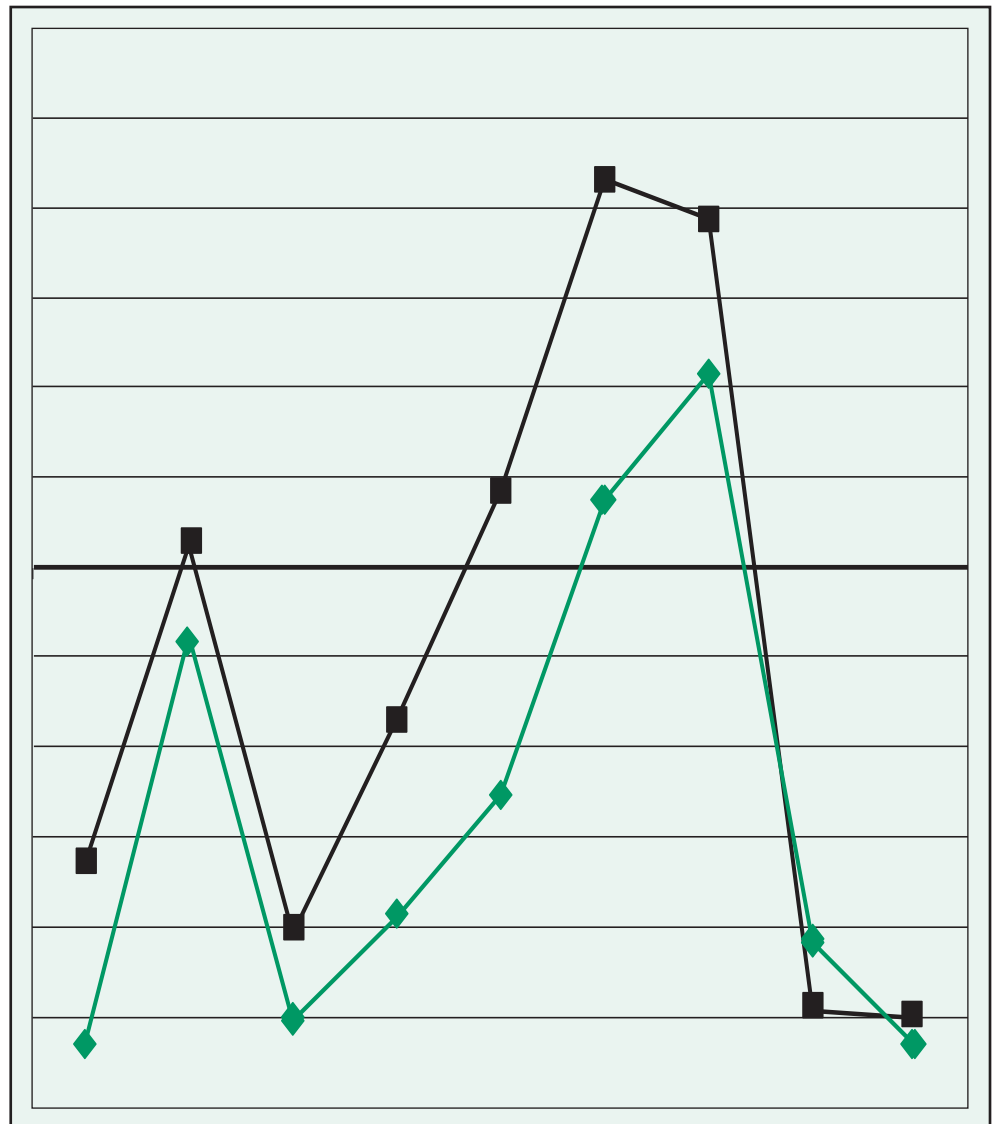


Gemeindefinanzbericht 2011 des Städtetages Nordrhein-Westfalen

**Hilfen zur Entschuldung
und Konsolidierung
schnell auf den Weg bringen!**



Der Landtag ist gefordert: Hilfen zur Entschuldung und Konsolidierung schnell auf den Weg bringen!

Spätestens mit der gegenwärtigen Schuldenkrise in Europa ist auch der breiten Öffentlichkeit klar geworden, wie bedeutsam die öffentlichen Finanzen für ein funktionierendes Staatswesen und die Gesellschaft sind. Wie in einem Brennglas ist dies in den Städten und Gemeinden vor Ort erlebbar. Auch wenn diese von „griechischen Verhältnissen“ noch weit entfernt sind, hat deren seit Jahren andauernde Finanznot vielerorts sichtbare Konsequenzen in einer maroden Infrastruktur, die NRW hinter andere Regionen zurückfallen lässt und die Zukunftschancen vieler Städte und der Menschen vor Ort dauerhaft beschädigt.

Es bleibt das Geheimnis einer großen Tageszeitung, wie diese trotz eines Halbjahresdefizits von 4,9 Mrd. Euro der bundesdeutschen Kommunen von „schwarzen Zahlen“ sprechen kann. „Nur der Städtetag spricht immer noch von einer Strukturkrise“, heißt es dort weiter. Das zeugt von einer hartnäckigen Ignoranz gegenüber der konkreten Haushalts- und Finanzsituation vieler Städte und Gemeinden bundesweit und besonders in Nordrhein-Westfalen.

Auf die Kommunen in Nordrhein-Westfalen entfällt fast die Hälfte aller bundesweit aufgenommenen Kassenkredite, die als Kredite zur Liquiditätssicherung eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Zahlungsengpässe aufgenommen werden. In mehreren Kommunen ist die Überschuldung bittere Realität – und der Kreis der betroffenen Städte und Gemeinden wird sich in den nächsten Jahren weiter ausweiten. Diese traurige Entwicklung ist das Ergebnis einer seit langem bestehenden strukturellen kommunalen Unterfinanzierung. Das ist finanzwissenschaftlich untermauert und wird inzwischen zu Recht nicht mehr in Frage gestellt. Auch die Analysen des diesjährigen Gemeindefinanzberichts zeigen, wie deutlich die Finanzsituation nordrhein-westfälischer Kommunen gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer abfällt.

Es ist daher positiv, dass inzwischen alle NRW-Landtagsfraktionen diese Dramatik und den entstandenen massiven Handlungsdruck anerkennen. Über alle Fraktionen hinweg werden Hilfen für Kommunen mit einer besonders problematischen Haushalts- und Finanzlage für notwendig und richtig gehalten. Das ist gut so! Angesichts bestehender Zinsrisiken ist weiteres Zuwarten nicht nur teuer, sondern es beschleunigt die vielerorts drohende Abwärtsspirale. Nun gilt es, die entsprechenden Hilfen im Interesse der Bürgerinnen und Bürger schnell und zielsicher auf den Weg zu bringen!

Monika Kuban

Finanzdezernentin und Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Gemeindefinanzbericht 2011 des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Hilfen zur Entschuldung und Konsolidierung schnell auf den Weg bringen!

Auf einen Blick	3
I. Aktuelle Finanz- und Haushaltsslage	7
1. Finanzlage der Städte in Nordrhein-Westfalen	7
2. Haushaltssituation der Mitglieder des Städtetages NRW	14
3. Kennzahlen im Neuen Kommunalen Finanzmanagement	17
II. Politikfeld „Kommunaler Finanzausgleich“	20
1. Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs: Vom ifo-Gutachten über die ifo-Kommission zum GFG 2012	20
2. Grunddatenanpassung im GFG 2012	30
III. Kommunalfinanzen NRW: Schwerpunkte und Perspektiven	33
1. Stärkungspakt Stadtfinanzen: Gesetzgebungsverfahren am Scheideweg	33
2. Schuldenbremse und Landeshaushalt	37
3. Konnexitätsverfahren abgeschlossen: Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung	39
4. Wegweisendes Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW zum U3-Ausbau	43
5. Inklusion im Schulbereich – ein Fall der Konnexität	45
6. Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes	47
7. Evaluation des Neuen Kommunalen Finanzmanagements	49
8. Kommunalkredit in der Diskussion	50
9. Einführung der Übernachtungssteuer in nordrhein-westfälischen Städten	54

**Der Gemeindefinanzbericht 2011 des Städtetages Nordrhein-Westfalen ist
in elektronischer Form als Heft 10/2011 des Eildienstes im Internet
des Städtetages NRW unter www.staedtetag-nrw.de abrufbar.**

Auf einen Blick

„Die Finanzlage vieler nordrhein-westfälischer Kommunen ist katastrophal.“ Eine Aussage, die auch durch regelmäßige Wiederholung nicht an Brisanz und Dramatik verliert. Eine **Analyse der kommunalen Finanzen** hat bereits bei der ersten Veröffentlichung des Gemeindefinanzberichts im Jahr 2009 ein klares Bild ergeben:

- Die Kommunen in NRW sind finanziell seit Jahrzehnten schlechter gestellt als Kommunen in anderen Ländern.
- Die Kommunen in NRW sind noch stärker als Kommunen anderer Länder von der inzwischen seit langem zu beobachtenden Überlastung der Kommunen mit Sozialausgaben betroffen.
- Die Effekte der verschiedenen Fehlentwicklungen sind in NRW insbesondere bei den größeren Städten konzentriert.
- 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.

Der diesjährige Gemeindefinanzbericht konzentriert sich im finanzstatistischen Bereich auf eine nochmalige Bekräftigung der ersten beiden Aussagen. So ist z. B. im Vergleich zum Vorjahr im Jahr 2010 der Finanzmittelfehlbetrag nordrhein-westfälischer Kommunen nochmals um 29 Euro je Einwohner auf nunmehr 141 Euro gestiegen, obwohl sich die kommunalen Finanzierungsdefizite im gesamten Bundesgebiet nicht wesentlich vergrößert haben. Das Defizit belief sich im Jahr 2010 allein in nordrhein-westfälischen Kommunen auf 2,4 Mrd. Euro. Der Anstieg der Kassenkredite/Liquiditätskredite lag mit 2,8 Mrd. Euro innerhalb eines Jahres über dem Finanzierungsdefizit. Nahezu 50 % aller Kassenkredite bundesweit entfallen auf Kommunen in NRW, die mittlerweile Kassenkredite in Höhe von mehr als 20 Mrd. Euro aufnehmen mussten.

Gerade von den größeren Städten sind viele von einer **Abwärtsspirale** bedroht: Es ist derzeit nicht erkennbar, wie diese Städte das gleichzeitige Auftreten von geringen Einnahmepotenzialen (auch im Gebührenbereich), hohen Ausgabebelastungen und einer Gefährdung der ökonomischen Zentrenfunktion überwinden können.

Auch die Ergebnisse einer Erhebung von August 2011 zur **Haushaltslage der Städte** in NRW sind alarmierend. Keine der Mitgliedstädte des Städtetages Nordrhein-Westfalen hat einen „echten“ Haushaltsausgleich erreicht. Mehr als die Hälfte der Mitglieder des Städtetages Nordrhein-Westfalen hatte im Sommer 2011 kein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept und befand sich damit im Nothaushaltsrecht. Fast die Hälfte dieser Städte ist gleichzeitig von Überschuldung bzw. drohender Überschuldung betroffen. Damit stellt sich der Haushaltsstatus der Mitglieder des Städtetages NRW auch im Vergleich zur Gesamtheit der NRW-Kommunen als besonders prekär heraus.

Gegenstand der Umfrage war auch, welche Auswirkungen sich in Folge des neuen **§ 76 Gemeindeordnung (GO)** ergeben. Mit der im Juni 2011 in Kraft getretenen Gesetzesänderung haben sich die Anforderungen an die Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssicherungskonzepten geändert. Der einzuhaltende Konsolidierungszeitraum wurde im Regelfall auf maximal zehn Jahre ausgeweitet und konkretisiert. Rund die Hälfte der Mitglieder des Städtetages geht davon aus, dass diese Änderungen keine Veränderung im derzeitigen Haushaltsstatus bewirken werden. Aber immerhin rund ein Fünftel der Mitglieder des Städtetages erwartet, künftig in Folge der Änderungen wieder ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorlegen zu können. Dabei handelt es sich überwiegend um Städte, die bislang noch nicht von (drohender) Überschuldung betroffen sind.

In der aktuellen Debatte um die Überschuldung von Kommunen sind vor allem zwei **NKF-Kennzahlen** in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt: das „Eigenkapital“ und die „Eigenkapitalquote 1“ (Eigenkapital * 100/Bilanzsumme). Beide Kennzahlen beziehen sich auf die Bilanz (Vermögensrechnung) einer Kommune und sind – vor allem in der zeitlichen Entwicklung – wichtige Gradmesser für intergenerative Gerechtigkeit. Für den Zweck der Beurteilung der Bonität sowie generell für die Analyse und Interpretation einer öffentlichen Bilanz haben sie hingegen einen gänzlich anderen Stellenwert als bei privatwirtschaftlichen Unternehmen. Ausgehend von den bei den Mitgliedern des Städtetages NRW im August 2011 ermittelten Daten

ergibt sich eine durchschnittliche „Eigenkapitalquote 1“ von ca. 27 %. Die Unterschiede sind jedoch groß. Es sind vor allem Großstädte mit einer „Eigenkapitalquote 1“ von unter 30 % in ihren Bilanzen, die in absehbarer Zeit mit einer Überschuldungssituation rechnen. Dies signalisiert eine äußerst ernste Haushaltslage, die eine Ursachenanalyse und entsprechende Gegenmaßnahmen erforderlich macht.

Vor diesem Hintergrund liegt ein Hauptaugenmerk auf dem kommunalen Finanzausgleich – geregelt im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Mit dem **Aktionsplan Kommunalfinzen** hatte die Landesregierung hier einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung unternommen und die Dotierung des Finanzausgleichs rückwirkend für das GFG 2010 um rund 300 Mio. Euro verstärkt.

Gleichwohl haben die Kommunen bisweilen das Gefühl, dass über die Frage der Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs weniger nach kommunalem Bedarf als vielmehr auf der Basis haushaltspolitischer Erwägungen des Landes entschieden wird. Ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 19. Juli 2011 zum GFG 2008 zeigt allerdings, dass die Kommunen hier jedenfalls nicht auf die Schützenhilfe des Verfassungsgerichtshofs NRW setzen dürfen. In ihrer Entscheidung halten die Münsteraner Richter an ihrer – aus kommunaler Sicht hochproblematischen – Rechtsprechung fest, wonach die Höhe der Finanzausstattung auch unter angemessener Berücksichtigung der Haushaltssituation des Landes bestimmt werden müsse. Eine absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung – sozusagen ein **finanzielles Existenzminimum der Kommunen** – sei in der NRW-Landesverfassung nicht vorgesehen.

Das liefe in letzter Konsequenz darauf hinaus, dass das Land in finanzieller Notlage Verschuldung auf die Kommunen verlagern kann. Vor dem Hintergrund der seit Mitte 2009 im Grundgesetz verankerten **Schuldenbremse** für Bund und Länder spricht sich der Städtetag Nordrhein-Westfalen daher seit langem dafür aus, eine finanzielle Mindestausstattungsgarantie endlich in der Landesverfassung abzusichern.

Neben der aufgabengerechten Finanzausstattung der kommunalen Ebene insgesamt, wurde im Berichtszeitraum intensiv auch über die horizontale Verteilung der Finanzausgleichsmittel diskutiert und gestritten:

Mit der **Grunddatenanpassung im GFG 2011** wurde eine – in regelmäßigen Abständen erforderliche und seit langem überfällige – Aktualisierung zentraler Daten des kommunalen

Finanzausgleichs vorgenommen. Die letzte Aktualisierung war 2003 auf der Basis von Daten des Jahres 1999 erfolgt. Der im letzten Jahrzehnt insbesondere im Sozialbereich zu verzeichnende Ausgabenanstieg war somit im Finanzausgleich bislang weitgehend ausgeblendet worden – und der Anpassungsbedarf entsprechend enorm. Wegen des extrem späten Veröffentlichungszeitpunkts und der ausgelösten Umverteilungen hat dieser überfällige Schritt gleichwohl erhebliche Unruhe in der kommunalen Familie ausgelöst. Dabei wurde teilweise ausgeblendet, dass schon der Gesetzentwurf einen wesentlichen Kompromiss vorweggenommen hatte: Entgegen aktuellen Rechenergebnissen und in Abweichung von der Handhabung bei den restlichen Grunddaten wurde der Soziallastenansatz nur hälftig angepasst.

Der zweite Anhebungsschritt sowie die **Umsetzung der Ergebnisse des ifo-Gutachtens und der ifo-Kommission** zur Weiterentwicklung des bestehenden Finanzausgleichsystems sollen nunmehr im **GFG 2012** folgen. Allerdings scheint die Landesregierung tunlichst bemüht zu sein, weitere Umverteilungsverluste der kleineren und ländlichen Gemeinden zu minimieren. So soll der zweite Anpassungsschritt beim Soziallastenansatz zwar folgen, er wird aber künstlich und entgegen aktuellen Berechnungen auf 15,3 Normeinwohner je Bedarfsgemeinschaft „gedeckt“. Zusätzlich und erstmalig soll ein Flächenansatz eingeführt werden, obwohl der gewählte Indikator hoch fragwürdig ist und auch im ifo-Gutachten deutliche Zweifel an einem solchen Ansatz durchschimmern. Und entgegen dem eindeutigen Votum des ifo-Gutachtens sollen die sogenannten Sonderbedarfszuweisungen für die Kurorte, die Abwassergebührenhilfe und die Stationierung von Gaststreitkräften beibehalten werden.

Obwohl diese strukturellen Weichenstellungen ebenso wie die Anpassungen beim Zentralitätsansatz die Umverteilungseffekte, die sich aus der notwendigen Aktualisierung des GFG ergeben, zugunsten des kreisangehörigen Raums dauerhaft abmildern, ist außerdem zusätzlich eine einmalige Abmilderungshilfe in Höhe von 70 Mio. Euro vorgesehen. Eine solche Hilfe ist aber allenfalls dann diskutabel, wenn die zentralen Verteilungsentscheidungen nicht innerhalb kurzer Zeit erneut in Frage gestellt werden. Letzteres lässt die künstlich fortgeführte Diskussion um die Finanzkraftberechnung aber befürchten: Die insbesondere von Vertretern des ländlichen Raums geforderte Einführung sogenannte differenzierter Hebesätze, die große und größere Städte zu Unrecht „reicher“ und kleine Kom-

munen „ärmer“ rechnen würde, ist finanzwissenschaftlich ausführlich untersucht und zu Recht verworfen worden.

Während es beim Gemeindefinanzierungsgesetz um die aufgabengerechte Dotierung und Gestaltung des zukünftigen kommunalen Finanzausgleichs geht, stehen beim **Stärkungspakt Stadtfinanzen** befristete Hilfen an Kommunen mit einer besonders problematischen Haushalts- und Finanzlage in Rede. In einer Sondersitzung des Landtags am 29. Oktober 2010 hatte sich eine große Mehrheit für entsprechende Hilfen des Landes und ein stärkeres Engagement des Bundes ausgesprochen. Das Volumen der in Aussicht gestellten Landeshilfe ist mit 350 Mio. Euro für eine strukturelle Lösung aber bei weitem nicht ausreichend. Dies hat auch das im März 2011 veröffentlichte Gutachten der Finanzwissenschaftler Prof. Junkernheinrich und Prof. Lenk verdeutlicht, die die strukturelle Finanzierungslücke mit mindestens 2,1 Mrd. Euro (zuzüglich Zinsaufwand) beziffert haben. Der Gesetzentwurf für ein Stärkungspaktgesetz sieht Hilfen nur für solche Kommunen vor, die überschuldet sind oder die bis 2013 (Stufe 1) bzw. bis 2016 (Stufe 2) von Überschuldung bedroht sind.

Die gegenwärtig im Parlament beratenen Vorschläge werden innerhalb der kommunalen Familie zurzeit hoch kontrovers diskutiert. Einvernehmen besteht insoweit, als Hilfen dringend erforderlich sind und hoher Handlungsdruck besteht. Die Initiative für den Stärkungspakt Stadtfinanzen stellt daher einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung und einen großen Fortschritt dar, mit dem die Landesregierung das **bündische Prinzip zwischen Land und Kommunen** unterstreicht. Nicht akzeptabel ist es hingegen, dass die zweite Hilfsstufe ausschließlich aus kommunalen Komplementärmitteln durch Befragungen beim GFG und die Einführung einer Abundanzumlage finanziert werden soll. Dies wäre allenfalls diskutabel, wenn das Land zu einer seiner Verantwortung entsprechenden Finanzierung der weiteren Hilfestufen im Sinne eines nachhaltigen Gesamtkonzepts bereit wäre. Der Ausgang des Gesetzgebungsverfahrens ist gegenwärtig noch offen.

Abgeschlossen wurde hingegen das **Evaluationsverfahren zur Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung**. Nach intensiven und nicht immer streitfreien Gesprächen wurde – orientiert an den Maßgaben der Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 23. März 2010 – ein tragfähiger Gesamtkompromiss gefunden, nach dem ab 2011 106 Stellen mehr für die Versorgungs- und 27 Stellen mehr für die Umweltverwaltung anerkannt werden und

ein teilweise rückwirkender Defizitausgleich geleistet wird. Damit ist erstmals seit der 2004 erfolgten verfassungsrechtlichen Verankerung des strikten Konnexitätsprinzips ein äußerst komplexes Konnexitätsverfahren – unter Einschluss verfassungsgerichtlicher Klärung und der Evaluation des Belastungsausgleichs – von Anfang bis zum Ende erfolgreich durchgeführt worden.

Wegweisende Vorgaben zur Handhabung des Konnexitätsprinzips enthält auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Münster vom 12. Oktober 2010, das in deutlichen Worten die Konnexitätsrelevanz der **Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes** in Nordrhein-Westfalen bejaht. Die Landesregierung ist danach verpflichtet, eine Kostenfolgeabschätzung entsprechend den Vorgaben des Konnexitätsausführungsgesetzes vorzulegen. Die Gespräche hierzu wurden schon Ende 2010 zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden aufgenommen. Der gegenwärtige Zeitplan sieht vor, dass die Landesregierung sich unmittelbar nach den Herbstferien mit einem entsprechenden Gesetzentwurf befassen soll.

Beachtung finden muss das Konnexitätsprinzip auch bei der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen. Die **Inklusion von Menschen mit Behinderung im Schulbereich** wird erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Schullandschaft haben. Der Vorstand des Städtetags Nordrhein-Westfalen, der die Zielsetzung der Konvention im Hinblick auf die Bildung und Teilhabe behinderter Menschen begrüßt, hat daher auf die Verpflichtung des Landes zur Transformation der UN-Konvention in das Schulrecht unter Beachtung des Konnexitätsprinzips hingewiesen.

Nur vermeintlich ruhiger ist es in der Auseinandersetzung rund um die **kommunale Beteiligung an den Einheitslasten des Landes** geworden. Da das Ende Februar 2010 hierzu verabschiedete Einheitslastenabrechnungsgesetz die Lasten in erheblicher und inakzeptabler Höhe überzeichnet, haben Anfang Februar 2011 91 Städte und Gemeinden Kommunalverfassungsbeschwerde eingelegt. Weitere 142 Kommunen tragen diese Verfassungsbeschwerde ideell und finanziell mit. Mit einer Entscheidung dürfte frühestens im nächsten Jahr zu rechnen sein.

Auch jenseits dieser zentralen Streitfragen zwischen Land und Kommunen ist über bemerkenswerte Entwicklungen zu berichten: So hat eine bundesweite **Studie zur Evaluation des Neuen Kommunalen Finanzmanagements** (NKF) bestätigt, dass die nordrhein-westfälischen Städte Pionierarbeit bei der Einführung

des neuen Haushalts- und Rechnungswesens leisten (kostenfrei abrufbar über die Geschäftsstelle des Städtetags NRW). Und eine aktuelle Umfrage des Städtetags NRW zeigt, dass sich fast 70 % seiner Mitglieder mit der Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung des Haushalts befassen.

Die dringend notwendige Fortsetzung der **Evaluierung des NKF-Gesetzes** kommt hingegen nicht recht voran. Der Städtetag NRW hatte die Landesregierung und Landesgesetzgeber mehrfach und bisher ohne Ergebnis aufgefordert, die notwendige Überarbeitung der rechtlichen Regelungen zum NKF unter Beachtung der Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände zeitnah umzusetzen. Unter anderem ist der vorgesehene Einführungszeitpunkt für den ersten Gesamtabschluss (derzeit 31. September 2011) zu verschieben, den mehr als zwei Drittel der Mitglieder des Städtetages NRW nicht einhalten können.

Bei Ausschreibung und Aufnahme von **Kommunalkredit** zeigt sich in den letzten Monaten, dass sich der Kreis der anbietenden Kreditinstitute insbesondere bei langfristigen Krediten mit Zinsbindung und bei Liquiditätskrediten verengt hat. Kreditinstitute sind dazu übergegangen, über Limite das Kommunalengagement zu steuern, um vermeintliche „Klumpenrisiken“ auszuschließen. Einzelne Banken haben auch signalisiert, Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept keine Liquiditätskredite mehr zu gewähren. Vor diesem Hintergrund ist die Sicherung der Zahlungsfähigkeit jeder einzelnen Kommune wesentlich für die künftigen Kreditkonditionen der Gesamtheit in-

ländischer kommunaler Gebietskörperschaften; zumal ein steigendes Zinsniveau zum Sprengsatz für die städtischen Haushalte werden kann. In einer Erhebung im August 2011 unter den Mitgliedstädten des Städtetages NRW wurde der erwartete Bestand an Liquiditätskrediten zum Ende 2011 erfasst: Die „Spitze des Eisbergs“ sind sechs Städte, die für Ende des Jahres 2011 einen Kassenkreditbestand von mehr als 1 Mrd. Euro signalisieren, davon gehen vier kreisfreie Städte von einem Bestand von mehr als 1,5 Mrd. Euro aus.

