländereinnahmen (den sogenannten Verbundgrundlagen). Die Höhe der Finanzausgleichsmasse, d.h. das Finanzvolumen, welches an die Kommunen fließt, ist somit einerseits von der Entwicklung dieser Ländereinnahme und andererseits von der Höhe der Verbundquote abhängig. Beide „Stellschrauben“ zusammen ergeben die Finanzausgleichsmasse.

Die ifo-Kommission hat sich auch mit Alternativmodellen zur Bestimmung und Dotierung der Finanzausgleichsmasse befasst, diese aber im Ergebnis verworfen (zu alternativen Instrumenten s. Kasten auf Seite 27). Es wird daher auch in Zukunft in den Verhandlungen mit dem Land darauf ankommen, ob die Verbundgrundlagen ausreichend breit und der Verbundssatz ausreichend hoch ist, um eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen.

Schmerzhafte Kürzungen bei den Verbundgrundlagen und der Verbundquote

In der Vergangenheit haben die Kommunen bei den Verbundgrundlagen und der Verbundquote wiederholt Kürzungen hinnehmen müssen. Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2007 hatte das Land beispielsweise die auch schon zuvor bescheidene Beteiligung an den Landessteuern vollständig eingestellt und die bis dahin noch erfolgte Berücksichtigung eines Vier-Siebtel-An-

teils der Grunderwerbsteuer im Steuerverbund aufgegeben. Insgesamt mussten die Städte, Gemeinden und Kreise seit dem Haushaltsjahr 2007 im GFG im Landeshaushalt bzw. im Haushaltsbegleitgesetz kommunal belastende Änderungen in einer Größenordnung von rund 350 Mio. Euro jährlich verkraften.

Hinzu kamen implizite Kürzungen, die regelmäßig weniger im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen. So existiert beispielsweise die jahrzehntelang unveränderte Verbundquote von 23 v.H. zurzeit „nur noch auf dem Papier“, da seit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2009 der Verbundssatz einen pauschalierten Belastungsausgleich für die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes in Höhe von 1,17 % enthält, welcher einer späteren Abrechnung unterworfen wird (siehe auch Seite 52 ff.). De facto erhalten die Kommunen also nur noch 21,83 % des Steuerverbundes. Mit Blick auf den gewachsenen Aufgabenbestand der Kommunen wäre aber keine Kürzung, sondern eine Erhöhung der Verbundquote angezeigt gewesen.

Kommunales Existenzminimum endlich effektiv schützen!

Es verwundert daher nicht, dass die ausreichende Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs ein zentrales Anliegen aller kommunalen Vertreter im Rahmen der ifo-Kommission war. Von Seiten des Finanzministeriums wird demgegenüber immer wieder versucht, die Kommunen mit Hilfe bestimmter Vergleichsparameter reich und das Land arm zu rechnen. Bei der Aufstellung des Gemeindefinanzierungsgesetzes und der Entscheidung, wie viel Finanzmittel das Land für den kommunalen Finanzausgleich „entbehren“ kann, verweist das Land auf die Grenzen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit.

Unabhängig von der mangelnden Aussagekraft eines solchen Vergleichs und der unzureichenden Belastbarkeit der herangezogenen Vergleichsparameter lehnen die kommunalen Spitzenverbände einen solchen Vergleich der Finanzsituation als Begründung für eine mangelnde Dotierung des GFG aber auch aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Anders als die Kommunen hat es das Land in der Hand, kostentreibende Standards zu senken oder die Kostenbelastung durch Aufgabenabbau und Deregulierung voranzutreiben, während den Kommunen in Bezug auf die ihnen übertragenen pflichtigen Aufgaben auch im Fall einer strukturellen Unterfinanzierung kein „Leistungsverweigerungsrecht“ zusteht. Die Sanierung des Landeshaushalts durch Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich weicht dieser Verantwortung aus.

¹⁰ Von Dr. Dörte Diemert.

Alternativmodelle zur Bestimmung der kommunalen Finanzausgleichsmasse

In der Diskussion um die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs werden immer wieder auch sogenannte Alternativmodelle diskutiert. Auch die ifo-Kommission hat sich mit den nachfolgend dargestellten Modellen befasst und diese im Ergebnis verworfen:

Der aufgaben- und ausgabenorientierte Finanzausgleich

Dieser vielversprechend klingende Ansatz aus Thüringen und neuerdings Sachsen-Anhalt, soll von der Idee her eine automatische Anpassung der Finanzausgleichsmasse an den Aufgabenbestand der Kommunen gewährleisten. Die Realität zeigt aber, dass die betreffenden Länder ihre Haushaltsbelastungen von vornherein „deckeln“: Einfallstor ist dabei unter anderem die Erfassung und Bewertung der „notwendigen Aufgaben und Ausgaben“ einer Kommune. Weitere Nachteile sind, dass die Kommunen weitgehend von der Entwicklung der Landessteuereinnahmen abgekoppelt werden und durch die Aufgabenerfassung und -bewertung erhebliche Risiken der Standardisierung bestehen, die mit der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie nicht zu vereinbaren sind.

Fondslösungen zur Stabilisierung des Finanzausgleichs

Ziel sogenannter Fondslösungen ist es, die Finanzausgleichszuweisungen teilweise von Steuereinnahmen zu entkoppeln und gegen strukturelle und konjunkturelle Schwankungen zu stabilisieren. Vom Grundsatz her wird zwar dazu an der Beteiligung der Kommunen an den Steuereinnahmen, d.h. Verbundquotensystem, festgehalten, Einnahmespitzen in guten Jahren sollen aber genutzt werden, um Einnahmeeinbrüche in schlechten Jahren zu kompensieren. Das Modell des sogenannten Stabilisierungsfonds wurde erstmals in Rheinland-Pfalz vom damaligen Finanzminister Deubel eingeführt. Inzwischen werden einzelne Elemente auch in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern umgesetzt.

Ein zentraler Nachteil dieses Modells ist, dass es vom eigentlichen Grundproblem der strukturellen Unterfinanzierung ablenkt und suggeriert, die Probleme der kommunalen Finanzausstattung lägen maßgeblich in der Schwankungsbreite der kommunalen Einnahmen, ohne die zentrale Frage, ob die im Wege des Stabilisierungsfonds verstetigte Finanzausstattung überhaupt auskömmlich ist, zu beantworten. Anstelle den Städten und Gemeinden eine aufgabengerechte und angemessene Finanzausstattung im Finanzausgleich zuzubilligen, werden diese lediglich mit zusätzlichen Kreditverpflichtungen belastet. Soweit die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich nicht ausreichen, um die verstetigte Finanzausstattung zu gewährleisten, erfolgt die Finanzierung nämlich durch sogenannte Verstetigungsdarlehen, die von den Kommunen in besseren Zeiten wieder abgetragen werden müssen. Der Blick nach Rheinland-Pfalz zeigt, welche Konsequenzen das hat. Zusätzlich zu der ohnehin hohen Verschuldung der Kommunalhaushalte schieben die rheinland-pfälzischen Kommunen einen enormen zusätzlichen Schuldenberg in Gestalt des Stabilisierungsfonds vor sich her. Fondsmodelle zielen daher nicht primär auf eine echte Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung ab, sondern sie basieren primär auf einer Umverteilung kommunaler Mittel über den Zeitablauf, hier über mehrere Finanzausgleichsjahre hinweg.

Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Der sogenannte Gleichmäßigkeitsgrundsatz, der in einigen ostdeutschen Bundesländern zur Anwendung kommt, soll sicherstellen, dass sich die Gesamteinnahmen des Landes und der Kommunen gleichmäßig entwickeln. Vertikale Verteilungskonflikte werde damit zwar etwas entschärft, auch dieser Ansatz gewährleistet aber keine ausreichende Mittelausstattung der kommunalen Ebene, sondern verknüpft diese mit dem Landeshaushalt. Darüber hinaus setzt er voraus, dass sich auch die Aufgaben und Ausgaben des Landes und der Kommunen gleichmäßig entwickeln, was häufig nicht der Fall ist.

Hier zeigt ein grundlegender Dissens in der Einschätzung und Bewertung des Anspruchs der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung: Dieser Anspruch gewährleistet nämlich, dass die Kommunen auch in schwierigen Zeiten ein Mindestmaß freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen können. Die Frage aber, ob dieses „kommunale Existenzminimum“ auch de facto und unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes zum unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zählt, beantworten Land und kommunale Vertreter unterschiedlich.

Als absolut geschützte Untergrenze wäre der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung keinerlei Abwägung, Relativierung oder Verhandlung zugänglich. In diesem Sinne haben sich gleich mehrere Landesverfassungsgerichte geäußert. In einer wegweisenden Entscheidung aus dem Jahr 2005 hatte beispielsweise der Thüringer Verfassungsgerichtshof geurteilt, dass die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen nicht unter dem Vorbehalt der Finanzlage des Landes stehe, sondern „leistungskraftunabhängig“ sei. Ist das Land selbst finanziell nicht leistungsfähig, dann muss es die Kommunen eben von bereits auferlegten Aufgaben entlasten, kostentreibende Standards absenken, auf die Aufgabenerfüllung verzichten oder den Kommunen neue Einnahmequellen erschließen. Bei einem solchen Verständnis wird gewährleistet, dass die Kommunen nicht als „letztes Glied in der Kette“ letztlich mehr Lasten tragen können, als ihnen dies finanziell möglich ist. Damit wird der Handlungsdruck an die Ebene zurückgegeben, die – zusammen mit dem Bund – ganz wesentlich über die Aufgaben- und Ausgabenbelastung der Kommunen bestimmt. Denn die Kommunen selbst geben nur noch einen Bruchteil ihrer Finanzmittel für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben aus.

Gleichwohl gibt es Gerichte, die vor diesem Schritt zurückschrecken und im Fall einer Haushaltsnotlage des Landes stattdessen lieber die „Fesseln“ des Anspruchs auf finanzielle Mindestausstattung lockern. So führt der Niedersächsische Staatsgerichtshof, auf den Landesvertreter deshalb gerne verweisen, beispielsweise aus, dass das Land im Fall einer Haushaltsnotlage berechtigt sei, eine ausgewogene Aufteilung des Defizits auf Land und Kommunen durch eine beiderseitige Finanzierung der zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zur Verfügung stehenden Finanzmittel vorzunehmen. Dies gelte selbst dann, wenn hierdurch die Untergrenze der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen unterschritten werden und diese nicht einmal den

Mindestbestand an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen könnten.

Mit diesem Konzept einer ausgewogenen Defizitverteilung wird öffentliche Verschuldung allerdings lediglich auf mehr Schultern umverteilt, ohne dass die eigentlich notwendigen Konsolidierungsentscheidungen in Gestalt von Aufgabenabbau und Standardsenkungen getroffen werden. Entgegen den Vorgaben der Schuldenbremse (siehe auch Seite 39 ff.) dreht sich damit die Spirale zunehmender Verschuldung einfach weiter. In den Beratungen hat sich der Städtetag daher nachdrücklich für eine aufgabenangemessene Mindestfinanzausstattung ausgesprochen, die nicht unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht.

Aktionsplan Kommunalfinanzen: ein Schritt in die richtige Richtung

Erste positive Signale zu einer Verstärkung der Verbundgrundlagen hat die Landesregierung in ihrem Aktionsplan Kommunalfinanzen Ende August diesen Jahres angekündigt. Danach soll der Vier-Siebtel-Anteil an der Grunderwerbsteuer wieder in die Verbundgrundlagen einbezogen werden. Weiter soll die Befrachtung des kommunalen Finanzausgleichs mit dem Konsolidierungsbetrag abgeschafft werden. Zusammen beläuft sich das Volumen dieser Maßnahmen, die rückwirkend schon für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2010 umgesetzt werden sollen, auf rund 300 Mio. Euro. Im GFG 2010 betrug die verteilbare Finanzausgleichsmasse 7,598 Mrd. Euro. Durch die Aufstockung würde die verteilbare Finanzausgleichsmasse somit um rund 4 % auf insgesamt 7,9 Mrd. Euro ansteigen.

Dies ist als ein erster Schritt zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung sehr zu begrüßen. Ein zentrales Anliegen muss es allerdings bleiben, die Kommunen nachhaltig vor einem „Wegdrücken“ von Verschuldung zu schützen und daher zu einem wirkungsvollen verfassungsrechtlichen Schutz der Kommunen in der Landesverfassung zu kommen (siehe auch Seite 43).

3. Der horizontale Finanzausgleich – Wer kriegt wie viel?¹¹

Auf der zweiten, der horizontalen Ebene des kommunalen Finanzausgleichs geht es vorrangig um die Frage, wie die Verteilung der Finanzzuweisungen innerhalb der „kommunalen Familie“ erfolgt. Hier gibt es erhebliche Interessenun-

¹¹ Von Dr. Dörte Diemert.

terschiede. Während hinsichtlich der grundlegenden Einschätzung, dass die Verteilung der Zuweisungen nach den Kriterien des lokalen Bedarfs und der örtlichen Finanzkraft erfolgen soll, noch Einvernehmen besteht, gehen die Meinungen über Veränderungen der Verteilungskriterien erwartungsgemäß auseinander. Angesichts der schwierigen Haushaltslage und der strukturellen Unterfinanzierung der gesamten kommunalen Ebene ist kaum Bereitschaft vorhanden, Kürzungen der eigenen Finanzzuweisungen infolge veränderter Verteilungsmechanismen hinzunehmen – seien diese per se auch noch so richtig und wichtig.

Anpassungsbedarf darf nicht ignoriert werden

Allerdings darf sich der Landesgesetzgeber Änderungsnotwendigkeiten nicht verschließen, will er sich nicht des Risikos aussetzen, dass das Gemeindefinanzierungsgesetz schon mangels notwendiger Aktualisierungen nicht mehr den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Der Gesetzgeber ist zu Anpassungen verpflichtet, wenn sich aufgrund aktualisierter oder belastbarer Daten innerhalb des von ihm gewählten Systems Anpassungsbedarf zeigt und das von ihm gewählte System dadurch seine Folgerichtigkeit verliert.

Dies haben auch die nordrhein-westfälischen Verfassungsrichter in einer Entscheidung vom 26. Mai 2010 zur Verteilung der sogenannten Wohngeldentlastung auf die Kommunen nochmals deutlich festgehalten. Darin haben sie dem Gesetzgeber zwar im Grundsatz einen weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt, nach welchem System er Finanzmittel auf die Kommunen verteilt, sie haben aber gleichzeitig betont, dass der Gesetzgeber – wegen des Gebots der interkommunalen Gleichbehandlung – verpflichtet sei, Finanzzuweisungen „nach einheitlichen und sachlich vertretbaren Maßstäben auf die einzelnen Kommunen zu verteilen“. Ob dies der Fall sei, beurteile sich auch danach „ob sich die gesetzgeberische Entscheidung an einer auf objektivierbaren datengründenden Lageanalyse“ orientiere. Der Gesetzgeber dürfe auf nicht hinreichend aussagekräftige Daten nur so lange zurückgreifen, wie geeigneteres Material (noch) nicht verfügbar sei. Angesichts der deutlichen Rechenergebnisse – beispielsweise zur dringend notwendigen Höherdotierung des Soziallastenansatzes –, die immerhin seit 2008 bekannt sind, besteht daher dringender Handlungsbedarf. Die massive Unterdotierung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich (s. ausführlich Seite 31) dürfte im Übrigen ganz

erheblich dazu beigetragen haben, dass die Vermögenslage in den Städten und Gemeinden mit problematischer Sozialstruktur so dramatisch ist. Gleichwohl zögert die Landespolitik bisher, diese Problematik anzugehen.

Zur Berechnungsmethodik der Schlüsselzuweisungen

Um zu berechnen, ob eine Kommune Zuweisungen aus dem Finanzausgleich erhält und wenn ja, in welcher Höhe, ist zunächst zu beachten, dass das Gemeindefinanzierungsgesetz im Finanzausgleich zur Verfügung stehende Finanzmassen auf verschiedene Blöcke aufteilt, welche wiederum nach unterschiedlichen Verteilungskriterien ausgeschüttet werden. Mit knapp 85 % machen die sogenannten Schlüsselzuweisungen den größten Block der Finanzzuweisungen aus. Die Kommunen erhalten diese Zuweisungen als allgemeine Deckungsmittel, d.h. sie können über diese Finanzmittel frei verfügen. Bei dieser Form der Zuweisungen ist der kommunale Freiheitsgrad daher besonders hoch.

Die Grundidee der Berechnung der Schlüsselzuweisungen jeder Kommune ist einfach und vollzieht im Wesentlichen in folgenden Schritten:

- Ermittelt wird zunächst die normierte Finanzkraft der jeweiligen Kommune.
- In einem weiteren Schritt wird – anhand verschiedener Ansätze (zum Beispiel im Hauptansatz, dem Soziallastenansatz, dem Schüleransatz und dem Zentralitätsansatz) – der normierte Finanzbedarf errechnet.
- Ist letzterer höher als die normierte Finanzkraft wird die Differenz ausgeglichen. Dieser Ausgleich erfolgt aus Anreizgesichtspunkten allerdings nicht vollständig, sondern nur zu 90 % (sogenannter Ausgleichsgrad). Außerdem erfolgt eine Deckelung durch die insgesamt zur Verfügung stehende Schlüsselmasse. Diese Verbindung wird durch den sogenannten Grundbetrag hergestellt.
- Ist die Finanzkraft einer Kommune höher als ihr Finanzbedarf, erhält sie keine Schlüsselzuweisungen. In diesem Fall spricht man von abundanten Kommunen.

Für die Verteilung von Schlüsselzuweisungen ist es daher von elementarer Bedeutung, anhand welcher Kriterien der lokale Bedarf (s. dazu Seite 30 ff.) und die örtliche Finanzkraft (s. dazu Seite 33) ermittelt werden. In den Beratungen der ifo-Kommission haben diese Fragen einen wichtigen Stellenwert eingenommen.

Einem Irrtum muss an dieser Stelle allerdings schon deutlich entgegengetreten werden. Der teilweise Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft in Höhe des Ausgleichsgrades bedeutet nicht, dass auch die tatsächlichen Kosten der jeweiligen Kommune in dieser Höhe gedeckt sind. Zur Vermeidung von Fehlanreizen wird nämlich erstens bei der Berechnung des Finanzbedarfs nicht auf tatsächliche Kostenstrukturen abgestellt, sondern auf den sogenannten normierten Finanzbedarf. Und zweitens wird dieser von vornherein an die insgesamt zur Verfügung stehende Schlüsselmasse angepasst. Die Höhe der gemeindlichen Schlüsselmasse insgesamt bestimmt daher die Höhe der Zuweisungen an die Städte und Gemeinden maßgeblich mit (zur Aufteilung der Schlüsselmasse auf Landschaftsverbände, Kreise, Städte und Gemeinden s. Seite 35).

Die Ermittlung des gemeindlichen Bedarfs

Bei der Ermittlung des lokalen Bedarfs operiert das Gemeindefinanzierungsgesetz mit verschiedenen Ansätzen: dem Hauptansatz, dem Soziallastenansatz, dem Schüleransatz und dem Zentralitätsansatz.

Hauptansatz: Unverzichtbares Element der Bedarfsmessung

Kernelement der Bedarfsmessung – auch in den Finanzausgleichsgesetzen der anderen Bundesländer – ist der sogenannte Hauptansatz. Dieser stellt zur Bedarfsberechnung auf die Einwohnerzahl einer Kommune ab.

In Abhängigkeit von der Größe der Kommune werden dabei die Einwohner der Kommunen unterschiedlich gewichtet (sogenannte Hauptansatzstaffel): Einwohner in Kommunen mit bis zu 25.000 Einwohner werden danach mit dem Faktor 1 gewichtet. Am anderen Ende der zwanzigstufigen Skala steht die Stadt Köln mit einem Gewichtungsfaktor von derzeit 1,57 je Einwohner.

Dieser auch als Einwohnerveredelung bezeichnete Mechanismus geht zurück auf Popitz, den „Urvater“ des kommunalen Finanzausgleichs. Schon dieser hatte nachgewiesen, dass der Zuschussbedarf mit der Größe einer Gemeinde ansteigt – eine Aussage, die auch durch moderne regressionsanalytische Ableitungen der Finanzwissenschaft und das gegenwärtig vorliegende Gutachten des ifo-Instituts gestützt wird. Um Missverständnissen vorzubeugen: Das heißt nicht, dass größeren Städten mittels Einwohnergewichtung ein höheres Anspruchsniveau als dem ländlichen Raum zugebilligt würde.