Die Finanznot der Kommunen spiegelt sich schließlich auch in den seit dem Jahr 2010 intensiviert geführten Diskussionen um die Einführung neuer kommunaler Steuern wieder. Hierbei hat sich das Konzept einer örtlichen Aufwandsteuer auf entgeltliche Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben (**Übernachungssteuer**) als eine zweckmäßige Ergänzung des kommunalen Einnahmesystems für solche Städte herauskristallisiert, die in erheblichem Umfang Infrastrukturleistungen für den Tourismus und für Geschäftsreisende erbringen. Inzwischen haben bereits mehrere Städte – auch bundesweit – eine solche Steuer eingeführt. Die hierzu verabschiedeten Satzungen sind allerdings umgehend von den Verbänden des Beherbergungsgewerbes über systematisch betriebene Klageverfahren angegriffen worden. In ersten Urteilen sind die dabei vorgebrachten Einwände gegen die Rechtmäßigkeit der Übernachtungssteuersatzungen als unbegründet zurückgewiesen worden. Es ist daher davon auszugehen, dass die Übernachtungssteuer zukünftig einen festen Platz im kommunalen Abgabensystem einnehmen wird.

I. Aktuelle Finanz- und Haushaltslage

1. Finanzlage der Städte in Nordrhein-Westfalen¹

„Die Finanzlage vieler nordrhein-westfälischer Kommunen ist katastrophal.“ Eine Aussage, die – zu Recht – nicht infrage gestellt wird. Aber wie katastrophal ist die Finanzlage genau? Kann man besondere bzw. typische Problemkonstellationen – nach Gemeindetyp, Region oder anderen Kriterien – feststellen? Sind generalisierende Aussagen möglich? All diese Fragen verlangen einen Rückgriff auf statistische Daten. Auch Problemlösungen verlangen diesen Datentrückgriff, denn, um es mit dem ehemaligen Leitspruch des Statistischen Bundesamtes zu sagen: „Gute Politik braucht gute Statistik.“ Eine gute Statistik alleine, hier verstanden als ein Datenangebot mit theoretischer Konsistenz, empirischer Belastbarkeit und politischer Relevanz, ist jedoch nicht ausreichend. Um innerhalb des Datendickichts Orientierung zu finden, müssen die wesentlichen Ergebnisse einer Analyse auch nachvollziehbar vorgestellt werden. Diese Aufgabe übernimmt unter anderem der vorliegende Gemeindefinanzbericht des Städtetages NRW. Anhand von der Hervorhebung einzelner Werte und ihrer Zeitreihen sowie von Gegenüberstellungen kommunalindividueller Parameter wird ein deutliches Bild der kommunalen Finanznot in NRW gezeichnet.

Die Aussage des Ministeriums für Inneres und Kommunales, dass „bedingt durch die Umstellung auf das NKF [,] nur die Daten der Finanzrechnung bis zum Jahr 2010 verfügbar“ sind, ist zwar grundsätzlich richtig. Angesichts der auch bislang vom MIK herausgegebenen Kommunalfinanzberichte, die allesamt auf kameralen Daten basierten, ist die nachfolgende Einschätzung der Landesregierung allerdings nur schwer nachvollziehbar: „Eine Analyse der tatsächlichen Finanzlage der Kommunen ermöglichen diese Daten aber noch nicht.“² Angesichts der statistischen Schwierigkeiten aufgrund der Umstellung auf die Doppik, die in NRW anders als in den restlichen Flächenländern bis zum Beginn des Jahres 2009 erfolgen musste, werden zwar einzelne finanz-

statistische Aussagen aus den bisherigen Gemeindefinanzberichten nicht mit neuen Zahlen aktualisiert werden. An den Problemen der Kommunen in NRW und deren Ursachen hat sich in den letzten Jahren jedoch nichts geändert.

Die Finanzlage vieler nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden ist selbst in den für die Kommunen bundesweit sehr positiv verlaufenen Jahre 2007 und 2008 höchst besorgniserregend gewesen. Dass im Krisenjahr 2009 erstmalig seit langem die Werte der nordrhein-westfälischen Kommunen ein geringeres Pro-Kopf-Finanzierungsdefizit auswiesen als die Kommunen der westdeutschen Flächenländer insgesamt, ist einem einmaligen Effekt in Baden-Württemberg geschuldet. Angesichts des desaströsen Finanzierungsdefizits in Höhe von 104 Euro je Einwohner für die nordrhein-westfälischen Kommunen kann für dieses Jahr ein Verweis auf den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohnehin nicht als Trost gelten.

Die erschreckende Normalität der Schlechterstellung im Vergleich zu den Kommunen der anderen westdeutschen Flächenstaaten hat die nordrhein-westfälischen Kommunen bereits im Jahr 2010 wieder eingeholt. Trotz eines weiteren milliardenschweren Sondereffektes – diesmal in Hessen³ – ist das durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzierungsdefizit in nordrhein-westfälischen Kommunen mit 133 Euro abermals höher als in den westdeutschen Flächenländern insgesamt. Im Vergleich zum Vorjahr ist das Finanzierungsdefizit nochmals um 29 Euro je Einwohner gestiegen, obwohl sich die kommunalen Finanzierungsdefizite im gesamten Bundesgebiet nicht wesentlich vergrößert haben. Das Defizit belief sich im Jahr 2010 auf 2,4 Mrd. Euro. Auch die Zahlungen zum Ende des Jahres 2010 seitens des Landes an die Kommunen in Höhe von 300 Mio. Euro, die auf einer nachträglichen Änderung

1 Von Stefan Anton.

2 Zitiert nach der Antwort der Landesregierung vom 19. August 2011 (Drs.15/2593) auf die Kleine Anfrage 882 vom 7. Juli 2011.

3 Die Kommunen in Hessen haben das Jahr 2010 mit einem Finanzierungsdefizit in Höhe von 2,6 Mrd. Euro bzw. 437 Euro je Einwohner abgeschlossen. Hintergrund ist neben dem Einnahmeneinbruch insbesondere die Konstruktion des Hessischen Konjunkturprogramms: Die Investitionsausgaben werden von den Kommunen vollständig vorfinanziert und sind daher im Jahr 2010 finanzierungssaldowirksam, die Landesbeteiligung erfolgt im Rahmen einer Beteiligung am Schuldendienst und ist daher erst in den folgenden Jahren wirksam.

Übersicht 1: Einzahlungen und Auszahlungen 2008 bis 2010

Gemeinden und Gemeindeverbände, Nordrhein-Westfalen insgesamt

Maßeinheit: 1000 Euro bzw. Prozent

	2008	2009	2010	2009	2010
				Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
Laufende Verwaltungstätigkeit					
Steuern und ähnliche Abgaben	20.760.108	18.541.527	19.429.791	- 10,7	4,8
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	17.352.833	18.072.720	18.642.034	4,1	3,2
Sonstige Transfereinzahlungen	808.566	956.227	974.513	18,3	1,9
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	5.401.090	5.342.677	5.500.012	- 1,1	2,9
Privatrechtliche Leistungsentgelte	900.561	900.648	938.415	-	4,2
Kostenerstattungen, Kostenumlagen	3.556.082	3.678.908	3.691.094	3,5	0,3
Sonstige Einzahlungen	1.523.038	1.653.400	1.721.169	8,6	4,1
Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen	1.066.466	875.337	926.292	- 17,9	5,8
Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	51.368.744	50.021.444	51.823.320	- 2,6	3,6
Personalauszahlungen	8.916.446	9.332.441	9.584.473	4,7	2,7
Versorgungsauszahlungen	1.100.591	1.213.095	1.277.903	10,2	5,3
Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen	7.486.895	7.777.735	8.161.569	3,9	4,9
Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen	1.868.638	1.455.742	1.386.081	- 22,1	- 4,8
Transferauszahlungen	25.172.432	25.845.812	27.563.160	2,7	6,6
Sonstige Auszahlungen	5.569.396	5.816.804	6.003.103	4,4	3,2
Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	50.114.398	51.441.629	53.976.289	2,6	4,9
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.254.346	- 1.420.185	- 2.152.969		
Investitionstätigkeit					
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	1.839.519	2.028.476	2.318.224	10,3	14,3
Einzahlungen aus der Veräußerung von Sachanlagen	685.898	530.215	465.728	- 22,7	- 12,2
Einzahlungen aus der Veräußerung von Finanzanlagen	198.491	290.255	185.800	46,2	- 36,0
Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten	196.027	168.024	170.101	- 14,3	1,2
sonstige Investitionseinzahlungen	175.058	274.144	238.470	56,6	- 13,0
Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	3.094.993	3.291.114	3.378.323	6,3	2,6
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	358.211	319.767	273.681	- 10,7	- 14,4
Auszahlungen für Baumaßnahmen	2.122.941	2.085.697	2.169.363	- 1,8	4,0
Auszahlungen für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen	492.401	632.757	559.805	28,5	- 11,5
Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen	424.031	398.291	327.945	- 6,1	- 17,7
Auszahlungen von aktivierbaren Zuwendungen	360.374	262.607	262.365	- 27,1	- 0,1
sonstige Investitionsauszahlungen	90.499	172.116	146.870	90,2	- 14,7
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	3.848.457	3.871.235	3.740.029	0,6	- 3,4
Saldo aus Investitionstätigkeit	- 753.464	- 580.121	- 361.706		
Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	500.882	- 2.000.306	- 2.514.675		
Finanzierungstätigkeit					
Aufnahme und Rückflüsse von Darlehen	2.244.540	2.156.737	2.389.647	- 3,9	10,8
Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung	1.867.836	3.666.923	4.006.302	96,3	9,3
Tilgung und Gewährung von Darlehen	2.588.628	2.479.396	2.739.764	- 4,2	10,5
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	814.788	1.330.776	1.336.627	63,3	0,4
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	708.960	2.013.488	2.319.558		
Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1.209.842	13.182	- 195.117		

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW), Informationssystem Finanzstatistik (ISF), Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik sowie eigene Berechnungen von IT.NRW

Übersicht 1: Einzahlungen und Auszahlungen 2008 bis 2010 (Fortsetzung)

Gemeinden und Gemeindeverbände, Nordrhein-Westfalen insgesamt

Maßeinheit: Euro je Einwohner bzw. Prozent

	2008	2009	2010	2009	2010
				Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
Laufende Verwaltungstätigkeit					
Steuern und ähnliche Abgaben	1.155,39	1.036,23	1.088,47	- 10,3	5,0
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	965,76	1.010,03	1.044,34	4,6	3,4
Sonstige Transfereinzahlungen	45,00	53,44	54,59	18,8	2,2
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	300,59	298,59	308,11	- 0,7	3,2
Privatrechtliche Leistungsentgelte	50,12	50,33	52,57	0,4	4,4
Kostenerstattungen, Kostenumlagen	197,91	205,60	206,78	3,9	0,6
Sonstige Einzahlungen	84,76	92,40	96,42	9,0	4,3
Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen	59,35	48,92	51,89	- 17,6	6,1
Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.858,88	2.795,55	2.903,18	- 2,2	3,8
Personalauszahlungen	496,24	521,56	536,93	5,1	2,9
Versorgungsauszahlungen	61,25	67,80	71,59	10,7	5,6
Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen	416,68	434,68	457,22	4,3	5,2
Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen	104,00	81,36	77,65	- 21,8	- 4,6
Transferauszahlungen	1.400,95	1.444,45	1.544,11	3,1	6,9
Sonstige Auszahlungen	309,96	325,08	336,30	4,9	3,4
Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.789,07	2.874,92	3.023,79	3,1	5,2
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	69,81	- 79,37	- 120,61		
Investitionstätigkeit					
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	102,38	113,37	129,87	10,7	14,6
Einzahlungen aus der Veräußerung von Sachanlagen	38,17	29,63	26,09	- 22,4	- 12,0
Einzahlungen aus der Veräußerung von Finanzanlagen	11,05	16,22	10,41	46,8	- 35,8
Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten	10,91	9,39	9,53	- 13,9	1,5
sonstige Investitionseinzahlungen	9,74	15,32	13,36	57,3	- 12,8
Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	172,25	183,93	189,26	6,8	2,9
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	19,94	17,87	15,33	- 10,4	- 14,2
Auszahlungen für Baumaßnahmen	118,15	116,56	121,53	- 1,3	4,3
Auszahlungen für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen	27,40	35,36	31,36	29,0	- 11,3
Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen	23,60	22,26	18,37	- 5,7	- 17,5
Auszahlungen von aktivierbaren Zuwendungen	20,06	14,68	14,70	- 26,8	0,1
sonstige Investitionsauszahlungen	5,04	9,62	8,23	91,0	- 14,5
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	214,18	216,35	209,52	1,0	- 3,2
Saldo aus Investitionstätigkeit	- 41,93	- 32,42	- 20,26		
Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	27,88	-111,79	-140,87		
Finanzierungstätigkeit					
Aufnahme und Rückflüsse von Darlehen	124,92	120,53	133,87	- 3,5	11,1
Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung	103,95	204,93	224,44	97,1	9,5
Tilgung und Gewährung von Darlehen	144,07	138,57	153,48	- 3,8	10,8
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	45,35	74,37	74,88	64,0	0,7
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	39,46	112,53	129,94		
Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	67,33	0,74	- 10,93		

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW), Informationssystem Finanzstatistik (ISF), Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik sowie eigene Berechnungen von IT.NRW

des GFG resultieren, haben hieran nichts geändert.

Angesichts dieser Daten ist die Prognose, dass der Abstand der nordrhein-westfälischen Kommunen zu den Kommunen in den westdeutschen Flächenländern im Jahr 2011 sich mit großer Sicherheit deutlich vergrößern wird, nicht von der Hand zu weisen. Es ist sogar fraglich, ob die für das Jahr 2012 im Rahmen des geplanten Stabilitätspakts angekündigten zusätzlichen Landesmittel die Lücke zwischen den nordrhein-westfälischen Kommunen und den Kommunen in den westdeutschen Flächenländern überhaupt schließen können.

Die Entwicklung der finanzstatistischen Eckwerte in den Jahren 2007 und 2008 hat deutlich gemacht, dass die Finanznot vieler nordrhein-westfälischen Kommunen unabhängig vom wirtschaftlichen Trend ist. So stand landesweit positiven Finanzierungssalden in den Jahren 2007 und 2008 dennoch ein massiver Anstieg der Unterfinanzierung anzeigenden Kassenkredite gegenüber. Das Fehlen eines Zusammenhangs zwischen Finanzierungssaldo und Kassenkreditentwicklung ist offensichtlich geworden. Der Anstieg der Kassenkredite lag im Jahr 2010 mit 2,8 Mrd. Euro innerhalb eines Jahres sogar noch über dem Finanzierungsdefizit. Nahezu 50 % aller Kassenkredite bundesweit entfallen

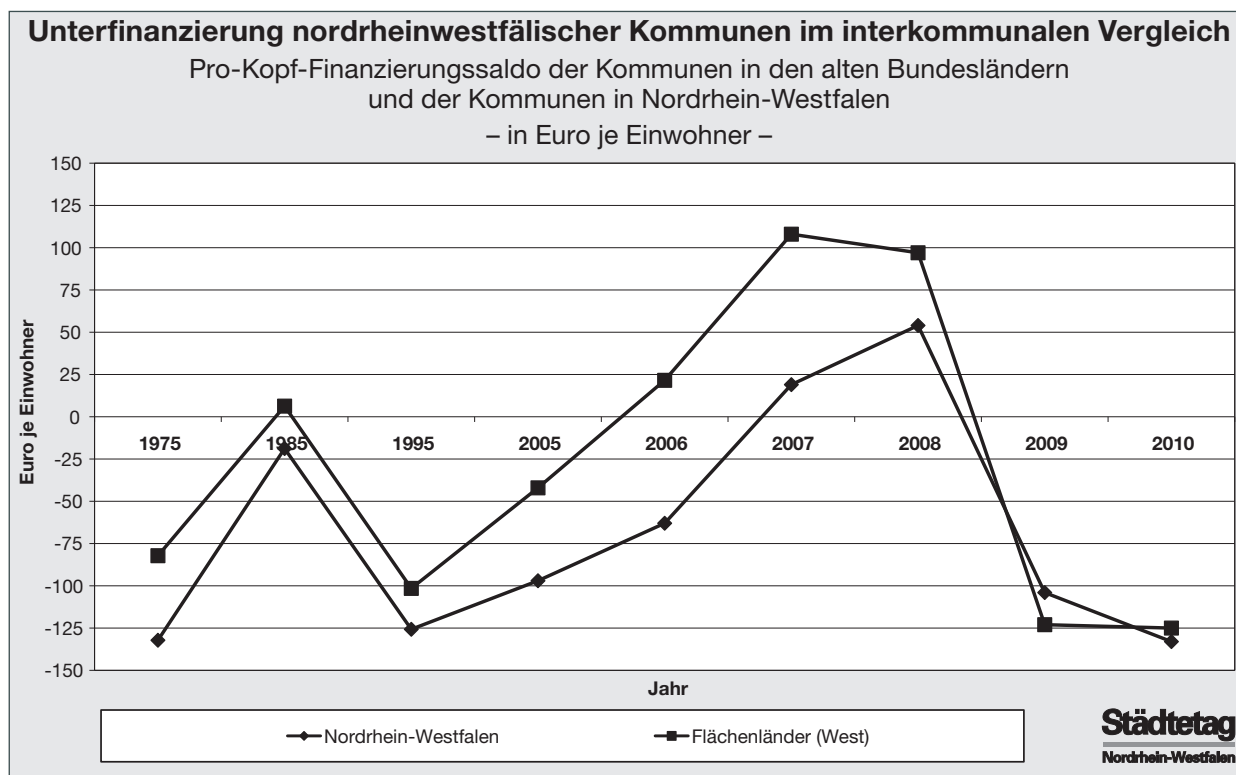
auf Kommunen in NRW, die mittlerweile Kassenkredite in Höhe von mehr als 20 Mrd. Euro aufnehmen mussten.

Eine Analyse der kommunalen Finanzen hat bereits bei der ersten Veröffentlichung eines Gemeindefinanzberichts im Jahr 2009 ein klares Bild ergeben.

- Die Kommunen in NRW sind finanziell seit Jahrzehnten schlechter gestellt als Kommunen in anderen Ländern.
- Die Kommunen in NRW sind noch stärker als Kommunen anderer Länder von der inzwischen seit langem zu beobachtenden Überlastung der Kommunen mit Sozialausgaben betroffen.
- Die Effekte der verschiedenen Fehlentwicklungen sind in NRW insbesondere bei den größeren Städten konzentriert.
- Das Land Nordrhein-Westfalen erfüllt seine Verpflichtung – auch im Vergleich zu anderen Ländern – zur Gewährleistung einer aufgabengerechten Finanzausstattung seiner Kommunen nicht.

Der diesjährige Gemeindefinanzbericht konzentriert sich anhand der Finanzstatistik auf eine nochmalige Bekräftigung der ersten der beiden genannten Aussagen. Eine gesonderte Darstellung zu den besonderen kommunalen Be-

Übersicht 2



Übersicht 3

Sachinvestitionen der Kommunen in Euro je EW seit 2000

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nordrhein-Westfalen	229	214	211	190	192	179	172	165	153	166	165
Flächenländer (West)	305	304	298	264	242	234	245	256	267	281	296
NRW in % des Flächenländer (West)	75%	70%	71%	72%	79%	76%	70%	64%	57%	59%	56%

lastungsfaktoren, die sich insbesondere in den Städten konzentrieren, untermauert die dritte Aussage.

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 westdeutschen Flächenländern insgesamt. Die einzige Ausnahme stellt das Jahr 2009 dar, leider handelt es sich hierbei um einen Sondereffekt aufgrund von konjunkturbedingten Mehrausgaben in Baden-Württemberg in Höhe von mehr als 1 Mrd. Euro. In der jüngeren Vergangenheit konnte in NRW erstmals im Jahr 2007 wieder ein positiver Finanzierungssaldo der kommunalen Ebene verzeichnet werden. In anderen Ländern gelang dies bereits im Jahr 2004. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahren betrug die Differenz beim Finanzierungssaldo pro Einwohner mehr als 40 Euro (s. Übersicht 2, S. 10).

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 (s. Übersicht 3 oben). Mit einem Investitionsniveau, das nur noch 56 % des westdeutschen Durchschnitts beträgt und lediglich 36 % der Kommunen des investitionsstärksten westdeutschen Flächenlandes beträgt, ist ein absoluter Tiefpunkt erreicht und es ist nicht davon auszugehen, dass die flächendeckende Einführung der Doppik in NRW oder der zeitlich unterschiedliche Verlauf der Inanspruchnahme der Mittel des Konjunkturpaktes eine Einschränkung des letzten Satzes verlangen.

Auch die Analyse der Kassenkreditbestände zeichnet ein deutliches Bild der dramatischen Finanzprobleme insbesondere der nordrhein-westfälischer Kommunen (s. Übersicht 4, S. 12). Die Grafik zeigt hierbei zweierlei: Während in den Jahren 2006 – 2008 im Durchschnitt der Flächenländer West ein Anstieg der Kassenkredite

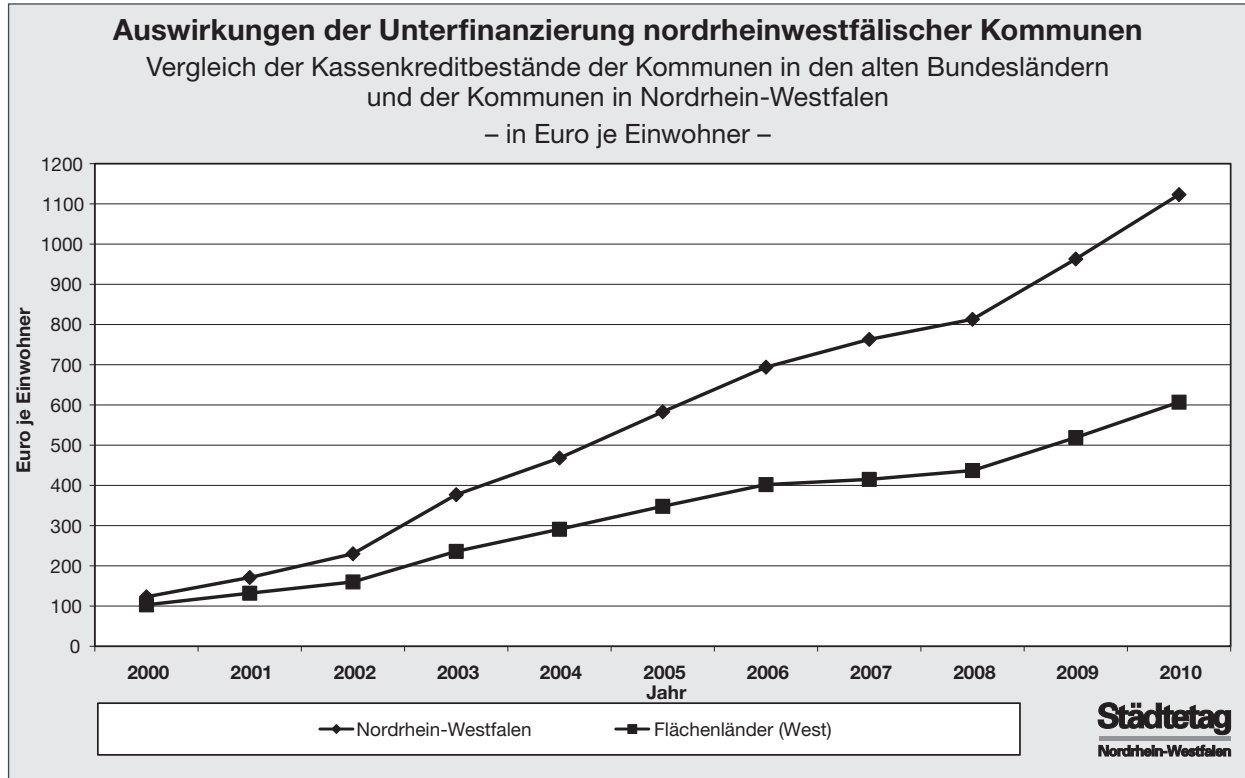
weitgehend vermieden werden konnte, gelang dies in NRW nicht. Zusätzlich ist festzuhalten, dass der massive Anstieg in den Jahren 2009 und 2010 insbesondere in NRW auftrat. Auch die absoluten Zahlen bestätigen das: Von einem Anstieg der Kassenkredite um 10,6 Mrd. Euro zwischen 2008 und 2010 in den alten Ländern entfielen 5,4 Mrd. Euro auf NRW-Kommunen, dies entspricht mehr als 50 %.

Gerade vor dem bekannten Hintergrund, dass sich in NRW die Finanzprobleme besonders markant in den Großstädten zeigen (s. u.), ist die Versuchung groß, die kommunale Finanzkrise in NRW mit dem hohen Anteil größerer Städte in NRW zu erklären. Bundesweit unterscheiden sich die Pro-Kopf-Finanzierungssalden von kreisfreiem und kreisangehörigem Raum allerdings nicht wesentlich, wenn man mehrere Jahre zusammengefasst betrachtet. Daher trägt dieses Argument nicht. Die Ursachen können gerade nicht in der Größenstruktur der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden gesucht werden. Für die ernüchternde Diagnose können im wesentlichen zwei Ursachen nachgewiesen werden: Die in NRW weit überdurchschnittlich hohen Belastungen der Kommunen mit sozialen Leistungen sowie das mangelnde Engagement des Landes sind maßgeblich für die kommunale Finanznot verantwortlich. Überspitzt formuliert wurden seit längerem Landesschulden in die nordrhein-westfälischen Kommunen „ausgelagert“.