Das wäre nicht nur politisch fragwürdig, sondern auch empirisch unzutreffend – wie die zum Teil exzellente Versorgung kleinerer Gemeinden mit öffentlichen Gütern des täglichen Bedarfs zeigen.

Städtische Sonderlasten ergeben sich vielmehr aus den über Jahren gewachsenen und landespolitisch gewünschten Funktionen der Städte als Arbeits- und Versorgungszentren für die eigenen Einwohner und die des gesamten Umlandes. Dies sind ballungsraumspezifische Aufgaben, aber auch zentralörtliche Aufgaben wie Bildungs- und Forschungseinrichtungen, Kunst- und Kultureinrichtungen etc. Das Instrument der Hauptansatzstaffel gewährleistet, dass trotz der zusätzlichen städtischen Aufgaben eine Gleichbehandlung aller Bürger im Land gewährleistet wird.

Welche enorme finanzielle Bedeutung der Hauptansatz für die größeren und großen Städte hat, zeigen die Modellrechnungen zu den Gutachterempfehlungen, die die ifo-Kommission in Auftrag gegeben hat. Die Empfehlung des ifo-Gutachtens, die Spreizung der bislang von 100 bis 157 Punkten gehenden Hauptansatzstaffel um sechs Punkte zurückzunehmen würde insbesondere einwohnerstärkere Städte deutlich treffen. Die kreisfreien Städte würden – im Vergleich zum GFG 2009 – rund 68 Mio. Euro verlieren. Eine solche Schwächung der nordrhein-westfälischen Städte wäre vor dem Hintergrund ihrer zentralen Funktionen höchst bedenklich. Städte sind Arbeitsmarkt- und Ideenzentren und – auch über ihre Stadtgrenzen hinaus für das Umland – zentrale Orte der Kultur, der Kommunikation und der Bildung. Städtische Agglomerationen sind Wachstumskerne und von ihnen gehen Entwicklungsimpulse für die Gesamtregion aus und müssen deshalb auch dort gefördert werden. Dies gilt umso mehr, als die demografische Entwicklung und die Knappheit der öffentlichen Finanzen zunehmend zu einer Konzentration und Schwerpunktsetzung zwingen. Eine Schwächung der Städte berührt daher die Entwicklungschancen des gesamten Landes.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat daher mehrfach darauf hingewiesen, dass eine zukunftsorientierte Stadtentwicklungspolitik bei den Städten als Akteuren „vor Ort“ ansetzen und hier die finanziellen Voraussetzungen dafür schaffen muss, dass die Städte ihre zentralen Funktionen auf- und ausbauen können. Es gilt, die Städte arbeits- und lebenswert zu erhalten und soziale Segregationen zu vermeiden. Während einkommensstärkere, aufsteigende Bevölkerungsschichten durch große Mobilität bei der Wahl ihres Standortes geprägt sind, bleiben die

sozialschwächeren Gruppen – Alte, Arbeitssuchende, Ausländer – häufig zurück. Die nordrhein-westfälischen Städte nehmen die damit verbundenen Herausforderungen zwar mit großem Engagement an, die Spielräume für eine zukunftsorientierte Politik werden jedoch durch „leere Kassen“ und steigende finanzielle Belastungen insbesondere im Sozial- und Jugendbereich ausgetrocknet.

Dringender Reformbedarf beim Soziallastenansatz

Im Gemeindefinanzierungsgesetz wird der Hauptansatz durch weitere sogenannte Nebenansätze ergänzt, die spezifische Sonderbedarfe zusätzlich abfedern sollen. Dies sind der Soziallastenansatz, der Schüleransatz und der Zentralitätsansatz.

Für die nordrhein-westfälischen Städte ist insbesondere der Soziallastenansatz von enormer Bedeutung. Der Soziallastenansatz knüpft an die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II an. Angesichts der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und sozialpolitischen Änderungen ist seine Gewichtung im kommunalen Finanzausgleich allerdings dringend reformbedürftig.

Schon im Gutachten des ifo-Instituts findet sich der Hinweis, dass der Soziallastenansatz ein deutlich höheres Gewicht haben müsste als bisher. Die vom ifo-Gutachten vorgenommenen Berechnungen ergaben schon damals eine Gewichtung von zehn Normeinwohnern je Bedarfsgemeinschaft. Zur Orientierung: Bisher wird eine Bedarfsgemeinschaft im Finanzausgleich lediglich mit 3,9 Normeinwohnern gewichtet. Um zu einer angemessenen Abbildung der Soziallasten im Finanzausgleich zu kommen, hätte dieser Ansatz daher eigentlich schon damals zweieinhalb mal so stark gewichtet werden müssen.

Gleichwohl zögerten die Gutachter, diese Empfehlung in ihrem Gutachten auszusprechen. Wegen Unsicherheiten im Datenbestand erschienen ihnen die Ergebnisse „nicht plausibel“. Sie empfahlen daher nur eine geringfügige Aufstockung verbunden mit einer erneuten Überprüfung des Soziallastenansatzes auf der Basis aktueller Daten in drei bis fünf Jahren.

Letzteres ist inzwischen geschehen und das Ergebnis ist alarmierend. Die aktuellen Berechnungen des Innenministeriums zeigen, dass auf der Basis aktueller Zahlenwerte die Gewichtung sogar bei 12,4 Normeinwohnern liegen müsste, d.h. der Soziallastenansatz de facto verdreifacht werden müsste. Seit Jahren werden daher den mit Sozialausgaben besonders belasteten Städten

und Gemeinden die notwendigen Bedarfe im kommunalen Finanzausgleich aberkannt und damit eine Umverteilung der Finanzausgleichsmittel von den sozialstärkeren Städten zu den sozialschwächeren Städten vorgenommen. Das (Um-)Verteilungsvolumen, welches hier in Rede steht, ist erheblich. Wäre der Soziallastenansatz im GFG 2009 schon mit 12,4 Normeinwohnern gewichtet worden, dann wären rund 213 Mio. Euro mehr an die kreisfreien Städte geflossen. Aber auch innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden käme es bei den Gemeinden mit über 25.000 Einwohnern zu höherer Zuweisungen.

Obwohl der Städtetag Nordrhein-Westfalen wiederholt und nachdrücklich darauf hingewiesen hat, dass diese Ergebnisse dringend zu Korrekturen im kommunalen Finanzausgleich führen müssen, hat die Politik in der Vergangenheit primär in Richtung Berlin gezeigt, wenn es um die – auch von Landesvertretern nie bestrittenen – Belastungen der nordrhein-westfälischen Kommunen mit Sozialausgaben geht. Angesichts der Grundverantwortung des Landes für die Finanzausstattung seiner Kommune (s. auch Kasten Seite 20) ist eine solche Vorgehensweise allerdings nicht vertretbar und führt langfristig zu enormen Verwerfungen. Finanzwissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass es statistische Zusammenhänge zwischen besonderen Strukturproblemen und Verschuldungsgraden gibt. Eine immer wieder verschobene Problemlösung fällt mittel- bis langfristig den Landesvertretern daher in Gestalt von enormen Kassenkreditbergen wieder „auf die Füße“. Auch bei der Diskussion um Altschulden- und Konsolidierungshilfen darf dieser Aspekt daher nicht ausgeblendet werden (s. dazu Seite 16 ff.).

Grundlegende Änderung des Schüleransatzes vorgeschlagen

Neben Soziallastenansatz und Zentralitätsansatz ist der Schüleransatz einer der drei weiteren Nebenansätze im Gemeindefinanzierungsgesetz, auf den zur Ermittlung des normierten Bedarfs im Rahmen der Berechnung der Schlüsselzuweisungen abgestellt wird. Der Schüleransatz berücksichtigt die besonderen Belastungen als Schulträger, die vom Hauptansatz nicht erfasst werden.

Die ifo-Gutachter haben sich dafür ausgesprochen, den Schüleransatz komplett neu zu fassen und lediglich zwischen Ganztags- und Halbtagschülern zu differenzieren. Bisher werden über den Schüleransatz die durchschnittlichen Schulkosten je Schulform berücksichtigt und damit beispielsweise Schüler von sogenannten Förderschulen höher gewichtet als Gymnasiasten.

In der ifo-Kommission hat diese Empfehlung erheblichen Diskussionsbedarf ausgelöst. Die Kommission hält die vorgesehene Vereinfachung und Neugewichtung nach dem Kriterium Halbtags-/Ganztagsschüler zwar grundsätzlich für geeignet, sie sieht allerdings Klärungsbedarf, ob diese Umstellung im Hinblick auf Förderschulen eine angemessene und hinreichende Differenzierung ermöglicht.

Änderungsnotwendigkeiten können sich darüber hinaus ergeben, wenn es zu grundlegenden Veränderungen in der nordrhein-westfälischen Schullandschaft kommen sollte. Entsprechender Anpassungsbedarf müsste bei zukünftigen Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden.

Zentralitätsansatz soll gestärkt werden

Wohlthuend ruhig und sachlich verlief die Debatte zum Zentralitätsansatz. Dieser Ansatz ist im Zuge der letzten Novellierung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichsystems im Jahr 1996 eingeführt worden und hatte damals noch heftige Debatten ausgelöst. Der Zentralitätsansatz stellt auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab und soll berücksichtigen, dass eine Gemeinde zusätzliche Ausgaben durch Einpendler aus dem Umland hat. Der Ansatz „honoriert“ somit die Bedeutung auch kleinerer Gemeinden als Zentren wirtschaftlicher Aktivität.

Die Gutachter des ifo-Instituts haben empfohlen, diesen Ansatz zur Abbildung raumstruktureller Heterogenität beizubehalten und die Gewichtung von 0,15 auf 0,3 Normeinwohner anzuheben. Erste Modellrechnungen zeigen, dass die empfohlene Verdopplung insgesamt zu leichten Gewinnen des kreisfreien Raums bei gleichzeitigen Umverteilungen innerhalb der Größenklassen führt. Deutliche Gewinne sind demgegenüber bei den größeren kreisangehörigen Städten (ab 60.000 Einwohner) festzustellen. Der Zentralitätsansatz ist damit kein einseitiges Instrument zur Finanzierung von Großstädten – wie bisweilen in der Vergangenheit kolportiert worden ist –, sondern dient überwiegend der „Feinststeuerung“ innerhalb der Größenklassen. Die Höhergewichtung des Zentralitätsansatzes ist daher auch in der ifo-Kommission einvernehmlich befürwortet worden.

Flächenansatz nicht zielführend

Gerade von Vertretern des ländlichen Raums wird immer wieder behauptet, dass ein geringe Einwohnerdichte und ausgedehnte Flächen im Verhältnis zu den Ballungsräumen erhebliche

zusätzliche Kosten verursachen, weshalb es eines geordneten Ansatzes – kurz: eines Flächenansatzes – zur Berücksichtigung dieser Belastungen im Finanzausgleich bedürfe.

Schon heute wird allerdings die allgemeine Investitionspauschale zu drei Zehnteln nach Gebietsfläche der Gemeinden verteilt und seit 1993 erhalten Gemeinden, deren Abwassergebühren beispielsweise aufgrund der topografischen Lage und der Anschlussdichte deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen, die sogenannte Abwassergebührenhilfe. Und schließlich – das wird gerne vergessen – werden kleine Gemeinden mit einer geringeren Einwohnerzahl als 25.000 Einwohner dadurch begünstigt, dass die Hauptansatzstaffel erst bei 25.000 Einwohnern beginnt. Von einer Nichtberücksichtigung der Fläche oder einer Benachteiligung des ländlichen Raums bzw. kleinerer Gemeinden im gegenwärtigen System des kommunalen Finanzausgleichs kann daher keine Rede sein.

Auch im Gutachten des ifo-Instituts schimmern deutliche Zweifel an der Sachgerechtigkeit eines entsprechenden Flächenansatzes im kommunalen Finanzausgleich durch. Die Gutachter halten die These, zwischen Einwohnerdichte und Kosten der öffentlichen Leistungen bestünde ein „U-förmiger Verlauf“, weshalb die Kosten bei kleineren Gemeinden pro Kopf anstiegen, für „nicht überzeugend“: „Das eine geringere Besiedlung mit höheren Kosten einhergeht, ist indessen nicht klar. Wenn beispielsweise die Distanzen in schwach besiedelten Gemeinden anwachsen, ist dies nicht allein der größeren Fläche zuzuschreiben, sondern zugleich einer extensiven Siedlungsstruktur.“ Und weiter heißt es: „Flächenbezogene Bedarfskomponenten seien „generell kritischer zu sehen als die mit der Einwohnerzahl wachsende Einwohnerwertung der Hauptansatzstaffel.“

Auch nach Einschätzung des Städtetags Nordrhein-Westfalen würde daher ein Flächenansatz, der weniger effiziente Strukturen und die mit einem großzügigen Flächenverbrauch einhergehenden höheren Kosten abfedern würde, zu völlig falschen Anreizen kommen. Ein Flächenansatz liefere daher effektiven raumordnungspolitischen Strukturen zuwider. Das zeigen auch die hierzu vorgelegten und jüngst aktualisierten Berechnungen.

Während in der Arbeit der ifo-Kommission zunächst noch von einem relativ geringen Umverteilungsvolumen eines Flächenansatzes ausgegangen worden war, übermittelte das Innenministerium Anfang September dieses Jahres aktualisierte Modellrechnungen, die

deutlich veränderte Ergebnisse aufweisen. Der Abschlussbericht der ifo-Kommission und die dort abgedruckten Modellrechnungen sind demgegenüber bezüglich des Flächenansatzes nicht mehr auf aktuellen Stand:

- Während in der ifo-Kommission ein Umverteilungsvolumen von 3 Mio. Euro in Rede stand, zeigen die aktualisierten Berechnungen, dass sich die Verluste der kreisfreien Städte auf insgesamt rund 30 Mio. Euro belaufen würden. Aber auch innerhalb des kreisangehörigen Raums gibt bei weitem nicht nur Gewinner: 174 kreisangehörige Gemeinden verlieren Schlüsselzuweisungen, nur 133 Gemeinden erzielen Zuwächse.
- Bemerkenswert sind auch die Verteilungseffekte über die verschiedenen Größenklassen der kreisangehörigen Gemeinden. Bei den größeren kreisangehörigen Gemeinden mit über 60.000 Einwohnern gibt es nur Verlierer. Auch bei den 116 Gemeinden zwischen 25.000 und 60.000 Einwohnern dominieren die Verlierer zahlenmäßig (80 Verlierer, 12 Gewinner) als auch hinsichtlich des Umverteilungsvolumens. Denn tatsächlich erfolgt auch innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden eine deutliche Umverteilung zu den Gemeinden mit unter 25.000 Einwohnern. Diese verzeichnen deutliche Zugewinne in Höhe von gut 40 Mio. Euro.

„Demografiefaktor“ mit Pufferfunktion

Wegen der Bedeutung der Einwohnerzahlen für die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich hat sich die ifo-Kommission auch mit der Frage befasst, wie die Folgen des demografischen Wandels im kommunalen Finanzausgleich abgefedert werden können. Nach einer Prognose von IT.NRW wird die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen von 2005 bis zum Jahr 2025 um knapp 3 % auf 17,6 Mio. Einwohner zurückgehen. Bei einem Bevölkerungsrückgang muss die betroffene Stadt oder Gemeinde in der Regel ihre Ausgaben zurückführen. Kurzfristig ist das häufig mit Schwierigkeiten verbunden; es entstehen sogenannte Remanenzkosten.

Vor diesem Hintergrund hat das ifo-Institut einen diskussionswürdigen Vorschlag unterbreitet. Die Gutachter haben sich dafür ausgesprochen, das durch Einwohnerverluste verursachte Absinken der Bedarfsmesszahl des Hauptansatzes zeitlich zu strecken, indem die aktuelle Einwohnerzahl mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der letzten Jahre verglichen und bei der Berechnung des Hauptansatzes die jeweils höhere Einwohnerzahl angesetzt werden soll. Bei rückläufigen Einwohnerzahlen würden sich die Folgen des Einwohnerrückgangs im kommunalen Finanz-

ausgleich daher nur sukzessive und in abgeschwächter Form bemerkbar machen.

Ein solcher Ansatz erfasst nur den Teilaspekt des Einwohnerrückgangs, nicht aber die Folgen der Bevölkerungsalterung. Die Bezeichnung „Demografiefaktor“ ist daher missverständlich. Jenseits dieser begrifflichen Kritik hat die ifo-Kommission die mit diesem Faktor angestrebte Pufferfunktion allerdings befürwortet und empfohlen einen derartigen Faktor in das Finanzausgleichssystem aufzunehmen.

Modellrechnungen zum sogenannten Demografiefaktor zeigen, dass ein solcher Faktor nur sehr geringe Umverteilungen zwischen den verschiedenen Größenklassen der Kommunen bewirkt. Die kreisfreien Städte würden beispielsweise einen Verlust von 1 Mio. Euro erleiden. Deutlichere Umverteilungseffekte ergeben sich hingegen innerhalb der Größenklassen zugunsten solcher Städte, die in der Vergangenheit erhebliche Einwohnerrückgänge zu verzeichnen hatten.

Die Ermittlung der gemeindlichen Finanzkraft

Die ifo-Kommission hat sich darüber hinaus mit der Frage befasst, wie die Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich ermittelt werden soll. Dem Finanzbedarf der Gemeinde, der über die verschiedenen Ansätze (Hauptansatz, Soziallastenansatz, Schüleransatz und Zentralitätsansatz) ermittelt wird, wird im kommunalen Finanzausgleich die Finanzkraft gegenübergestellt. Nur soweit der Finanzbedarf nicht durch die Finanzkraft abgedeckt wird, können Kommunen Schlüsselzuweisungen erhalten (siehe oben Seite 29).

Bei der Ermittlung der Finanzkraft spielt die Steuerkraft eine wichtige Rolle. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die Gemeinden bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer das verfassungsrechtlich garantierte Recht haben, die Hebesätze im Wege einer autonomen Entscheidung festzulegen. Um zu verhindern, dass einzelne Kommunen ihre Steuerpflichtigen auf Kosten des kommunalen Finanzausgleichs „schonen“, stellt der kommunale Finanzausgleich daher nicht auf die tatsächlichen Realsteuerhebesätze (effektive Hebesätze) ab, sondern er greift auf einen für alle Gemeinden gleichermaßen geltenden fiktiven Hebesatz zurück.

Chancengleichheit bei der Steuerkraftermittlung wahren!

Es entspricht dem Gebot der Chancengleichheit zwischen Großstädten und Umlandgemeinden, dass bei der Bemessung der Finanzkraft ein

einheitlicher fiktiver Gewerbesteuerhebesatz zugrunde gelegt wird. Gleichwohl wird von Vertretern des ländlichen Raums immer wieder gefordert, nach Gemeindegrößen unterschiedlich hohe, d.h. differenzierte fiktive Realsteuerhebesätze festzulegen. Zur Begründung wird argumentiert, dass größere Städte in der Lage seien, höhere Hebesätze als kleine Gemeinden festzusetzen und auch höhere Zuweisungen erhielten. Damit wird jedoch zweierlei vermengt: Es ist zwar zutreffend, dass die großen und größeren Städte de facto deutlich höhere Realsteuerhebesätze festsetzen müssen als die Gemeinden des Umlandes und des ländlichen Raums. Es ist aber unzutreffend, aus unterschiedlich hohen Hebesätzen tatsächlich auch auf unterschiedliche Steuerhebungspotentiale und dementsprechend differenzierte finanzielle Leistungskraft zu schließen.

Die relativ hohen Realsteuerhebesätze der großen und größeren Kernstädte resultieren vielmehr aus ihren höheren Finanzbedarfen einerseits und ihren verhältnismäßig schwachen alternativen Finanzierungsquellen andererseits. Die städtischen Spitzenwerte ergeben sich zwangsläufig, weil die großen und größeren Städte als soziale Brennpunkte Sonderlasten bei sozialen Leistungen sowie als Zentren der Produktion, Versorgung und Kultur erheblichere zentralörtliche Zusatzbedarfe haben. Die enorme Anstrengung der Hebesätze ist erforderlich, um die daraus resultierenden Haushaltslücken jedenfalls teilweise zu schließen. Sie sind damit auch eine Reaktion auf die Haushaltsmisere zahlreicher Ballungszentren. Denn gerade die Kommunalaufsicht drängt die Städte dazu, die Hebesätze bis auf das Äußerste anzuspinnen.

Kommunale Hebesatzautonomie respektieren

Dass unterschiedliche Hebesatzhöhen nicht mit einem unterschiedlichen Hebesatzpotential gleichgesetzt werden können, zeigen auch die nachfolgenden Beispiele: So betrug der Gewerbesteuerhebesatz der Stadt Düsseldorf im Jahr 2009 beispielsweise 440 v.H., während dieser in Duisburg bei 470 v.H., in Bottrop und Oberhausen sogar bei 490 v.H. und damit auf dem Niveau von München lag. Und doch käme niemand auf den Gedanken, Oberhausen oder Bottrop ein höheres Steuererhebungspotential als beispielsweise Düsseldorf zu unterstellen. Gleiches gilt selbstredend für den kreisangehörigen Raum. So liegt beispielsweise der Hebesatz von Grevenbroich mit 450 v.H. über dem Niveau von Düsseldorf.

Die unterschiedlichen Hebesatzhöhen sind deshalb Ausdruck kommunaler Entscheidungen und

bestehender Haushaltszwänge vor Ort. Würde der kommunale Finanzausgleich differenzierte Hebesätze bei der Steuerkraftermittlung heranziehen, dann würde in diese Hebesatzautonomie eingegriffen. Städte und Gemeinden, die ihre Hebesätze zu Konsolidierungszwecken erhöht haben, würden „bestraft“. Eine erhebliche Ungleichbehandlung der Städte und Gemeinden wäre die Folge.

Ein solcher Schritt würde gerade die großen und größeren Städte, die in der Vergangenheit ihre Hebesätze enorm anspannen mussten, erheblich treffen. Eine Modellrechnung auf der Basis des GFG 2009, die IT.NRW im Auftrag der ifo-Kommission durchgeführt hat, zeigt beispielsweise, dass hierdurch rund 178 Mio. Euro von den kreisfreien Städten in den kreisangehörigen Raum verschoben und damit alle notwendigen Entlastungseffekte, die im Zusammenhang mit dem Soziallastenansatz diskutiert werden, mehr als konterkariert würden.

Auch der Verfassungsgerichtshof in Münster hat in den 90-er Jahren deshalb sehr deutlich betont, dass weder das Merkmal, ob eine Gemeinde mehr oder weniger als 150.000 Einwohner hat, noch das Merkmal, ob eine Gemeinde kreisfrei oder kreisangehörig ist, einen besonderen Ausgewert mit Blick darauf hat, in welcher Höhe die Hebesätze für die Realsteuern festgesetzt werden können. Nach Auffassung der Richter gibt es keinen verfassungsrechtlich relevanten Anhaltspunkt dafür, dass größere Gemeinden „regelmäßig“ eher in der Lage sind, höhere Hebesätze als die kleineren Städte und Gemeinden durchzusetzen. Diesem Gedanken hat sich auch das Gemeindefinanzierungsgesetz nicht verschlossen und operiert daher zu Recht und von dem ifo-Gutachten nochmals bestätigt mit einheitlichen fiktiven Hebesätzen. Hieran ist zwingend festzuhalten.

Sonderbedarfszuweisungen – ein Sammelsurium von „Einzeltöpfen“

Neben den Schlüsselzuweisungen, die nach Finanzbedarf und Finanzkraft verteilt werden, kennt das Gemeindefinanzierungsgesetz spezielle Zuweisungen für Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen. Im GFG 2010 betrug das Volumen dieser sogenannten Sonderbedarfszuweisungen rund 29 Mio. Euro. Dahinter verbergen sich Zuweisungen an Kurorte, die Abwassergebührenhilfe, Zuweisungen im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften und für die landschaftliche Kulturpflege

bei den Landschaftsverbänden. Hierunter fallen außerdem sogenannte Bedarfszuweisungen, die unter bestimmten Voraussetzungen auf Antrag der Kommune vom Innenministerium gewährt werden können.

In der Vergangenheit war mehrfach zu erleben, dass dieses Sammelsurium an „Einzeltöpfen“, gerade weil es sich nicht in die Systematik des Finanzausgleichs einpasst, wiederholt dazu genutzt worden ist, um spezifischen Einzelinteressen Rechnung zu tragen. Dies kann mit einem Blick auf die Abwassergebührenhilfe illustriert werden: Diese betrug im GFG 2007 noch 1,793 Mio. Euro. Mit dem GFG 2008 wurde sie auf 4,044 Mio. Euro aufgestockt und im GFG 2010 nochmals auf 6,029 Mio. Euro erhöht. Sie hat sich damit innerhalb von vier Jahren verdreifacht, ohne dass die angeführten Bedarfe in irgendeiner Form systematisch erörtert worden wären! Vielmehr haben höchst spezifische Einzelinteressen den Ausschlag dafür gegeben, dass im Haushalts- und Finanzausschuss kurz vor Toresschluss noch am 26. November 2009 die Erhöhung der Abwassergebührenhilfe zulasten der Schlüsselmasse für die Gemeinden beschlossen worden ist. Wie auch bei der letzten Erhöhung hat man dabei die kritische Würdigung im Rahmen einer Sachverständigenanhörung gescheut und deshalb die entsprechenden Änderungen ohne Aussprache erst kurz vor der abschließenden Beschlussfassung in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Auf diesem Weg wurden Einzelinteressen zulasten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen und damit zulasten der gesamten kommunalen Familie befriedigt.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat sich vor diesem Hintergrund dafür ausgesprochen, die grundlegende Diskussion des kommunalen Finanzausgleichs zum Anlass zu nehmen, entsprechend der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs diese Fremdkörper im Finanzausgleichssystem abzuschaffen und die hierdurch freiwerdenden Mittel in die jeweilige Schlüsselmasse der Kommunen zu integrieren. Dies entspricht auch der mehrheitlichen Empfehlung der Kommission.

Die Aufteilung der Schlüsselmasse – eine Grundsatzfrage

Schon oben wurde ausgeführt, dass es für die Höhe der Zuweisungen an die jeweilige Kommune nicht darauf ankommt, wie hoch ihr Finanzbedarf und ihre Finanzkraft ist, sondern auch darauf, wie viele Mittel überhaupt für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zur Verfügung stehen. Hierbei ist die Gesamtdo-

rierung des Kommunalen Finanzausgleichs eine wichtige Größe. Es spielen aber auch weitere Faktoren eine Rolle. So ist beispielsweise zu beachten, dass im Gemeindefinanzierungsgesetz nicht alle nordrhein-westfälischen Kommunen „in einen Topf“ geworfen werden, sondern dass der nordrhein-westfälische kommunale Finanzausgleich drei separate Schlüsselmassen kennt:

- eine gemeindliche Schlüsselmasse für die kreisangehörigen und kreisfreien Städte und Gemeinden,
- eine Kreisschlüsselmasse für die Kreise und
- eine Landschaftsverbands-Schlüsselmasse für die Landschaftsverbände

Seit über 30 Jahren ist das Aufteilungsverhältnis im Wesentlichen unverändert und beträgt rund 78 % für Gemeinden, rund 12 % für Kreise und rund 10 % für Landschaftsverbände. Vor diesem Hintergrund hat sich die ifo-Kommission dafür ausgesprochen, die Aufteilung der Schlüsselmasse – ebenso wie die Gewichtung der einzelnen Ansätze und Nebenansätze im kommunalen Finanzausgleich – künftig im Rahmen der regelmäßigen Grunddatenanpassung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Der Verweis auf die Ansätze und Nebenansätze erklärt sich mit Blick auf den „Paketcharakter“ des kommunalen Finanzausgleichs (siehe Seite 25). Da dieser ein komplexes, in sich geschlossenes System darstellt, dürfen Anpassungen und Überprüfungen nicht auf Einzelaspekte beschränkt bleiben. Im Gegenteil muss gewährleistet werden, dass das Gesamtsystem „stimmig“ bleibt. Es wäre daher nicht hinnehmbar, sollten entsprechende Anpassungen lediglich auf Einzelaspekte des kommunalen Finanzausgleichs beschränkt werden, während der an anderer Stelle existente Korrekturbedarf unberücksichtigt bliebe.

Bei der weiteren Diskussion um die Aufteilung der Schlüsselmassen müssen schließlich noch zwei weitere Aspekte berücksichtigt werden:

- Als Umlageverbände können Kreise und Landschaftsverbände ein Haushaltsdefizit über die Umlage ausgleichen. Größere Vorhaben, die die Haushalte belasten, werden deshalb durch die Umlagezahler kritisch hinterfragt. Auch Finanzwissenschaftler fürchten, dass diese Rückkoppelung mit einer Zunahme der direkten Finanzzuweisungen an die Kreise und Landschaftsverbände abnehmen könnte. Nun sind die in diesen Gremien geführten Diskussionen sicher kein Selbstwert, allerdings wird von dem einen oder anderen Vertreter durchaus kritisch

die Frage aufgeworfen, ob der strikte Konsolidierungskurs der Umlageverbände durch diese Diskussion nicht auch befördert worden ist und es deshalb den Handlungsdruck aufrechtzuerhalten gilt.

- Darüber hinaus beeinflusst die Finanzstärke der Umlagezahler die Höhe der Kreis- bzw. Verbandumlage. Das Umlagesystem stellt daher ein eigenes Solidarsystem dar, welches durch eine veränderte Schlüsselmassenaufteilung beeinflusst wird. Von einer Entlastung der Umlage durch höhere direkte Zuweisungen an die Umlageverbände würden finanzstärkere Umlagezahler tendenziell stärker entlastet werden als finanzschwächere Umlagezahler.

Die zweckgebundenen Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich

Neben den Schlüsselzuweisungen, über die die Kommunen frei verfügen können, erhalten die nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Kreise zweckgebundene Zuweisungen. Diese sind an einen bestimmten Verwendungszweck gebunden, weshalb bisweilen auch vom „goldenen Zügel“ gesprochen wird. Die zweckgebundenen Zuweisungen machen im Gemeindefinanzierungsgesetz 2010 immerhin knapp 15 % der Zuweisungen aus.

Politik des goldenen Zügels

Während die über die Schlüsselzuweisungen ausgereichten Finanzmittel dort eingesetzt werden können, wo vor Ort entsprechender Bedarf besteht, macht der Landesgesetzgeber bei den Zweckzuweisungen konkrete Vorgaben zur Verwendung dieser Mittel. Dementsprechend groß ist immer wieder die Versuchung der Landespolitik, über Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich und damit mit kommunalem Geld landespolitische Zielsetzungen zu verfolgen.

Zweckgebundene Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich sind daher höchst ambivalent:

- Fachpolitiker fordern sie besonders gerne, weil sie die Kommune verpflichten, die entsprechenden Mittel für die konkreten Fachinteressen einzusetzen und damit Verteilungskonflikten vor Ort ausgewichen werden kann. Notwendige Konsolidierungsentscheidungen müssen dann woanders, aber eben nicht im eigenen Ressort erbracht werden.
- Landespolitiker schätzen die zweckgebundenen Zuweisungen, da diese kein Landesgeld kosten. Mit der im Gemeindefinanzierungsgesetz

2009 erfolgten Aufstockung der Schul- und Bildungspauschale reagierte die damalige Landesregierung beispielsweise auf die Kritik an der unzureichenden Finanzierung diverser schulpolitischer Programme des Landes – zum Beispiel der ungenügenden Finanzierung des Ausbaus der Ganztagsbetreuung. Allerdings erfolgte diese Erhöhung nicht aus zusätzlichen Landesmitteln, sondern zulasten der Schlüsselzuweisungen und damit der frei verfügbaren Mittel der Kommunen. Ein „Mehr“ an kommunaler Autonomie sieht anders aus.

- Hinzu kommt, dass die zweckgebundenen Pauschalen im Gemeindefinanzierungsgesetz finanzkraftunabhängig gewährt werden, weshalb alle Kommunen, d.h. auch die abundanten Kommunen, von den Zuweisungen gleichermaßen profitieren. Erfolgt eine Aufstockung der zweckgebundenen Zuweisungen durch gleichzeitige Kürzungen der kommunalen Schlüsselmittel, dann führt dies daher auch zu einer Umverteilung von den finanzschwächeren zu den finanzstärkeren Kommunen.

Empfehlungen zur Schul- und Bildungs- sowie zur Sportpauschale

Vor diesem Hintergrund ist in der ifo-Kommission mehrheitlich die Empfehlung ausgesprochen worden, die Schul- und Bildungspauschale und die Sportpauschale in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu integrieren. Auch der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat – zuletzt in seinen Forderungen an die Landesregierung – gefordert, den Vorrang der Schlüsselzuweisungen vor Zweckbindungen im kommunalen Finanzausgleich stärker als bisher zu wahren und sieht daher eine Zweckbindung von Finanzausgleichsmitteln aus kommunal- und finanzpolitischen Gründen als besonders rechtfertigungsbedürftig an. Entsprechende Zweckzuweisungen müssen in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden inhaltlich und quantitativ deutlich begrenzt werden.

Kulturpauschale – Wer trägt die Kosten?

Angesichts dieser grundlegenden Bedenken wirft die im Koalitionsvertrag vorgesehene Einführung einer Kulturpauschale erheblichen Klärungsbedarf auf. Bisher hat die Landesregierung nicht erklärt, wie eine solche Kulturpauschale finanziert werden soll, ob also das Land bereit und in der Lage ist, für deren Dotierung eigenes Landesgeld in die Hand zu nehmen, oder ob hier spezifische Fachinteressen lediglich mit kommunalem Geld bedient werden sollen und damit das Handlungskorsett

der Städte und Gemeinden vor Ort noch enger geschnürt werden soll.

Investitionspauschalen sind sinnvoll

Auch bei den Investitionspauschalen handelt es sich um zweckgebundene Mittel des kommunalen Finanzausgleichs. Allerdings ist die Zweckbindung hier weiter: Diese Mittel sind ausschließlich investiv gebunden. Über die darüber hinausgehende konkrete Verwendung können die Kommunen hingegen frei entscheiden.

Insbesondere bei Kommunen, die unter massiven haushaltsrechtlichen Einschränkungen leiden, wäre ein Wegfall der investiven Zweckbindung problematisch. Es bestünde die Gefahr, dass das Fehlen der investiven Zweckbindung der Mittel die Investitionsmöglichkeiten dieser Kommunen weiter einschränkt. Der Städtetag

hat deshalb für eine Beibehaltung der Investitionspauschalen plädiert. Dies entspricht auch dem einvernehmlichen Votum der ifo-Kommission.

Nachdem die Arbeit der ifo-Kommission inzwischen mit der Vorlage des Abschlussberichts beendet worden ist, müssen die Empfehlungen des Gutachters und die Bewertungen der Kommission im Parlament und mit den Kommunen auf der Basis eines Gesetzentwurfs diskutiert werden. Bisher ist nicht ersichtlich, wann ein solcher Gesetzentwurf vorgelegt werden wird. Eine Berücksichtigung im Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 dürfte schon aus Zeitgründen ausscheiden. Frühesten mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 könnten daher grundlegende Korrekturen im Finanzausgleichssystem vorgenommen werden.

III. Kommunalfinanzen NRW: Schwerpunkte und Perspektiven

1. Gemeindefinanzreformkommission¹²

Die Arbeiten der Gemeindefinanzreformkommission¹³, die auf Bundesebene unter Einbeziehung verschiedener Länder (darunter auch Nordrhein-Westfalen) sowie der kommunalen Spitzenverbände stattfinden, könnten großen Einfluss auf die Finanzsituation der nordrhein-westfälischen Kommunen haben. Es dürfte allgemein bekannt sein, dass die bisherigen Überlegungen zu einer Abschaffung der Gewerbesteuer und des bisherigen Anteils an der Einkommensteuer, ihres Ersatzes durch Anteile an der Umsatzsteuer sowie die Einführung eines Zuschlagsrechtes auf eine modifizierte Einkommensteuerbasis auf massive und vor allem einhellige Ablehnung bei den Kommunen stoßen. Auch wird an den bisherigen Arbeiten an der Gemeindefinanzkommission von den kommunalen Spitzenverbänden sowie vielen Ländern kritisiert, dass sie sich zu stark

mit der Einnahmenseite und zu wenig mit der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte beschäftigen.

Aufgrund des nicht gestoppten Auseinanderdriftens zwischen armen und reichen Kommunen in NRW sind dort mittlerweile auch viele größere Städte mit vergleichsweise geringen Gewerbesteuererträgen anzutreffen. Vor diesem Hintergrund muss natürlich die Frage beantwortet werden, ob bzw. inwiefern gerade gewerbesteuererschwache Städte durch die Reform betroffen wären. Schließlich könnte eine erste Vermutung dahingehen, dass Städte mit geringen Gewerbesteuererträgen bei einer Abschaffung der Gewerbesteuer wenig Schaden nehmen würden. Einer derartigen Vermutung muss deutlich widersprochen werden. Vorbereitend seien die vom Deutschen Städtetag und vielen anderen wiederholt vorgetragenen allgemeinen Argumente gegen die geplante Abschaffung der Gewerbesteuer kurz genannt:¹⁴

¹² Von Stefan Anton.

¹³ S. dazu auch ausführlich Anton/Diemert, Gemeindefinanzbericht 2010 des Deutschen Städtetags – „Kommunale Finanzen: Kein Licht am Ende des Tunnels“, in: der städtetag 5/2010, S. 1, 25 ff., und die Broschüre „Die Gewerbesteuer – eine gute Gemeindesteuer: Fakten und Analysen“, Juli 2010, abrufbar unter www.staedtetag.de im Bereich Schwerpunkte/Fachinformationen.

(1) Neben den quantifizierten Einnahmeausfällen sind für die Kommunen, aber auch für Bund und Länder weitere Steuermindereinnahmen zu be-

¹⁴ Zitiert nach der städtetag, Gemeindefinanzbericht 2010, S. 7 f.

fürchten, weil zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet werden.

(2) Auf der örtlichen Ebene findet eine Verschiebung der Steuerlast von den Unternehmen auf die Einwohner statt.

(3) Wegen des Wegfalls der Hinzurechnungen würde die Gewinnverlagerung ins Ausland wieder attraktiver.

(4) Zwischen den Kommunen wäre ein ruinöser Steuerwettbewerb zu befürchten; die Zentrifugalkräfte, die bereits jetzt Städte in wirtschaftsschwachen Regionen in eine Abwärtsspirale stürzen können, würden verstärkt.

(5) Bereits jetzt einkommensteuerstarke Kommunen würden zusätzlich zulasten von einkommensteuerschwachen Kommunen durch den Wegfall des Sockelbetrags bei der Einkommensteuer profitieren.

(6) Die interkommunalen Verschiebungen würden nicht nur zu einer deutlichen Benachteiligung der Betriebsstättenkommunen führen, das Band zwischen Wirtschaft und Kommunen würde massiv geschwächt.

(7) Das kommunale Interesse an Gewerbesiedlungen würde deutlich abnehmen. Die Schaffung von Wohngebieten für gut und sehr gut verdienende Bürger würde aus fiskalischer Sicht zur besten Standortpolitik.

(8) Aufgrund der höheren notwendigen Zuschlagsätze in Kommunen mit bislang hohem Gewerbesteueraufkommen und/oder hohen Hebesätzen – auch in strukturschwachen Kommunen – würden die dort lebenden Bürger höher belastet als vor der Reform; gerade die wohlhabenderen Bürger würden einem verstärkten Wanderungsdruck in Niedrigzuschlagkommunen unterliegen.

(9) Die Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen und ihren jeweiligen Ländern wie auch zwischen den Ländern selbst würden starken Verwerfungen ausgesetzt. So würden z. B. die Belastungswirkungen der Gewerbesteuerumlagen zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit sowie des Solidarpakts, für die spätestens ab 2019 auch dem Grunde nach jegliche Rechtfertigung fehlt, festgeschrieben. Auch würden die ostdeutschen Kommunen an ihrer Finanzierung beteiligt.

(10) Auch aus rein fiskalischer Sicht ist ein Ersatz der Gewerbesteuer durch Umsatzsteuer abzulehnen, weil sich letztere systembedingt weniger dynamisch entwickelt als die Gewerbesteuer.

Innerhalb dieser „allgemeinen“ Kritikpunkte ist bezüglich der Auswirkungen auf gewerbesteuerschwache Städte insbesondere auf die Argumente „ruinöser Steuerwettbewerb“ (3), „Belastung einkommensteuerschwacher Kommunen“ (4) und „Wirkungen höherer Zuschlagsätze“ (7) hinzuweisen, denn an ihnen wird die Betroffenheit der gewerbesteuerschwachen Großstädte deutlich.