Überlastung mit sozialen Leistungen

Der für die Kommunen in NRW zu konstatierende höhere Pro-Kopf-Betrag bei den sozialen Leistungen (707 Euro zu 568 Euro bei westdeutschen Kommunen) führt mittlerweile zu einer Mehrbelastung der Kommunen in NRW in Höhe von knapp 140 Euro je Einwohner. Sie kann nicht einmal ansatzweise durch höhere Steuereinnahmen aufgefangen werden (938 Euro zu 909 Euro bei westdeutschen Kommunen, jeweils nach Abzug der Gewerbesteuerumlage), wobei sich der diesbezügliche Vorsprung der nordrhein-westfälischen Kommunen derzeit oh-

Übersicht 4



nehin massiv verringert.. Die Grafik zeigt zudem, dass die Mehrbelastung nordrhein-westfälischer Kommunen im letzten Jahr um nahezu 20 Euro je Einwohner gestiegen ist; es ist zu hoffen, dass es sich hierbei um einen Einmaleffekt handelt, der im nächsten Jahr korrigiert wird.

Besondere Belastung der Städte

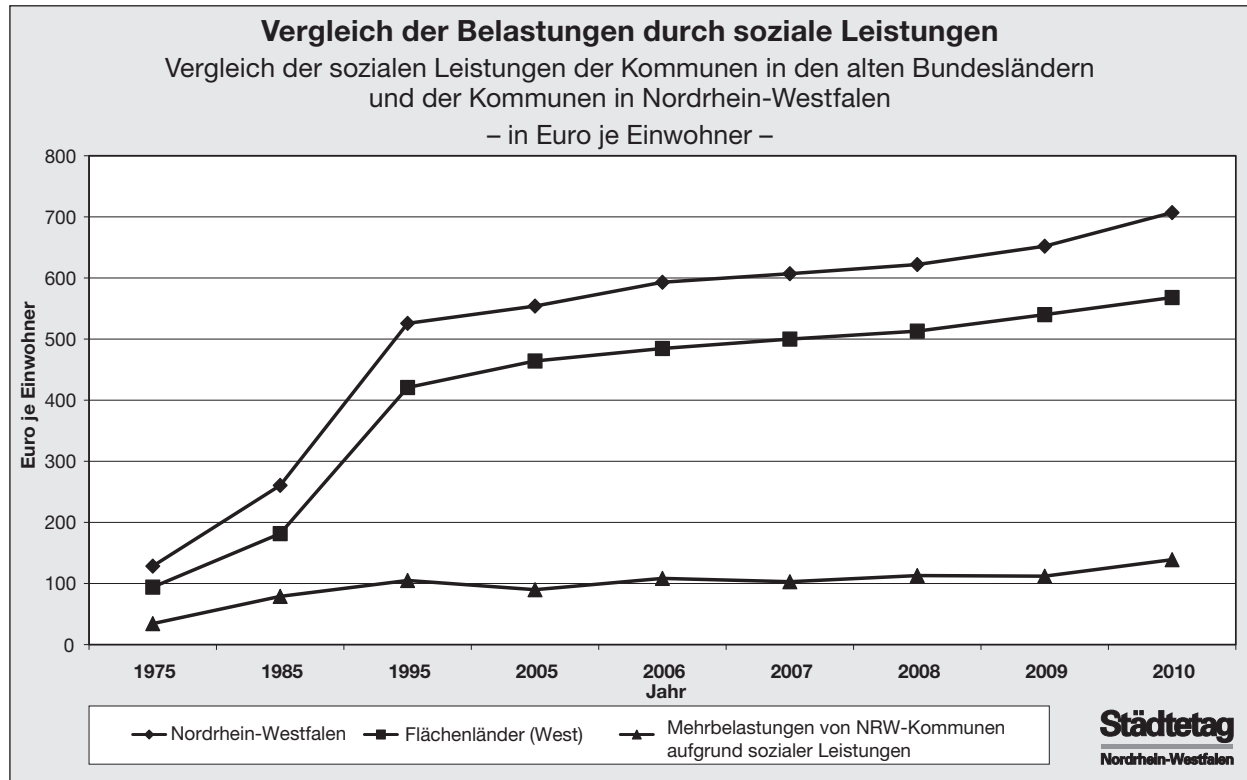
Die oben angesprochene Entkoppelung von Finanzierungssaldo und Kassenkreditbestand führt zwingend zu der Schlussfolgerung, dass Überschüssen bei einem Teil der Kommunen massive Defizite bei anderen Kommunen gegenüber stehen. Durch die Betrachtung von aggregierten Daten werden hierbei verschiedene Strukturprobleme überdeckt. Die üblichen Parameter zur Beschreibung der kommunalen Finanzlage summieren lediglich die Werte aller Kommunen auf. So ist z. B. bei einem ausgeglichenen kommunalen Finanzierungssaldo nicht erkennbar, ob alle Städte ausgeglichene Finanzierungssalden aufweisen oder ob auskömmlichen Überschüssen bei einer Gruppe von Städten dramatische Defizite bei anderen Städten gegenüberstehen. Aus diesen Gründen sollten, so argumentiert z. B. auch das Innenministerium in vergangenen „Kommunalfinanzberichten“, z. B. die Kassenkredite oder aber die Defizite in den Verwaltungshaushalten als Analysegrundlage

herangezogen werden, weil diese nicht über eine Saldierung nivelliert werden.

Natürlich sind innerhalb NRW die großen Unterschiede zwischen der wirtschaftlichen und somit auch der finanziellen Leistungsfähigkeit von armen und reichen Großstädten bekannt. Die Heterogenität innerhalb der kommunalen Landschaft in NRW ist unbestritten enorm. Die Ergebnisse dieser Heterogenität zeigen sich allerdings in den unterschiedlichen kommunalen Finanzierungssalden bzw. den Kassenkrediten trotz der bereits sichtbaren eklatanten Unterschiede nur zum Teil. Um die Unterschiede noch deutlicher vor Augen zu führen, werden deshalb als „Heterogenitäts-Parameter“ die gemeindeindividuellen Pendlerstrukturen sowie die Quoten von SGB-II-Kindern vorgestellt. Diese im Folgenden für Beispielkommunen dargestellten Daten werden von der Bundesagentur für Arbeit bzw. IT.NRW in den sogenannten Kommunalreporten bereitgestellt.

Anhand eines Sets von Kennzahlen für zwei Beispielstädte bzw. einen Beispielkreis (gemeindliche und Kreisebene), die drei deutlich unterscheidbare Kategorien von Kommunen konstituieren, werden die Unterschiede zwischen verschiedenen Gemeindentypen deutlich. Bei den aufgrund ihrer markanten Eckwerte ausgewählten Beispielgemeinden handelt es sich um

Übersicht 5



a) Stadt A, die innerhalb einer wirtschaftlich soliden Situation ihre Oberzentrenfunktion auch in ökonomischer Sicht wahrnehmen kann. Die sogar leicht unter dem Landesschnitt liegenden Soziallasten können aufgrund der wirtschaftlichen Situation getragen werden.

b) Landkreis B, der (relativ) wenig mit Soziallasten, die deutlich unter dem Landesschnitt liegen, belastet ist. Trotz geringer Gewerbesteuerereinnahmen reichen in diesem am Rande des Ruhrgebiets liegenden, teilweise ländlich geprägten Landkreis die auch in einem starken Maß von Auspendlern generierten Einkommensteuereinnahmen aus, die Soziallasten zu tragen.

c) Stadt C, die sich in oder vor einer wirtschaftlichen Abwärtsspirale befindet. Die wirtschaftliche

Zentrenfunktion dieses großen Mittelzentrums ist weitgehend verlorengegangen. Die sozialen Lasten liegen weit oberhalb des Schnitts der kreisfreien Städte.

Ein Beispiel für einen Kreis, der auch stark urbane Bereiche umfasst und entsprechende Belastungen aufweist, wird nicht gegeben. In diesen Kreistypen vermischen sich angesichts der teilweise mehr als 100.000 Einwohner zählenden kreisangehörigen Städte die verschiedenen Charakteristika so stark, dass klare Aussagen kaum möglich sind. Dies soll allerdings nicht negieren, dass es auch Kreise gibt, die bzw. deren Gemeinden mit dramatischen finanziellen Problemen kämpfen. Innerhalb dieser Kreise konzentrieren sich die Probleme meistens in den großen kreisangehörigen Städten.

Übersicht 6

	Einpender in % der örtlichen Beschäftigten	Auspender in % der örtlichen Beschäftigten	Pendlersaldo in % der örtlichen Beschäftigten	Anteil der Kinder unter 6 Jahren, die in Bedarfsge- meinschaften leben, in %	Kassenkredit- stand in Euro je Einwohner
Stadt A	Ca. 50 %	Ca. 20 %	Ca. + 30 %	Unter 20 %	< 100
Landkreis B	Ca. 20 %	Ca. 50 %	Ca. – 30 %	Unter 10 %	< 50
Stadt C	Ca. 50 %	Ca. 50 %	Ca. 0 %	Ca. 40 %	Ca. 1500

Der Sprengstoff, der in der Situation der Stadt C liegt, wird schnell offensichtlich: Ein besonderer Abwanderungsdruck liegt auf den Auspendlern, die – schließlich sind sie genau deswegen Auspendler – bereits einen Arbeitsplatz in einer anderen Kommune besitzen. Gerade die Auspendler sind es jedoch, die neben der noch geringen eigenen Wirtschaftskraft der betroffenen Stadt die wesentliche eigene finanzielle Stütze der betroffenen Stadt bilden. Anders als in einem Landkreis, der gegenüber einem Zentrum immerhin noch seine eigenen spezifischen Standortvorteile ausspielen kann („Häuschen im Grünen“), sind diese oder andere Standortvorteile in einer strukturschwachen Stadt jedoch meist nicht gegeben. Die hier als Beispiel herangezogene strukturschwache Stadt, die sich wie auch vergleichbare Städte in der Nähe anderer Zentren befindet, steht vor einem Dilemma: Das Finanzierungsmodell für den ländlichen Raum oder ein großstädtisches Umland – geringes Sozialausgabenniveau bei gleichzeitig insbesondere in Bezug auf die Steuereinnahmen eher geringem Einnahmenniveau – ist ihr aufgrund der nicht deutlich reduzierbaren Sozialausgaben verwehrt: Das Finanzierungsmodell einer reinen „Schlafstadt“ oder eines in sich relativ abgeschlossenen ländlichen Raums funktioniert nur, wenn keine hohen Sozialausgaben anfallen. Zugleich wird die betroffene Stadt große Schwierigkeiten haben, ihre Zentrenfunktion wiederzugewinnen. Die relativen Wettbewerbsvorteile der wirtschaftlich stärkeren Nachbarstädte, die ebenfalls auf eine Sicherung bzw. einen weiteren Ausbau ihrer Zentrenfunktion setzen müssen, verbessern sich aufgrund der geringeren Sozialausgaben in diesen Städten zusehends. Die Beispielstadt fällt zusehends zurück.

Zusätzlich zu diesen Darstellungen der Heterogenität ist anzumerken, dass nach hiesiger Einschätzung die Bedeutung der stadtindividuell unterschiedlichen Einnahmepotentiale bzw. -restriktionen bei Gebühren und Beiträgen in ihrer Bedeutung derzeit unterschätzt wird. Die hohen Ausgleichsquoten des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs mit relativ geringer Berücksichtigung unabwendbarer Belastungen auf der Ausgabenseite berücksichtigen die geringen Einnahmepotentiale nur ansatzweise und dann auch nur indirekt. Um die tatsächliche Bedeutung erfassen zu können soll eine Vergleichsrechnung dienen, die trotz aller Ungenauigkeiten und pauschal gesetzten Annahmen die Größe der Belastung deutlich werden lässt:

Bundesweit schwankt der Anteil der Kinder unter 6 Jahren, die in Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II leben, an der Anzahl der Kinder unter 6

Jahren insgesamt, je nach kreisfreier Stadt bzw. Landkreis von unter 5 % bis über 40 %. In nordrhein-westfälischen Kommunen schwankt dieser Wert zwischen knapp 10 % und über 40 %. Er beträgt im nordrhein-westfälischen Durchschnitt ca. 21 %, im kreisfreien Raum ca. 28 % und im kreisangehörigem Raum weniger als zwei Drittel des Werts im kreisfreien Raum, also ca. 17 %. Für eine für NRW belastbare Gegenüberstellung wird davon ausgegangen, dass in einer strukturschwachen Kommune A 35 % aller Kinder unter 6 Jahren in Bedarfsgemeinschaften leben. In der strukturstarken Kommune seien es lediglich 15 % aller Kinder unter 6 Jahren. Bei einem alternativ unterstellten Beitrag von 100 Euro monatlich, der der strukturschwachen Kommunen R für beitragsfreie Kinder aus Bedarfsgemeinschaften im Vergleich zu einem Kind, das nicht in einer Bedarfsgemeinschaft lebt, entgeht, resultieren aus dem unterstellten Unterschied von 20 Prozentpunkten in der SGB-II-Kinder-Quote unterschiedliche Einnahmepotentiale von durchschnittlich 20 Euro pro Monat je KiTa-Kind unter 6 Jahren.

Zusätzlich sind in der strukturstarken Kommune R aufgrund der durchschnittlich höheren Einkommen auch von den nicht SGB-II-Leistungen beziehenden Eltern bei unterstellter gleicher Beitragssatzung höhere Beiträge als in der strukturschwachen Stadt zu erwarten; vorsichtig werden die durchschnittlich höheren Beiträge mit lediglich 30 Euro je Kind und Monat angesetzt, wobei für die Gesamtrechnung 65 % der KiTa-Kinder berücksichtigt werden müssen.

Die unterschiedlichen Einnahmepotentiale zwischen der strukturstarken und strukturschwachen Kommune erreichen allein im Bereich der KiTa-Beiträge aufgrund dieser ungleichen Belastung problemlos 40 Euro im Monat bzw. nahezu 500 Euro im Jahr und KiTa-Kind. Im Bundesdurchschnitt stehen einer Gemeinde durchschnittlich je Einwohner weniger als 2.400 Euro zur Bestreitung aller Ausgaben zur Verfügung. Somit handelt es sich bei den unterschiedlichen Einnahmepotenzialen um eine ernstzunehmende Größenordnung.

2. Haushaltssituation der Mitglieder des Städtetages NRW⁴

Entsprechend den Ergebnissen einer Erhebung vom August 2011 war in 4 Mitgliedstädten das Haushaltsverfahren noch nicht abgeschlossen. Entsprechend den eingegangenen Rückmeldungen (bei einer Rücklaufquote von über 90 %)

⁴ Von Dr. Birgit Frischmuth.

hat keine der Mitgliedstädte des Städtetages NRW einen „echten“ Haushaltsausgleich erreicht. Einen fiktiven Haushaltsausgleich, d.h. einen Haushaltsausgleich mit Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage, konnte ein Viertel der Mitglieder des Städtetages vermelden. Etwas mehr als 10 % meldeten eine genehmigte Verringerung der allgemeinen Rücklage und zumindest eine Kommune verfügte über ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept. Alarmierend ist jedoch, dass mehr als die Hälfte der Mitglieder des Städtetages NRW im Sommer 2011 kein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept hatten und sich damit im Nothaushaltsrecht befanden. Fast die Hälfte dieser Städte ist gleichzeitig von Überschuldung bzw. drohender Überschuldung betroffen (vgl. Übersicht 7). Damit stellt sich der Haushaltsstatus der Mitglieder des Städtetages NRW auch im Vergleich zur Gesamtheit der NRW-Kommunen als besonders prekär heraus.

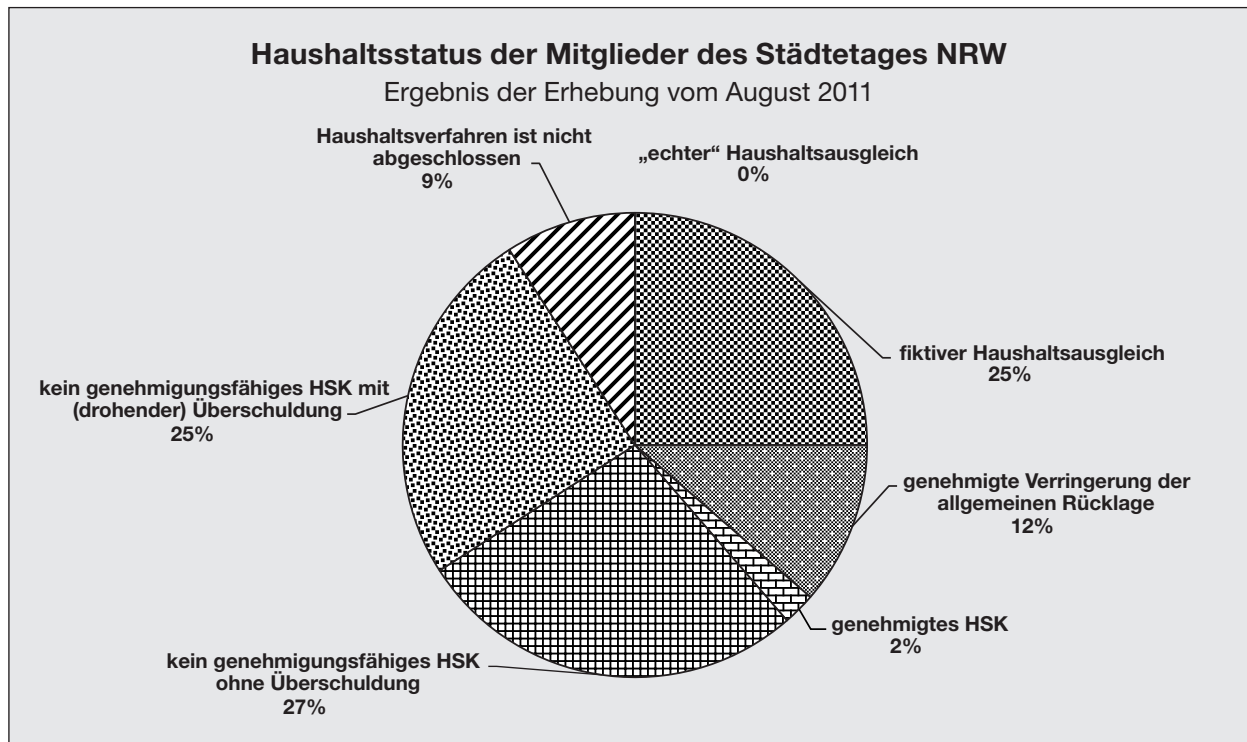
Regelungen zur Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssicherungskonzepten

Im November 2010 hatten die Regierungsfraktionen einen Vorstoß zur Änderung der rechtlichen Regelungen für die Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssicherungskonzepten unternommen. Der Vorstand des Städtetages NRW hat sich unmittelbar nach Bekanntwerden dieses Vorhabens am 24. November 2010 im Rahmen seiner

282. Sitzung mit dem Gesetzentwurf befasst. Im Ergebnis hat der Vorstand die vorgeschlagene Änderung des § 76 GO als einen ersten wichtigen Schritt für eine umfassende Reform des kommunalen Haushaltsrechts im Sinne des gemeinsamen Landtagsbeschlusses 15/435 begrüßt, in dem das Land zusagt, die Kommunen bei der Erreichung der Konsolidierungsziele zu unterstützen.

Auch durch die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen wurde der Gesetzentwurf grundsätzlich begrüßt. Darüber hinaus fordern die Kommunalverbände aber auch ein Gesamtkonzept, welches zum einen vom Gesetzgeber beschlossene Rahmenbedingungen für die Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssicherungskonzepten und zum anderen ein Beratungskonzept der Kommunaufsichtsbehörde zum Umgang mit Kommunen in der Haushaltssicherung beinhaltet. Vor diesem Hintergrund wurde auch nochmals auf die anstehende Gesetzesänderung in der GO NRW als Folge der Evaluierung des NKF erinnert. Die von den kommunalen Spitzenverbänden seit Monaten vorgelegten Änderungsvorschläge zum NKF-Gesetz haben bisher keine Berücksichtigung gefunden. Schließlich wurde von Seiten der kommunalen Spitzenverbände darauf verwiesen, dass die notwendigen Gesetzesänderungen eingebettet sein sollten in ein Gesamtkonzept zur Lösung der strukturellen Finanzkrise.

Übersicht 7



Nach umfangreichen Debatten wurde am 18. Mai 2011 schließlich durch den Landtag eine Änderung des § 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen und damit der Regelungen zur Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssicherungskonzepten beschlossen. Geregelt ist nunmehr, dass das Haushaltssicherungskonzept dem Ziel dient, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen. Es bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung soll nur erteilt werden, wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im zehnten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr der Haushaltsausgleich nach § 75 GO Abs. 2 wieder erreicht wird. Im Einzelfall kann durch Genehmigung der oberen Kommunalaufsicht auf der Grundlage eines individuellen Sanierungskonzeptes von diesem Konsolidierungszeitraum abgewichen werden. Die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden.

Mit der Neuregelung hat eine Ausweitung und gleichzeitig eine Konkretisierung des Konsolidierungszeitraumes für die Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssicherungskonzepten stattgefunden. Damit ist eine einheitliche Regelung für die Kommunalaufsichtsbehörden geschaffen als auch ein maximaler Zeitraum (maximal zehn Jahre) definiert worden. Zudem wird mit der Einführung eines Sanierungskonzeptes ein Abweichen vom zehnjährigen Konsolidierungszeitraum im Einzelfall möglich. Diese Regelung soll mit Konsolidierungshilfen für die in einer besonderen Haushaltsnotlage befindlichen Kommunen korrespondieren. Es ist ausdrückliches Ziel der Gesetzgeber, dass eine Einheitlichkeit der kommunalaufsichtlichen Maßstäbe und somit der Genehmigungspraxis gewahrt bleibt.

Im Rahmen eines Erlasses vom 24. Mai 2011 hat das Ministerium für Inneres und Kommunales im Interesse einer einheitlichen Handhabung des § 76 Abs. 2 Satz 4 GO NRW, wonach im Einzelfall durch Genehmigung der Bezirksregierung auf der Grundlage eines individuellen Sanierungskonzeptes von dem zehnjährigen Konsolidierungszeitraum abgewichen werden kann, verfügt: „Wenn eine kreisangehörige Kommune von der Regelung des § 76 Abs. 2 Satz 4 GO NRW Gebrauch machen will, ist die Bezirksregierung für die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes zuständig. Die Kommune legt in diesem Fall ihre Haushaltsunterlagen dem Landrat vor, der sie zusammen mit seinem Votum an die Bezirksregierung zur Entscheidung weiterleitet.“

In einem zweiten Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales sind Aussagen zur wei-

teren Anwendung des Leitfadens „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ vom 6. März 2009 sowie Aussagen zu der Frage enthalten, welche Plandaten bei Haushaltssicherungskonzepten zu Grunde zu legen sind, deren Laufzeit über den Finanzplanungszeitraum hinaus geht.

So ist der Leitfaden „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ vom 6. März 2009 weiter in Kraft. Da in der Gesetzesbegründung jedoch eine Neufassung des genannten Leitfadens angekündigt wurde, ist dies eine Übergangsregelung.

Die kommunalen Spitzenverbände gehen davon aus, dass sie an dieser Überarbeitung beteiligt werden.

Im Finanzplanungszeitraum sollen – wie bisher auch – die Orientierungsdaten unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten angewendet werden. Für die Zeit nach dem Orientierungsdatenzeitraum, soll jede Kommune individuell Plandaten ermitteln. Die Ermittlung der Wachstumsraten zur Berechnung der Plandaten erfolgt in Anlehnung an die Berechnung eines geometrischen Mittels. Grundlage sind die tatsächlichen Einzahlungen/Erträge bzw. Auszahlungen/Aufwände der jeweiligen Kommune über einen Zeitraum der letzten zehn Jahre.

Das geometrische Mittel weist methodische Probleme auf. Eine Alternative für die Berechnung wäre die Vorgabe landeseinheitlicher Orientierungsdaten (insbesondere für einzelne Steuerarten), was jedoch örtliche Besonderheiten nicht berücksichtigen würde. Insofern ist davon auszugehen, dass die Berechnung kommunalindividueller Daten eine passfähigere Lösung ist. Sie lässt einen akzeptablen Raum für örtliche Interpretationen und Auslegungen. Die Methode der linearen Progression würde sich für die Berechnung aus methodischen Gründen jedoch wohl eher empfehlen.

Zur Wirkung der Änderungen des § 76 GO

In einer Erhebung des Städtetages NRW vom August 2011 wurden die Mitgliedstädte befragt, welche Wirkung die am 4. Juni 2011 in Kraft getretene Änderung des § 76 GO für den Haushaltsstatus der Stadt haben wird.

Rund die Hälfte der Mitglieder des Städtetages geht davon aus, dass mit der Änderung des § 76 GO in den kommenden Monaten keine Veränderung im derzeitigen Haushaltsstatus eintreten wird. Rund ein Fünftel der Mitglieder des Städtetages erwartet, künftig ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorlegen zu können. Dabei handelt es sich überwiegend um

Städte, die nach bisherigem Stand kein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept ohne (drohende) Überschuldung erarbeiten konnten.

Sechs Städte werden wohl trotz der Änderungen in den rechtlichen Regelungen zur Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssicherungskonzepten kein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorlegen können. Darunter finden sich vier Städte ohne Überschuldungssituation und zwei Städte mit drohender Überschuldung. 12 % der Mitglieder des Städtetages vermochten im Sommer 2011 keine Prognose über den künftigen Haushaltsstatus abzugeben (vgl. Übersicht 8).

Insgesamt lässt sich somit derzeit feststellen: Die Änderung des § 76 GO ist keine Lösung der strukturellen Probleme der Städte. Es ist eine verbesserte finanzielle Ausstattung erforderlich.

Die Verlängerung des Ausgleichszeitraumes allein wird die Probleme nicht lösen. Die Änderung des § 76 GO bietet aber immerhin einem Teil der Großstädte die Chance, aus dem Nothaushaltsrecht herauszutreten.

Zu beachten ist auch, dass zwischen der Darstellung des Haushaltsausgleichs und dem Abbau der Überschuldung in der Planung ein deutlicher zeitlicher Verzug berücksichtigt werden muss. Der Haushaltsausgleich und die Erwirtschaftung

eines Überschusses sind zwingende Voraussetzung, um die Überschuldung abzubauen bzw. der drohenden Überschuldung zu entgehen.

Die beabsichtigte Überarbeitung des Leitfadens zu Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung steht noch aus. Von den kommunalen Spitzenverbänden wird eine Beteiligung bei dieser notwendigen Überarbeitung eingefordert.

3. Kennzahlen im Neuen Kommunalen Finanzmanagement⁵

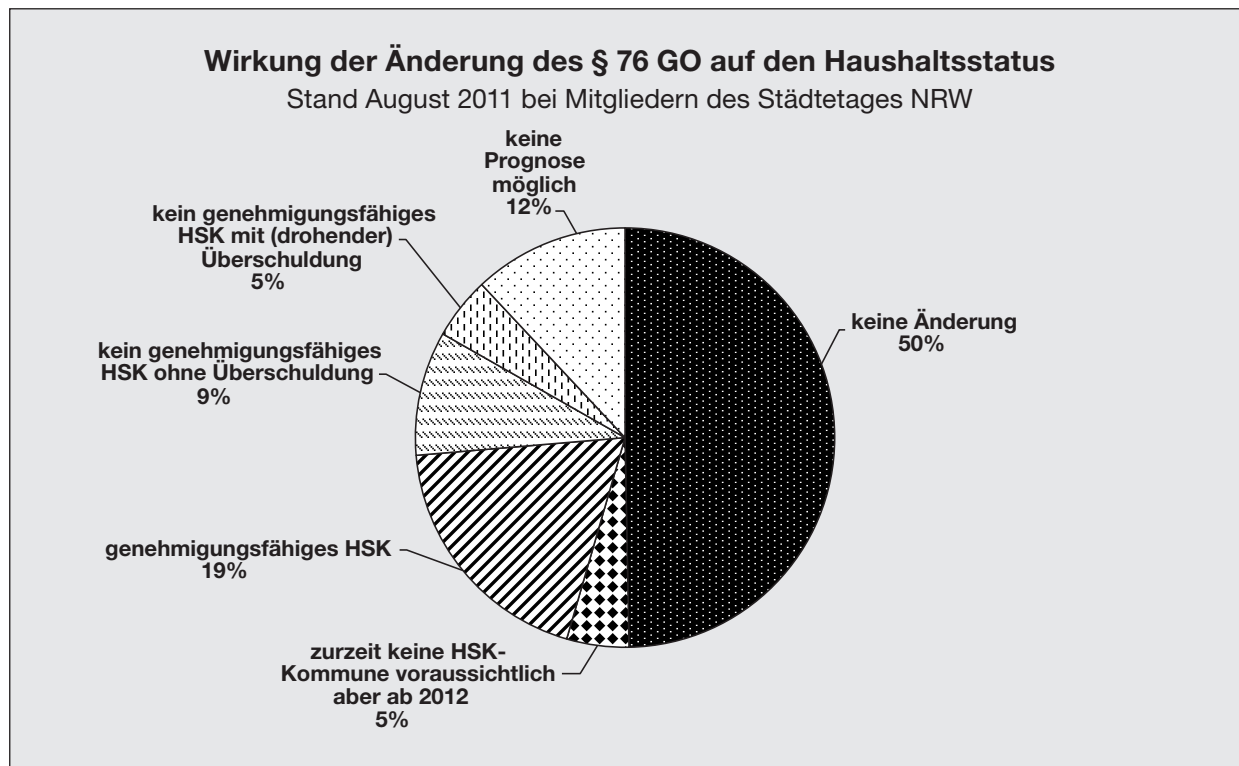
Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatten um die Überschuldung von Kommunen sind vor allem zwei Kennzahlen nach der weitgehend vollzogenen Einführung des NKF⁶ in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt: das „Eigenkapital“ und die „Eigenkapitalquote 1“ einer Kommune. Beides sind Kennzahlen, die sich auf die Bilanz (Vermögensrechnung) einer Kommune beziehen.

Die Bilanz ist eine (neue) Rechnung, die es in der einfachen Kameralistik als Rechnungsstil nicht gab. Sie ist eine abgeleitete Rechnung, die die Wirkung von politischen Entscheidungen auf das

⁵ Von Dr. Birgit Frischmuth.

⁶ Vgl. dazu auch Landtag NRW, Drucksache 15/2581.

Übersicht 8



kommunale Vermögen abbildet. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die zentrale Steuerungsrechnung einer Kommune für das Haushaltsjahr die Ergebnisrechnung ist. Das primäre Ziel der Haushaltssteuerung ist der jährliche Ausgleich von Aufwand und Ertrag bei der Erfüllung der kommunalen Aufgaben. Wird dieser Ausgleich im Haushaltsjahr (Jahresergebnis) jedoch nicht erreicht, dann kann dies zu einem sinkenden Eigenkapital der Kommune beitragen.

Für den Zweck der Beurteilung der Bonität, generell für die Analyse und Interpretation einer öffentlichen Bilanz, hat die Höhe des Eigenkapitals oder die „Eigenkapitalquote 1“ (Eigenkapital * 100/Bilanzsumme) bei Kommunen einen anderen Stellenwert als bei privatwirtschaftlichen Unternehmen. Das ist bedingt durch die völlig andere verfassungsrechtliche Stellung, die fehlende Insolvenzfähigkeit der Kommunen und die andersartige Zielausrichtung der Wirtschaftstätigkeit⁷. Während in der Privatwirtschaft das Eigenkapital notwendige Voraussetzung dafür ist, dass der erstrebte Gewinn (ein Vermögenszuwachs) erwirtschaftet werden kann, besitzt die öffentliche Hand Vermögensgegenstände gerade nicht als Bilanzposten, die für Liquiditätszwecke zur Verfügung stehen, sondern als notwendige Sachgrundlage für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben. Die Gemeindeord-

nung stellt eindeutig klar, dass das gemeindliche Vermögen – anders als im kaufmännischen Betrieb – nicht der Ertragserzielung, sondern der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient (z. B. § 89, § 90 GO NRW). Das kommunale Vermögen ist weitgehend gebundenes Vermögen, damit wäre es nur zum Teil veräußerbar und für die eventuelle Befriedigung von Gläubigeransprüchen einsetzbar.

Gleichwohl sind das „Eigenkapital“ und die „Eigenkapitalquote“ vor allem in der zeitlichen Entwicklung wichtige Gerademesser für intergenerative Gerechtigkeit.

Populär ausgedrückt ist das Eigenkapital jener Teil des Vermögens einer Kommune, der der Bürgerschaft und nicht den Banken oder anderen Gläubigern gehört. Rechnungstechnisch ist das Eigenkapital im Ausweis des kommunalen Jahresabschlusses die Restgröße zwischen Vermögen auf der Aktivseite der Bilanz und dem ausgewiesenen Sonderposten, den Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten auf der Passivseite.

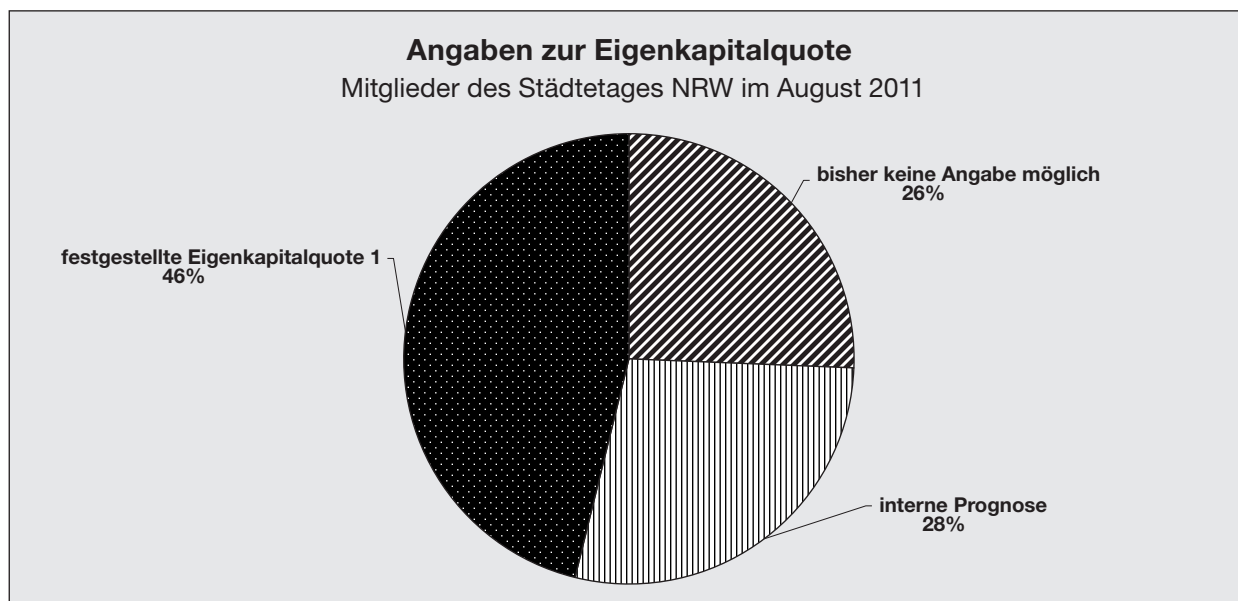
Über welches Eigenkapital verfügen die Mitgliedstädte des Städtetages?

In einer Erhebung vom August 2011 wurde der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital auf der Passivseite der kommunalen Bilanz abgefragt.

Zur Höhe der „Eigenkapitalquote 1“ sind bisher von rund einem Viertel der Mitgliedstädte des Städtetages NRW noch keine Angaben möglich.

⁷ Vgl. dazu D. Budäus, D. Hilgers, Zur aktuellen Diskussion um die Bedeutung von Eigenkapital und Eigenkapitalquote von Gebietskörperschaften, in: der städtetag, Heft4/2010, S. 22 ff. und H. Mühlenkamp, C. Magin, Replik zu „Eigenkapital und -quote – vernachlässigbarer Faktor?“, in: der städtetag Heft, 6/2010, S.24 f.

Übersicht 9



Annähernd die Hälfte der Mitgliedstädte des Städtetages haben ihre „Eigenkapitalquote 1“ festgestellt und weitere 28 % der Städte verfügen über interne Prognosen (vgl. Übersicht 9, S. 18).

Ausgehend von den eingegangenen Werten ergibt sich eine durchschnittliche „Eigenkapitalquote 1“ aller Mitglieder des Städtetages NRW von ca. 27 %. Die Unterschiede sind jedoch groß:

- kein Eigenkapital und eine „Eigenkapitalquote 1“ unter 3 % – vier Städte
- „Eigenkapitalquote 1“ zwischen 3 % und 10 % – zwei Städte
- zwischen 10 % und 20 % – eine Stadt
- zwischen 20 % und 30 % – 11 Städte
- zwischen 30 % und 40 % – sechs Städte
- über 40 % – fünf Städte

Eine vollständige Aufzehrung des Eigenkapitals ist in vier Städten eingetreten. In zwei Städten ist dieser Zustand 2011 bzw. 2012 zu vermuten. Zwei Städte melden dies für 2013 an und zwei weitere Städte für das Haushaltsjahr 2014. In zehn Städten wird davon ausgegangen, dass in den Jahren nach dem Finanzplanungszeitraum das Eigenkapital aufgebraucht sein wird. Insgesamt ist für fast die Hälfte aller Mitgliedstädte des Städtetages in absehbarer Zeit von einer Überschuldung bzw. drohenden Überschuldung auszugehen.

Die Erhebung unter unseren Mitgliedern in NRW im Sommer 2009 hatte noch eine „Eigenkapitalquote 1“ bei den kreisfreien Städten im Durchschnitt von 32,2 %, bei großen kreisangehörigen Städten von knapp 35 %, bei mittleren kreisangehörigen Städten von 48,8 % ergeben. Danach ist in den zurückliegenden Monaten das Eigenkapital in vielen Großstädten erheblich geschmolzen.

Wie hoch sollte die Eigenkapitalquote für Kommunen sein?

Es sind vor allem Großstädte in Nordrhein-Westfalen mit einer „Eigenkapitalquote 1“ von unter 30 % in ihren Eröffnungsbilanzen, die in absehbarer Zeit mit einer Überschuldungssituation rechnen.

Der Informationswert der Kennzahl Eigenkapitalquote ergibt sich in erster Linie aus der Veränderung im Zeitablauf. Während unstrittig ein negatives Eigenkapital problematisch ist, da hier eindeutig durch die Bürgerschaft Leistungen in Anspruch genommen wurden, die fremdfinanziert wurden und für deren Finanzierung in Zu-

kunft noch aufgekomen werden muss, wird nicht jede Eigenkapitalminderung kritisch zu bewerten sein. Ein sinkendes Eigenkapital wird verursacht durch negative Jahresergebnisse (höhere jährliche Aufwendungen als Erträge). Insofern übernimmt das Eigenkapital auch eine zeitweilige Ausgleichs- und Pufferfunktion.

Da die Vermögensbildung von Kommunen kein Selbstzweck ist, muss der Vermögensbestand daran gemessen werden, inwieweit er zur Aufgabenerfüllung benötigt wird. Keine Generation soll mehr Vermögensressourcen durch Aufwand verbrauchen, als sie durch Erträge erwirtschaftet. Auf diesem Wege soll die – jedenfalls nominelle – Kapitalerhaltung garantiert werden. Auch das Konzept der Generationengerechtigkeit vermag kein striktes Gebot der Substanzerhaltung oder eine bestimmte Eigenkapitalquote zu begründen. Die Eigenkapitalquote ändert sich auch mit einer Veränderung der Bilanzsumme, die im Nenner der Kennzahl steht. Allein durch Inflation ist damit eine sinkende Eigenkapitalquote zu erwarten. Da das Vermögen öffentlichen Aufgaben dient und diese Aufgaben nicht von Generation zu Generation gleich bleiben, sondern sich – in Abhängigkeit u. a. von Bevölkerungsstruktur, örtlicher und wirtschaftlicher Lage – ändern, kann daher auch insoweit nicht von einer „richtigen“ Eigenkapitalquote gesprochen werden.

Eine dramatisch ansteigende bilanzielle Verschuldung einer Kommune signalisiert allerdings eine äußerst ernste Haushaltslage, die eine Ursachenanalyse und entsprechende Gegenmaßnahmen erforderlich machen.

II. Politikfeld „Kommunaler Finanzausgleich“

Dem kommunalen Finanzausgleich kommt im System der kommunalen Finanzen eine besondere Bedeutung zu: Er hat die Aufgabe, die kommunale Finanzausstattung durch zusätzliche Zuweisungen insgesamt so aufzustocken, dass eine adäquate, aufgabengerechte Finanzausstattung gewährleistet ist.

Die Umsetzung dieses Verfassungsauftrags erfolgt in Nordrhein-Westfalen durch das jährlich neu verabschiedete Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Dieses regelt zum einen, wie viel Finanzmittel hierüber insgesamt in die „kommunale Familie“ fließen, es bestimmt aber auch die Kriterien für die interkommunale Verteilung. Bei der alljährlichen Diskussion um das Gemeindefinanzierungsgesetz sind Verteilungskonflikte vorprogrammiert:

- Es geht einerseits um die zentrale Frage, ob die Länder als Träger des kommunalen Finanzausgleichs ihren Städten, Gemeinden und Kreisen insgesamt genügend Finanzmittel zur Verfügung stellen, damit diese die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen können (*vertikaler Finanzausgleich*).
- Auf der zweiten Konfliktebene geht es sodann um die Strukturierung und Verteilung der Finanzausgleichsmittel, d. h. den sogenannten *horizontalen Finanzausgleich* zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften. Hier konkurrieren die Städte, Gemeinden und Kreise und teilweise auch verschiedene Fachinteressen untereinander.

Die Diskussionen im Berichtszeitraum rund um das Gemeindefinanzierungsgesetz zeigen die breite Vielfalt der möglichen Konfliktlinien und Fragen. Während die Landesregierung mit dem Aktionsplan Kommunalfinanzen einen Schritt in die richtige Richtung unternommen hat, indem die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs rückwirkend für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2010 um rund 300 Mio. Euro verstärkt wurde (siehe Kasten Seite 21), wird im Zusammenhang mit der Diskussion um den Stärkungspakt Stadtfinanzen erneut über Befrachtungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes nachgedacht (siehe Seite 35).

Die Kommunen haben daher vielfach das Gefühl, dass über die Frage der Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs weniger nach ihrem Bedarf als vielmehr auf der Basis haushaltspolitischer Erwägungen des Landes entschieden wird. Es verwundert daher nicht, dass das Gemeindefinanzierungsgesetz und die Frage der

Auskömmlichkeit des Finanzausgleichs immer wieder Gegenstand kommunaler Verfassungsbeschwerden ist. In einem Urteil vom 19. Juli 2011 hat sich der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen zuletzt – in für die Kommunen höchst unerfreulicher Weise – mit der Dotierungsfrage befasst (siehe Kasten Seite 22).

Neben diesen Fragen des vertikalen Finanzausgleichs stand zuletzt auch vermehrt die horizontale Verteilung der Finanzausgleichsmittel im Zentrum der Aufmerksamkeit. Heftige Diskussionen hat die Grunddatenanpassung im Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 ausgelöst, obwohl diese lediglich eine Aktualisierung bestehender Verteilungsparameter vornahm (siehe unten, Seite 30 ff.). Und auch in der gegenwärtig geführten Diskussion um das Gemeindefinanzierungsgesetz 2012, in der es um die Umsetzung der Empfehlungen des ifo-Gutachtens und der ifo-Kommission geht, spielen etwaige Umverteilungen erwartungsgemäß eine große Rolle (siehe nachfolgend).

1. Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs: Vom ifo-Gutachten über die ifo-Kommission zum GFG 2012⁸

Nachdem es mit dem GFG 2011 darum ging, zentrale Grunddaten des bestehenden Finanzausgleichssystems lediglich an aktuelle statistische Daten anpassen (s. dazu S. 30 ff.), steht beim GFG 2012 die Umsetzung der Empfehlungen des ifo-Gutachtens zur Weiterentwicklung dieses Systems auf der Tagesordnung.

Zentrale Botschaft des ifo-Gutachtens

Im Juni 2008 hatte das Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo) sein Gutachten „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs“ vorgelegt. Von Herbst 2008 bis Sommer 2010 hatte sich sodann die sogenannte ifo-Kommission mit den Empfehlungen befasst und diese bewertet und Ende Juni 2010 einen rund 460 Seiten starken Abschlussbericht vorgelegt, der auf der Internetseite des Ministeriums für Inneres und Kommunales abgerufen werden kann.

Eine zentrale Erkenntnis aus diesem Beratungsprozess war, dass die Gutachter das bestehende System im Grundsatz für sachgerecht und zielfüh-

⁸ Von Dr. Dörte Diemert.

Aktionsplan Kommunalfinanzen: 300 Mio. Euro mehr im Topf!

Ende August 2010 kündigte die Landesregierung einen Aktionsplan Kommunalfinanzen an, der in einer gemeinsamen Erklärung der Ministerpräsidentin, des Ministers für Inneres und Kommunales und des Finanzministers sowie der Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen vom 10. September 2010 näher konkretisiert wurde:

Als Soforthilfe erklärte sich die Landesregierung bereit, den Kommunen bereits mit dem Nachtragshaushalt 2010 zusätzlich rund 300 Mio. Euro im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2010 zur Stärkung ihrer Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen. Dieser „Nachschlag“ wurde vom Städtetag Nordrhein-Westfalen als ein erster wichtiger Schritt zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation sehr begrüßt. Hiermit wurden zwei zentrale Forderungen des Verbands erfüllt:

Mit der nachträglichen Änderung des GFG 2010 entsprach die Landesregierung den langjährigen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände und kehrte jedenfalls zur bisherigen Praxis der Beteiligung der Kommunen an 4/7 des Aufkommens der Grunderwerbsteuer zurück. Mit dem GFG 2007 hatte das Land die schon zuvor nur bescheidene Beteiligung an den Landessteuern vollständig eingestellt und sich damit

als bundesweit einziges Flächenland auf das verfassungsrechtlich vorgeschriebene Minimum beschränkt: Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesländer dazu, die Kommunen jedenfalls an den Gemeinschaftssteuern zu beteiligen. Finanzverfassungsrechtler sprechen insoweit vom obligatorischen Steuerverbund. Darüber hinaus können die Landesgesetzgeber die Kommunen auch an weiteren Landessteuern (fakultativer Steuerverbund) beteiligen. Letzteres erfolgte in Nordrhein-Westfalen seit 2007 nicht mehr. Die Wiedereinbeziehung des Vier-Siebtel-Anteils an der Grunderwerbsteuer in den Steuerverbund bedeutete allein im GFG 2010 ein Plus von rund 130 Mio. Euro für den kommunalen Finanzausgleich.

Gleichzeitig verzichtete die Landesregierung rückwirkend ab dem GFG 2010 auch auf die Befrachtung des kommunalen Finanzausgleichs mit einem Konsolidierungsbeitrag zugunsten des Landeshaushalts, der den kommunalen Finanzausgleich bis dato in Höhe von jährlich rund 166,2 Mio. Euro belastet hatte. Auch dieser Griff des Finanzministers in kommunale Kassen war in der Vergangenheit von kommunaler Seite vehement kritisiert worden.

Durch die Maßnahmen erfuhr das GFG 2010 insgesamt eine Aufstockung um rund 4% auf insgesamt 7,9 Mrd. Euro.

rend erachten und lediglich an einigen wenigen Stellen Weiterentwicklungen empfehlen. Diese zentrale Botschaft darf in der anstehenden politischen Debatte nicht in den Hintergrund treten: Bisweilen gewinnt man den Eindruck, dass die besondere Heftigkeit, mit der die Auseinandersetzungen zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 geführt worden sind, den Boden bereiten sollten für langfristige strukturelle Änderungen im Finanzausgleichssystem. Obwohl mit der Grunddaten Anpassung lediglich eine längst überfällige Aktualisierung vorgenommen worden ist, waren von Anfang an deutliche Stimmen zu vernehmen, die angesichts der dadurch ausgelösten Umverteilungen nach einer Kompensation durch strukturelle Veränderungen im Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 und den Folgejahren riefen.

Eckpunkte zum GFG 2012: der Versuch eines Kompromisses

Seit Kurzem liegen Eckpunkte zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 vor. Und obwohl erste Modellrechnungen frühestens in der zweiten Oktoberhälfte vorliegen werden, zeigt sich schon jetzt, dass die Landesregierung tunlichst bemüht zu sein scheint, weitere Umverteilungsverluste der kleineren und ländlichen Gemeinden zu vermeiden bzw. zu beschränken – teilweise unter Vernachlässigung des eindeutigen Votums des ifo-Gutachtens und der ifo-Kommission und in vielen Fällen zu Lasten der großen und größeren Städte. Doch der Reihe nach:

Die Eckpunkte zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 enthalten noch keine Aussagen zur

Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 19. Juli 2011 (VerfGH 32/08)

Mit Spannung hatte die kommunale Landschaft die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs in Münster im Verfahren des Kreises Recklinghausen und seiner kreisangehörigen Kommunen gegen das Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 erwartet. Letztere hatten in ihrer Verfassungsbeschwerde gerügt, dass dieses Gesetzes zu einer strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen durch eine zu geringe Finanzausgleichsmasse führe und eine unzureichende Regelung des Soziallastenausgleichs insbesondere auf Kreisebene vorsehe.

Ausführungen zum Soziallastenausgleich

Die Ausführungen des Gerichts zum Soziallastenausgleich sind von großem Interesse. Auch in der Novellierungsdiskussion rund um das ifo-Gutachten war diskutiert worden, ob der Soziallastenansatz bei den kreisangehörigen Gemeinden richtig verortet ist oder auf die Kreise verlagert werden müsste. Ein vom Landkreistag NRW dazu in Auftrag gegebenen Gutachten „Die Kreise im Finanzausgleich“ hatte diese Fragestellung bejaht und außerdem eine höhere Teilschlüsselmasse der Kreise befürwortet (s. Seite 30). Die Einschätzungen des Gerichts zu diesen finanzwissenschaftlichen Ausführungen fallen kurz und im Ergebnis ablehnend aus: Das Gericht beanstandete weder die Geeignetheit des Indikators „Zahl der Bedarfsgemeinschaften“ noch dessen Verortung. Es gebe „nachvollziehbare Gründe“ dafür, „dass ein Soziallastenansatz lediglich auf Gemeindeebene vorgesehen“ sei. Bei veränderten Gewichtungsfaktoren müsse der Gesetzgeber allerdings im Blick behalten, ob sich die monierten Verteilungsprobleme weiter verschärften. Denn generell müsse der Gesetzgeber, dass halten die Richter nochmals ausdrücklich fest, den „neuen Erkenntnissen über die pauschalisierte Berücksichtigung von erheblich angestiegenen Soziallasten für die Zukunft Rechnung tragen“. Dabei sprechen sie die Gewichtung des Soziallastenansatzes ausdrücklich an und bestätigen damit nochmals ausdrücklich die Notwendigkeit der Grunddatenanpassung in diesem Bereich.