Diese Argumente leiten sich aus folgender Überlegung ab: Die gewerbesteuerschwachen Großstädte, die im allgemeinen mit strukturschwachen Großstädten gleichgesetzt werden können,¹⁵ sind gekennzeichnet durch geringe Gewerbesteuereinnahmen, tendenziell wenige gut und sehr gut entlohnte Arbeitnehmer¹⁶, geringe Investitionstätigkeiten und damit tendenziell geringere Standortattraktivität für Gewerbe und Wohnen sowie überdurchschnittliche Hebesätze. Die Abschaffung der Sockelbeträge bei der Einkommensteuer, die untrennbar mit Zuschlagsrechten auf die Einkommensteuer verbunden ist, führt zu einem sofortigen Einnahmeausfall, weil die nivellierende Wirkung der Sockelbetragsregelung entfällt. Die Kompensation der Ausfälle bei der Gewerbesteuer über die Umsatzsteuer wird bei diesen Städten aufgrund der niedrigen vor Ort gezahlten Entgelte (Verteilungskriterium Umsatzsteuer) die entfallende Gewerbesteuer nicht einmal anteilig¹⁷ ersetzen können. Dies gilt um so mehr, je weiter der bisherige Hebesatz über dem durchschnittlichen Hebesatz liegt. Hieraus leitet sich der besondere Wegzugsdruck auf gut und sehr gut verdienenden Bürgern ab, der zur genannten Verstärkung der Abwärtsspirale führt.

Während also die gewerbesteuerschwachen Großstädte insbesondere aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Hebesätze sowie der Folgen des Wegfalls der Sockelbeträge betroffen sein würden, wirken sich bei den prosperierenden Großstädten andere Effekte verheerend aus: Bei diesen würde die Kompensation der Gewerbesteuer aufgrund der hohen Gewerbesteuerhebesätze und der hohen Einnahmen noch weitaus weniger ausreichen. Der Wegfall der Sockel-

15 Gewerbesteuerschwache Städte, die nicht strukturschwach sind, sind im Allgemeinen sog. Verwaltungszentren. Diese Städte partizipieren aber nur im geringen Maß an der Kompensation über die Umsatzsteuer (Verteilung ohne Berücksichtigung der Angestellten im öffentlichen Dienst) und profitieren voraussichtlich nicht oder kaum bei der Abschaffung der Sockelbeträge.

16 Dies gilt sowohl, wenn man die Arbeitnehmer nach dem Wohnort der Stadt zuordnet (bedeutsam für den Einkommensteueranteil) als auch, wenn man die Arbeitnehmer nach dem Arbeitsort zuordnet (bedeutsam für den zukünftigen Umsatzsteueranteil).

17 Laut Berechnungen sollen knapp 60 % der Gewerbesteuer (netto) durch Umsatzsteueranteile ersetzt werden (Berechnungsjahr 2008).

beträge könnte sich für diese Städte hingegen zwar günstig auswirken, aber aufgrund der völlig unzureichenden Gewerbesteuerkompensation nicht ausreichend kompensierende Effekte entfalten. Kernstädte wären, so legen es diese Analysen nahe, so oder so bereits „in der ersten Runde“, d.h. ohne die Berücksichtigung von systemischen Konsequenzen, Verlierer der Reform.

Es stimmt zwar, dass bei jeder aufkommensneutralen Reform aus fiskalischer Sicht zumindest kurzfristig den Verlierern auch Gewinner gegenüberstehen müssten. Nach ersten Überlegungen dürften das einzelne Umlandgemeinden sein (viele gut verdienende Einwohner, wenig Verluste aus der Gewerbesteuerabschaffung, bislang geringe Hebesätze), keinesfalls jedoch die ländlichen Regionen (keine eindeutigen Gewinne oder Verluste aus der Gewerbesteuerabschaffung, erkennbare Verluste aus der Sockelbetragsabschaffung).

In der „zweiten Runde“, d.h. nach Berücksichtigung von Effekten im kommunalen Finanzausgleich sowie von Anpassungsreaktionen, würden bereits bei einer rein fiskalischen Betrachtung alle Kommunen negativ betroffen sein: Die Mobilität von Unternehmen ist im Vergleich zu Bürgern relativ gering – Sitzverlegungen bestehender Unternehmen sind immer noch die Ausnahme. Die Frage „Standortwahl bei Neuansiedlungen“ wird in einer Gesamtbetrachtung von Gewerbesteuerbelastung und anderen Standortvor- und -nachteilen entschieden.

Bei der Gewerbesteuer funktioniert ein interkommunaler Wettbewerb über die Hebesätze derzeit noch relativ weitgehend, auch wenn sich die unterschiedlichen – exogen vorgegebenen! – Ausgabenbelastungen teilweise im Hebesatzniveau niederschlagen und einen fairen Wettbewerb gefährden. Bei den weitaus mobileren Bürgern (insbesondere den wohlhabenderen Einwohnern und damit den fiskalisch besonders „interessanten“ Einwohnern) ist allerdings davon auszugehen, dass die Wirkungsschwelle einer unterschiedlich hohen Belastung deutlich niedriger als bei Unternehmen liegt. *Das Ergebnis wird nicht nur eine Beschleunigung der Zentrifugalbewegung sein, sondern auch ein ruinöser Steuerwettbewerb nach unten. Hierunter werden alle Kommunen zu leiden haben, auch diejenigen, die in einem ersten Schritt zumindest rein rechnerisch profitieren.* Es ist schon bemerkenswert, dass die Bundesregierung hier ein System diskutiert, das sie auf europäischer Ebene unter dem Stichwort „harmful tax competition bzw. „schädlicher Steuerwettbewerb“ zurecht energisch bekämpft.

Bereits ohne eine Betrachtung der derzeit noch völlig ungeklärten Aufkommensverschiebungen über Ländergrenzen hinweg, ist erkennbar, dass die steuerpolitischen Überlegungen, die die Bundesregierung in der Gemeindefinanzkommission vollzieht, allen Kommunen zum Schaden gereichen würden und daher abzulehnen sind.

2. Bedeutung der Schuldenbremse für die Kommunen¹⁸

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 wurden umfangreiche Veränderungen der Kreditobergrenzen für Bund und Länder beschlossen. Diese Neuregelungen – allgemein auch als „Schuldenbremse“ bezeichnet – waren das Ergebnis intensiver Verhandlungen in der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, kurz: Föderalismuskommission II. Danach sollen die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ sein. Durch Ausnahmeregelungen soll lediglich gewährleistet werden, dass Bundes- und Länderhaushalte mit der Konjunktur atmen können und bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen handlungsfähig bleiben (s. Kasten auf Seite 40). Eine strukturelle Verschuldung soll – begrenzt auf 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts – zukünftig ausschließlich dem Bund gestattet sein. Die Länderhaushalte dürfen hingegen bei normaler Konjunkturlage ab 2020 keine Defizite mehr aufweisen.

Enormer Konsolidierungsbedarf: Kommt der Richtungswechsel in der Verschuldungspolitik?

Ob die in Artikel 115 Grundgesetz verankerte neue Schuldenbremse tatsächlich den vielfach geforderten Richtungswechsel in der Verschuldungspolitik des Bundes und der Länder einleiten kann, muss sich erst noch zeigen. Kritiker verweisen schon jetzt auf erhebliche Schlupflöcher im Zusammenhang mit dem Erwerb, der Veräußerung und Finanzierung von Beteiligungen.

Unbestritten ist aber, dass die neuen Regelungen die Haushalts- und Finanzpolitik des Bundes und der Länder in den nächsten Jahren nachhaltig bestimmen werden.

- Schätzungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von Herbst 2009 zu Folge wird sich allein der im Bundeshaushalt durch die Schulden-

¹⁸ Von Dr. Dörte Diemert.

Die neue Schuldengrenze im Grundgesetz

Zentrale Eckpunkte der neuen Schuldengrenze sind im neugefassten Art. 109 Absatz 3 Grundgesetz (GG) geregelt:

1. Im *Grundsatz* sind danach die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

2. *Ausnahmen* von diesem Kreditaufnahmeverbot sind nur eingeschränkt zulässig:

– Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Schwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen (*konjunkturelle Komponente*),

– Bund und Länder können eine Ausnahmeregelung für *Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen*, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen.

– Für den Bund sind Einnahmen aus Krediten zulässig, wenn diese 0,35 von Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (*strukturelle Komponente*). Für die Länder ist eine strukturelle Neuverschuldung unzulässig.

Die nähere *Ausgestaltung für den Haushalt des Bundes* regelt Art. 115 GG: Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der konjunkturell und strukturell zulässigen Kreditobergrenze werden danach auf einem Kontrollkonto erfasst. Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 v. H. im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Eine Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen bedarf eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestags, der mit einem Tilgungsplan zu verbinden ist. Näheres regelt ein Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG, das sog. Art. 115-Gesetz.

Die nähere *Ausgestaltung für die Haushalte der Länder* regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen, wobei ihnen die strukturelle Neuverschuldung untersagt bleibt.

Zwar ist die Schuldenbremse nach der *Übergangsregelung* in Art. 143 d Absatz 1 GG erstmals ab 2011 anzuwenden. Die zwingende Einhaltung wird von den Ländern aber erst ab 2020 verlangt, wobei diese ihre Haushalte so aufstellen müssen, dass die Vorgaben im Jahr 2020 auch erfüllt werden. Der Bund muss spätestens ab 2016 die neu gesetzten Grenzen einhalten.

bremse erzwungene Konsolidierungsbedarf auf ca. 37 Mrd. Euro belaufen – ohne Einrechnung der in den Koalitionsverhandlungen beschlossenen steuerpolitischen „Wohltaten“.

• Ein im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erarbeitetes und im Juni dieses Jahres vorgelegtes Forschungsprojekt des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) zur „Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung“ zeigt außerdem, welches Konsolidierungserfordernis in den Länderhaushalten in Rede steht. Nach dieser Studie summiert sich der Konsolidierungsbedarf der 16 Länder und Stadtstaaten auf rund 27 Mrd. Euro. Allein für Nordrhein-Westfalen wird das Strukturdefizit, das das Land bis 2020 auf Null senken muss, mit 5,6 Mrd. Euro beziffert.

Auch schon vor Ablauf der Übergangsfristen entfaltet die neue Schuldengrenze damit Vorwirkungen. Grundsätzlich gilt, dass die Länderhaushalte schon im Vorfeld des Fristablaufs so aufzustellen sind, dass zum Stichtag den Anforderungen der Schuldengrenze genügt wird. Länder und Stadtstaaten, die Konsolidierungshilfen erhalten, wie Bremen, Berlin, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Saarland sind außerdem zu einem vollständigen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits in 10 %-Schritten von 2011 an verpflichtet, sofern sie nicht die ihnen gewährten Hilfen aufs Spiel setzen wollen.

Gegenwärtig wird über die Höhe des Konsolidierungsbedarfs in Berlin noch intensiv debattiert und gestritten. Zurzeit ist noch nicht klar, wie konjunkturell und strukturell bedingte Defizite „auseinander“ gerechnet werden. So gibt es unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren, mit deren Hilfe konjunkturellbedingte Defizite oder Überschüsse abgeschätzt werden können. So wird beispielsweise das RWI-Verfahren, welches sich an die Berechnungsmethodik der EU-Kommission anlehnt, von zahlreichen Ländervertretern kritisiert. Sie verlangen, dass jedenfalls bundesseitig veranlasste, künftige Steuersenkungen aus ihrem strukturellen Defizit herausgerechnet werden müssen. Auch bei Berücksichtigung dieser Komponenten darf der Konsolidierungsbedarf in den Länderhaushalten allerdings nicht als gering eingeschätzt werden.

Keine Verschiebebahnhöfe zu Lasten der Kommunen!

Auf Landesebene muss sichergestellt werden, dass die Länder den wachsenden Konsolidie-

rungsdruck in den eigenen Haushalten nicht einfach an die Kommunen und damit an das letzte und unter Autonomiegesichtspunkten schwächste Glied weiterreichen, d. h. ihre Verschuldung nicht abbauen, sondern lediglich auf die kommunale Ebene wegdrücken.

Die Kommunen selbst sind (ebenso wie die Sozialversicherungsträger) aus verschiedenen Gründen nicht in die Regelungen zur Schuldenbremse einbezogen worden:

- Es hätte erhebliche administrative Schwierigkeiten bedeutet, die Verschuldung der Kommunen bei Aufstellung und Bewirtschaftung des Landeshaushalts zu berücksichtigen, ohne gleichzeitig massive Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung in Kauf zu nehmen. Mit einer Berücksichtigung kommunaler Defizite schon bei der Haushaltsaufstellung wären inhaltlich als auch zeitlich kaum erfüllbare Informationsanforderungen verbunden gewesen.
- Erschwerend trat hinzu, dass das kommunale Haushaltsrecht von vornherein gänzlich anders gestrickt ist als das herkömmliche Haushaltsrecht des Bundes und der Länder. Während die neue Schuldenbremse des Grundgesetzes kameral geprägt ist, hat sich die – zum 1. Januar 2009 bei allen nordrhein-westfälischen Kommunen eingeführte – kommunale Doppik von der Kameralistik weitgehend verabschiedet. Mit dem sogenannten Ressourcenverbrauchskonzept verfolgt sie ein viel umfassenderes Modell zur Begrenzung der Verschuldung und Gewährleistung intergenerativer Gerechtigkeit als die neue Schuldenbremse. Schon jetzt kritisieren namhafte Wissenschaftler, dass die neue Schuldenbremse im Grundgesetz die implizite Verschuldung vollständig ausblendet und verweisen auf die kommunale Doppik als Vorbild für eine bessere und strengere Regelung.

Eine Einbeziehung der kommunalen Haushalte in die Schuldenbremse erschien daher der Föderalismuskommission II zu Recht nicht sinnvoll. Mit dieser Weichenstellung geht allerdings auch das Risiko einher, dass die Länder dieses Schlupfloch nutzen werden, um ihre Verschuldung weitgehend auf die kommunale Ebene zu verlagern.

Schmerzhafter Aufgabenabbau und Deregulierung

Da die Länder ihre Steuereinnahmen selbst nur eingeschränkt beeinflussen können und nicht – wie der Bund – „mal eben“ eine Brennelementesteuer, eine Abgabe auf Flugtickets oder eine Finanztransaktionssteuer kreieren können, werden Konsolidierungsentscheidungen zwangsläufig auch auf der Ausgabenseite zu treffen sein.

Im politischen Leben macht man sich damit nur wenig Freunde. In den Augen der Landes- und Bundespolitik ist der politische Preis, der für schmerzhaftes Einschnitte gegen den massiven Widerstand der betroffenen Gruppen und Fachinteressen gezahlt werden muss, sehr hoch, weshalb nicht selten der Weg in die Verschuldung beschritten wurde.

Wird dieser Weg durch die Schuldenbremse nun verbaut, dann – so eine zentrale Befürchtung der kommunalen Ebene – wird sich der Handlungsdruck andere Ventile suchen. Aus leidiger Erfahrung der Vergangenheit wissen die Kommunen, dass es in diesen Fällen schnell zu einem Verschiebeparkplatz in Richtung der Kommunen kommt. So lassen sich in den Augen der Landespolitik Kürzungen beim großen Ausgabenblock des kommunalen Finanzausgleichs häufig einfacher realisieren als im mühsamen „Klein-Klein“ von Aufgabenkritik und Deregulierung.

Vor diesem Hintergrund ist es sehr zu begrüßen, dass die Landesregierung angekündigt hat, einige der gravierenden Kürzungen der Vergangenheit zurückzunehmen und den Vier-Siebtel-Anteil an der Grunderwerbsteuer wieder in die Verbundgrundlagen einzubeziehen sowie den Konsolidierungsbeitrag zugunsten des Landeshaushalts abzuschaffen. Dies ist ein wichtiger erster Schritt. Mit Blick auf die Schuldenbremse bedarf es allerdings weitergehender Schutzmechanismen, wie die nachfolgenden Ausführungen verdeutlichen:

Vielfältige Wege der Verschuldungsverlagerung

Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass Verschuldung über verschiedenste Wege auf die kommunale Ebene verlagert werden kann. Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich sind nur eine – vergleichsweise offensichtliche – Vorgehensweise. Zu einem Durchreichen von Belastungen an die nordrhein-westfälischen Kommunen kommt es aber auch dann, wenn die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs trotz steigender Aufgabenbelastungen nicht angepasst wird.

Obwohl die Belastung der Kommunen mit den ganz überwiegend staatlich veranlassten Aufgaben und Ausgaben zugenommen hat, sind die Zuweisungen des Landes aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz an die Kommunen bisher nicht entsprechend gestiegen. Auch das Konnexitätsprinzip hat dieses Auseinanderklaffen von verfassungsrechtlichem Anspruch der Kommunen auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung einerseits und Verfassungswirklichkeit

andererseits bisher nicht effektiv verhindern können. Bei sogenannten Altaufgaben, die zum Zeitpunkt der Einführung dieses verfassungsrechtlichen Schutzmechanismus' schon auf die Kommunen verlagert waren, ist der Schutz vielmehr höchst lückenhaft. So werden die nordrhein-westfälischen Städte mit der Explosion der Soziallasten, die zu massiven Verwerfungen in ihren Haushalten führt, weitgehend allein gelassen und müssen miterleben, wie sich Bundes- und Landespolitiker gegenseitig den „Schwarzen Peter“ zuschieben, während die städtischen Haushalte in die Defizite rutschen.

Welche Brisanz diese Fehlkonstruktion unter Geltung der neuen Schuldengrenze entfalten kann, zeigt ein Blick in die erwähnte Untersuchung des RWI. Dieses Institut spricht sich dafür aus, bei den Berechnungen der konjunkturellen Verschuldung der Länder die Ausgabenseite als „nicht konjunktureagibel“ einzuschätzen – mit anderen Worten: Erhöhte Ausgaben werden nicht als Folge konjunktureller Entwicklungen angesehen, weshalb eine hierdurch verursachte Neuverschuldung nicht als konjunkturbedingt qualifiziert und gerechtfertigt werden kann – vereinfacht gesprochen: Eine Kreditfinanzierung aufgrund von erhöhten Ausgaben scheidet aus.

Das bleibt für die Kommunen nicht ohne Folge. Zu den großen Ausgabenblöcken des Landes zählt nun einmal der kommunale Finanzausgleich. Mit Hilfe dieser Zuweisungen sollen Finanzkraft- und Finanzbedarfsunterschiede teilweise ausgeglichen und damit auch einer erhöhten Belastung der Städte und Gemeinden in Folge von hohen Soziallasten Rechnung getragen werden. Ungeachtet der auch unabhängig von der Konjunktur rasant steigenden Ausgaben z.B. bei der Jugendhilfe oder der Grundsicherung im Alter reagieren viele Sozialausgaben auf konjunkturelle Schwankungen – eine sachgerechte Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs hat dies zu berücksichtigen. Daher ist zu bemängeln, wenn sämtliche Ausgaben der Länder als „nicht konjunktureagibel“ eingeschätzt werden.

So heißt es denn auch im RWI-Projektbericht, dass bei den „Arbeitsmarktausgaben“ zwar signifikante Konjunkturreffekte angenommen würden, diese aber nahezu ausschließlich den Bund, die Sozialversicherungen und die Kommunen träfen. Da die Länder zumindest nicht direkt an diesen konjunkturagiblen Ausgaben beteiligt seien, könne man davon ausgehen, dass der Haushalt eines Landes insgesamt lediglich auf der Einnahmenseite konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt sei. Dass Arbeitsmarktausgaben womöglich auf kommunaler Ebene zu konjunkturbedingten Mehr- oder Minderausgaben führen,

wird also vollständig ausgeblendet (Seite 32 des Projektberichts). Fährt man in der Lektüre fort, dann wird das Dilemma der Kommunen allzu deutlich, weshalb der Bericht an dieser Stelle im Wortlauf wiedergegeben werden soll:

„Im Zusammenhang mit der Identifizierung von konjunkturbedingten Aufgaben der Länder stellt sich die Frage, ob bei den Kommunen konjunkturbedingt bestimmte Ausgaben steigen, die für einen Druck auf die Höhe der Verbundmasse [und damit höhere Finanzausweisungen im kommunalen Finanzausgleich, Anm. d. Verf.] der Länder sorgen. Also konkret: Führen aufgrund eines konjunkturellen Abschwungs steigende Ausgaben der Kommunen dazu, dass indirekt auch die Ausgaben der Länder steigen, weil diese den Kommunen einen höheren Anteil der Steuereinnahmen zur Verfügung stellen müssen? [...] Von Seiten der Kommunen wird beklagt, dass die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise gestiegenen Ausgaben – insbesondere im Sozialbereich – nur zum Teil durch den Bund ausgeglichen werden und dass ihre Haushalte durch diese Ausgaben zunehmend belastet werden. [...] Mit diesem Argument üben die Kommunen Druck auf die Länder aus, die konjunkturbedingten höheren Ausgaben durch eine Erhöhung der Verbundquote und damit durch höhere Mittelzuweisungen zu kompensieren. Es greift allerdings in keinem der länderspezifischen kommunalen Finanzausgleichssysteme ein Automatismus, der die Ausgaben eines Landes über diesen Kanal steigen ließe. Im Gegenteil: Die Länder legen in der Regel zunächst das Volumen der Zweckzuweisungen fest und definieren dann – in Abhängigkeit ihrer eigenen Finanzlage – als Restgröße die Summe, die für die Schlüsselzuweisungen zur Verfügung steht [...]. Die Länder verfügen damit über einen erheblichen Freiheitsgrad bei der Festlegung ihrer Zuweisungen an die Kommunen, auch wenn dieser Freiheitsgrad in einzelnen Ländern durch Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte eingeschränkt ist. Konjunktur bedingt steigende Ausgaben der Kommunen beeinflussen die Konjunkturkomponente eines Landeshaushalts daher eher nicht symmetrisch.“

Im Klartext: Obwohl es konjunkturbedingt Mehrbelastungen der Kommunen gibt (z. B. im Sozialbereich) haben diese auch in der Vergangenheit nicht zu höheren Zuweisungen an die Gemeinden geführt. Die Kommunen sind vielmehr mit den rasant gestiegenen Soziallasten allein gelassen worden, obwohl die kostenrelevanten Entscheidungen über Aufgabenumfang und Standards der Aufgabenwahrnehmung ganz überwiegend nicht auf kommunaler Ebene getroffen werden.