Ernüchternde Ausführungen zur finanziellen Mindestausstattung

Die Ausführungen zur Frage der finanziellen Mindestausstattung sind hingegen ernüchternd:

Das Gericht kommt hier zu einer höchst unglücklichen Verfestigung seiner – aus kommunaler Sicht hochproblematischen – Rechtsprechung: Während beispielsweise der Thüringer Verfassungsgerichtshof schon im Jahr 2005 geurteilt hatte, dass den Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung garantiert sei, die nicht unter dem Vorbehalt der Finanzlage des Landes stehe, sondern „leistungskraftunabhängig“ sei, verfolgen die Münsteraner Richter eine ganz andere Richtung.

Trotz des hohen Stellenwerts der Selbstverwaltungsgarantie müsse die Höhe der gemeindlichen Finanzausstattung, so das Gericht, auch unter angemessener Berücksichtigung des finanziellen Bedarfs und der Haushaltssituation des Landes bestimmt werden. Nach dem Wortlaut der Landesverfassung sei „nicht einmal eine kommunale Mindestfinanzausstattung unabhängig von der Finanzkraft des Landes zu gewähren“. Eine „absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werde dürfe, sei verfassungsrechtlich nicht vorgesehen.

Die Antwort der Verfassungsrichter in Münster unterscheidet sich deutlich von den Rechtsprechungsansätzen in vielen anderen Bundesländern. Sie liefe in letzter Konsequenz darauf hinaus, dass das Land in finanzieller Notlage Verschuldung auf die Kommunen verlagern könnte. Sinn und Zweck der Schuldenbremse und einer generationengerechten Finanzpolitik würden damit eindeutig verfehlt.

Mit der Anerkennung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen als absolut geschützte Untergrenze wäre nicht zwangsläufig ein Mehr an Finanzmitteln verbunden. Er ließe sich bei gleichbleibender Finanzausstattung auch durch Aufgabenentlastung und Deregulierung verwirklichen. Mit diesen Alternativen macht man sich freilich im politischen Alltag nicht nur Freunde.

Die Hoffnungen, im Wege des Rechtsschutzes zu einem wirksamen Schutz der finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung zu kommen, dürften nach diesem Urteil einen Dämpfer erhalten haben. Dies zeigt, wie berechtigt die Forderung nach Verankerungen des finanziellen Existenzminimums in der Landesverfassung ist.

Höhe des Steuerverbundes, also zu der zentralen Frage „Wieviel Geld ist im Finanzausgleichstopf insgesamt?“. Dieser Aspekt des sogenannten vertikalen Finanzausgleichs ist gegenwärtig noch offen. Im kommunalen Finanzausgleich werden die Kommunen am Steueraufkommen des Landes in Höhe eines bestimmten prozentualen Anteils, der Verbundquote, beteiligt. Nehmen diese Steuereinnahmen konjunkturbedingt zu, wächst auch das „Tortenstück“, welches auf die nordrhein-westfälischen Kommunen entfällt, bei sinkenden Steuereinnahmen ist dies umgekehrt. Gegenwärtig zeichnet sich ab, dass es gegenüber dem Vorjahr in Folge höherer Steuereinnahmen zu einem deutlichen Plus kommen wird. Erste Äußerungen von verschiedener Seite deuten darauf hin, dass der kommunale Anteil an den Steuereinnahmen mindestens 300 Mio. Euro höher als noch im Vorjahr ausfällt; das Finanzausgleichsvolumen läge also bei über 8,2 Mrd. Euro.

Die Eckpunkte selbst konzentrieren sich allein auf die Veränderungen im horizontalen Finanzausgleich, also die Fragen „Wie wird das Geld verteilt?“ oder kurz: „Wer kriegt wie viel?“. Hier gibt es erwartungsgemäß erhebliche Interessensunterschiede. 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 auseinander. Dies betrifft in besonderer Weise die Frage der Schlüsselzuweisungen und dort die Frage der Berechnung von Finanzbedarf und Finanzkraft.

Schlüsselzuweisungen: Zusammenspiel von Finanzbedarf und Finanzkraft

Die Grundidee der Berechnung der Schlüsselzuweisungen jeder Kommune ist denkbar einfach:

- Ermittelt wird zunächst die normierte Finanzkraft der jeweiligen Kommune.
- In einem weiteren Schritt wird – anhand verschiedener Ansätze (zum Beispiel dem 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 Verbin-

dung 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, d.h. der Finanzbedarf, und die örtliche Finanzkraft (s. dazu S. 27) ermittelt werden. In den Beratungen der ifo-Kommission haben diese Fragen einen wichtigen Stellenwert eingenommen.

Einem Irrtum muss schon an dieser Stelle allerdings 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 bei der Berechnung des Finanzbedarfs gerade nicht auf tatsächliche Kostenstrukturen abgestellt, sondern auf den sogenannten normierten Finanzbedarf. Dieser wird 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. S. 30).

Ermittlung des Finanzbedarfs

Bei der Ermittlung des lokalen Bedarfs operiert das Gemeindefinanzierungsgesetz bislang mit verschiedenen Ansätzen: dem Hauptansatz, dem Soziallastenansatz, dem Schüleransatz und dem Zentralitätsansatz. Mit den Eckpunkten zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 soll noch ein sogenannter Flächenansatz dazu kommen.

Hauptansatz und Demographiefaktor

Kernelement der Bedarfsmessung – auch in den Finanzausgleichsgesetzen der anderen Bundesländer – ist der sogenannte Hauptansatz. Er stellt zur Bedarfsberechnung auf die Einwohnerzahl einer Kommune ab, wobei die Einwohner der Gemeinden in Abhängigkeit von der Größe der Kommune gewichtet werden (sogenannte Hauptansatzstaffel): Einwohner in Kommunen mit bis zu 25.000 Einwohnern werden danach mit dem Faktor 1 gewichtet. Am anderen Ende der 20-stufigen Skala steht die Stadt Köln mit einem Gewichtungsfaktor von 1,54 je Einwohner (Stand: GFG 2011).

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 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 landes-

politisch 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.

Auch das ifo-Institut hat daher empfohlen, „an der Hauptansatzstaffel als Kernelement der Bedarfsbestimmung festzuhalten“. Dieser Empfehlung folgend sehen die Eckpunkte zum GFG 2012 hier keine grundlegenden Änderungen vor. Lediglich die Hauptansatzstaffel wird in Folge der Ergebnisse jüngster Regressionsanalysen leicht verändert.

Zensus 2011

„Wissen was morgen zählt“ – unter diesem Slogan steht der Zensus 2011. Der Zensus 2011 dient der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl in Bund, Ländern und Gemeinden. In zahlreichen Gesetzen ist die amtliche Einwohnerzahl eine wichtige Bemessungsgröße. Insbesondere im kommunalen Finanzausgleich stellt die Einwohnerzahl eine zentrale Steuerungsgröße dar – zum Beispiel beim Hauptansatz, bei der allgemeinen Investitionszuschale oder bei der Sportzuschale.

Die letzten Volkszählungen fanden in der Bundesrepublik im Jahr 1987 und in der ehemaligen DDR im Jahr 1981 statt. Seitdem basieren die amtlichen Einwohnerzahlen auf statistischen Fortschreibungen, die unvermeidlich fehlerbehaftet sind. Mit dem Zensus 2011 sollen daher die statistischen Grunddaten aktualisiert werden.

Gegenwärtig läuft die Erhebungsphase, in der die Daten zum Stichtag 9. Mai 2011 (Zensusstichtag) erfasst werden. Anders als bei einer Vollerhebung wird die Aktualisierung nicht durch eine vollumfängliche Volkszählung, sondern im Rahmen eines registergestützten Verfahrens erfolgen. Die ersten Ergebnisse des Zensus sollen im November 2012, also 18 Monate nach dem Erhebungsstichtag veröffentlicht werden.

Strukturelle Veränderungen sind hingegen bei der Ermittlung der Einwohnerzahl vorgesehen: Der hier erstmals vorgesehene Demografiefaktor soll in Gemeinden mit rückläufiger Einwohnerzahl eine Abfederung der Auswirkungen im Finanzausgleich bewirken. Damit wird eine Empfehlung des ifo-Gutachtens und der ifo-Kommission umgesetzt, welche vorgeschlagen hatten, die aktuelle Einwohnerzahl mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der letzten drei Jahre zu vergleichen und bei der Berechnung des Hauptansatzes die jeweils höhere Einwohnerzahl anzusetzen. Bei rückläufigen Einwohnerzahlen würden sich die Folgen des Einwohnerrückgangs im kommunalen Finanzausgleich daher nur sukzessive und in abgeschwächter Form bemerkbar machen.

Zu diskutieren wird sein, wie in diesem Zusammenhang mit den Ergebnissen des Zensus 2011 (s. Kasten links) und statistikbedingten Anpassungen der Einwohnerzahl umzugehen sein wird. Da erste Ergebnisse des Zensus frühestens im November 2012 vorliegen sollen, steht diese Frage zurzeit aber noch nicht auf der Tagesordnung. Die jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetze entnehmen die maßgebliche Einwohnerzahl jeweils der Statistik des vorvorhergehenden Jahres – mit anderen Worten: Die aktualisierten Einwohnerzahlen könnten frühestens für das GFG 2014 relevant werden.

Aktualisierungsbedarf beim Soziallastenansatz

Seit der Grunddatenanpassung im GFG 2011 steht der Soziallastenansatz besonders im Fokus der politischen Aufmerksamkeit. Der Soziallastenansatz knüpft an die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II an. Angesichts

der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und sozialpolitischer Änderungen ist seit langem offensichtlich gewesen, dass die langjährige Gewichtung im kommunalen Finanzausgleich absolut unzureichend war. Es war daher ein sehr begrüßenswerter Schritt, dass die Landesregierung dieses Problem mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 endlich angegangen ist. Die rechnerisch eigentlich notwendige Anpassung der Gewichtung des Soziallastenansatzes von bislang 3,9 auf 15,3 Normeinwohner je Bedarfsgemeinschaft wurde allerdings aus Gründen der Rücksichtnahme auf die hiervon nachteilig betroffenen Kommunen zugunsten einer Stufenlösung zurückgestellt. Mit dem GFG 2011 erfolgte daher zunächst nur eine Anhebung auf 9,6 Normeinwohner je Bedarfsgemeinschaft (s. ausführlich S. 32).

Zu Recht wird die Gewichtung der Soziallastenansatzes in den Eckpunkten zum GFG 2012 daher erneut thematisiert, schließlich steht der zweite Anpassungsschritt noch aus. Die vorgesehene Anhebung auf den Ende 2010 ermittelten Wert von 15,3 Normeinwohnern ist allerdings – schon wieder – keine vollumfängliche Umsetzung der eigentlich notwendigen Aktualisierung, da die jüngsten Berechnungen sogar einen Wert von 17,76 ergeben haben. Um die von der Höhergewichtung des Soziallastenansatzes negativ betroffenen Gemeinden zu schonen, nimmt die Landesregierung erneut einen Strukturbruch in Kauf; alle anderen Bedarfsansätze sollen strikt entsprechend ihren Rechengewichten gesetzt werden – auch dort, wo dies bislang nicht der Fall war und nun zu Lasten strukturschwacher Städte geht. Nach wie vor sieht der Städtetag daher beim Soziallastenansatz Aktualisierungsbedarf.

Indikator „Bedarfsgemeinschaft“

Neben dem Gewicht war auch der Indikator des Soziallastenansatzes immer wieder Gegenstand der Auseinandersetzung. Zu einem nicht unerheblichen Teil hat die Kritik am Indikator „Zahl der Bedarfsgemeinschaften“ sicher ihre Ursache auch in den Umverteilungswirkungen der Grunddaten Anpassung. Da sich die Rechenergebnisse nur schwer angreifen lassen und Vorwürfe, es läge eine „Doppelberücksichtigung“ von Soziallasten bei Haupt- und Soziallastenansatz vor, sich als nicht haltbar erwiesen, fokussiert sich das Unbehagen zunehmend auf diesem Punkt.

Der Städtetag hatte sich allerdings wiederholt dagegen verwahrt, den – auch vom ifo-Institut untersuchten und befürworteten – Indikator des Soziallastenansatzes ohne belastbare finanzwissenschaftliche Untersuchung auszutauschen.

Inzwischen hat das Ministerium zu dieser Frage eine Untersuchung angekündigt, die der Städtetag aufmerksam und konstruktiv begleiten wird.

Schüleransatz

Der Schüleransatz soll bei der Finanzbedarfsbestimmung der Gemeinden deren besondere Belastungen als Schulträgerinnen berücksichtigen. Bisher werden über den Schüleransatz die durchschnittlichen Schulkosten je Schulform berücksichtigt und damit beispielsweise Schüler von sogenannten Förderschulen höher gewichtet als Gymnasiasten. Allerdings waren diese Gewichtungen veraltet und sie sind auf der Basis der gegenwärtigen Datenlage nicht mehr zu aktualisieren. Aus diesem Grund war der Schüleransatz bei der Grunddaten Anpassung im GFG 2011 vollständig ausgeklammert worden (siehe S. 32).

Die ifo-Gutachter haben sich – wohl auch vor diesem Hintergrund – dafür ausgesprochen, den Schüleransatz komplett neu zu fassen und lediglich zwischen Ganztags- und Halbtagschülern zu differenzieren, deren Gewichtung zukünftig aus dem gesamten Zuschussbedarf der Kommunen abgeleitet werden soll. Damit würde das Gewicht des Schüleransatzes zukünftig – ebenso wie Hauptansatz oder Soziallastenansatz – regressionsanalytisch abgeleitet.

Die ifo-Kommission hat sich intensiv mit diesem Vorschlag befasst und ihn im Ergebnis im Grundsatz befürwortet. Auch der Städtetag trägt diese Empfehlungen mit. Bei der zukünftigen Fortschreibung des Gemeindefinanzierungsgesetzes wird allerdings vertiefend zu untersuchen sein, ob und inwieweit besonderen Bedarfssituationen wie beispielsweise besonderen Schul- oder Beschulungsformen (z. B. inklusive Beschulung) gesondert Rechnung zu tragen ist, und ob der Indikator „Ganztagschüler“ auf die Zahl der im sogenannten gebundenen Ganztage unterrichteten Schüler beschränkt bleiben kann.

Zentralitätsansatz

Der Zentralitätsansatz ist im Zuge der letzten Novellierung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichsystems im Jahr 1996 eingeführt worden und stellt auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab. Er soll berücksichtigen, dass eine Gemeinde zusätzliche Ausgaben durch Einpendler aus dem Umland hat. Bis dato ist die Gewichtung des Zentralitätsansatzes politisch gesetzt worden. Schon 1996 hatte sich der Gesetzgeber ausdrücklich entschlossen, nicht das regressionsanalytische Ge-

wicht, sondern einen geringeren Wert (0,15 Normeinwohner) zugrunde zu legen. Wegen dieser politischen Setzung war der Zentralitätsansatz auch aus den letzten Grunddatenanpassungen (im GFG 1998 und im GFG 2011) ausgeklammert worden.

Beim Zentralitätsansatz sehen die GFG-Eckpunkte nunmehr strukturelle Änderungen vor. Die Gutachter des ifo-Instituts hatten empfohlen, diesen Ansatz zur Abbildung raumstruktureller Heterogenität beizubehalten und die Gewichtung von 0,15 auf 0,3 Normeinwohner anzuheben – eine Empfehlung, die auch in der ifo-Kommission einvernehmlich befürwortet worden ist. Inzwischen ist allerdings auf aktueller Datenbasis eine Gewichtung von 0,65 Normeinwohnern je sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten vorgesehen, was ersten Berechnungen zufolge deutliche Verluste des kreisfreien Raums insgesamt zur Folge haben dürfte.

Das zeigt, dass der Zentralitätsansatz gerade nicht vorrangig die „Zentralität“ einer Kommune abbildet, sondern mit dem Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auch die jeweilige Sozialstruktur: Städte und Gemeinden mit einem hohen Anteil von Transferleistungsempfängern an der Bevölkerung sind von der veränderten Gewichtung des Zentralitätsansatzes tendenziell negativ betroffen. Umgekehrt profitieren jene Städte und Gemeinden, die einen hohen Anteil an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufweisen. Gleichwohl trägt der Städtetag NRW die Höhergewichtung des Zentralitätsansatzes mit der Maßgabe mit, dass dann auch beim Soziallastenansatz die seit langem erforderliche Anpassung der Gewichtung erfolgen muss.

Flächenansatz – ein falsches Signal!

Erstmalig soll in Nordrhein-Westfalen mit dem GFG 2012 ein Flächenansatz in das kommunale Finanzausgleichssystem eingeführt werden. Dieser vorrangig politisch begründete Paradigmenwechsel stößt auf deutliche Ablehnung des Städtetags NRW. Anders als bei den sonstigen strukturellen Änderungen im GFG liegt bezüglich dieser hochproblematischen Neuerung kein einheitliches Votum der ifo-Kommission vor. Im Gegenteil sind diese Parameter hoch strittig erörtert worden, wie die Beratungsprotokolle zeigen.

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, gerade 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.“

Die Einführung eines Flächenansatzes setzt auch völlig falsche Signale. Der Flächenansatz soll an der überdurchschnittlichen Gemeindefläche je Einwohner anknüpfen. Das blendet die tatsächlichen Kostenstrukturen in Gemeinden aber gerade aus. Nicht zwangsläufig geht mit einem großen Gemeindegebiet eine kostenintensive Infrastruktur einher. Dies ist vielmehr von der jeweiligen Siedlungsstruktur und den jeweiligen geographischen Verhältnissen abhängig. Warum sollte eine weitläufige Gemeinde, die bei großen Wald- und Landwirtschaftsflächen im Übrigen über eine kompakte Siedlungsstruktur verfügt, einen höheren Bedarf zuerkennen? Die Folgen sind gravierend: In Modellrechnungen erhalten nicht nur die kreisfreien Städte deutlich weniger Schlüsselzuweisungen (den Eckpunkten zufolge belaufen sich die Verluste auf 31 Mio. Euro), sondern es zählen auch 174 kreisangehörige Gemeinden zu den Verlierern.

Ein Großteil der kommunalen Landschaft ist somit negativ betroffen. Hierzu zählen neben den strukturschwachen Städten auch die Wirtschaftszentren dieses Landes und ein Großteil der kreisangehörigen Kommunen. Im Ergebnis würde ein Flächenansatz deutliche Umverteilungen vorrangig zugunsten der Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohnern bewirken, obwohl gerade diese Gruppe im kommunalen Finanzausgleich schon privilegiert wird. Die Hauptansatzstaffel sieht für Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohnern einen Sockelwert vor; früher war dies erst bei weniger als 10.000 Einwohnern der Fall. Großflächige Gemeinden werden darüber hinaus auch bei der Investitionspauschale begünstigt, die zu drei Zehnteln nach Fläche verteilt wird. Auch bei der Schul- und Bildungspauschale und der Sportpauschale sind Sockelbeträge vorgesehen, die Zuweisungen unabhängig von der Größe der Gemeinde garantieren.

Die interessengeleitete Behauptung, der Aspekt der „Fläche“ oder die Interessen kleiner Gemeinden fänden im kommunalen Finanzausgleich bislang keine Berücksichtigung, ist daher schlichtweg falsch. Umso bedenklicher ist es, dass der Flächenansatz gleichwohl eingeführt werden soll – als politische Signal an den ländlichen Raum und um Umverteilungseffekte, die sich infolge der überfälligen Aktualisierungen

beim Soziallastenansatz ergeben (s. dazu auch die Ausführungen zur Grunddatenanpassung S. 30 ff.), abzumildern und teilweise zu kompensieren. Die großen und größeren Städte sind hier doppelt gestraft: Sie erleben nicht nur eine Deckelung der dringend notwendigen Anpassungen beim Soziallastenansatz, sondern auch weitere zusätzliche Eingriffe in die Finanzausgleichsstruktur, die die Wirkungen der Anpassung weiter konterkarieren.

Berechnung der gemeindlichen Finanzkraft

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden spielt neben dem Finanzbedarf auch die Finanzkraft der einzelnen Kommune eine wichtige Rolle. Sie wird dem Finanzbedarf der Gemeinden, der über die verschiedenen Ansätze (Hauptansatz, Soziallastenansatz, Schüleransatz und Zentralitätsansatz) ermittelt wird, gegenübergestellt. Nur soweit der Finanzbedarf nicht durch die Finanzkraft abgedeckt wird, können die Kommunen in Höhe des Ausgleichsgrades Schlüsselzuweisungen erhalten.

Für die Finanzkraft einer Gemeinde ist dabei deren Steuerkraft selbstredend von großer Bedeutung: Dabei muss aber 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.

Zu Recht halten die Eckpunkte zum GFG 2012 an einheitlichen fiktiven Hebesätzen bei der Finanzkraftberechnung fest. Dies entspricht dem Votum des ifo-Gutachtens und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs und ist auch ein Gebot der Chancengleichheit. Die interessengeleitete Behauptung, größere Städte seien generell in der Lage, höhere Hebesätze als kleine Gemeinden festzusetzen, ist in mehrfacher Hinsicht unzutreffen: Die relativ hohen Realsteuerhebesätze der großen und größeren Kernstädte haben ihre Ursache in höheren Finanzbedarfen und der Haushaltsmisere zahlreicher städtischer Haushalte. Kein Kommunalpolitiker erhöht aus purer Lust an der Freude seine Gewerbe- oder Grundsteuer. Gerade die Kommunalaufsicht drängt die Städte dazu, die Hebesätze ein um das andere Mal bis auf das Äußerste anzuspannen.

Dass unterschiedliche Hebesatzhöhen nicht mit einem unterschiedlichen Hebesatzpotential gleichgesetzt werden können, zeigen auch zahlreiche Beispiele: So betrug der Gewerbesteuerhebesatz der Stadt Düsseldorf im Jahr 2010 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.

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.

Auch eine zwischenzeitlich ins Gespräch gebrachte, erneute gutachterliche Untersuchung dieser Fragestellung ist nach Einschätzung des Städtetages nicht zielführend. Das ifo-Institut hat die Frage der Finanzkraftberechnung detailliert untersucht und sich zu Recht und in deutlichen Worten für eine Beibehaltung des bisherigen Systems ausgesprochen, wie die nachfolgenden Hinweise belegen mögen:

- Aus theoretischer Sicht, so die Gutachter, sei „zu bezweifeln, dass die höheren Hebesätze in einwohnerstarken Gemeinden eindeutig ein größeres Potential für einen Hebesatzanstieg reflektieren und nicht etwa eine höhere Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, die mit einer größeren Bevölkerungszahl einhergeht“ (S. 131).
- Die Gutachter kritisieren auch, dass differenzierte fiktive Hebesätze eine Ungleichbehandlung der Steuerzahler bedeuten würde. Bürger und Unternehmen in größeren Gemeinden würden dann stärker zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen herangezogen (S. 133).
- Wenn überhaupt, dann – so die Gutachter – müsse über eine umgekehrte Differenzierung, also über höhere Hebesätze für kleinere Gemeinden, nachgedacht werden: Unter dem Gesichtspunkt des Steuerwettbewerbs könne nämlich allenfalls vertreten werden, „gerade bei kleinen Standorten“ eine stärkere Anspannung der Hebesätze durch höhere fiktive Hebesätze zu verlangen (S. 134).

Die Einführung differenzierter fiktiver Hebesätze ist damit finanzwissenschaftlich untersucht und abschlägig beschieden worden. Sie würde große und größere Städte im kommunalen Finanzausgleich „reicher“ und kleine Kommunen „ärmer“ rechnen – mit der Folge, dass erstere Schlüsselzuweisungen verlören, letztere hingegen Zuweisungsgewinne realisierten. Kernstädte und Ballungszentren, die ihre Hebesätze schon in der Vergangenheit wiederholt anheben mussten, wären zu weiteren Anhebungen gezwungen, um die daraus resultierenden Verluste aufzufangen.

Auch der Verfassungsgerichtshof hat jüngst nochmals bestätigt, dass der Landesgesetzgeber gehalten ist, „den im Abschlussbericht der ifo-Kommission vom 25. Juni 2010 dargestellten neuen Erkenntnissen über die pauschalisierte Berücksichtigung von erheblich angestiegenen Soziallasten für die Zukunft Rechnung zu tragen“. Es wäre höchst fragwürdig, wenn die hieraus resultierenden Umverteilungseffekte durch anderweitige Eingriffe in die Finanzausgleichssystematik, wie beispielsweise durch eine nach Größenklassen unterscheidende Finanzkraftberechnung, ausgehebelt werden sollten.

Abmilderungshilfe

Kritisch zu hinterfragen ist daher auch die sogenannte einmalige Abmilderungshilfe in Höhe von rd. 70 Mio. Euro zur Abfederung der Umverteilungswirkungen im GFG 2012.

Auch wenn die Abmilderungshilfe nur einmalig gewährt werden soll, muss beachtet werden, dass schon jetzt im GFG-System zahlreiche strukturelle und langfristig wirkende Änderungen geplant sind, mit denen – wie gesehen – die Umverteilungseffekte, die sich aus der Aktualisierung der Grunddaten ergeben, dauerhaft abgemildert werden. Dies muss an dieser Stelle noch mal in Erinnerung gerufen werden.

- Es soll ein Flächenansatz eingeführt werden, der ausweislich der Eckpunkte voraussichtliche Umverteilungen zu Lasten des kreisfreien Raums in Höhe von 31 Mio. Euro zur Folge haben wird.
- Entgegen dem Votum des ifo-Gutachtens und der ifo-Kommission sollen die Sonderbedarfzuweisungen beibehalten werden (s. dazu ausführlich unten). Damit werden Mittel, die anderweitig entsprechend dem Finanzbedarf und der Finanzkraft verteilt worden wären, ganz überwiegend zugunsten einzelner kreisangehöriger Kommunen gebunden. Das Volumen dieser Zuweisungen belief sich im GFG 2011 auf gut 28 Mio. Euro.

- Um Umverteilungseffekte zu Lasten kleinerer Kommunen zu verhindern, ist der Soziallastenansatz im GFG 2011 – trotz anderslautender Rechenergebnisse – nur teilweise angehoben worden und auch die jetzigen Eckpunkte sehen keine Umsetzung der aktuellen Rechenergebnisse vor.

- Der Zentralitätsansatz soll – entgegen der bisherigen Handhabung – regressionsanalytisch abgeleitet und in der Folge deutlich höher gewichtet werden. Dies führt ausweislich der Eckpunkte zu einer Umverteilung zu Lasten des kreisfreien Raums in Höhe von 23 Mio. Euro.

Zu Recht verweisen diejenigen Kommunen, denen über viele Jahre Schlüsselzuweisungen aufgrund der veralteten Gewichtung beim Soziallastenansatz „vorenthalten“ worden sind, auf die darin enthaltene Ungerechtigkeit, schließlich stand zu keinem Zeitpunkt ernsthaft in Rede, diese Fehlsteuerungen in den Gemeindefinanzierungsgesetzen der Vergangenheit zu kompensieren oder abzumildern. Im Gegenteil haben es die Kommunen mitgetragen, dass im GFG 2011 aus Gründen der Rücksichtnahme nur eine Teilanpassung des Soziallastenansatzes erfolgte (s. S. 32). Und im GFG 2012 werden sie mit erneut mit einer künstlichen „Deckelung“ der Gewichtung konfrontiert.

Eine Einmalhilfe zur Abmilderung der Umverteilungswirkungen wäre daher nach Einschätzung des Städtetages NRW allenfalls dann diskussionswürdig, wenn die zentralen Verteilungsentscheidungen im GFG nicht innerhalb kurzer Zeit erneut zu Lasten der großen und größeren Städte in Frage gestellt würden. Das scheint aber gegenwärtig nicht gewährleistet zu sein, wie die fortdauernden Diskussionen rund um die Finanzkraftberechnung zeigen.

Sonderbedarfzuweisungen – ifo-Empfehlungen werden ignoriert

In die Kategorie der Maßnahmen, die entgegen den ifo-Empfehlungen und aus politischen Gründen zugunsten des ländlichen Raums vorgenommen werden, zählt auch, dass die Eckpunkte zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 eine Beibehaltung der Sonderbedarfzuweisungen vorsehen.

Neben den Schlüsselzuweisungen, die nach Finanzbedarf und Finanzkraft verteilt werden, sieht das Gemeindefinanzierungsgesetz spezielle Zuweisungen für Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen vor. Im GFG 2011 betrug das Volumen dieser sogenannten Sonderbedarfzuweisungen

gut 28 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, 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 hatte sich damit innerhalb von vier Jahren verdreifacht, ohne dass die angeführten Bedarfe in irgendeiner Form systematisch erörtert worden wären! Auf diesem Weg wurden Einzelinteressen zulasten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen und damit zulasten der gesamten kommunalen Familie befriedigt. Erst mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 wurde hier eine Trendwende eingeleitet, indem der letzte Erhöhungsschritt bei der Abwassergebührenhilfe zurückgenommen wurde.

Es wäre daher überfällig, jedenfalls die gemeindlichen Sonderbedarfszuweisungen abzuschaffen und die hierdurch frei werdenden Mittel in die gemeindliche Schlüsselmasse zu integrieren. Dies war auch die deutliche Empfehlung der ifo-Gutachtens. Auch in der ifo-Kommission bestand weitgehender Konsens, dass diese Zuweisungen modifiziert und jedenfalls bei der Einführung eines Flächenansatzes generell abgeschafft werden sollen. Allein der strukturelle Eingriff in die Finanzausgleichssystematik beim GFG war anscheinend aber noch nicht genug. Auf der Suche nach weiteren „Abmilderungen“ entschied man sich kurzerhand, auch in diesem Punkt die ifo-Empfehlungen zu ignorieren.

Zweckgebundene Pauschalen im 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 sollen auch im Gemein-

definanzierungsgesetz 2012 immerhin rund 15 % der Zuweisungen ausmachen.

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.

Der Städtetag NRW hat daher mehrfach gefordert, den Vorrang der Schlüsselzuweisungen vor Zweckbindungen im kommunalen Finanzausgleich stärker als bisher zu wahren und sieht 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.

Keine Änderungen in Sicht

Während das ifo-Gutachten noch empfohlen hat, die Schul- und Bildungspauschale und die Sportpauschale zunächst in die Investitionspauschalen und später in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu integrieren, fallen die Eckpunkte des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2012 schon deutlich moderater aus. Sie sehen eine Beibehaltung dieser Pauschalen vor, wobei eine gegenseitige Verwendungsfähigkeit eingeführt werden soll. So hätten beispielsweise Sport- oder Kulturinvestitionen von Mitteln der Schul- und Bildungspauschale profitieren können, wenn diese vor Ort nicht sinnvoll eingesetzt werden kann. Gerade im Zuge des Konjunkturpakets II haben Kommunen bisweilen beklagt, dass sie sich hier mehr Verwendungsmöglichkeiten wünschen und vor Ort am besten entscheiden können, in welchen Bereichen die weitgehend investiv gebundenen Mittel eingesetzt werden.

Es haben daher alle kommunalen Spitzenverbände als ein Plus kommunaler Autonomie begrüßt, dass in diesem Punkt eine stärkere Flexibilisierung vorgesehen war. Doch dem Vernehmen nach wird sich die Fachpolitik – allen voran der Sport – durchsetzen. Die Entscheidungen über die Verwendung dieser Mittel wird somit auch zukünftig überwiegend in Düsseldorf und nicht vor Ort in den Kommunen fallen. Deregulierung sieht anders aus!

Aufteilung der Schlüsselmasse – eine Grundsatzfrage

Neben der Aufteilung des Finanzausgleichstopfes auf Schlüsselzuweisungen einerseits und zweckgebundene Pauschalen andererseits ist für die Höhe der kommunal-individuellen Zuweisungen eine weitere Grundsatzfrage von Bedeutung, die in den Eckpunkten zum GFG 2012 aber zu Recht nicht „angepackt“ worden ist.

Im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich werden – auch bei den Schlüsselzuweisungen – die Kommunen nicht alle „in einen Topf“ geworfen, sondern die für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehende Finanzmasse, die sogenannte Schlüsselmasse, wird nochmals unterteilt in

- 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 zwischen diesen Teilschlüsselmassen im Wesentlichen unverändert und beträgt rund 78 % für Gemeinden, rund 12 % für Kreise und rund 10 % für Landschaftsverbände.

Der Landkreistag NRW hat dazu im Frühjahr 2011 ein Gutachten der Finanzwissenschaftler Professor Junkernheinrich und Micosatt vorgelegt, welches den Soziallastenansatz bei den kreisangehörigen Gemeinden falsch verortet ansieht und einen Neuzuschnitt der Schlüsselmassen fordert. Die ausgesprochenen Empfehlungen sind allerdings grundlegender Art und würden das Finanzausgleichssystem in weit größerem Maße „umkrepeln“ als dies mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 oder 2012 in Rede steht. Ohne konkrete Folgeabschätzungen, die mit Quantifizierungen hinterlegt sind, können solche Vorschläge daher nicht ernsthaft erörtert werden. Die langwierige Diskussion um das ifo-Gutachten zeigt, dass solche Fragen gründliche erörtert werden müssen.

Bei der Diskussion um die Aufteilung der Schlüsselmassen müssen außerdem 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 Umlageverbände würden finanzstärkere Umlagezahler tendenziell stärker entlastet werden, als finanzschwächere Umlagezahler.

Sollte das Ministerium für Inneres und Kommunales – wie gesprächsweise angekündigt – zu diesen Fragen ebenfalls vertiefende Untersuchungen in Auftrag geben, dann müssen diese Aspekte kritisch im Blick behalten werden.

2. Grunddatenanpassung im GFG 2011⁹

Wegen der großen Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs für die Finanzausstattung der nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinde und Kreise sowie der Landschaftsverbände steht die Gestaltung des Finanzausgleichs nicht im Belieben des Gesetzgebers. Dieser ist vielmehr gehalten, ein willkürfreies in sich schlüssiges Verteilungssystem zu schaffen und einmal getroffene Verteilungsentscheidungen zu überprüfen und bei Bedarf zu aktualisieren.

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat dies dem Landesgesetzgeber gleich mehrfach ins Stammbuch geschrieben: Der kommunale Finanzausgleich dürfe „*nicht allein nach Gründen der politischen Zweckmäßigkeit gestaltet werden*“. Der Gesetzgeber muss die Grundlagen seiner Einschätzungen und Prognosen regelmäßig überprüfen, die Entwicklung beobachten und mit geeigneten Maßnahmen reagieren, wenn der Bedarf für Korrekturen erkennbar wird.

Hoher Aktualisierungsbedarf im GFG 2011

Vor diesem Hintergrund war eine Aktualisierung der sogenannten Grunddaten im kommunalen

⁹ Von Dr. Dörte Diemert.

Finanzausgleich im Gemeindefinanzierungsgesetz nicht länger aufschiebbar. Zum Zeitpunkt der Beratungen über das GFG 2011 lag die letzte Grunddatenanpassung, die 2003 auf Basis von Daten des Jahres 1999 erfolgte, schon lange zurück: Die Verteilungskriterien im GFG beruhten auf mehr als zehn Jahre alten Daten. Von einer regelmäßigen Aktualisierung, die in der Vergangenheit im Schnitt alle fünf Jahre erfolgte, konnte keine Rede mehr sein.

Spätestens im ifo-Diskussionsprozess konnte niemand mehr ernsthaft den gravierenden Aktualisierungsbedarf insbesondere beim Soziallastenansatz leugnen. Gerade der im letzten Jahrzehnt zu verzeichnende Anstieg der Sozialausgaben war im kommunalen Finanzausgleich bislang weitgehend ausgeblendet worden. Die Gewichtung des Soziallastenansatzes betrug – auf der Basis der 1999er-Daten – immer noch 3,9 Normeinwohner je Bedarfsgemeinschaft, obwohl schon das im Juni 2008 vorgelegte ifo-Gutachten eine Gewichtung von zehn Normeinwohnern ermittelte und eine spätere Berechnung in der Arbeit der ifo-Kommission auf der Basis neuerer Daten sogar eine Gewichtung von 12,4 Normeinwohnern ergab. Ende 2010 war dieser Wert so dann auf 15,3 Normeinwohner angestiegen.

Viel Wirbel um die Grunddatenanpassung

Angesichts dieser allseits bekannten und kommunizierten Ergebnisse und der eindeutigen Vorgaben des Verfassungsgerichts hätte es eigentlich nicht verwundern dürfen, dass die Landesregierung mit dem GFG 2011 zu aktuelleren Grundlagen kommen wollte. Dass dieser überfällige Schritt gleichwohl erhebliche Unruhen bei kommunalen Vertretern ausgelöst hat, dürfte zu einem nicht unerheblichen Teil darauf zurückzuführen sein, dass der späte Veröffentlichungszeitpunkt in vielen Rathäusern als Affront verstanden wurde.

Am 23. Dezember 2010 veröffentlichte die Landesregierung die Eckpunkte und eine erste Modellrechnung zum GFG 2011. Zu diesem Zeitpunkt waren die Haushaltsplanungen vieler Kommunen teilweise weit vorangeschritten oder abgeschlossen. Da die durch die Grunddatenanpassung ausgelösten Veränderungen dabei nicht oder nur teilweise berücksichtigt worden waren, löste dies in den von Zuweisungsverlusten betroffenen Kommunen erheblichen Anpassungsdruck und in der Folge Ärger und Unverständnis aus und verursachte eine zusätzliche Verschärfung der Diskussion.

Einer sachorientierten Debatte über Notwendigkeit und Umfang der Grunddatenanpassung war dies nicht zuträglich, wie die folgenden Wochen

zeigen sollten: Vertreter des ländlichen Raums befürchteten, ihnen solle in einer „Nacht- und Nebelaktion“ einseitig Finanzmasse entzogen und bislang gesunden Kommunen der Todesstoß versetzt werden. Gerade bei den Oppositionsfraktionen fiel dies auf fruchtbaren Boden: Gleich mehrere Anträgen und Bewertungen aus deren Reihen suggerierten, es komme zu isolierten Korrekturen zugunsten der kreisfreien Städte und zulasten kleinerer, insbesondere ländlicher Gemeinden.

Angesichts dieser Argumentationslinien rieben sich die von hohen Sozialbelastungen betroffenen Kommunen teilweise verwundert die Augen: Ihnen waren schließlich die ihnen – auf der Basis der aktualisierten Daten – eigentlich zustehenden Zuweisungen lange Zeit vorenthalten worden. Gerade weil eine zeitnahe Aktualisierung und Anpassung trotz der offenkundigen Schieflage in der Vergangenheit und mehrfacher Forderungen des Städtetags unterblieben war, hatte sich der Anpassungsdruck immer weiter erhöhen können und waren die Umverteilungseffekte inzwischen so erheblich. Von einer einseitigen Begünstigung konnte daher nun wahrlich keine Rede sein.

Angesichts der Heftigkeit der Reaktionen mag sich der eine oder andere Vertreter in der Landesregierung nachträglich darüber geärgert haben, dass die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf für ein GFG 2011 einen wesentlichen Kompromiss schon vorweg genommen hatte. Nicht in allen Bereichen sahen die Eckpunkte nämlich eine vollumfängliche Aktualisierung vor: Gerade beim neuralgischen Soziallastenansatz, der die größten Umverteilungseffekte zu verursachen drohte, hatte sich die Landesregierung von vornherein nur für eine hälftige Anhebung entschieden. Dieser Ansatz sollte nicht, wie es die aktuellen Rechenergebnisse nahegelegt hätte, auf 15,3 Normeinwohner, sondern nur auf 9,6 Normeinwohner je Bedarfsgemeinschaft ansteigen – ein massiver Systembruch, da bei allen anderen Punkten eine vollumfängliche Korrektur geplant war. Dieses Pfund, welches wohl zur Befriedung der Diskussionen beitragen sollte, war damit aber schon frühzeitig aus der Hand gegeben und von interessierter Seite „abgehakt“ worden, ohne dass die nachfolgenden Diskussionen dadurch ruhiger verlaufen wäre. Wie selbstverständlich wurde – entgegen allen Rechenergebnissen – mit aller Vehemenz auf weitere Abmilderungen gedrungen.

Auch die Forderung, die Grunddatenanpassung müsse im Zusammenhang mit der „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs“ (s. dazu oben S. 20 ff.) diskutiert werden, war wohl von der Hoffnung getragen, über eine „Paket-

lösung“ strukturelle Änderungen zugunsten der kleineren Kommunen durchzusetzen. Letzteres hätte aber zu einer künstlichen und verfassungsrechtlich nicht zu vertretenden Verzögerung der Aktualisierung des bestehenden Systems geführt. Schließlich dürfte auf Landesebene die Erkenntnis Oberhand gewonnen haben, dass man auch mit weiteren Zugeständnissen im Ergebnis keine Befriedung erreichen würde. Im Ergebnis wurde die Grunddatenanpassung – so wie ursprünglich geplant – schließlich in dritter Lesung am 18. Mai 2011 im Landtag beschlossen.

Erster Anpassungsschritt beim Soziallastenansatz

Seit Jahren hat sich der Städtetag NRW für eine Entlastung der Kommunen von Soziallasten durch Bund und Land sowie für eine adäquate und bedarfsgerechte Gewichtung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich ausgesprochen. Alle Analysen zeigen schließlich, dass eine wesentliche Problematik der strukturellen Unterfinanzierung der explodierenden Kassenkredite in der unzureichenden Finanzierung der Sozialausgaben zu suchen ist.

Im Ergebnis wurde der Soziallastenansatz im GFG 2011 auf 9,3 Normeinwohner erhöht. Damit wurde nur ein Teilschritt hin zur erforderlichen Höhergewichtung des Soziallastenansatzes unternommen, der auf der Basis der damaligen Berechnungen 15,3 Normeinwohner hätte betragen müssen. Angesichts der vorangeschrittenen Haushaltsplanungen und der in Rede stehenden Umverteilungen war es aber vertretbar und wurde es auch vom Städtetag mitgetragen, dass die erforderliche Anhebung des Soziallastenansatzes in zwei Schritten erfolgte. Dabei stand aber fest, dass der weitere Anpassungsschritt im dann erforderlichen Umfang spätestens im nächsten GFG vorgenommen werden muss (siehe dazu S. 24).

Hauptansatz: Schmerzliche Abflachung der Hauptansatzstaffel

Mit der Grunddatenanpassung wurde die gesamte Hauptansatzstaffel um drei Punkte abgeflacht. Mit der Hauptansatzstaffel werden die Einwohner in Abhängigkeit von der Größe der Kommune unterschiedlich gewichtet. Einwohner in Kommunen mit bis zu 25.000 Einwohnern werden mit dem Faktor 1 gewichtet – eine Gewichtung, die mit der Größe ansteigt und schließlich mit einem Gewicht von zukünftig 1,54 (zuvor 1,57) je Einwohner endet.

Die mit dem GFG 2011 realisierte Abflachung der Hauptansatzstaffel hatte daher bei allen Städten

und Gemeinden unabhängig von ihrer Größe zur Folge, dass dem Bedarfsindikator „Einwohner“ ein geringeres Gewicht bei der Bedarfsmessung zukommt. Gleichzeitig führte sie zu erheblichen Verlusten der großen und größeren Städte und Gemeinden, obwohl gerade diese städtische Sonderlasten tragen.

Keine grundlegende Änderung beim Schüler- und Zentralitätsansatz

Der Schüleransatz und der Zentralitätsansatz wurden bei der Grunddatenanpassung im Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 weitgehend ausgeklammert. Beim Zentralitätsansatz wurde zur Begründung darauf hingewiesen, dass dieser in der Vergangenheit immer politisch gesetzt und daher nie entsprechend den Rechenergebnissen angepasst worden war. Der Zentralitätsansatz stellt auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab und soll berücksichtigen, dass eine Gemeinde zusätzliche Aufgaben durch Pendler aus dem Umland hat.

Mangels belastbarer finanzstatistischer Daten wurde auch der Schüleransatz aus der Grunddatenanpassung ausgeklammert. Angesichts der Empfehlungen des ifo-Gutachtens und der Bewertungen der ifo-Kommission war außerdem klar, dass es in diesem Bereich grundlegende Änderungen würde geben müssen.

Steuerkraftermittlung: Aktualisierung der fiktiven Hebesätze

Seit einer wegweisenden Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalens aus den 90er Jahren legt das Gemeindefinanzierungsgesetz bei der Bemessung der Finanzkraft einen einheitlichen fiktiven Hebesatz zugrunde. Dieser wird auf der Basis des sogenannten gewogenen Durchschnitts ermittelt. Um Hebesatzspiralen zu verhindern, wird dabei allerdings ein 5 %-iger Abschlag vorgenommen.

Da auch die fiktiven Hebesätze seit langem nicht mehr angepasst worden waren, wurde mit dem GFG 2011 auch insoweit eine Aktualisierung vorgenommen. Die fiktiven Hebesätze bei der Grundsteuer A wurden entsprechend den aktuellen Daten von 192 auf 209, bei der Grundsteuer B von 381 auf 413 und bei der Gewerbesteuer von 403 auf 411 Hebesatzpunkte erhöht. Diese fiktiven Hebesätze kommen allerdings ausschließlich bei der Finanzkraftberechnung im GFG zur Anwendung. Selbstverständlich bleibt es der Gemeinde vor Ort überlassen, ihren Hebesatz mit Blick auf ihren Haushalt und den Standort autonom zu bestimmen.

Horizontale Auseinandersetzungen dürfen nicht von Dotierung ablenken

Bei all den Diskussionen um eine bedarfsgerechte Verteilung der Finanzausgleichszuweisungen darf die Frage der ausreichenden Dotierung des Finanzausgleichs insgesamt nicht aus dem Blick geraten. Wegen der „Deckelung“ des Finanzausgleichs haben die durch die Grunddaten-anpassung ausgelösten Umverteilungen die davon betroffenen Kommunen, die selbst mit Finanz- und Haushaltsproblemen zu kämpfen haben, teilweise vor gravierende Probleme gestellt.

Angesichts der strukturellen Unterfinanzierung der gesamten kommunalen Familie muss die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs daher weiter erhöht und insbesondere endlich ein echter Verbundsatz von mindestens 23 v.H. gewährleistet werden. Die Landesverfassung verpflichtet den Landesgesetzgeber dazu, einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewähr-

leisten und eine angemessene kommunale Finanzausstattung sicherzustellen. Dabei ist unerheblich, wer „Verursacher“ dieser Aufgaben ist.

Kein verfassungsrechtlich zulässiger Weg wäre es demgegenüber, die Verteilungsparameter des Finanzausgleichs unter Ausblendung der Bedarfsgerechtigkeit so zu gestalten, dass Kommunen mit einer vergleichsweise besseren Haushalts- und Finanzstruktur von weiteren Einschnitten verschont und die Probleme in einigen wenigen, ohnehin schon strukturell stark betroffenen Kommunen konzentriert werden. Vor diesem Hintergrund ist die mit dem GFG 2011 vorgenommene Grunddaten-anpassung ein lange überfälliger und unverzichtbarer Schritt. Die gleichwohl geführten heftigen Auseinandersetzungen zeigen aber, wie eng der Gürtel bei allen Kommunen geschnallt ist. Das Augenmerk muss daher dringend auf die auskömmliche Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt gerichtet werden.

III. Kommunalfinanzen NRW: Schwerpunkte und Perspektiven

1. Stärkungspakt Stadtfinanzen: Gesetzgebungsverfahren am Scheideweg¹⁰

Das gegenwärtig alles beherrschende Finanzthema sind die Überlegungen der Landesregierung zum sogenannten Stärkungspakt Stadtfinanzen. Dahinter verbergen sich Hilfen in Höhe von insgesamt 660 Mio. Euro, die an Kommunen mit einer besonders problematischen Haushalts- und Finanzlage ausgezahlt werden sollen – Vorschläge, die gegenwärtig hoch kontrovers diskutiert werden: Während die einen die Pläne für ein Stärkungspaktgesetz¹¹ als echten und überfälligen Schritt hin zu einer Hilfe für Gemeinden in Not feiern, monieren andere die Details der Ausgestaltung, der Dotierung und insbesondere des Zuschnitts als unzureichend und nicht nachhaltig. Über die richtigen Mittel wird somit noch intensiv diskutiert und gestritten. Zu allem Überfluss dürften auch die Zwänge des Landeshaushalts eine Konsensfindung erschweren.

¹⁰ Von Dr. Dörte Diemert.

¹¹ Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz), Landtags-Drucksache 15/2859.

Dringender Handlungsbedarf

Einvernehmen besteht bislang allein darin, dass dringender Handlungsbedarf besteht, sofern einzelne Städte und Gemeinden nicht einer steten Abwärtsspirale preisgegeben werden sollen. Zum Jahreswechsel haben die Kassenkredite, die im Neuen Kommunalen Finanzmanagement nun Kredite zur Liquiditätssicherung heißen, die negative Rekordmarke von 20 Mrd. Euro überschritten. Innerhalb der letzten zwei Jahre sind sie damit um über 40 Prozent angestiegen.

Auch wenn die Probleme der Kommunalfinanzen seit langem bekannt sind, hat die Bereitschaft, ernsthaft über Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen zugunsten der gemeindlichen Haushalte nachzudenken, im Verlauf der letzten Jahre merklich zugenommen. Die Entwicklungen rund um die Finanz- und Bankenkrise und die Staatsschuldenkrise in Europa haben das öffentliche Bewusstsein für die Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte im Interesse des öffentlichen Gemeinwesens und damit der Bürgerinnen und Bürger geschärft. Gleich in mehreren Bundesländern wird über Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen diskutiert.¹²

¹² S. dazu den Überblick in Gemeindefinanzbericht 2011 des Deutschen Städtetags „Weniger Defizite – aber die Strukturkrise bleibt“, in: der städtetag 05/2011, S. 6, 38 ff.

Sachverständige betonen, dass selbst dann, wenn die Ursachen für die hohe Verschuldung teilweise heterogen bewertet werden, dringender Handlungsbedarf besteht. Bei ansteigenden Zinssätzen drohen deutlich höhere Belastungen der kommunalen Haushalte. In vielen Kommunen führen die enormen Altschulden schon jetzt zu erheblichen Vorbelastungen der laufenden Haushalte mit Zinsaufwand.