Staatlicherseits verursachte Überschuldung wird damit auf kommunale Schultern verlagert. Diese müssen für die unterlassenen Konsolidierungsentscheidungen auf Bundes- und Landesebene mit einem Mehr an kommunalen Schulden und gravierenden Einschnitten im Bereich der ihnen noch verbleibenden freiwilligen Aufgaben reagieren.

Schutzmechanismus zugunsten der Kommunen erforderlich

Zwar schützt Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz den Kern des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, was eine Aushöhlung dieser Garantie eigentlich verbietet und den Kommunen auch in schwierigen Zeiten die Wahrnehmung eines Mindestmaßes freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben garantieren sollte.

Bis dato war die Landespolitik allerdings nicht bereit, dieses „kommunale Existenzminimum“ auch de facto und unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes anzuerkennen. Vielmehr wird auf die schwierige Finanzlage des Landes abgestellt und es werden Vergleiche der Landes- und Kommunalverschuldung vorgenommen (s. auch Seite 26 ff.). Mit diesen Relativierungen wird – anstatt das Schlupfloch der Lastenverschiebung auf die Kommunen zu schließen – darauf abgezielt, öffentliche Verschuldung auf möglichst viele und eben auch kommunale Schultern zu verteilen. Auch die EU-Defizit-Kriterien können dies nicht wirksam verhindern (s. Kasten). Die Gefahr, dass auf diesem Weg ernsthafte Konsolidierung unterbleibt, Verschuldung lediglich umverteilt wird und Verschuldungsgrad und -verantwortung intransparent werden, ist enorm. Von einem nur auf dem Papier stehenden Finanzierungsanspruch allein können die Kommunen aber nicht leben!

Die Kommunen benötigen daher einen Schutzmechanismus, durch den verhindert wird, dass die Länder – statt den unbequemen Weg des Aufgabenabbaus und der Deregulierung einzuschlagen – den kommunalen Finanzausgleich und die Zuweisungen an die Kommunen als Dispositionsmasse zur Einhaltung der Verschuldungsgrenze einsetzen und damit Verschuldung verlagern.

In der Diskussion um die Umsetzung der Schuldenbegrenzung in Nordrhein-Westfalen haben sich die Kommunen und ihre Vertreter dafür eingesetzt, den in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vielfach anerkannten Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung im Sinne einer absoluten Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung in der Landesverfassung ausdrück-

EU-Defizit-Verfahren verhindert Verschiebepolitik

Die Befürchtungen, dass es infolge der Schuldenbremse zu einem vermehrten Wegdrücken von Verschuldung auf die kommunale Ebene kommen wird, lassen sich nicht unter Verweis auf die EU-Defizit-Kriterien entkräften. Zwar werden die kommunalen Schulden im Rahmen eines Defizitverfahrens der EU mitgezählt, was auch eine entsprechende Mithaftung des jeweiligen Landes begründen kann, allerdings ist die Haftungshöhe des betreffenden Landes entscheidend davon abhängig, wie hoch die Finanzierungsdefizite der anderen Länder sind. So zahlen die Länder im Verhältnis zum Bund ohnehin nur 35 % der von der EU verhängten Sanktionszahlungen. Die interne Aufteilung zwischen den Ländern richtet sich außerdem zu 35 % nach der Einwohnerzahl und zu 65 % nach dem Anteil des jeweiligen Landes am Finanzierungsdefizit der Länderebene insgesamt.

Diese Regelung kann die Kommunen daher nicht vor einem Abwälzen von Verschuldung schützen. Im Gegenteil besteht eine politische Anreizkomponente für die Landespolitik, für die Haftung nicht selbst, d.h. wegen Verantwortung für den Landeshaushalt, sondern nur wegen der Mithaftung für Defizite anderer, d.h. hier der kommunalen Gebietskörperschaften, politisch verantwortlich zu sein.

lich und ohne Begrenzung durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes zu verankern. Auch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern, die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder zu umgehen noch auszuhöhlen und sehen in der Verlagerung von Verschuldung auf Kommunen und Sozialversicherungsträger einen zentralen Gefahrenpunkt.¹⁹

Der noch im Dezember 2009 in das parlamentarische Verfahren eingebrachte Gesetzentwurf zur Änderung der Nordrhein-Westfälischen Landesverfassung, wonach „die in Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 bis 3 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland festgelegten Regelungen und Ausnahmen zur Begrenzung der Kreditaufnahme Bestandteil [der] Verfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht“ werden sollten,

¹⁹ Jahresbericht 2010 des Landesrechnungshofs NRW, Landtags-Drucksache 15/14 vom 28. Juni 2010, S. 97.

enthielt leider keinen entsprechenden Schutzmechanismus und auch noch keine Aussage zur Handhabung der verbleibenden Verschuldungsmöglichkeiten auf Landesebene. Dies war der damaligen Opposition im Landtag zu wenig, weshalb der Gesetzentwurf Ende März mangels Zustandekommens der notwendigen Zweidrittelmehrheit in dritter Lesung scheiterte.

Durch die vorerst unveränderte Fortgeltung des bisherigen Landesverfassungsrechts entsteht noch kein rechtlicher Widerspruch zu den Vorgaben des Grundgesetzes – jedenfalls bis Ende 2019. Über die Frage, welche Rechtsfolgen eintreten, wenn zu diesem Zeitpunkt immer noch keine Anpassung erfolgt ist, gehen die Meinungen der Verfassungsrechtler zwar auseinander, in jedem Fall kämen die neuen Regelungen der Schuldenbremse aber trotz des entgegenstehenden Wortlauts der Landesverfassung zur Anwendung. Die Rechtslage in Hessen, das seine Verfassung auch nach der Haushaltsrechtsreform 1967/1969 bisher nicht geändert hat, zeigt, dass zwingende Vorgaben des Bundesrechts in jedem Fall einzuhalten sind. Da die Landesverfassungen aber auch „Ausdruck der eigenen Staatlichkeit der Länder“ sind, haben namhafte Verfassungsrechtler – zuletzt in der im Landtag Nordrhein-Westfalen durchgeführten Sachverständigenanhörung – empfohlen, die wesentlichen Grundzüge des neuen Staatsschuldenrechts in der Landesverfassung zu verankern. Für den nordrhein-westfälischen Verfassungsgeber bestünde dann die Möglichkeit, sich eindeutig zum Schutz der kommunalen Finanzausstattung zu bekennen.

3. Die Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) in Nordrhein-Westfalen²⁰

Der Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren ist in den letzten Jahren zu einem Schwerpunktthema in den Kommunen geworden. Schon mit dem Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (TAG), das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten war, sollten bis zum Jahre 2010 für 20 % der unterdreijährigen Kinder Angebote geschaffen werden. Zur Finanzierung des Ausbaus sollten die Kommunen 1,5 Milliarden Euro aus den Einsparungen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im SGB II zum 1. Januar 2005 verwenden. Bereits zu diesem Zeitpunkt hatten die Kommunen darauf hingewiesen, dass damit

keine ausreichende Finanzierungsgrundlage zur Verfügung steht. Weder sind die geschätzten 1,5 Milliarden an Kosten realistisch noch die Höhe der Einsparungen aus der Zusammenlegung der beiden Hilfesysteme im SGB II. Mit dem Krippengipfel am 2. April 2007 wurde die Zielmarke für den Ausbau auf 35 % Bedarfsdeckung erhöht, im weiteren Verlauf des sich anschließenden Gesetzgebungsverfahrens wurde zudem u.a. der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem ersten Lebensjahr im Jahre 2013 eingeführt. Der Bund erklärte sich bereit, sich an den Ausbaukosten über das TAG hinaus mit insgesamt 4 Milliarden Euro zu beteiligen. Nach den Kostenschätzungen des Bundes sollte dieser Betrag etwa einem Drittel der Kosten entsprechen. Über die Finanzierung des „Löwenanteils“ der Ausbaukosten, die restlichen zwei Drittel gab es keine verbindliche Einigung.

Das Kinderförderungsgesetz

Mit dem KiföG, verkündet im Bundesgesetzblatt am 15. Dezember 2008, wurden die bundesrechtlichen Voraussetzungen für den weiteren Ausbau geschaffen. Richtigerweise hat der Bundesgesetzgeber in diesem Gesetz davon abgesehen, die kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zum Ausbau zu verpflichten. Denn nach der Föderalismusreform I ist es dem Bundesgesetzgeber nach Art 84 Absatz 1 verwehrt, den Kommunen Aufgaben zu übertragen.

Folgerichtig hat der Bundesgesetzgeber die Bestimmung des örtlichen Trägers der Jugendhilfe in § 69 Absatz 1 SGB VIII dem Landesgesetzgeber überlassen. „Mit der Bestimmung...“, so die Begründung im Referentenentwurf zum KiföG, „...durch die Länder kommt auch für die Umsetzung bundesrechtlich geregelter Aufgaben das Konnexitätsprinzip im Verhältnis von Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften voll zum Tragen.“ In der Gesetzesbegründung taucht dieser Passus dann allerdings nicht mehr auf. Die Länder hatten im Gesetzgebungsverfahren noch versucht, die Neuregelung der Zuständigkeitsbestimmung zu verhindern, es blieb allerdings bei der Regelung, dass die Länder die zuständigen Träger der Jugendhilfe zu bestimmen haben.

Streit um die Konnexitätsrelevanz

Bislang hat kein einziges Land die Konnexitätsrelevanz der bundesrechtlichen Vorgaben anerkannt. Zur Begründung führen die Länder in der Regel an, dass die Regelungen des KiföG keine neuen Aufgaben beinhalteten, sondern lediglich bestehende Aufgaben konkretisierten und

²⁰ Von Bianca Weber.

im übrigen die Länder sich bereits ausreichend an der Finanzierung beteiligen würden. Eine Zuständigkeitsbestimmung sei nicht notwendig, da in den allermeisten Landesausführungsgesetzen die Kommunen schon immer als Träger genannt seien. Diese unter der Geltung des „alten § 69 SGB VIII“ rein deklaratorische Bestimmung der Träger in den Landesausführungsgesetzen würde nun konstitutive Wirkung entfalten. Die Auslösung von Konnexitätsfolgen sei damit jedoch nicht verbunden. Diese Rechtsauffassung ist bislang nicht gerichtlich überprüft worden.

Das nordrhein-westfälische Landesrecht wies allerdings die Besonderheit auf, dass das Landesausführungsgesetz bislang keine (deklaratorische) Bestimmung der Kommunen als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe enthielt. Das Ausführungsgesetz bestimmte lediglich die Landschaftsverbände als überörtliche Träger der Jugendhilfe. Diese Lücke schloss der Landesgesetzgeber durch Verabschiedung des § 1a AG KJHG NRW, der am 11.11.2008 in Kraft trat und nunmehr die Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmte. Aber auch in NRW sah das Land keinerlei Veranlassung, die Konnexitätsrelevanz der Umsetzung des KiföG anzuerkennen.

Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof in Münster

Insgesamt 20 Mitgliedsstädte des Städtetages Nordrhein-Westfalen, eine Mitgliedsstadt des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen und zwei Kreise haben in der Folge Kommunalverfassungsbeschwerden bezüglich der Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen, namentlich gegen das Gesetz zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AK-KJHG) vom 28. Oktober 2008 (GVBl NRW 2008, S. 644) eingelegt.

Die Kommunalverfassungsbeschwerden richten sich gegen die durch § 1a Abs. 1 Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AK-KJHG) vorgenommene Übertragung der Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe nach Maßgabe des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403) auf die Kommunen, weil hierdurch das Konnexitätsgebot des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen (LV NRW) verletzt ist, nachdem eine gleichzeitige Regelung über den finanziellen Belastungsausgleich seitens des Landes nicht getroffen wurde.

Nachdem mittels einer Verfassungsänderung im Juni 2004 das strikte Konnexitätsprinzip in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung verankert wurde und damit ausweislich der Begründung des Gesetzes sichergestellt werden sollte, dass die Kommunen zukünftig vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt werden, kommt dem beim Verfassungsgerichtshof in Münster anhängigen Rechtsstreit grundsätzliche Bedeutung zu. War es doch bei der Einführung des strikten Konnexitätsprinzips erklärtes Ziel, zu mehr Transparenz und zu einer Schärfung des Kostenbewusstseins beizutragen und damit den Gesetzgeber zu veranlassen, die finanziellen Folgen einer Aufgabenübertragung oder -veränderung stärker in den Blick zu nehmen.

Die Umsetzung des KiföG bedeutet nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände ohne Zweifel eine wesentliche Belastung der betroffenen Kommunen. Dabei beziehen sich die zusätzlichen Ausgaben insbesondere auf folgende Regelungen im KiföG:

- Erweiterung der Bedarfskriterien gemäß § 24 Abs. 3 SGB VIII als objektiv-rechtliche Verpflichtung zur Schaffung von Plätzen
- Einführung eines Rechtsanspruchs auf Förderung in einer Tageseinrichtung oder Kindertagespflege für einjährige Kinder ab dem 1. August 2013
- Pflicht zur Übernahme der hälftigen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge gemäß § 23 Abs. 2 SGB VIII

Dass es sich bei der Einführung eines flächendeckenden Betreuungsanspruchs für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr durch das KiföG um eine neue Aufgabe handelt, wird bereits aus der Begründung des Gesetzesentwurfs deutlich. Hier heißt es nämlich: „Es ist eine große gesellschaftspolitische Aufgabe, die Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern und die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben zu verbessern. Das derzeitige Förderangebot für Kinder ist unzureichend und muss quantitativ und qualitativ ausgebaut werden... Berücksichtigt man die Wünsche der Eltern und die Betreuungssituation in anderen europäischen Ländern, so bedarf es einer deutlichen Veränderung in Deutschland hin zur Schaffung eines hochwertigen Betreuungsangebotes für 35 % der Kinder unter drei Jahren im Bundesdurchschnitt“.

Auch im Hinblick auf die erhebliche Erweiterung der Bedarfskriterien im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Betreuungsplätzen für Un-

Erstes NRW-Urteil zum Konnexitätsprinzip

Nachdem in Nordrhein-Westfalen Anfang 2008 eine grundlegende Kommunalisierung der Umwelt- und Versorgungsverwaltung durchgeführt worden ist, hatten zahlreiche Städte, Kreise und Landschaftsverbände unter Verweis auf die Konnexitätsregeln gegen die unzureichende Kostenerstattung geklagt. Seit dem 23. März 2010 liegt nun die erste Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen zu dem 2004 in der Landesverfassung verankerten strikten Konnexitätsprinzip vor.

Die neue Verfassungsregelung, so die Richter, verlange, dass sich der Gesetzgeber über die finanziellen Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen auf die Gemeinden und Gemeindeverbände klar werde und seine Entscheidungsgrundlagen insbesondere zum Schutz der Kommunen, transparent mache. Der aufgabenübertragende Gesetzgeber sei insoweit an die zentralen von ihm selbst gesetzten Maßstäbe des Konnexitätsausführungsgesetzes gebunden. Allerdings könnte der Gerichtshof lediglich prüfen, ob der Gesetzgeber diese „grundsätzliche verfassungsrechtliche Bindung an das Ausführungsgesetz verkannt“ habe.

Vor diesem Hintergrund und „unter den gegebenen Umständen, unter denen verfassungsrechtliches Neuland über die konkreten Anforderungen des Konnexitätsprinzips“ betreten werde, werde die Kostenfolgeabschätzung den verfassungsrechtlichen Anforderungen „noch gerecht“. Sie lasse die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen „noch ausreichend erkennen“ und erlaube „eine grobe Nachvollziehbarkeit der Ansätze“.

Das genüge derzeit vor allem deshalb verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil der Gesetzgeber ohnehin zu einer Überprüfung seiner Ansätze und gegebenenfalls zur Selbstkorrektur – aufgrund der Evaluation der Kostenfolgeabschätzung im Vergleich zur tatsächlich eingetretenen Kostenentwicklung – verpflichtet sei.

Künftig sei der Gesetzgeber bei Regelung konnexitätsrelevanter Sachverhalte jedoch gehalten, sich an den vom Verfassungsgerichtshof näher konturierten verfassungsrechtlichen Vorgaben zu orientieren und seine unter grundsätzlicher Beachtung des Konnexitätsausführungsgesetzes ermittelten Kostenansätze nicht nur grob, sondern im Einzelnen nachvollziehbar offenzulegen.

Obwohl damit die Zweifel an der bisherigen Kostenfolgeabschätzung im Urteil deutlich „durchscheinen“, ist den Kommunen damit in der Praxis allerdings noch nicht viel geholfen. Im Ergebnis geht das aufwändige „Verhandlungskarussell“ lediglich von vorne los: In fünf Arbeitsgruppen werden erneut alle Daten für die Kostenfolgeabschätzung und zur tatsächlichen Kosten- und Fallzahlentwicklung gewälzt, gewürdigt und (unterschiedlich) gewertet. Bisher ist der Landesgesetzgeber nicht bereit, eine jedenfalls auf den Zeitpunkt der Urteilsverkündung rückwirkende Korrektur der Kostenerstattung vorzunehmen. Zeitliche Verzögerungen in diesem mühsamen Prozess der Kostenfolgeabschätzung würden demnach zulasten der kommunalen Haushalte gehen. Von einem befriedigenden Abschluss dieses Verfahrens kann daher bisher noch nicht gesprochen werden.

terdreijährige sowie die Einbeziehung der hälftigen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge handelt es sich um zumindest stark erweiterte Aufgaben, die ebenfalls grundsätzlich konnexitätsrelevant sind. Entscheidend ist hier, dass sich durch KiföG letztlich in nicht unerheblichem Maße die Modalitäten der Wahrnehmung der Aufgaben durch die Kommunen ändern. Das Ausführungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zum Kinderförderungsgesetz des Bundes, mit dem das Land die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt, verstößt damit nach Auffassung der Beschwerdeführer gegen das in Art. 78 LV NRW verankerte Konnexitätsprinzip. Hier heißt

es nämlich: „Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen...“. Dass es sich vor-

liegend auch um eine wesentliche Belastung der kommunalen Aufgabenträger handelt, ist nicht von der Hand zu weisen.

Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes in Münster wird mit großer Spannung erwartet. Nach der mündlichen Verhandlung am 7. September 2010 haben die kommunalen Spitzenverbände die Hoffnung, dass der Verfassungsgerichtshof die Sichtweise der Kommunen teilen und die Konnexitätsrelevanz der Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes auf Landesebene bestätigen könnte. Die Kommunen in NRW erhoffen sich mit dem Urteil eine grundlegende Entscheidung zu den landesrechtlichen Anforderungen bei der Umsetzung von bundesrechtlich geregelten Aufgabenveränderungen nach Einführung des Durchgriffsverbotes im Grundgesetz. Die Umsetzung des KiföG ist der erste bedeutende Fall, an dem sich zeigen muss, ob die Schutzvorschrift des Grundgesetzes, die als großer Erfolg für die Kommunen in der Föderalismusreform I dargestellt wurde, im Zusammenwirken mit den Konnexitätsregelungen in den Ländern die Kommunen auch tatsächlich schützt. Daher wird die Entscheidung auch über die Landesgrenze hinweg von Interesse sein.

4. Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements²¹

Das Gemeindehaushaltsrecht und die Kommunalaufsicht sollen die Kommunen bei einer nachhaltigen Haushaltsführung und notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen unterstützen. So ist es im aktuellen Koalitionsvertrag formuliert²². Vorgaben und Erlasse, die einem nachhaltigen Wirtschaften in der Vergangenheit entgegenstanden, sollen weiterentwickelt werden. Die Evaluation des NKF verlange dabei Änderungen, die den Kommunen bei notwendigen Aufwendungen und beim Jahresabschluss neue Optionen ermöglichen. Dabei müsse die Beratungsfunktion der Kommunalaufsicht stärker betont und verbessert werden.

Seit Anfang Juni 2009 liegt dem Innenministerium eine umfangliche Stellungnahme des Städtetages vor²³. Auch in der Phase der Einführung

des NKF hatten sich die kommunalen Spitzenverbände in gemeinsamen Stellungnahmen bereits mehrfach zu Wort gemeldet und Kritikpunkte und Anregungen vorgetragen. Neben Detailfragen zur Änderungen im Regelwerk (z. B. Dynamisierung der Ausgleichsrücklage, Flexibilisierung der Frist aus § 95 Abs.3 Satz 2 GO NRW und einzelner Änderungen der GemHVO) gibt es auch eine Reihe sehr grundsätzlicher Vorschläge und Anregungen des Städtetages zur Überarbeitung des NKF-Gesetzes. Dazu gehören:

- Änderungen der GO zur Sicherung des Haushaltsausgleichs,
- Einführung geeigneter Maßnahmen und Regelungen zur Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit von überschuldeten Kommunen,
- die Verschiebung des Stichtages für die erstmalige Aufstellung des Gesamtabchlusses,
- die eindeutige Klärung der Konsequenzen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes und des Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrGMOG),
- die Prüfung der Anforderungen der Finanzstatistik,
- die Neufassung des Kreditbegriffs in § 86 GO.

Bericht der Landesregierung über die Evaluierung des NKF

Im Juli 2010 hatte die damalige Landesregierung den Bericht über die Evaluierung des NKF vorgelegt²⁴. Danach sind mit dem Zuwachs an Transparenz über das haushaltswirtschaftliche Geschehen in den Kommunen auch neue Fragestellungen und Konfliktfelder entstanden. So lasse die Abbildung des tatsächlichen Werteverzehrs beim kommunalen Vermögen (Abschreibungen auf der Grundlage der Nutzung vor Ort) und die Abbildung der bestehenden Verpflichtungen für kommunale Beamte (Pensionsrückstellungen) viele das NKF subjektiv als neue aktuelle Belastung empfinden. Die Überschuldung von Kommunen werde erstmals durch das NKF thematisiert. Da die neuen Steuerungsinstrumente in der ersten Phase (Einführung des NKF 2005 bis 2009) kaum konsequent und umfassend genutzt wurden, mache sich Enttäuschung und Reformmüdigkeit breit. Trotz stets wiederholter Mahnung, dass das NKF nicht allein ein neues Buchungssystem sei und auch beste-

²¹ Von Dr. Birgit Frischmuth.

²² NordrheinWestfalen 2010-2015, Gemeinsam neue Wege gehen, Koalitionsvertrag zwischen NRWSPD und Bündnis 90/ Die Grünen NRW, 960 ff.

²³ Gemäß § 10 Abs. 1 des NKF-Einführungsgesetzes sind die Auswirkungen der Vorschriften über eine Haushaltswirtschaft nach den Regeln der doppelten Buchführung nach einem Einführungszeitraum von vier Jahren nach In-Kraft-Treten des Gesetzes durch den Landesgesetzgeber unter Mitwirkung der Spitzenverbände der Kommunen zu überprüfen.

²⁴ Landtag NRW, Vorlagen-Nr. 15/24; Nach § 10 Abs. 2 des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. November 2004 hatte die Landesregierung dem Landtag bis zum 31. Dezember 2009 über das Ergebnis der Überprüfung des Gesetzes zu berichten.

hende örtliche Haushaltsdefizite nicht zu beseitigen vermag, werde diese Erkenntnis vielen Kommunen erstmals im Rahmen der Umstellung in der Fläche bewusst und habe plötzlich unter anderem auch Ablehnung hervorgerufen. Der weitere Reformerfolg bedarf daher eines nachhaltigen Engagements einer Vielzahl von lokalen Akteuren, die den Reformprozess konsequent weiter vorantreiben.

Optimierungsbedarf beim Haushaltsrecht wird von Seiten der Berichterstatter bei der Ausgleichsrücklage, der Frist zur Feststellung des Jahresabschlusses gesehen. Zudem sollten neben zahlreichen redaktionellen Verbesserungsvorschlägen auch die bundesrechtlichen Änderungen nach dem Steuergesetz 2008 und dem Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz 2009 sowie dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz 2009 einbezogen werden.

Der kommunale Gesamtabchluss ist nicht Gegenstand des Berichtes.

Beschluss des Vorstandes des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Der Vorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen hat sich zuletzt in seiner 278. Sitzung am 3. Februar 2010 in Köln mit Fragen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements befasst. In seinem Beschluss betonte der Vorstand, dass die seit langem offenkundigen Fehlentwicklungen

der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen über das NKF mit aller Deutlichkeit dokumentiert werden. Es wurde betont, dass das Land sich zwingend der dramatischen Finanzlage seiner Kommunen und insbesondere der Städte annehmen muss.

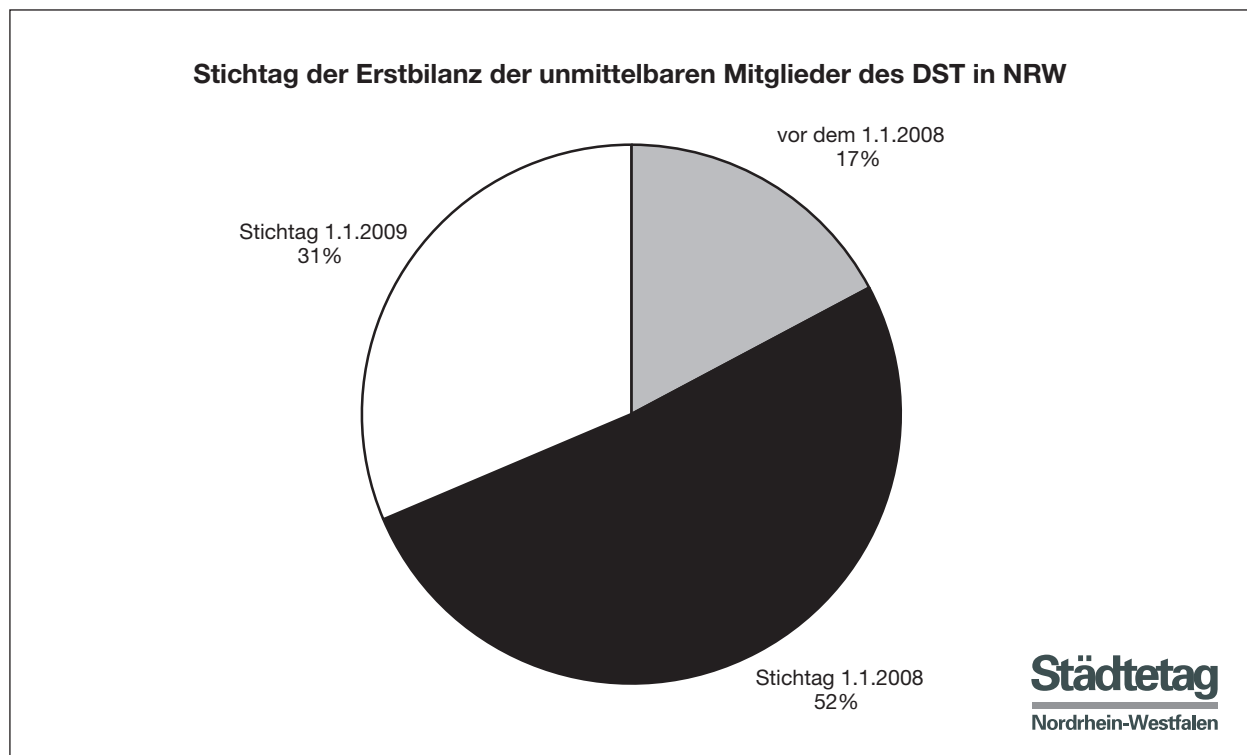
Zum Stand der Umstellung

Eine Erhebung des Städtetages im Juni 2010 hat ergeben, dass alle Großstädte in NRW auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen umgestellt sind. Davon haben 69 % zum 1.1.2008 bzw. bereits davor ihre Erstabrechnung erstellt. Drei Mitgliedsstädte hatten bis zum Juni 2010 jedoch noch keine Erstabrechnung vorgelegt (s. Grafik unten).

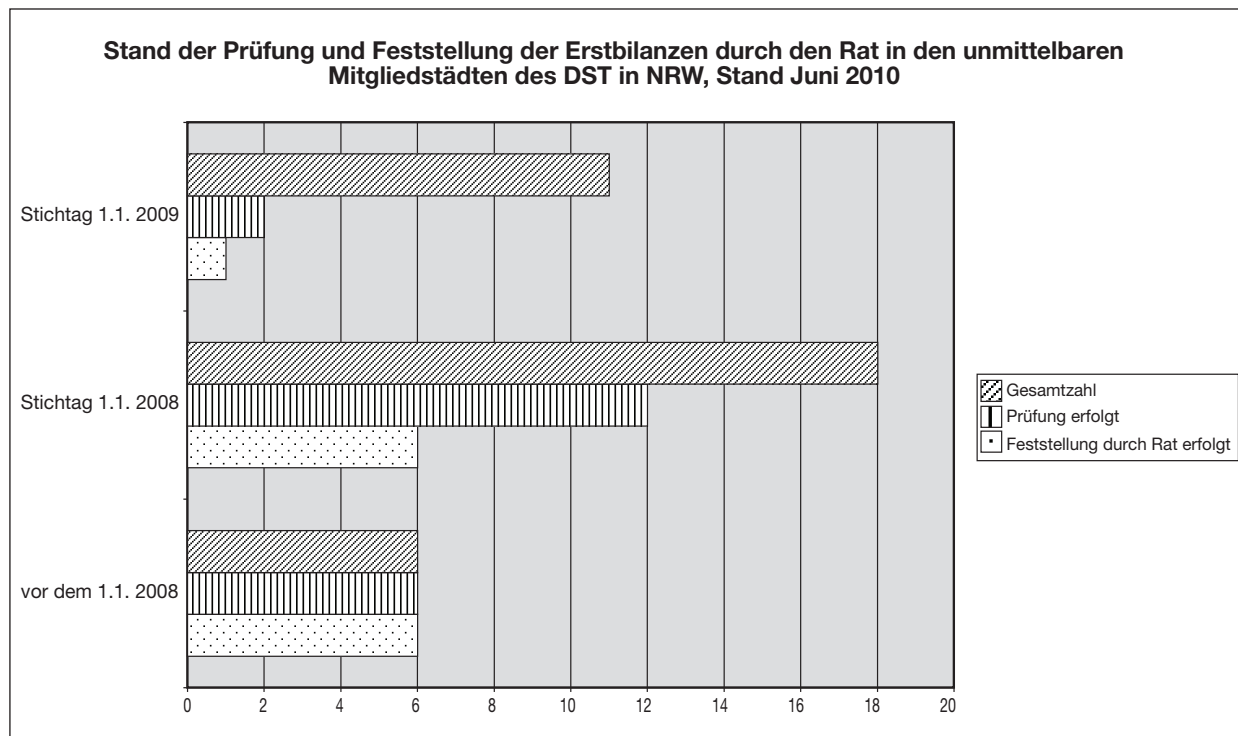
Unter Steuerungsaspekten sind hohe zeitliche Verzögerungen bei der Prüfung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen problematisch, da die ersten Jahresabschlüsse analog bis zu mehreren Jahren verzögert vorgelegt werden können. Entsprechend stehen die Bilanzen auch nicht als Informationsbasis für die Haushaltsplanung des auf dem Bilanzstichtag folgenden Haushaltsplanungsprozesses zur Verfügung. Entsprechend werden die vergangenheitsbezogenen Daten für Planungs- und Steuerungszwecke nicht genutzt, was zu Akzeptanzproblemen führen wird.

So ist es durchaus auch bedenklich, dass die Erstabrechnung bisher nur bei 37 % der nordrhein-

Übersicht 11



Übersicht 12



westfälischen Mitglieder des Städtetages festgestellt ist. Durchgängig geprüft und festgestellt durch den Rat sind Erstbilanzen bisher offensichtlich ausschließlich in Großstädten, die einen Stichtag vor dem 1. Januar 2008 gewählt hatten (s. Grafik oben). Die überörtliche Prüfung der Erstbilanz hat inzwischen in immerhin 9 Mitgliedsstädten stattgefunden.

Änderungen in der Haushaltswirtschaft

Wesentliches Ziel der Reform ist eine Veränderung der Steuerung des Ressourceneinsatzes. 54 % der Großstädte in NRW weisen inzwischen in ihren Haushaltsplänen Ziele und Kennzahlen für die gesamte Verwaltung aus. Ein weiteres Drittel gibt an, sukzessive Ziele und Kennzahlen in die Haushaltspläne aufzunehmen bzw. in ausgewählten Bereichen inzwischen auf entsprechende Kennzahlen zurückzugreifen (siehe Übersicht 13 Seite 50).

Die Budgetierung war bei den Großstädten Nordrhein-Westfalens auch vor der Umstellung auf die Doppik in zwei Dritteln gängige Praxis. Die Koppelung der Budgetierung an ein Bonus- bzw. Malussystem ist allerdings bisher nur in Ausnahmefällen gegeben.

Die Arbeit mit geschlechterbezogenen Daten bei der Budgetierung bzw. auch im Rahmen der Haushaltspläne wurde uns von keiner nordrhein-westfälischen Stadt mitgeteilt.

Erfahrungen mit sogenannten Bürgerhaushalten liegen bisher in 4 Großstädten vor.

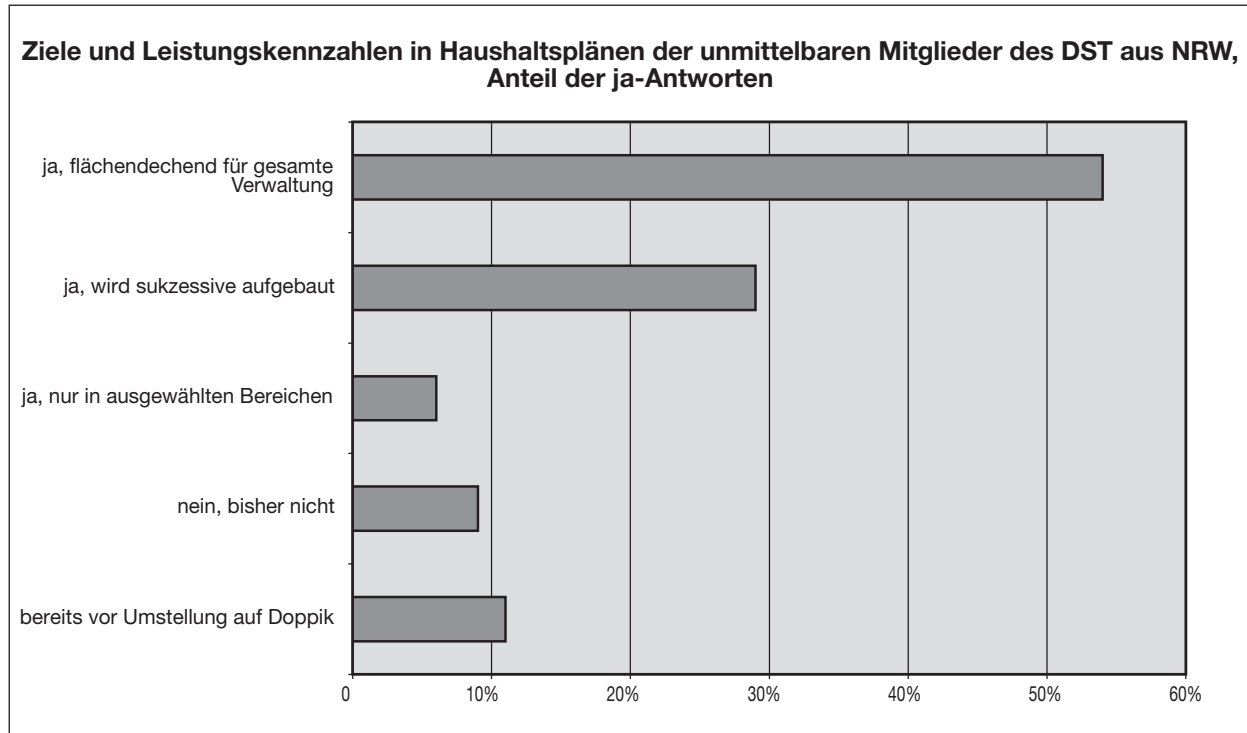
Ein konsolidierter Gesamtabschluss für den „Konzern Kommune“ liegt nach Stand Juni 2010 in keiner nordrhein-westfälischen Großstadt vor. In einer Stadt ist jedoch die Pilotierung erfolgt. In 10 Städten ist der Gesamtabschluss in 2010 geplant, weitere 4 Mitgliedsstädte planen ihn für 2011. Mindestens jede zweite Stadt machte keine konkreten Angaben, wann der Gesamtabschluss vorgelegt wird.

Probleme

In unserer Erhebung im Juni 2010 wurde die Frage nach den Problemen bei der aktuellen Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens offen, d.h. ohne die Vorgabe von Antwortvarianten formuliert. In den eingegangenen Rückmeldungen, die Mehrfachnennungen enthielten, fanden sich insbesondere folgende Problemnennungen:

- Mangelnde Akzeptanz seitens Politik und Verwaltung (23 %)
- Instrumente der Doppik sind nicht handhabbar/nur bedingt geeignet (17 %).
- Hoher Aufwand (14 %)
- Haushaltsausgleich wird (zusätzlich) erschwert/ingeschränkt (14 %).

Übersicht 13



- Kritik an landesrechtlichen Regelungen und – Vorgaben (11 %)
- Interkommunale/bundes- und landesweite Vergleichbarkeit sei nicht mehr gegeben (11 %).
- Keine Veränderung der strukturellen und finanziellen Überlastung (9 %)
- EDV technische Probleme (9 %)
- Es gibt in der praktischen Umsetzung keine Veränderung (6 %).
- Haushaltsberatungen sind mit Detailinformationen überfrachtet/intransparent (3 %).

Nutzen

Zur Frage nach Hauptnutzen der aktuellen Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens fanden sich in den Rückmeldungen folgende Hinweise:

- Folgewirkungen/Ressourcenverbrauch werden verdeutlicht (54 %).
- Doppischer Produkthaushalt ist insgesamt transparenter/Transparenz wird erhöht (23 %).
- Die Darstellung des kommunalen Vermögens und der Finanzlage (20 %).
- Produkte, Ziele, Kennzahlen erleichtern die Steuerung (17 %).

- Betriebswirtschaftliches Denken und Handeln wird gefördert (14 %).
- Mehr Informationen (14 %)
- Die intergenerative Gerechtigkeit wird stärker berücksichtigt (6 %).

Keine Angaben zu dieser Frage fanden sich bei rund einem Viertel (26 %) der Rückmeldungen aus den Mitgliedsstädten des Städtetages Nordrhein-Westfalens.

5. Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung²⁵

Das Innenministerium hatte zum 6. März 2009 einen Erlass „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ veröffentlicht²⁶. Der Leitfaden berücksichtigt die mit der Einführung des NKF veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen. Besonders umstritten sind die im Leitfaden enthaltenen Regelungen zu den Personalbudgets und zur Berechnung des genehmigungsfähigen Kreditaufnahmerahmens von Kommunen im Nothaushaltsrecht (§ 82 der Gemeindeordnung NRW).