In Nordrhein-Westfalen besteht besonderer Handlungsbedarf: Einzelne Städte und Gemeinden befinden sich inzwischen seit mehr als einem Jahrzehnt im Nothaushaltsrecht. Schon seit Anfang der 90er Jahre wirtschaften zahlreiche Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept. Mit der Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF) ist diese Schieflage nicht entstanden, sondern lediglich vollumfänglich transparent geworden. Mit vorgelegten Eröffnungsbilanzen ist die Vermögenslage der Kommunen verstärkt in die öffentliche Aufmerksamkeit gerückt. 34 Kommunen sind bereits überschuldet oder werden es innerhalb der nächsten vier Jahre sein. Weitere werden aller Voraussicht nach hinzukommen.

Forderungen blieben lange Zeit ungehört

Vor diesem Hintergrund hat der Städtetag NRW schon frühzeitig 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 NRW zusammen mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden im Landtag einen entsprechenden Konsolidierungspakt gefordert. Diese Forderungen verhallten allerdings zunächst ungehört. Erst kurz vor der Landtagswahl erfolgte im Frühjahr 2010 mit der Zusage des damaligen Finanzministers, den Kommunen finanzielle Hilfe in dreistelliger Millionenhöhe zu gewähren, der Durchbruch.

Eindeutige Festlegungen zur konkreten Ausgestaltung der Hilfen waren damals aber noch nicht bekannt. Diese sollten vielmehr erst auf der Basis eines Gutachtens der Finanzwissenschaftler Professor Dr. Martin Junkernheinrich von der Technischen Universität Kaiserslautern und Professor Dr. Thomas Lenk von der Universität Leipzig erfolgen. Auch die nach der Landtagswahl im Mai 2010 neu gewählte Landesregierung kündigte an, bei der Ausgestaltung ihres angekündigten „Stärkungspakts Stadtfinanzen“

die Vorarbeiten der Vorgängerregierung und die Ergebnisse des finanzwissenschaftlichen Gutachtens berücksichtigen zu wollen.

Gutachten „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“

Am 8. März 2011 hat das lang erwartete Gutachten in Düsseldorf endlich das Licht der Öffentlichkeit erblickt. Mit fast 300 Seiten Text und umfangreichen Anhängen, die hilfreiches und hochinteressantes Datenmaterial enthalten, war und ist dieses Gutachten seitdem eine wichtige Gesprächsgrundlage. Mit aller Deutlichkeit thematisieren die beiden Finanzwissenschaftler die bestehende strukturelle Finanzierungslücke der kommunalen Haushalte, die sie in ihrem Gutachten mit mindestens 2,1 Mrd. Euro jährlich beziffern. Sehr deutlich zeigen sie weiter, dass sich eine einseitige Ursachenanalyse verbietet. Die gravierenden strukturellen Defizite sind kommunal-individuell auf sehr unterschiedliche Ursachen und Ursachenketten zurückzuführen. Auch die Kommunalaufsicht kommt nicht „ungeschoren“ weg. Ein Hauptaugenmerk ruht allerdings auf den stetig angestiegenen Sozialbelastungen der kommunalen Haushalte, für die der Bund zentrale Ursachen gesetzt hat.

Trotz dieser in vielen Bereichen sehr überzeugenden Analyse machte sich nach der gründlichen Lektüre der gutachterlichen Analyse und Empfehlungen bei vielen Beteiligten eine große Ernüchterung breit: Hintergrund waren die im Gutachten dargestellten Finanzierungsmodelle, mit denen die aufgezeigte strukturelle Lücke geschlossen und ein Teil des Schuldenbergs abgebaut werden sollten.

Das Gutachten stellt dazu vier verschiedene Finanzierungsszenarien vor, die – in unterschiedlicher Höhe – eine erhöhte Bundesbeteiligung im Sozialbereich, zusätzliche Landeshilfen, einen kommunalen Solidarbeitrag und Konsolidierungsanstrengungen der betroffenen Kommunen einkalkulieren. Je geringer die bundesseitige Entlastung ausfällt, desto höher ist dabei – vereinfacht gesprochen – der Entlastungsanteil, der über die übrigen Finanzierungssäulen aufgebracht werden muss. Dabei zeichnete sich relativ bald ab, dass die auf Bundesebene bei den Kosten der Grundsicherung erreichte Entlastung der Kommunen weder hinsichtlich ihrer Höhe, noch hinsichtlich des Entlastungszeitpunktes die von den Gutachtern im Rahmen der „realistischen Modelle“ für erforderlich gehaltene Höhe erreichen würden (zur Gemeindefinanzkommission s. S. 40).

Anpassungsbedarf in Folge des Grundsicherungskompromisses

Die kommunalen Spitzenverbände haben sich daher sehr frühzeitig dafür ausgesprochen, dass die Berechnungen der Gutachter auf der Basis der tatsächlich bundesseitig zu verzeichnenden Entlastungen aktualisiert werden müssen. In einer ergänzenden „Modellrechnung 3 a“ ist dies geschehen.

Die Entlastung der nordrhein-westfälischen Kommunen bei der Grundsicherung wird danach (jeweils gegenüber 2008) für 2012 mit 331 Mio. Euro, für 2013 mit 621 Mio. Euro und 2014 mit 863 Mio. Euro angegeben. Gleichwohl wurde der zur strategischen Zielerreichung (Abbau der strukturellen Haushaltslücke und Tilgung der Hälfte der Kassenkredite) erforderliche jährliche Konsolidierungsbedarf mit rund 3,6 Mrd. Euro ermittelt – bei einer von den Kommunen selbst zu erbringenden eigenen Konsolidierungsleistung in Höhe von 2,4 Mrd. Euro jährlich.

Gesetzentwurf: Hilfe für überschuldete und drohend überschuldete Gemeinden

Vor diesem Hintergrund zeichnete sich relativ bald ab, dass die Landesregierung eine Vollumsetzung der gutachterlichen Empfehlungen nicht länger anstreben würde. Bei einem insgesamt auf 350 Mio. Euro gedeckelten Volumen der Konsolidierungshilfen, schien ihr eine Umsetzung nicht möglich. Nur diese Summe war aber „politisch gesetzt“ und damit sicher verfügbar, nachdem sich der nordrhein-westfälische Landtag in einer Sondersitzung am 29. Oktober 2010 mit großer Mehrheit für entsprechende Hilfen und die Bereitstellung der notwendigen Landesmittel ausgesprochen hatte.

Um den betreffenden Kommunen nicht lediglich „einen Tropfen auf den heißen Stein“ bereitzustellen, entschloss sich die Landesregierung, die bereitgestellten Landeshilfen auf einen kleineren Kreis zu konzentrieren. Der inzwischen in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachte Regierungsentwurf für ein Stärkungspaktgesetz sieht vor, dass in einer ersten Stufe diejenigen Kommunen finanzielle Hilfe erhalten sollen, die entweder bereits überschuldet sind oder bei denen die Überschuldung bis zum Jahr 2013 unmittelbar bevorsteht. Die Rede war und ist von 34 Städten und Gemeinden aus dem kreisfreien und kreisangehörigen Raum. Darüber hinaus ist eine zweite Hilfsstufe für diejenigen Kommunen geplant, in denen die Haushaltsdaten des Jahres 2010 eine Überschuldung bis 2016 erwarten lassen. Während die Teilnahme der Gemeinden

an der ersten Stufe pflichtig sein soll, sieht der Gesetzentwurf bei der zweiten Stufe eine freiwillige Teilnahme auf Antrag vor.

Mit der Ausdehnung des Programms soll offensichtlich der Kritik begegnet werden, dass der enge Zuschnitt des Hilfsprogramms vielerorts als zu eng empfunden wird. Gerade diejenigen Kommunen, die die Überschuldung mit großer Kraftanstrengung um einige Jahre hinausgezögert haben, fühlten sich „an der Nase herumgeführt“. Nicht akzeptabel ist jedoch, dass die zweite Stufe ausschließlich kommunal finanziert werden soll.

Die für die zweite Stufe eingeplanten 310 Mio. Euro sollen vollständig aus kommunalen Mitteln finanziert werden: Im Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 sollen 65 Mio. Euro, die sich an der Entlastung der Kommunen aus dem verminderten Hartz IV-Sonderbedarfszuweisungen orientieren, abgeschöpft werden. Im GFG 2013 sollen zusätzliche 50 Mio. Euro, die dem kommunalen Anteil an der erhöhten Grunderwerbsteuer entsprechen, für den Stärkungspakt verwendet werden. Und ab dem GFG 2014 soll sodann eine Abundanzumlage in Höhe von 195 Mio. Euro erhoben werden, deren Höhe sich an der Entlastung der abundanten Kommunen durch die vollständige Übernahme der Kosten der Grundsicherung durch den Bund ab 2014 orientieren soll. Obwohl die strukturellen Ursachen für die finanzielle Schiefelage der kommunalen Haushalte vorrangig bei Bund und Land zu suchen sind, würde hiermit eine Problemlösung jedenfalls teilweise über interkommunale Umverteilung versucht werden.

Entsprechend heftig und kontrovers fielen die Diskussionen auch innerhalb der Mitgliedschaft der kommunalen Spitzenverbände aus. In einem gemeinsamen Schreiben vom 5. September 2011 zu den Eckpunkten des Stärkungspakts haben die kommunalen Spitzenverbände daher vorläufig Stellung genommen und diese und weitere Punkte transportiert (s. Kasten, S. 36).

In den nächsten Monaten wird sich entscheiden müssen, ob dem Stärkungspakt Stadtfinanzen in seiner jetzigen Fassung eine Zukunft beschieden ist, und ob und wenn ja welche Änderung das parlamentarische Verfahren noch bringen wird. Wegen einer Sperrklausel im Landeshaushalt steht jedenfalls fest, dass das Gesetzgebungsverfahren noch bis Ende dieses Jahres abgeschlossen werden muss, sofern die im Landeshaushalt bereit gestellten 350 Mio. Euro für das Jahr 2011 zur Auszahlung kommen sollen.

Stärkungspakt Stadtfinanzen

Brief der kommunalen Spitzenverbände an Minister Jäger vom 5. September 2011

„Sehr geehrter Herr Minister,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den Eckpunkten für die Umsetzung des Stärkungspakts Stadtfinanzen und zu dem hieraus entwickelten Referentenentwurf Ihres Ministeriums Stellung nehmen zu können. Hiervon möchten wir wie folgt Gebrauch machen. Wir bitten um Verständnis, dass wir uns wegen der Kürze der Stellungnahmefrist und des teilweise bestehenden erheblichen Konkretisierungs- und Beratungsbedarfs zunächst auf zentrale Aspekte konzentrieren und uns weitere Anmerkungen insbesondere zu Einzelfragen des Gesetzentwurfs vorbehalten:

Vor dem Hintergrund der katastrophalen Finanzsituation der Kommunen in NRW begrüßen wir die Initiative der Landesregierung zur Umsetzung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen als wichtigen Schritt in die richtige Richtung und großen Fortschritt. Dies, obwohl die bislang zur Verfügung gestellten Landesmittel nicht ausreichen, um den Haushaltsausgleich aller Kommunen sicherzustellen und damit ein Aufwachen der Kassenkredite zu verhindern. Weil es keine Alternative zum Handeln gibt und die Bankenwelt eine Antwort auf die kommunale Finanzmisere erwartet, begrüßen wir es auch ausdrücklich, dass die Landesregierung mit ihrer Initiative das bündische Prinzip zwischen Land und Kommunen unterstreicht.

Angesichts der großen Probleme und einer jährlichen, strukturellen kommunalen Finanzierungslücke, die von den Gutachtern zuletzt mit rd. 2,5 Mrd. Euro beziffert worden ist, erscheint eine strukturelle Lösung auf der Basis der gegenwärtigen Finanzierung des Hilfsprogramms aber noch nicht möglich. Die in Aussicht gestellten Landesmittel in Höhe von 350 Mio. Euro stellen insoweit einen unverzichtbaren Einstieg in die dringend erforderliche Konsolidierung der nordrhein-westfälischen Kommunen dar; das entbindet aber nicht von der Verpflichtung zur Gewährleistung einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen insgesamt und insoweit zu einem nachhaltigen Gesamtkonzept. Mit der Perspektive für weitere Stufen erkennt das Land diese von den kommunalen Spitzenverbänden mehrfach formulierte Notwendigkeit im Grundsatz an.

Jenseits der grundlegenden und teilweise kontrovers diskutierten Fragen rund um die Konzeption der verschiedenen Stufen, z. B. zu

- dem Konsolidierungszeitraum,*
- den Zugangskriterien als solchen und deren belastbarer Ermittlung auf Basis von „Haushaltsdaten“ des Jahres 2010,*
- der Zielsetzung und Verwendung der Hilfen sowie deren Sicherstellung,*
- der Notwendigkeit transparenter Verfahren,*

ist es für uns nicht akzeptabel, dass diese Ausweitung allein aus kommunalen Komplementärmiteln finanziert werden soll. Dabei verschließen wir uns nicht generell einem Gespräch über eine kommunale Mitfinanzierung. Wir halten es allerdings für nicht hinnehmbar, dass fehlende Finanzmittel des Bundes und des Landes im Wege der interkommunalen Solidarität aufgebracht werden sollen. Dies kann allenfalls diskutiert werden, wenn das Land zu einer seiner Verantwortung entsprechenden Finanzierung der weiteren Hilfestufen im Sinne eines nachhaltigen Gesamtkonzepts bereit ist.

Im Sinne einer nachhaltigen Zielerreichung von Konsolidierungshilfen ist darüber hinaus eine objektive und effektive Kommunalaufsicht, die die Kommunen bei der Haushaltskonsolidierung begleitet und unterstützt, erforderlich. Sie bedarf transparenter und belastbarer Kriterien. Einzufordern sind aber auch klare Rahmenbedingungen für die Hilfeempfänger. Zu beiden Punkten sehen wir gegenwärtig noch deutlichen Quantifizierungs- und Konkretisierungsbedarf.

Ein Erfolg des Hilfsprogramms ist schließlich nur dann möglich, wenn Landschaftsverbände, Kreise, sowie Städte und Gemeinden – und der Regionalverband Ruhr – dieselbe strikte Spardisziplin dauerhaft üben. Um dies sicherzustellen, ist es unerlässlich, dass künftig die Kommunalfinanzaufsicht die Haushalte aller oben genannten Gebietskörperschaften überprüft und genehmigt.

Wir würden uns freuen, wenn Sie diese Einschätzungen im weiteren Verfahren berücksichtigen wollten und stehen Ihnen für weiterführende Gespräche gerne jederzeit zur Verfügung.“

2. Schuldenbremse und Landeshaushalt¹³

Im Jahr 2011 gelten erstmals die Mitte 2009 im Grundgesetz verankerten neuen Regeln zur Begrenzung der Kreditaufnahme von Bund und Ländern. Für die Länder sind die neuen Regelungen erstmals ab 2020 verbindlich anzuwenden. Schon jetzt zeigt sich aber, von welcher Bedeutung die neuen Regelungen für die Haushaltspolitik von Bund und Ländern sind. Auf kommunaler Ebene herrscht große Sorge, dass die neuen Regeln zu einer „Vollbremsung zu Lasten der Kommunen“ führen könnten.

Schuldenbremse: Ausweg oder Irrweg?

Auf dem Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise und in einem politischen Klima, das von zunehmender Sorge um die wirtschaftliche Situation und die langfristige Stabilität der öffentlichen Haushalte geprägt war, hatte sich die Föderalismuskommission II im Frühjahr 2009 auf eine grundlegende Reform der Verschuldungsregeln für Bund und Länder geeinigt. Die bis Mitte 2009 geltende „goldene Regel“, wonach eine Nettokreditaufnahme bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen möglich ist, wurde abgelöst durch ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot für die Haushalte von Bund und Ländern, das nur wenige Ausnahmen kennt.

Die neuen Verschuldungsregeln zielen darauf ab, die strukturelle – d. h. die von der konjunkturellen Entwicklung unabhängige – Kreditaufnahme zu begrenzen. Eine strukturelle Neuverschuldung ist – begrenzt auf 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt – zukünftig allein dem Bund gestattet (strukturelle Komponente). Die Ländern sollen Kredite hingegen nur zur „im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ (konjunkturelle Komponente) und bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen aufnehmen dürfen.

Diese neuen Schuldenregeln schränken den haushaltspolitischen Entscheidungsspielraum der Landesparlamente deutlich ein. Es ist unter Verfassungsrechtlern durchaus umstritten, ob hiermit die im Grundgesetz garantierte Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der Bundesländer verletzt wird. Eine vom Landtag von Schleswig-Holstein beim Bundesverfassungsgericht eingereichte Streitverfahren wurde aus Zulässigkeitsgründen verworfen,

ohne dass das Bundesverfassungsgericht in dieser Frage Farbe bekennen musste. Aber auch jenseits dieser Grundsatzfrage haben die neuen Regelungen durchaus geteiltes Echo hervorgerufen: Während sie einerseits als vereinte Demonstration des Konsolidierungswillens verstanden werden, dem angesichts der jüngsten Entwicklungen rund um die Staatshaushalte Griechenlands, Irlands und Portugals eine wichtige Vorbildfunktion für den Euroraum zukomme, brandmarken Kritiker das neue Regelwerk als fragwürdigen Versuch der „Selbstfesselung“ der Politik, der die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunftsvorsorge der Volkswirtschaft gefährde und lediglich dem „Diktat der Märkte“ gehorche.

Handlungszwänge und Gestaltungsspielräume der Länder

Es verwundert daher nicht, dass die Schuldenbremse auch in den Parlamenten der Länder und Stadtstaaten intensiv und teilweise kontrovers diskutiert wird. Für die Länder wird das strukturelle Neuverschuldungsverbot spätestens ab 2020 verpflichtend. Die Länderhaushalte dürfen daher bei normaler Konjunkturlage ab 2020 keine Defizite mehr aufweisen und müssen bestehende strukturelle Defizite bis dahin zurückführen. Für eine „Aufschwungdividende“, die konjunkturell bedingte Mehreinnahmen in Folge eines verbesserten Wirtschaftswachstums und höherer Steuereinnahmen in langfristige Entlastungen der Bürgerinnen und Bürger umzusetzen versucht, dürfte daher unter Maßgabe der neuen Schuldenregel kaum mehr Raum sein.

Hinsichtlich der konkreten Umsetzung der Schuldenbremse bestehen auf Landesebene allerdings durchaus Gestaltungsspielräume. Soweit das Grundgesetz und das Bundesrecht keine zwingenden Vorgaben enthalten, regeln die Länder die Umsetzung der Schuldenbremse und die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst: So bleibt zu klären, ob in die Landesverfassungen Ausnahmeregelungen für außergewöhnliche Notsituationen aufgenommen werden, ob diese an ein bestimmtes Quorum gebunden werden und ob sie mit Tilgungsverpflichtungen versehen werden.

Der Blick über die Grenzen Nordrhein-Westfalens zeigt, dass hier sehr unterschiedliche Wege beschritten werden. So hat beispielsweise Rheinland-Pfalz einen – von Verfassungsrechtler kritisch beäugten – zusätzlichen Ausnahmetatbestand für den Fall von sogenannten Strukturbrüchen geschaffen: Bei Veränderungen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite, die auf Gesetz beruhen und

13 Von Dr. Dörte Diemert.

dem Land nicht zurechenbar sind, normiert die jüngst geänderte rheinland-pfälzische Landesverfassung eine Ausnahme vom strukturellen Neuverschuldungsverbot. Die Neufassung der schleswig-holsteinischen Verfassung hängt die Hürden für Ausnahmefälle hingegen besonders hoch. Während für die Inanspruchnahme von Notkrediten auf Bundesebene „nur“ die Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages (sogenannte Kanzlermehrheit) verlangt wird, erfordert dies in Schleswig-Holstein eine Zwei-Drittel-Mehrheit. Damit dürfte in diesen Fällen regelmäßig die Zustimmung der parlamentarischen Opposition erforderlich werden. In beiden Fällen ist aber noch weitgehend offen, welche Maßstäbe konkret an außergewöhnliche Notsituationen und Naturkatastrophen zu stellen sind.

In jedem Fall gilt aber, das Landesrecht, welches nach dem Ablauf der Übergangsfrist, die für die Bundesländer 2020 endet, den zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes widerspricht, nicht mehr zur Anwendung kommen kann. Im Mai 2011 und damit als erstes Bundesland hat daher Schleswig-Holstein seine Landesverfassung geändert. Ende 2010 sind Rheinland-Pfalz und Hessen gefolgt. In einer Volksabstimmung, die nach der hessischen Verfassung erforderlich ist, erreichte das Gesetz zur hessischen Landesverfassung 70 % der gültigen Stimmen. In anderen Bundesländern, die schon jetzt über vergleichsweise strenge Vorgaben in den Landeshaushaltsordnungen verfügen, wird demgegenüber zur Zeit noch kein akuter Handlungsdruck gesehen.

Noch keine Verständigung in NRW

In Nordrhein-Westfalen beschäftigt das Thema schon seit langem die Landespolitik – bisher ohne Ergebnis: Mangels Erreichens der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit scheiterte im März 2010 ein Gesetzentwurf der damaligen CDU/FDP-Landesregierung zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Drs. 14/10358). Auch ein Entschließungsantrag der SPD (Drs. 14/10901), wonach zeitgleich zur Verankerung der Landesverfassung eine verfassungsrechtliche „Garantie einer angemessenen an den Aufgaben der Kommunen orientierten Finanzierung“ umgesetzt werden sollte, und ein Änderungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 14/10907), wonach das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden unabhängig von seiner eigenen Leistungsfähigkeit eine finanzielle Mindestausstattung garantiert, fanden keine Mehrheit.

Anfang 2011 und damit unter veränderten politischen Ausgangsbedingungen startete die CDU – diesmal aus der Opposition heraus – einen

neuen Anlauf zur Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung (Drs. 15/1068). Von Seiten der Landesregierung scheint man sich diesem Thema nicht generell verweigern zu wollen, weshalb interfraktionelle Gespräche mit dem Ziel einer gemeinsamen Gesetzesinitiative verabredet wurden.

So recht scheinen die Gespräche allerdings nicht voranzukommen. Zu eng verflochten scheint dieses Thema mit der Dauerauseinandersetzung um den nordrhein-westfälischen Landeshaushalt. Anfang 2011 hat sich die gegenwärtige Landesregierung vom Verfassungsgerichtshof in Münster die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit von Teilen ihres Nachtragshaushalts 2010 ins Stammbuch schreiben lassen müssen. Dieses Urteil schwebt seitdem wie ein Damoklesschwert über vielen politischen Großvorhaben und erschwert der Minderheitsregierung die Mehrheitsfindung im Parlament.

Keine Vollbremsung auf Kosten der Kommunen!

Bei diesen, stark landespolitisch geprägten Auseinandersetzungen darf ein zentrales Anliegen der kommunalen Familie nicht aus dem Blick geraten, nämlich dass der mit der Schuldenbremse einhergehende Konsolidierungsdruck im Landeshaushalt nicht einfach an die Kommunen weitergegeben wird.

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. Außerdem verfügen die Kommunen mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement und dem darin verankerten Ressourcenverbrauchskonzept über einen ganz anders gelagerten, wesentlich strengeren Ansatz zur Begrenzung der Verschuldung und der Gewährleistung intergenerativer Gerechtigkeit.

Mit der Nichteinbeziehung der Kommunen in die Schuldenbremse geht aber ein Schlupfloch für die Länder einher, dass es zu „stopfen“ gilt: Wird den Ländern der Weg der Kreditaufnahme durch die Schuldengrenze verbaut, dann – so eine zentrale Befürchtung der kommunalen Vertreter – könnte sich der Handlungsdruck andere Ventile suchen und staatlicherseits verursachte Verschuldung beispielsweise durch Kürzungen beim kommunalen Finanzausgleich oder bei kommu-

nalen Förderprogrammen auf kommunale Schultern verlagert werden. Dieses Szenario, welches den kommunalen Entscheidungsträgern vor Ort große Sorgen bereitet, wird auch von namhaften Rechts- und Finanzwissenschaftlern und den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder geteilt. In einer gemeinsamen Erklärung vom 4. Mai 2010 haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder mit deutlichen Worten auf die Umgehungs- und Aushöhlungsgefahren bei der Umsetzung der Schuldenbremse hingewiesen. An prominenter Stelle wird die mögliche Verlagerung von Verschuldung auf die Kommunen genannt.

Kein verlässlicher Schutz durch die Rechtsprechung

Wie greifbar diese Sorge ist, untermauern auch die jüngsten Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen zur finanziellen Abhängigkeit der Kommunen vom „Wohl und Wehe“ des Landeshaushalts. Trotz des hohen Stellenwertes der Selbstverwaltungsgarantie verneinen die Münsteraner Richter unter Verweis auf den Wortlaut der nordrhein-westfälischen Verfassung eine absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werden dürfe (Urteil vom 19. Juli 2011 – VerfGH 32/08 – s. ausführlich S. 22). Nach dem Wortlaut des Art. 79 Landesverfassung ist das Land nur „im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit“ zu einem kommunalen Finanzausgleich verpflichtet.

Auf juristischen Schutz gegen eine weitere Aushöhlung ihrer kommunalen Selbstverwaltung und die Verschiebung von Finanzierungslasten auf kommunale Schultern können sich die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden somit gegenwärtig nicht verlassen. Die Kommunen können aber von einem nur auf dem Papier stehenden Finanzierungsanspruch nicht leben und benötigen daher dringend einen verfassungsrechtlichen Schutzmechanismus. Es gilt, den mehrfach eingeforderten Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung gerade im Sinne einer absoluten Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung, d.h. ohne Begrenzung durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes, durchzusetzen und abzusichern.