²⁵ Von Dr. Birgit Frischmuth

²⁶ <http://www.im.nrw.de/bue/292.htm>

Zum Personalbudget

Kommunen dürfen, wenn sie sich in der vorläufigen Haushaltsführung befinden, ausschließlich Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Da es im Beamtenrecht grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf Beförderung gibt, hat diese Regelung in der Vergangenheit zu erheblichen Beförderungsstaus in den Städten geführt, mit allen nachteiligen Folgen für die Motivation der Bediensteten und die Attraktivität einer Beschäftigung in den Stadtverwaltungen. Daher wurde im Jahr 2006 mit der Landesregierung eine Regelung getroffen, die auch diesen Städten ihren personalwirtschaftlichen Handlungsspielraum zurück gegeben hat. Danach kann ein Personalausgabenbudget gebildet werden, das sich aus der Differenz der Personalaufwendungen des Vorjahres und der des Vorvorjahres ergibt, und aus dem heraus Beförderungen vorgenommen werden können. Aber auch die leistungsorientierte Bezahlung und die Opt-out-Zulage für den Bereich der Feuerwehr kann aus diesem Beförderungsbudget bestritten werden.

Seit dem vergangenen Jahr ist die Bildung und Nutzung eines solchen Personalausgabenbudgets für die von Überschuldung bedrohten bzw. bereits überschuldeten Städte nicht mehr möglich. Damit ist in diesen Städten ein personalwirtschaftlicher Stillstand programmiert, den sich gerade diese Städte, die auf die Motivation ihrer Mitarbeiter genauso angewiesen sind wie alle anderen, schlechterdings nicht leisten können.

Der Vorstand des Städtetages NRW hat deshalb in seiner Sitzung am 9. Juni 2010 in Köln gefordert, dass die im Jahr 2006 im Zusammenwirken von Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden erarbeitete Regelung, wonach sich auch Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept durch die Bildung eines Personalausgabenbudgets personalwirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten wie Beförderungen selbst erwirtschaften können, weiter erhalten bleiben. Diese Regelung muss auch von Kommunen genutzt werden können, die von Überschuldung bedroht bzw. bereits überschuldet sind. Denn gerade diese Kommunen sind auf qualifiziertes und motiviertes Personal besonders angewiesen.

Bereinigung des Personalbudgets

In diesem Rahmen sind Mehraufwendungen, die nicht im steuerbaren Einflussbereich der einzelnen Stadt liegen, gesondert zu werten.

Das gilt bspw. für Personalmehraufwendungen, die auf Grund gesetzlicher Regelungen für die Kommunen neu vorgegeben werden (KiBiz). Hier wird durch den Städtetag NRW dringender Anpassungsbedarf des Leitfadens des Innenministeriums NRW zur Haushaltssicherung (vom 6.3.2009) gesehen.

Um Verzerrungen bei der Ausgestaltung der Personalausgabenbudgets zu vermeiden, muss den Städten die Möglichkeit gegeben werden, das Budget um Personalmehraufwendungen zu bereinigen, die auf Grund gesetzlicher Regelungen für die Kommunen neu vorgegeben werden und nicht im steuerbaren Einflussbereich der Kommunen liegen. So ist im Rahmen der Umsetzung des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) das Erfordernis zur Einrichtung von neuen Stellen im zweistelligen Bereich keine Seltenheit. Letztendlich führt dies unstreitig dazu, dass das Personalausgabenbudget erheblich belastet wird bzw. trotz erheblicher Konsolidierungsanstrengungen kein Budget mehr zur Verfügung steht.

Auf Arbeitsebene ist diese Problematik bereits mehrfach mit dem Innenministerium erörtert worden. Es besteht Konsens, dass die Begründetheit des Vorbringens nachvollziehbar ist. Denn für Mehrausgaben, die auf Grund von Tarif- und Besoldungserhöhungen entstehen und die ebenfalls nicht im steuerbaren Einflussbereich der einzelnen Kommune liegen, enthält die bestehende Budgetierungsregelung bereits eine entsprechende Bereinigungsmöglichkeit. Das Innenministerium ist nun aufgefordert, die von zwei ausgewählten Städten erarbeitete Musterbegründung zur Darstellung eines solchen gesetzlich erzwungenen Stellenaufwuchses zu prüfen, um auch in dieser Frage zu einer einvernehmlichen Regelung zu kommen.

Einschränkung der Ausbildungsmöglichkeiten der Städte

Restriktionen bei der Ausbildung von Nachwuchskräften in den Städten, die von Überschuldung bedroht sind bzw. bereits überschuldet sind müssen entfallen. Zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen bleibt insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung die eigene Nachwuchsausbildung auch zukünftig der vorherrschende Weg der Fachkräfterekrutierung.

Die prekäre Haushaltssituation vieler nordrhein-westfälischer Kommunen hat die Bezirksregierungen im letzten Jahr zu deutlichen Maßnahmen veranlasst. So wurde gegenüber von Überschuldung bedrohten bzw. überschuldeten Kommunen u. a. verfügt, dass diese Kommunen

„Ausbildung künftig nur noch anbieten bzw. ausgebildete Nachwuchskräfte übernehmen dürfen, wenn über den grundsätzlich erforderlichen Nachweis eines zwingenden Personalbedarfs für die Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben und der Unaufschiebbarkeit hinaus eine Rekrutierung des erforderlichen Personals anderweitig nicht erfolgen kann und eine Personalbeschaffung ohne vorherige Ausbildung in der eigenen Verwaltung faktisch ausgeschlossen ist“. Diese Ankündigung hat zu deutlichen Reaktionen der betroffenen Städte gegenüber der Landesregierung und den Regierungspräsidien geführt.

Dies hat der damalige Innenminister zum Anlass genommen, die Regierungspräsidenten am 14. April 2010 persönlich anzuschreiben und über die Haltung der Landesregierung zu informieren. Dabei wurde insbesondere betont, es gäbe keine Vorgabe des Innenministeriums dergestalt, dass Kommunen, die überschuldet sind oder vor der Überschuldung stehen, keine Ausbildungsplätze bereit stellen dürfen. Allerdings hätten die Kommunen gegenüber der jeweiligen Aufsichtsbehörde plausibel darzustellen und zu begründen, warum der erforderliche Personalbedarf durch Schaffung von Ausbildungsmöglichkeiten (im Pflichtbereich) gedeckt werden müsse. Hausintern wurde dazu erklärt, man gehe davon aus, dass sich diese Begründung in der Regel werde überzeugend vortragen lassen. Seitens der kommunalen Spitzenverbände bestehen daran erhebliche Zweifel. Auch aus diesem Grund ist durch die neue Landesregierung eine Klarstellung erforderlich, wonach die Aufsichtsbehörden auch bei überschuldeten bzw. von Überschuldung bedrohten Städten eine Ausbildung für den eigenen Nachwuchsbedarf grundsätzlich weiter zulassen werden.

Berechnung des genehmigungsfähigen Kreditaufnahmerahmens

Im Erlass des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen (vom 6. März 2009) wird im Zusammenhang mit der vorläufigen Haushaltsführung bei nichtgenehmigtem Haushaltssicherungskonzept darauf verwiesen, dass durch den veränderten Investitionsbegriff im NKF es nicht zu vertreten sei, die gesamten ordentlichen Tilgungen in voller Höhe zum Maßstab für die genehmigungsfähige Kreditaufnahme zu machen, da im Verhältnis zum kameraleen Recht der Investitionsbegriff einerseits enger (zum Beispiel bei Investitionszuschüssen), in anderen Bereichen (geringwertige Wirtschaftsgüter) weiter gefasst ist.

Erste Proberechnungen der Städte Mülheim, Recklinghausen und Solingen hatten eine Kreditlücke von 1 bis 2,5 Mio. Euro jährlich für die

Kernverwaltung in den kommenden zwei Jahren ergeben. Daraufhin wurden für weitere Mitgliedsstädte Verprobungen durchgeführt. In der Gesamtschau zeigte sich: Städte mit hoher Tilgung und geringen Verschiebungen (zwischen investiven und konsumtiven Aufwendungen) sind benachteiligt durch die Neuregelung. Von den teilnehmenden Städten erkennt jedoch die Mehrzahl in der im Leitfaden festgelegten Kürzung (des bisher genehmigungsfähigen Kreditaufnahmerahmens um ein Drittel) eine akzeptable Lösung.

Deutlich wurde mit den Proberechnungen, dass mit der Einführung des NKF ein veränderter Ausweis der Investitionstätigkeit erfolgt. Ausgaben, die im kameraleen System noch als Investitionen galten, sind im NKF-System als konsumtiver Aufwand darzustellen. In der Regel wächst der Ausweis von konsumtivem Aufwand mehr, als der investive Aufwand sinkt. Verschiebungen von ehemals konsumtiven Ausgaben zu investivem Aufwand werden bestätigt. Wobei sich hier in der Mehrzahl der Fälle zeigte, dass der nominale Betrag dieser Änderung weniger als die Hälfte der Änderungen in die andere Richtung ausmacht. Einige Städte ziehen Vorteile aus der 2/3-Regelung oder aber nur vorübergehend für das Jahr 2010 einen Nachteil.

Die Anrechnung von Verkaufserlösen muss weiter hinterfragt werden, denn dadurch entstehen in mehreren Städten Kreditlücken in Höhe mehrerer Millionen Euro.

6. Beteiligung der Kommunen an den Solidarlasten des Landes²⁷

Anfang Februar dieses Jahres hat die Landesregierung das sogenannte Einheitslastenabrechnungsgesetz verabschiedet und damit aus seiner Sicht einen vorläufigen Schlussstrich unter den seit 2006 schwelenden Streit über die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten gezogen. Seitdem ist die Auseinandersetzung um die einheitsbedingten Lasten jedenfalls in der öffentlichen Wahrnehmung etwas ruhiger geworden. Allerdings handelt es sich dabei lediglich um eine Atempause, ein Luftholen vor den nächsten Auseinandersetzungen, denn der Streit über eine angemessene und faire Abrechnung ist leider immer noch nicht beigelegt. Rund 200 nordrhein-westfälische Kommunen unterstützen eine Verfassungsbeschwerde gegen das Einheitslastenabrechnungsgesetz, die zurzeit vorbereitet wird. Die Landesregierung hat angekündigt, die Ergebnisse dieses Gerichtsverfahrens

²⁷ Von Dr. Dörte Diemert.

abwarten zu wollen. Bis dahin will die Landesregierung ihre Forderungen an die Kommunen, die auf der Basis der neuen, von kommunaler Seite vehement kritisierten Berechnungsmethodik im Jahr 2009 voraussichtlich rund 170 Mio. Euro betragen werden, stunden.

Nach zahlreichen Verhandlungsrunden, unterschiedlichen finanz- und rechtswissenschaftlichen Gutachten, einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs und diversen Stellungnahmen der Sachverständigen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens drohen die Kernaspekte dieser Auseinandersetzung im Dickicht der Detailfragen unterzugehen. An dieser Stelle soll daher ein wenig Licht ins Dunkel gebracht und ein Blick auf die bisherige Entwicklung und die weiteren Perspektiven geworfen werden.

Die Ursprünge der Auseinandersetzung

Die Beteiligung der Kommunen an den Solidarlasten hat ihren Grund zunächst in einem Bundesgesetz: Nach den Vorgaben des Gemeindefinanzreformgesetzes (GFRG) werden die Kommunen an den einheitsbedingten Lasten des Landes NRW beteiligt. Im Bundesgesetz ist von einer Mitfinanzierung der Gemeinden in Höhe von bundesdurchschnittlich 40 v. H. die Rede. Das Gesetz sieht hierbei unter anderem vor, dass die Gemeinden eine erhöhte Gewerbesteuerumlage entrichten und an die Länder abführen.

Die konkrete Umsetzung dieser bundesgesetzlichen Vorgabe ist in Nordrhein-Westfalen seit 2006 strittig, nachdem mit dem damaligen Gemeindefinanzierungsgesetz die früher vorgenommene Spitzabrechnung der kommunalen Solidarbeiträge aufgegeben und durch eine pauschale Abrechnung ersetzt worden war. Zahlreiche von der erhöhten Gewerbesteuerumlage besonders betroffene Städte und Gemeinden hatten damals den Gang zum Verfassungsgerichtshof in Münster angetreten und Ende 2007 dort teilweise Recht erhalten.

Zwar billigten die Verfassungsrichter den Verzicht auf die vertikale und horizontale Spitzabrechnung, sie verpflichteten den Landesgesetzgeber allerdings gleichzeitig, *„die Überzahlung des kommunalen Beitrags zu den Lasten der Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2006 alsbald, spätestens im Haushaltsjahr 2008 unter Berücksichtigung der bundesrechtlich vorgegebenen Obergrenze von rund 40 v. H. auszugleichen.“* In der Begründung des Urteils vom 11. Dezember 2007 führte das Gericht weiter aus: *„Für das Haushaltsjahr 2006 ergibt sich nach dem auf belastbares Datenmaterial gestützten Vortrag der Beschwerdeführerinnen, dem die*

Landesregierung – auch in der mündlichen Verhandlung – nicht substantiiert entgegengetreten ist, eine nicht ausgeglichene Überzahlung des kommunalen Solidarbeitrags in Höhe von circa 450 Mio. Euro.“

Vom Lenk-Gutachten zum Einheitslastenabrechnungsgesetz

In einem daraufhin zur Vorbereitung der Abrechnung vom Land in Auftrag gegebenen Gutachten kam Prof. Dr. Lenk von der Universität Leipzig hingegen zu ganz anderen Ergebnissen. In dieser im Juni 2008 vorgelegten Ausarbeitung geht der Finanzwissenschaftler davon aus, dass weder für das Jahr 2006 noch für die Folgejahre überhaupt von einer signifikanten Überzahlung auszugehen sei. Durch die Aufnahme der neuen Länder in das System des Länderfinanzausgleichs 1995 sei es vielmehr, so Lenk, zu einer einheitsbedingten Niveauverschiebung gekommen, die das Land Nordrhein-Westfalen jährlich und dauerhaft mit 1,5 bis 1,8 Mrd. Euro belaste.

In der kommunalen Familie hat dieses Modell nur Kopfschütteln geerntet. Auf dieser Basis wären die Einheitslasten nach Einschätzung der kommunalen Vertreter nämlich nicht nur deutlich überzeichnet worden, sondern gleichzeitig als Ewigkeitslasten langfristig und ohne Rücksicht auf die Zukunft der Gewerbesteuerumlage und den Solidarpakt II festgeschrieben worden.

Die Ergebnisse standen auch in einem krassen Widerspruch zum Vorgehen der Landesregierung selbst. Diese hatte nur wenige Tage nach Bekanntwerden des Urteils ein Abschlagsgesetz auf den Weg gebracht, mit dem Abschläge in Höhe von insgesamt 650 Mio. Euro (280 Mio. Euro für 2006, 220 Mio. Euro für 2007 und 150 Mio. Euro für 2008) zur Auszahlung gekommen sind. Damit sollten Spielräume im Landeshaushalt 2007 genutzt werden, um die Rückforderungsansprüche der Kommunen teilweise zu befriedigen. Hätte das Land somit auf der Basis des Lenk-Gutachtens abgerechnet, so hätte es auch die bereits gezahlten Abschläge zurückfordern müssen. Diese mussten jedoch nach den Vorgaben des Abschlagsgesetzes in zahlreichen Städten vorrangig zur Rückführung der Kassenkredite bzw. Liquiditätssicherungskredite eingesetzt werden. Eine Rückzahlung der Abschläge erschien vor diesem Hintergrund kaum vorstellbar.

Nachdem relativ bald absehbar war, dass auf dem Verhandlungswege keine Lösung gefunden werden würde, entschlossen sich die kommunalen Spitzenverbände, nun ebenfalls eine

gutachterliche Überprüfung der finanzwissenschaftlichen und rechtlichen Aspekte in Auftrag zu geben. Seit Herbst 2009 liegen die beiden Gutachten vor, über die im letzten Gemeindefinanzbericht des Städtetags Nordrhein-Westfalen ausführlich berichtet worden ist:

- In einer rechtswissenschaftlichen Expertise kommt Professor Dr. Johannes Hellermann von der Universität Bielefeld zu dem Ergebnis, dass sich die Bindungswirkung des verfassungsgerichtlichen Urteils auch auf die anzunehmenden einigungsbedingten Lasten des Landes und die daraus abgeleitete kommunale Überzahlung erstreckt.
- Professor Dr. Gisela Färber von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer kommt in einer finanzwissenschaftlichen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die nachweisbaren Einheitslasten des Landes Nordrhein-Westfalen wesentlich geringer anzusetzen sind, als von Seiten des Landes stets behauptet. Selbst bei den Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich lasse sich kein nachweisbarer Zusammenhang mit der Deutschen Einheit mehr aufweisen. Das Land habe danach noch höhere Überzahlungsbeträge zu erstatten als bislang angenommen.

In den im Anschluss daran geführten intensiven Verhandlungen zwischen Land und Kommunen konnte gleichwohl kein zufriedenstellendes Ergebnis erzielt werden. Zwar erkannte das Land nunmehr die Bindungswirkung des Urteils für das Jahr 2006 an, für die Jahre 2007 und folgende pochte es aber auf die Schaffung einer neuen und maßgeblich auf den Aussagen von Professor Lenk beruhenden Berechnungsmethodik. Nur sehr vereinzelt griffen die Landesvertreter die Argumentation des finanzwissenschaftlichen Gutachtens von Professor Färber auf, weshalb die Positionen auch zum Ablauf des Jahres 2009 im Ergebnis unvereinbar weit auseinander lagen. So konnte die grundsätzliche Methodenkritik am finanzwissenschaftlichen Ansatz von Professor Lenk nicht ausgeräumt werden. Auch das landesseitig in mehreren Verhandlungsrunden schließlich angebotene Entgegenkommen reichte nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände nicht für eine einvernehmliche Lösung. Auf dieser Basis hätten die einheitsbedingten Lasten immer noch oberhalb des Niveaus gelegen, welches die Landesregierung selbst bei der im GFG 2006 vorgenommenen Umstellung ursprünglich angenommen hatte.

Mehrfach hatten die kommunalen Spitzenverbände daher ihre Bereitschaft zum Ausdruck gebracht, im Kompromisswege bereit zu sein,

zum alten Abrechnungssystem zurückzukehren und die tatsächliche Zahllast des Landes im Länderfinanzausgleich, die für die Abrechnung gegenüber den Kommunen bis zum Jahr 2005 maßgeblich war, als Einheitslast des Landes zu berücksichtigen. Schließlich hatte auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände in seinem Urteil vom 11. Dezember 2007 zu erkennen gegeben, dass er diese Berechnungsmethodik für grundsätzlich vertretbar hält.

Auch wenn sich das Urteil selbst lediglich auf das Abrechnungsjahr 2006 erstreckt, ist es für die Folgejahre nicht irrelevant: So hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, wie Professor Hellermann in seiner Stellungnahme aus Anlass der Sachverständigenanhörung zum Einheitslastenabrechnungsgesetz ausführte, der kommunalen Beteiligungsquote in Höhe von bundesdurchschnittlich rund 40 v.H. bindende normative Kraft für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zuerkannt. Diese Feststellung in der Sache sei auch nicht auf das Jahr 2006 beschränkt, sondern verlange, wenn man den tragenden Gründen des Verfassungsgerichtshofsurteils folge, auch Beachtung für die Jahre 2007 bis 2019. Solle die bundesgesetzliche 40 %-Grenze nicht inhaltlich belanglos, sondern im Ergebnis verbindlich sein, so argumentiert Hellermann weiter, dann sei auch der Begriff der einheitsbedingten Lasten, an denen die Kommunen in Höhe von rund 40 % zu beteiligen seien, bundesrechtlich determiniert und damit nicht durch den Landesgesetzgeber beliebig ausgestaltbar. Mit der Feststellung, dass für das Jahr 2006 eine signifikante Überzahlung in der Größenordnung von 450 Mio. Euro vorgelegen habe, habe der Verfassungsgerichtshof somit auch in der Sache bestimmte grundlegende Annahmen getroffen, die über das Jahr 2006 hinaus wirkten. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Jahr 2006 als verbindlich, für die nachfolgenden Jahre als unerheblich ansehen zu wollen, erscheine deshalb in sich widersprüchlich: Der konkrete Urteilsspruch zum Jahr 2006 beruhe schließlich auf einer Auslegung der einheitsbedingten Lasten, die unabhängig vom überprüften einzelnen Haushaltsjahr Richtigkeit und Verbindlichkeit beanspruche.

Die Berechnungsmethodik des Einheitslastenabrechnungsgesetzes

Gleichwohl verabschiedete der nordrhein-westfälische Landtag im Februar 2010 das Einheitslastenabrechnungsgesetz. Die darin für die Jahre 2007 vorgesehene Berechnungsmethodik kann wie folgt skizziert werden:

- Es wird zunächst auf Grundlage des Lenk-Gutachtens von einer zumindest bis zum Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 fortdauernden, infolge der Einbeziehung der Ostländer in den Länderfinanzausgleich im Jahr 1995 entstandenen Niveaushiftung im Länderfinanzausgleich in Höhe von 103 Euro je Einwohner Nordrhein-Westfalens, insgesamt also in Höhe von 1,856 Mrd. Euro, ausgegangen.

- Von diesem Niveau werden 440 Mio. Euro als nicht einheitsbedingt in Abzug gebracht. Dabei handelt es sich letztlich um eine Komponente in Anlehnung an das Färber-Gutachten: Letztere hatte eindrücklich gezeigt, dass der anhand des Jahres 1995 ermittelte Niveausprung schon damals nicht vollumfänglich einheitsbedingt war und im Übrigen auch nicht in dieser Form bis heute fortwirkt. Schon im Jahr 1995 – so die Gutachterin – sei dieser „Niveausprung“ bei den Lasten des Landes NRW im Länderfinanzausgleich schon in einer Größenordnung von 330 bis 550 Mio. Euro unzweifelhaft nicht auf die Deutsche Einheit, sondern auch auf eigene Steuermehreinnahmen des Landes NRW zurückzuführen gewesen. Diesen Einwand greift die Landesregierung mit dem Abzug in Höhe von 440 Mio. Euro teilweise auf und setzt die nach seiner Meinung nach fortwirkende einheitsbedingte Niveaushiftung im Länderfinanzausgleich entsprechend geringer an. Das Färber-Gutachten hatte Höhe und Fortdauer der Lasten hingegen grundlegend in Frage gestellt.

- Um das Argument zu entkräften, dieses Niveau werde unverändert in die Zukunft fortgeschrieben, berücksichtigt das Einheitslastenabrechnungsgesetz außerdem einen sogenannten Ost-Gewichtungsfaktor. Dieser berücksichtigt, wie viel Prozent der Leistungen aus dem Länderfinanzausgleich in die Ost-Länder fließen. Das sind 2007 rund 60 % und 2008 rund 58 %. Dieser Faktor wird sodann auch auf die Einheitslasten des Landes im Länderfinanzausgleich angewendet. Auf diese Weise wird die einheitsbedingte Last Nordrhein-Westfalens im Länderfinanzausgleich im Gesetz mit 846 Mio. Euro im Jahr 2007 und 816 Mio. Euro im Jahr 2008 angegeben.

- Zudem wird als zusätzliche einheitsbedingte Belastung des Landes die Belastung aus der Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit mit 685 Mio. Euro jährlich angenommen. Das Färber-Gutachten hatte die diesbezügliche Belastung hingegen auf höchstens 286 Mio. Euro beziffert.

- An dem so ermittelten Gesamtbetrag in Höhe von 1,531 Mrd. Euro im Jahr 2007 und 1,501 Mrd. Euro im Jahr 2008 werden die Kommunen sodann entsprechend ihrem Anteil am Gesamt-

steueraufkommen von Land und Kommunen beteiligt. Der prozentuale Anteil der Kommunen am Gesamteueraufkommen wird dabei um den Anteil, der auf die zur Finanzierung der Einheitslasten gezahlte erhöhte Gewerbesteuer entfällt, bereinigt, woraus sich in den Jahren 2007 und 2008 eine kommunale Beteiligungsquote in Höhe von rund 43 % ergibt.

Grundlegende Bedenken der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden

Der Vorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen hat diese Umstellung der Berechnungsmethodik der Höhe der Einheitslasten für die Jahre 2007 bis 2019 ausdrücklich und mit Nachdruck abgelehnt. Diese Kritik teilen auch die beiden anderen kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen.

Das Delta zwischen den im Gesetz landesseitig anerkannten Ansprüchen und den kommunalen Minimalforderungen beträgt allein für die Jahre 2007 bis 2008 rund 450 Mio. Euro. Auf der Basis der finanzwissenschaftlich höchst umstrittenen „Niveaushiftungs-These“ wird die Einheitslast des Landes und damit der von den Kommunen erwartete Finanzierungsbeitrag deutlich überzeichnet und außerdem in dieser inakzeptablen Höhe bis in die Ewigkeit festgeschrieben. Diese Vorgehensweise kann angesichts der ohnehin prekären Haushaltssituation eines Großteils der nordrhein-westfälischen Kommunen und der zunehmenden bilanziellen Überschuldung zahlreicher Städte und Gemeinden nicht hingenommen werden.

Dass es auf der Basis der neuen Methodik nicht schon für 2007 und 2008 zu Rückforderungen gekommen ist, beruhte allein darauf, dass die Landesregierung zusätzlich 251 Mio. Euro zur Verfügung stellte und interkommunale Umverteilungen und Rückforderungsansprüche und damit eine neue Verteilungsdebatte vor der Landtagswahl im Mai 2010 zu verhindern.

Inzwischen hat fast die Hälfte der nordrhein-westfälischen Kommunen angekündigt, eine erneute Verfassungsbeschwerde – gerichtet gegen das im Februar 2010 verabschiedete Einheitslastenabrechnungsgesetz – unterstützen zu wollen. Während das Ende 2007 unterschiedene Verfahren noch vorrangig von gewerbesteuerstarken Städten betrieben worden war, ist die „Front der Beschwerdeführerinnen“ inzwischen breit und bunt gemischt. Im Zentrum der Kritik stehen die neue Berechnungsmethodik und die sich daraus für die Kommunen ergebenden Belastungen. Die Auseinandersetzung um das Einheitslastenabrechnungsgesetz geht damit in eine neue Runde.

Interkommunaler Verteilungskonflikt beigelegt

Ruhig ist es hingegen in der Frage der interkommunalen Verteilung und Abrechnung der Einheitslasten geworden. Dieser durch die Abschaffung der horizontalen Spitzabrechnung geschaffene und mit dem Abschlagsgesetz und seinen veränderten Verteilungsmechanismen verschärfte interkommunale Verteilungskonflikt konnte in den Verhandlungen einer von allen Seiten akzeptierten Lösung zugeführt werden.

Das Anfang 2010 in Kraft getretene Einheitslastenabrechnungsgesetz kehrt insoweit zu einer horizontalen Spitzeabrechnung zurück. Die Details dieses Abrechnungsverfahrens füllen im Einheitslastenabrechnungsgesetz gleich mehrere Paragraphen und erschließen sich erst nach intensiver Lektüre, weshalb hier auf eine Darstellung der Einzelheiten verzichtet werden soll. Im Ergebnis wird der kommunale Anteil an den Solidarlasten maßgeblich von den Städten und Gemeinden zu tragen sein, da sich der Beitrag der einzelnen Kommune zukünftig an ihrem Anteil am Aufkommen der erhöhten Gewerbesteuerumlage orientieren soll. Dieser Rückgriff auf die Gewerbesteuerkraft als Maßstab der individuellen Beteiligung war vom Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 11. Dezember 2007 schon gebilligt worden und wird deshalb im Ergebnis auch von den kommunalen Spitzenverbänden akzeptiert.

Obwohl das neue Einheitslastenabrechnungsgesetz damit von dem pauschalen Ausgleich im kommunalen Finanzausgleich abrückt, ist es allerdings nicht zu der von kommunaler Seite mehrfach geforderten Entkopplung der Einheitslastenabrechnung vom kommunalen Finanzausgleich gekommen. Auch zukünftig werden 1,17 %-Punkte der Verbundquote vorab als Ausgleich auf mögliche kommunale Überzahlungen erbracht, die nachträglich kommunal-individuell abgerechnet werden. Die offizielle Verbundquote in Höhe von 23 v.H. steht damit nach wie vor nur auf dem Papier!

7. Übernachtungsteuer – eine neue Einnahmequelle für die nordrhein-westfälischen Städte?²⁸

Die finanzielle Not vieler nordrhein-westfälischer Städte intensiviert deren Bemühungen um die Erschließung neuer Einnahmequellen. Dabei werden die Kommunen im Grundsatz durch die neue Landesregierung unterstützt. So haben die

²⁸ Von Dr. Stefan Ronnecker.

Koalitionspartner vereinbart, das unter Genehmigungsvorbehalt des Landes stehende Steuerfindungsrecht der Kommunen zu respektieren. Debattiert werden derzeit neben Vorschlägen für eine Ausweitung der Vergnügungsteuer auf bestimmte Profisportveranstaltungen und sexuelle Handlungen auch Konzepte für neue Steuerarten, wie Mobilfunkmasten-,²⁹ Waffen-,³⁰ Wegwerfartikel- und Übernachtungsteuern. Im Mittelpunkt aktueller Initiativen steht dabei die in anderen Bundesländern schon seit längerem diskutierte Idee für eine Übernachtungsteuer.

Rechtfertigung einer kommunalen Abgabe auf Beherbergungen

Mit einer Übernachtungsteuer wird das Ziel verfolgt, die Beherbergungsbranche stärker an der Finanzierung der branchenspezifischen Infrastrukturlösungen der Städte zu beteiligen. Die örtliche Hotellerie profitiert von kommunalen Infrastrukturausgaben, die gezielt zusätzliche touristisch oder geschäftlich motivierte Übernachtungen generieren sollen. Zu nennen sind u. a. der Unterhalt und die Ausrichtung von Messen, Kongressen, Weiterbildungen, Museen, Theatern, Tierparks, botanischen Gärten, Konzerthallen, Sportgroßveranstaltungen oder Volksfesten.

Vorreiter bei diesen Überlegungen war die Stadt Weimar, die bereits lange vor Einführung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für Beherbergungsbetriebe eine „Kulturförderabgabe“ von den ortsansässigen Übernachtungsbetrieben erhob. Aufgrund des weit überdurchschnittlichen Ausgabenniveaus der Stadt für kulturelle Angebote konnte diese Abgabe auch auf eine hohe Akzeptanz auf Seiten der Tourismusbranche stoßen. Heute ist die Weimarer Übernachtungsteuer, die – für den allgemeinen Sprachgebrauch passender – die Bezeichnung „Kulturförderabgabe“ trägt, sogar ein Instrument der Selbstdarstellung als Kulturstadt. Die Abgabe führt Touristen vor Augen, dass die Stadt Weimar eine Vielzahl besonderer kultureller Einrichtungen für seine Besucher unterhält.

²⁹ Siehe hierzu: Die Mobilfunkmastensteuer – eine neue Einnahmequelle der Gemeinden, Teil I in: KStZ 7/2010, S. 121 ff., Teil II in: KStZ 8/2010, S. 143 ff.

³⁰ Siehe hierzu: Gutachten zur Zulässigkeit der Erhebung einer Waffenbesitzsteuer der Kanzlei Graf von Westfalen im Auftrag des Städtetages Baden-Württemberg vom 28.6.2010; V. Stehlin, Ist die Einführung einer sog. „Waffenbesitzsteuer“ als Kommunalsteuer in Baden-Württemberg rechtlich zulässig?, Arbeitspapier v. 28.6.2010; J. Dietlein, Zur Zulässigkeit einer Waffen- bzw. Waffenbesitzsteuer als kommunale Aufwandsteuer – Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Forum Waffenrechts i. V. m. dem Jagtschutz-Verband e. V., dem Deutschen Schützenbund sowie dem Verband der Hersteller von Jagd- und Sportwaffen, 2010.

Die finanzwirtschaftliche Rechtfertigung der Übernachtungsteuer folgt demnach aus einem besonderen Finanzierungsbedarf für die von einem überörtlichen Personenkreis (mit)genutzte Infrastruktur der Städte und steht damit bezüglich der normativen Rechtfertigung den Kur- und Fremdenverkehrsabgaben nahe. Die erst zum Jahreswechsel vollzogene Absenkung des Mehrwertsteuersatzes für das Beherbergungsgewerbe hat insoweit zwar die Spielräume für die Einführung einer Übernachtungsteuer vergrößert, ist jedoch darüber hinaus als Begründung für die Erhebung einer solchen Abgabe nicht tauglich.

Ausgestaltung der Übernachtungsteuer als örtliche Aufwandsteuer

Die Übernachtungsteuer wird gegenwärtig in zwei Ausgestaltungsvarianten diskutiert: Zum einen als örtliche Aufwandsteuer und zum anderen als Fremdenverkehrsbeitrag.

In finanzwirtschaftlicher Betrachtung erweist sich die Ausgestaltung als örtliche Aufwandsteuer als vorzugswürdige Alternative, da mit Rücksicht auf die Haushaltsflexibilität keine (zu enge) Zweckbindung der Einnahmen erfolgt. Die Beschränkung der Abgabenerhebung auf die Beherbergungsbetriebe der Kommune bedingt ferner einen vergleichsweise geringen Vollzugsaufwand und ermöglicht eine hohe Abgabentransparenz.

Allerdings muss konstatiert werden, dass es aufgrund der hohen Akzeptanz der Weimarer Kulturförderabgabe seitens der Beherbergungsbetriebe noch keine Rechtsprechung gibt, die sich unmittelbar mit der Frage der Zulässigkeit einer örtlichen Aufwandsteuer auf Übernachtungen befasst hat. Als mögliche rechtliche Fallstricke kommen bei der Ausgestaltung der Satzung sowie deren Begründung in Betracht:

– Die Beurteilung der Frage, ob in einer beruflich veranlassten Übernachtung (Dienstreise) eine besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gesehen werden kann. Die Rechtsprechung hat dies für den vergleichbaren Fall berufsbedingt gehaltener Zweitwohnungen bereits bejaht. Sollte die Rechtsprechung bei dieser Steuer indes zu anderen Ergebnissen gelangen, würde die dann notwendig werdende Aussonderung Geschäftsreisender oder ggf. die Einräumung von Freibeträgen / Freigrenzen die Attraktivität der Steuer deutlich mindern.

– Auch ein Konflikt mit dem Grundsatz der Bundestreue hinsichtlich des Ziels der umsatzsteuerlichen Subventionierung des Beherbergungsgewerbes wird diskutiert. Eine Konfliktlage kann

jedoch nicht vorliegen, wenn die Übernachtungsteuer i. S. einer Kulturförderabgabe der Entwicklung des Beherbergungsgewerbes zugute kommen soll und damit gleichen Förderzielen dient.

– Nicht zulässig sind zudem solche Ausgestaltungsformen der Übernachtungsteuer, die zu einer Gleichartigkeit der Steuer mit der Umsatzsteuer führen. Hieraus ergeben sich jedoch mit Blick auf die bereits von der Rechtsprechung entwickelten Abgrenzungskriterien kaum praxisrelevante Einschränkungen.

Sowohl die erteilte Zustimmung des Landes Nordrhein-Westfalen zur Erhebung der Übernachtungsteuer nach dem Kölner Satzungsbeispiel³¹ vom 9. September 2010 als auch die derzeit zum Themenkreis verfügbaren Analysen³² lassen die rechtlichen Risiken zwar letztlich vertretbar erscheinen, doch können sie noch nicht als zweifelfrei geklärt betrachtet werden. Letztlich wird es immer auch auf die jeweilige Ausgestaltung der Satzungsregelungen im Detail ankommen, so dass die Satzung der Stadt Köln für eine Kulturförderabgabe auf Beherbergungen eine wichtige Vorreiterfunktion für die Kommunen in NRW einnehmen könnte.

Ausgestaltung der Übernachtungsteuer als Fremdenverkehrsbeitrag

Es ist davon auszugehen, dass einzelne Übernachtungsbetriebe oder der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA) eine gerichtliche Überprüfung der grundsätzlichen Zulässigkeit kommunaler Übernachtungssteuersatzungen anstrengen werden. Unter dem Blickwinkel der Rechtssicherheit ist daher trotz der besseren finanzwirtschaftlichen Argumente für eine Ausgestaltung als Aufwandsteuer die Möglichkeit im Kreise der Kommunen diskutiert worden, die Beherbergungsbetriebe anstelle dessen zu einem Fremdenverkehrsbeitrag heranzuziehen. Eine entsprechende Beitragspflicht würde alle Unternehmen und Personen treffen, denen der Fremdenverkehr wirtschaftliche Vorteile bringt.

Die Erhebung eines Fremdenverkehrsbeitrags von den Übernachtungsbetrieben stellt jedoch

31 Siehe J. R. Frantzen, Satzungsbeispiel für eine Kulturförderabgabe auf Beherbergungen, in: ZKF 5/2010, S. V ff.

32 Die Zulässigkeit einer Ausgestaltung der Übernachtungsteuer als Aufwandsteuer wird darüber hinaus grundsätzlich bejaht bei: A. Mickisch, Die Übernachtungsteuer als neue kommunale Einnahmequelle, in: ZKF 8/2010, S. 169 ff. sowie K. Rosenzweig, Kulturbgabe – eine neue Einnahmequelle für Not leidende Städte?, in: NST-N 4/2010, S. 72 ff. In Zweifel gezogen wird die Zulässigkeit dagegen in: Gutachten zur Zulässigkeit der Erhebung einer sogenannten „Bettensteuer“ der Kanzlei Graf von Westfalen im Auftrag des Städtetages Baden-Württemberg vom 8.6.2010.

aus Sicht der Kommunen keine gleichwertige Alternative dar. Zunächst darf ein Fremdenverkehrsbeitrag nur von Städten und Gemeinden erhoben werden, die ganz oder teilweise als Kur- oder Erholungsort anerkannt sind oder deren Zahl der Fremdübernachtungen im Jahr i. d. R. das Siebenfache der Einwohnerzahl (Alternativkriterium) übersteigt. In der Mehrzahl der Städte und Gemeinden sind bereits diese Voraussetzungen nicht erfüllt; allerdings wird hier auch in Anlehnung an bestimmte Kurorte diskutiert, einen Fremdenverkehrsbeitrag nur für besonders durch das Übernachtungsgewerbe geprägte Stadtgebiete einzuführen. Hierbei ist weiterhin zu beachten, dass ein Fremdenverkehrsbeitrag von allen Personen und Unternehmen zu erheben ist, denen durch den Fremdenverkehr besondere wirtschaftliche Vorteile geboten werden.

Einer Beschränkung der Abgabenerhebung allein auf Beherbergungsbetriebe steht insoweit der allgemeine Gleichheitssatz entgegen. Nachteilig ist zudem, dass die Fremdenverkehrsabgabe eine enge zweckgebundene Verwendung finden muss. Zulässig ist nur die Bindung an die Fremdenverkehrswerbung, die Herstellung touristischer Infrastruktur und die Durchführung

tourismusbezogener Veranstaltungen, wodurch zugleich vielfältige Abgrenzungsprobleme entstehen können.

Im geltenden Recht ist eine umfassende Förderung der Übernachtungen generierenden Infrastruktur durch eine Fremdenverkehrsabgabe also nur eingeschränkt möglich. Dieser Befund könnte allerdings auch zum Anlass genommen werden, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erhebung von Fremdenverkehrsabgaben auf den Prüfstand zu stellen.

Perspektiven der Übernachtungsteuer

Die Übernachtungsteuer kann in der Ausgestaltung als örtliche Aufwandsteuer einen Finanzierungsbeitrag zum Unterhalt und zum Ausbau der insbesondere auch von einem überregionalen Personenkreis (mit)genutzten kommunalen Infrastruktur in den Bereichen Kultur und Bildung, Messewesen sowie Freizeit, Sport und Unterhaltung leisten. Die Erhebung dieser Steuer ist vor allem für Städte interessant, deren Beherbergungsbetriebe aufgrund eines auch für überregionale Personenkreise attraktiven Angebotes an öffentlich (geförderten) Leistungen bereits gut im Markt positioniert sind.

- Der Städtetag Nordrhein-Westfalen ist die Stimme der Städte im größten Bundesland der Bundesrepublik Deutschland. In ihm haben sich 40 Städte – 23 kreisfreie und 17 kreisangehörige – mit neun Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. Der kommunale Spitzenverband repräsentiert damit knapp die Hälfte der Bevölkerung des Landes.
- Der Städtetag Nordrhein-Westfalen vertritt die im Grundgesetz und der Nordrhein-Westfälischen Verfassung garantierte kommunale Selbstverwaltung. Er nimmt aktiv die Interessen der Städte gegenüber dem Landtag, der Landesregierung und zahlreichen Organisationen wahr.
- Der Städtetag Nordrhein-Westfalen berät seine Mitgliedsstädte und informiert sie über alle kommunal bedeutsamen Vorgänge und Entwicklungen.
- Der Städtetag Nordrhein-Westfalen stellt den Erfahrungsaustausch zwischen seinen Mitgliedern her und fördert ihn in zahlreichen Gremien.