Dieser Anspruch muss auch die Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben umfassen. Weiter kann es sinnvoll sein, den materiellen Schutz der Kommunen durch effektive Verfahrensregeln zusätzlich abzusichern. Eine Möglichkeit wäre es, hierzu ein Gremium nach dem

Vorbild des Stabilitätsrats des Bundes und der Länder auf Landesebene unter Beteiligung kommunaler Vertreter einzurichten. Auch eine Finanzkommission, die sich regelmäßig mit den Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen befasst, könnte hier wegweisend sein.

3. Konnexitätsverfahren abgeschlossen: Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung¹⁴

Seit 2004 ist das strikte Konnexitätsprinzip der Landesverfassung verankert. Inzwischen liegen die Evaluationsergebnisse zum ersten großen Anwendungsfall, der Kommunalisierung der Umwelt- und Versorgungsverwaltung, vor und sind Gegenstand eines Gesetzgebungsverfahrens. Das gibt Anlass, für ein erstes Resümee.

Seit dem 1. Januar 2008 sind kommunale Aufgabenträger für weite Bereiche der Versorgungsverwaltung und der Umweltverwaltung zuständig – eine Organisationsmaßnahme, die sich im Grundsatz bewährt hat.

Von Anfang an umstritten waren aber die finanziellen und personellen Ausgangsbedingungen, insbesondere die Frage, ob durch beide Gesetze ein auskömmlicher und den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügender Belastungsausgleich geregelt wird. Im damaligen Gesetzgebungsverfahren konnte dazu kein Einvernehmen erzielt werden, weshalb die Frage der auskömmlichen Kostenerstattung vor dem Verfassungsgerichtshof in Münster landete. Dieses war damit erstmals mit den neuen Verfassungsbestimmungen befasst.

Nach Vorgaben des in der Verfassung verankerten strikten Konnexitätsprinzips (s. Kasten, S. 41) hat der Landesgesetzgeber für einen ausreichenden Belastungsausgleich Sorge zu tragen, wenn er den Kommunen neue Aufgaben überträgt oder bestehende Aufgaben wesentlich verändert.

Erstes Urteil des Verfassungsgerichtshofs zum Konnexitätsprinzip

In seinem Urteil vom 23. März 2010 befasste sich der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen erstmals mit den neuen Verfassungsregeln: Diese, so die Richter, verlangten, dass sich der Gesetzgeber über die finanziellen Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen auf die Gemeinden und Gemeindeverbände klar werde und seine Entscheidungsgrundlagen, insbesondere zum

¹⁴ Von Dr. Dörte Diemert.

Gemeindefinanzkommission auf Bundesebene

Die Gemeindefinanzkommission hat im Steuerbereich keine inhaltlichen Beschlüsse gefasst; die zeitweise ernsthaft zu befürchtende Beschädigung oder Abschaffung oder Gewerbesteuer konnte verhindert werden. Dies gelang mithilfe der schlichtweg besseren Argumente und dem ge- und entschlossenen Vortragen dieser Argumente durch die Kommunen und ihre Spitzenverbände.

Besonders hervorzuheben ist auch, dass auch die finanzschwächeren unter den nordrhein-westfälischen Großstädten keinesfalls von einer Abschaffung der Gewerbesteuer und ihres Ersatzes durch erhöhte kommunale Umsatzsteueranteile sowie Hebesatzrechte auf die Einkommensteuer profitiert hätten. Die Ursache dieser Einschätzung ist im Bericht des Arbeitskreises Quantifizierung, versteckt in Anlage 15 (!), zu finden. Das Grundproblem liegt in einer Verschiebung von hebesatzversehenen Einnahmen zu nicht-hebesatzversehenen Einnahmen. Diese Verschiebung kann in den Berechnungen der Kommission bzw. des Arbeitskreises Quantifizierung nicht richtig abgebildet werden und wird daher weitgehend ignoriert. Von der Problematik wären insbesondere finanzschwache Großstädte betroffen. So heißt es in der Anlage wörtlich:

„Die jeweiligen Finanzausgleichssysteme mildern die Umverteilungseffekte bei einer Systemumstellung auf das Prüfmodell nicht automatisch ab. Bei den derzeitigen kommunalen Finanzausgleichssystemen sind in besonderen Fällen Konstellationen denkbar, in denen bei einer Gemeinde mit überdurchschnittlichem Hebesatz zwar in den verschiedenen Szenarien ein steigendes Steueraufkommen ausgewiesen wird, zugleich aber die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich stärker absinken würden, als der Gewinn an Steueraufkommen ausgefallen ist.“

Die zutreffende Begründung in der Anlage lautet:

„Hintergrund dieses grundsätzlich möglichen Effekts ist die Berücksichtigung der Gewerbesteuereinnahmen im kommunalen Finanzausgleich mit einem normierten Hebesatz statt des gemeindeindividuellen Hebesatzes. Dies bedeutet z. B., dass bei einem stark überdurchschnittlichen Hebesatz von einem Gewerbesteueraufkommen in Höhe von 500 EUR je Einwohner lediglich 400 EUR als finanzkraftsteigernd im

Finanzausgleich berücksichtigt werden. Wenn in den vorliegenden Berechnungen zwar das Gesamtsteueraufkommen der Stadt identisch bleibt, nun jedoch auf einem erhöhten Umsatzsteueranteil beruht, der vollumfänglich als finanzkraftsteigernd berücksichtigt wird, steigt die im kommunalen Finanzausgleich anzurechnende Finanzkraft. Die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sinken entsprechend. Somit wäre zwar die Steuerausstattung der Kommune konstant geblieben, die Finanzausstattung würde jedoch sinken.“

Auch weitere Vorschläge wie z. B. die Einführung von Zuschlags- oder Hebesatzrecht zur Ergänzung bzw. dem Ersatz des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wurden von der Kommission nicht empfohlen. Durch Zuschlagsrechte wird lediglich ein schädlicher, aber kein positiver Wettbewerb zwischen den Kommunen in Gang gesetzt. Transparenz bezüglich der Zahlungen der Bürgerinnen und Bürgern und den entsprechenden Leistungen einer Kommune kann aufgrund der höchst unterschiedlichen Belastung der Kommunen mit fremdbestimmten Ausgaben nicht erreicht werden. Letztlich würden alle diskutierten Modelle die schwachen Kommunen zugunsten der (relativ) starken Kommunen schwächen.

Wenn im Steuerbereich auch Schaden verhindert werden konnte, konnten hier aber leider auch keine positiven Beschlüsse herbeigeführt werden: Das Kommunalmodell, das sich in den Untersuchungen als administrativ umsetzbar und fiskalisch beherrschbar erwiesen hat, wurde von der Bundesregierung ohne Nennung von Gründen abgelehnt. Der Deutsche Städtetag wird weiterhin für die mit diesem Modell verfolgte Einbeziehung der Freiberufler in die Gewerbesteuerpflicht und sowie die sachgerechte Ermittlung und Berücksichtigung der Finanzierungsanteile bei Mieten, Pachten und Leasing eintreten.

In der Gemeindefinanzkommission wurden die Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens zum Regelbedarfsermittlungsgesetz unterstützt – somit ist die Erstattung der Kosten für die Grundsicherung durch den Bund absehbar. Die grundsätzliche Entscheidung des Bundes zur Kostenübernahme ist sehr zu begrüßen.

Schutz der Kommunen, transparent mache. Der aufgabenübertragende Gesetzgeber sei insofern an die zentralen, von ihm selbstgesetzten Maßstäbe des Konnexitätsausführungsgesetzes gebunden. Allerdings könne 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 Regelungen 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. Auch wenn Kostenansätze im Vorhinein noch grob geschätzt worden sein sollten, müssen diese also bei einer späteren Evaluation „besonders gründlich auf ihre Auskömmlichkeit“ untersucht werden.

Aufwändiger Evaluationsprozess

Damit war die Richtschnur für den weiteren Evaluationsprozess verfassungsgerichtlich vorgegeben:

- Annahmen und Berechnungen, die der Kostenprognose zugrunde gelegt worden sind, müssen kritisch daraufhin überprüft werden, ob sie sich in der Praxis als realitätsgerecht erwiesen haben. Dies gilt insbesondere bei pauschal erstatteten Personalkosten, Sach- und Verwaltungsgemeinkosten.
- Die dem Verteilungsschlüssel zugrunde liegenden Annahmen müssen dahingehend überprüft werden, ob sie noch aktuell sind.
- Soweit keine Anhaltspunkte für eine unwirtschaftliche Verwaltungstätigkeit vorliegen, sind

Konnexitätsprinzip – Rechtsgrundlagen in NRW

Das strikte Konnexitätsprinzip wurde Mitte 2004 in Art. 78 Abs. 3 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung verankert. Artikel 78 Abs. 3 LVerf NRW lautet:

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. Der Aufwendersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.

Parallel wurde das Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG) verabschiedet. Dieses enthält nähere Vorgaben zum Verfahren der Kostenfolgeabschätzung und zum Belastungsausgleich und sieht vor, dass mit den kommunalen Spitzenverbänden ein Beteiligungsverfahren durchzuführen ist, um möglichst zu einer einvernehmlichen Beurteilung der geplanten Aufgabenübertragung oder -veränderung sowie der finanziellen Folgen dieser Übertragung oder Veränderung zu gelangen.

grundsätzlich die den Kommunen tatsächlich entstandenen Kosten für die Ermittlung des pauschalierten Kostenausgleichs zugrunde zu legen.

Im Mai 2010 wurde der Evaluationsprozess zwischen den beteiligten Ressorts der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden aufgenommen und in vier Facharbeitsgruppen durchgeführt. Er mündete in ein Konsensgespräch am 22. Dezember 2010, in dem der nachfolgende Gesamtkompromiss erreicht werden konnte.

- Ab dem Jahr 2011 werden 106 Stellen für die Versorgungsverwaltung und 27 Stellen für die Umweltverwaltung mehr anerkannt. Aufgrund der Evaluation der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz kann sich im Bereich der kommunalen Umweltverwaltung ab 2012 weiterer personeller Mehrbedarf ergeben. Das ist Minimum dessen, was für die Aufgabenerfüllung durch die kommunalen Aufgabenträger erforderlich ist.
- Die Pauschalen für die Sachkosten eines Arbeitsplatzes werden von 10 % auf 15 % der Nachersatzpauschale angehoben. Die notwendigen Kosten der (medizinischen) Beweiserhebung im Bereich des Schwerbehindertenrechts werden durch einen Pauschalbetrag von 56 Euro pro Beweiserhebungsfall nach der jährlichen Gesamtzahl der Beweiserhebungsfälle erstattet, um die Mangelsituation bei der ärztlichen Begutachtung künftig flexibel und finanziell besser auszugleichen.

Kostenerstattung auch rückwirkend!

Neben diesen Verbesserungen für die Zukunft war es für die kommunalen Spitzenverbände ein zentrales Anliegen, dass eine auskömmliche Kostenerstattung vom Zeitpunkt des Aufgabenübergangs, d.h. auch für die Vergangenheit erfolgt.

Die Vorgaben der Landesverfassung enthalten insoweit eine aus kommunaler Sicht problematische Regelung: Dort heißt es in Artikel 78 Abs.3 Satz 4 Landesverfassung: „Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich *für die Zukunft* angepasst“ (Hervorhebung d. Verf.). Im Ergebnis würde dies aber bedeuten, dass jeder zeitliche Verzug bei der Evaluation des Lastenausgleichs voll zu Lasten der kommunalen Aufgabenträger ginge. Dies war nicht im Sinne des Verfassungsgesetzgebers und ist auch aus kommunaler Sicht nicht hinnehmbar. Ein solches Verständnis würde es dem Landesgesetzgeber ermöglichen, durch einseitige Verzögerungen des Evaluationsprozesses zu geringeren Kostenbelastungen für den Landeshaushalt zu kommen.

Der erste „große“ Anwendungsfall des Konnexitätsprinzips verdeutlicht, welche erheblichen Belastungen für die kommunale Familie dabei in Rede stehen können: Nachdem die Kommunalverfassungsbeschwerden zur Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung bereits im Herbst 2008 eingelegt worden sind, hat das Evaluationsverfahren im Anschluss an die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs im Frühjahr 2010 begonnen und wird mit dem Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der ursprünglichen Kostenregelungen voraussichtlich erst im November 2011 abgeschlossen sein. Bei strikter Handhabung der Verfassungsbestimmungen würde dies bedeuten, dass das in Folge des zeitlichen Verzugs von nahezu drei Jahren eingetretene Defizit der kommunalen Haushalte von Seiten des Landes überhaupt nicht auszugleichen wäre.

Dass eine solche Handhabung nicht im Sinne der „Erfinder“ der Verfassungsnormen war, hat auch die Landesregierung im Grundsatz anerkannt. Am Ende der Konnexitätsverhandlungen hat sie sich daher zu einem begrenzt rückwirkenden Defizitausgleich bereit erklärt: So sollen die Änderungsgesetze, mit denen die Evaluationsergebnisse umgesetzt werden, rückwirkend zum 1. Januar 2011 in Kraft treten. Für das Jahr 2010 erfolgt außerdem ein Defizitausgleich in Höhe von 7,5 Mio. Euro (6 Mio. Euro für die Versorgungs- und 1,5 Mio. Euro für die Umweltverwaltung).

Ein erstes Fazit

Der vom Verfassungsgerichtshof geforderte konsensorientierte und partnerschaftliche Dialog der Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden konnte damit – nach intensiven und nicht immer streitfreien Gesprächen – im Ergebnis zu einem Gesamtkompromiss geführt werden. Mit den im Herbst 2011 zur Entscheidung anstehenden Gesetzgebungsvorhaben wurde damit erstmals seit Verankerung des strikten Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung ein äußerst komplexes Konnexitätsverfahren – unter Einschluss verfassungsgerichtlicher Klärung und der Evaluation des Belastungsausgleichs – von Anfang bis zum Ende erfolgreich durchgeführt. Der aufwendige Evaluationsprozess wurde zu einem konsensgetragenen Gesamtergebnis geführt, das nunmehr der Billigung durch den Landtag bedarf, um endgültig zu einem verbesserten Belastungsausgleich zu kommen.

Mit Blick auf zukünftige Anwendungsfälle ist perspektivisch eine klarstellende Regelung dahingehend angezeigt, dass bei einer Anpassung des Belastungsausgleichs zwingend auch eine

verbindliche Einigung über den maßgeblichen Zeitpunkt für die Anpassung des Belastungsausgleichs gehört und zeitliche Verzögerungen nicht zu Lasten der kommunalen Haushalte gehen. Die Formulierung in Artikel 78 Abs. 3 Satz 4 Landesverfassung, wonach der finanzielle Ausgleich „für die Zukunft“ anzupassen ist, ist in ihrer jetzigen Fassung zu unbestimmt und ermöglicht es dem Landesgesetzgeber, das Risiko für zwischenzeitlich eingetretene Deckungslücken einseitig auf die kommunalen Aufgabenträger zu verlagern.

4. Wegweisendes Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW zum U3-Ausbau¹⁵

Mit seinem Urteil zum Kinderförderungsgesetz (KiföG) vom 12. Oktober 2010 (VerfGH 12/2009) hat der Verfassungsgerichtshof NRW eine richtungsweisende Entscheidung für das seit 2004 in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung (LV NRW) in Art. 78 Abs. 3 verankerte Konnexitätsprinzip getroffen. Er hat festgestellt, dass das Land verpflichtet ist, den Kommunen die Kosten für den weiteren Ausbau der Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren und die Einführung des Rechtsanspruchs für Kinder ab dem ersten Lebensjahr zu erstatten.

U 3-Ausbau: Hintergründe

Seit vielen Jahren setzen sich die Kommunen für den Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren ein. Standen in den westlichen Bundesländern im Jahre 2002 lediglich für 4,2 Prozent der Kinder unter drei Jahren Betreuungsangebote zur Verfügung, lag die Quote im März 2009 bei 14,6 Prozent und ein Jahr später, im März 2010 bei 17,4 Prozent. In Nordrhein-Westfalen lag die Bedarfsdeckungsquote im März 2010 bei 14 Prozent, womit NRW zu den Ländern gehört, in denen noch ein vergleichsweise überdurchschnittlicher Ausbaubedarf besteht.

Schon mit dem Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (TAG), das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten war, wurden die Kommunen verpflichtet, bis zum Jahre 2010 bundesweit für circa 20 Prozent der unter dreijährigen Kinder Betreuungsangebote zu schaffen. Dieser kommunale Aufgabenzuwachs sollte durch Einsparungen im Rahmen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahre 2005 finanziert werden. Der Bund legte dabei einen Finanzbedarf von knapp anderthalb Milliarden Euro zugrunde.

¹⁵ Von Bianca Weber.

Mit dem Krippengipfel am 2. April 2007 wurde die Zielmarke für den Ausbau der Betreuungsangebote auf 35 Prozent im Bundesdurchschnitt erhöht und im anschließenden Gesetzgebungsverfahren, das mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG) vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403) endete, wurde zudem der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem ersten Lebensjahr im Jahre 2013 eingeführt. Für die westlichen Bundesländer, die einen deutlich höheren Ausbau zu bewältigen hatten und damit auch für Nordrhein-Westfalen, wurde die Zielmarke auf durchschnittlich 32 Prozent festgelegt.

Finanzierungsfragen im Spannungsverhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen

Der Bund erklärte sich bereit, sich an den Ausbaukosten über das TAG hinaus mit insgesamt vier Milliarden Euro zu beteiligen. Nach den Kostenschätzungen des Bundes sollte dieser Betrag etwa einem Drittel der Kosten von insgesamt 12 Mrd. Euro entsprechen. Über die Finanzierung der restlichen zwei Drittel gab es keine verbindliche Einigung.

Während bei der Verabschiedung des TAG im Jahre 2004 der Bund noch in der Laage war, die Aufgabenausweitung zu Lasten der Kommunen zu beschließen, stellte sich die Rechtslage im Jahre 2008 anders dar, denn seit Inkrafttreten der Föderalismusreform I im Jahre 2006 darf der Bund den Kommunen direkt keine neuen Aufgaben mehr übertragen, Artikel 84 Abs. 1 S. 7 und 85 Abs. 1 S. 2 GG. Aufgabenübertragungen an die Kommunen dürfen nur noch von den Ländern vorgenommen werden. Dies hat zur Folge, dass – so jedenfalls die Theorie – die Schutzwirkungen der Konnexitätsregelungen in den Ländern greifen und den Kommunen vom jeweiligen Land ein Belastungsausgleich für die übertragenen Aufgaben gewährt werden muss.

Vor diesem Hintergrund sah der Bundesgesetzgeber im KiföG davon ab, die kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zum Ausbau zu verpflichten. In konsequenter Anwendung des neuen Verfassungsrechts überließ er die Bestimmung des örtlichen Trägers der Jugendhilfe in § 69 Abs. 1 SGB VIII n.F. vielmehr dem Landesgesetzgeber. Die Länder hatten im Gesetzgebungsverfahren ohne Erfolg versucht, diese Neuregelung der Zuständigkeitsbestimmung zu verhindern.

Schwierige Diskussionsprozesse in den Ländern

Trotz der Neuregelung der Zuständigkeitsbestimmung sah sich zunächst kein einziges Land veranlasst, die Konnexitätsrelevanz der erweiterten Aufgaben durch das KiföG anzuerkennen. Zur Begründung führten die Länder in der Regel an, dass es sich nicht um „neue“ Aufgaben handele, da die Kommunen in den allermeisten Landesausführungsgesetzen schon als Träger aufgeführt seien, weshalb das KiföG lediglich bestehende Aufgaben konkretisierte. Im Übrigen beteiligten sich die Länder bereits ausreichend an der Finanzierung des Ausbaus der Betreuungsangebote.

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. Diese Lücke schloss der Landesgesetzgeber durch Verabschiedung von § 1a Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG), der am 11. November 2008 in Kraft trat und nunmehr die Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmte. Gleichwohl sah man auch hier keinerlei Veranlassung, die Konnexitätsrelevanz der Regelungen anzuerkennen.

Erfolgreiche kommunale Verfassungsbeschwerden

17 kreisfreie Städte, vier kreisangehörige Städte und zwei Kreise hatten daraufhin am 10. November 2009 auf Initiative des Städtetages Nordrhein-Westfalen Kommunalverfassungsbeschwerden gegen das AG-KJHG eingelegt und moniert, dass entgegen den Vorgaben des Konnexitätsgebots des Art. 78 Abs. 3 LV NRW keine Regelung über den finanziellen Belastungsausgleich seitens des Landes getroffen worden war – mit Erfolg:

In ihrem Urteil vom 12. November 2010 fanden die Richter deutliche Worte: Bei § 1a Abs. 1 AG-KJHG handele es sich um eine normative Übertragung neuer Aufgaben i.S.d. Art. 78 Abs. 3 S. 2, 1. Alt. LV NRW. Zugleich bewirke die Regelung eine Veränderung bestehender Aufgaben i.S.d. Art. 78 Abs. 3 S. 2, 2. Alt. LV NRW. Auch liege eine originäre, eigene Entscheidung des Landesgesetzgebers vor. Während nach § 69 Abs. 1 SGB VIII a.F. die Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe unmittelbar auf einer bundesgesetzlichen Regelung beruht habe, werde

mit § 1 a Abs. 1 AG-KJHG nunmehr eine landesgesetzliche Normierung ursächlich dafür, dass die Kreise und kreisfreien Städte zur Übernahme und Durchführung von Aufgaben aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe verpflichtet seien. Auch verfüge der Landesgesetzgeber über einen eigenen Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung über die Trägerschaft.

Als unerheblich sehen es die Münsteraner Richter an, dass § 1a Abs. 1 AG-KJHG in Kraft getreten ist, bevor § 69 Abs. 1 SGB VIII a.F. durch den neuen § 69 Abs. 1 SGB VIII ersetzt worden war. Der Erlass von § 1a Abs. 1 AG-KJHG und das Inkrafttreten von § 69 Abs. 1 SGB VIII stünden in unmittelbarem zeitlichen und rechtlichen Zusammenhang. Die mit Inkrafttreten von § 69 Abs. 1 SGB VIII eintretende konstitutive Wirkung der landesgesetzlichen Zuständigkeitsregelung sei bei Verabschiedung des § 1a Abs. 1 AG-KJHG absehbar gewesen.

Mit dem Aufgabenübertragungsakt gehe auch eine konnexitätsrelevante Veränderung bestehender Aufgaben einher. Denn jedenfalls die Gesamtheit der durch das Kinderförderungsgesetz des Bundes veränderten Rahmenbedingungen stelle eine wesentliche Aufgabenveränderung dar. Der Verfassungsgerichtshof konnte deshalb offen lassen, ob eine wesentliche Aufgabenänderung bereits darin zu sehen ist, dass sich die objektiv-rechtliche Verpflichtung zur Förderung von Kindern unter drei Jahren mit Wirkung vom 1. August 2013 in einen subjektiv-rechtlichen Rechtsanspruch für alle Kinder ab dem vollendeten ersten bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres wandelt.

Gespräche über die Kostenfolgeabschätzung

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen ist daher verpflichtet, nunmehr eine Kostenfolgeabschätzung entsprechend den Vorgaben des Konnexitätsausführungsgesetzes vorzulegen, auf deren Grundlage der erforderliche Mehrbelastungsausgleich zu bestimmen ist.

Nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände sind dabei die bisher angefallenen und künftig weiter anfallenden Mehrkosten der kommunalen Aufgabenträger vollständig vom Land zu erstatten. Dabei hat ein Vollkostenausgleich der in diesem Zusammenhang angefallenen Investitions- und Betriebskosten zu erfolgen. Der durchzuführende Vollkostenausgleich bezieht sich auch auf den durch die bundesgesetzlich vorgesehene Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine Betreuungs- und Fördermöglichkeit für Kinder ab dem ersten Geburtstag bis zur Vollen-

dung des dritten Lebensjahres eintretenden zusätzlichen Finanzierungsbedarf, und zwar nach dem Grad der dann tatsächlichen Inanspruchnahme dieses Rechts.

Im Rahmen des Kostenfolgeabschätzungsverfahrens wird auch zu entscheiden sein, welche Bedarfsquote für den Ausbau zugrunde zu legen ist. Hierbei sind aus Sicht der Kommunen aktuelle Bedarfsprognosen, wie sie beispielsweise im zweiten KiföG-Evaluationsbericht des BMFSFJ enthalten sind, zugrunde zu legen. Der durchschnittliche Betreuungsbedarf liegt hiernach im Bundesdurchschnitt bei 39 Prozent, in den westlichen Bundesländern bei 37 Prozent. Im großstädtischen Bereich dürfte er noch deutlich höher liegen.

Die Kostenfolgeabschätzung wird sich schließlich mit den Mehrbelastungen durch die Regelungen zur Kindertagespflege intensiv auseinandersetzen haben. Dies betrifft insbesondere die Ausweitungen zur Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge, den Anerkennungsbetrag der Förderleistung und die sonstigen qualitativen Anforderungen im Rahmen des § 23 SGB VIII.

In diesem Zusammenhang wird auch zu klären sein, ob sich der den Kommunen zustehende Konnexitätsrelevante Mehrbelastungsausgleich tatsächlich lediglich auf den Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige beschränkt oder ob nicht vielmehr mit dem Inkrafttreten des KiföG am 16. Dezember 2008 alle im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe an die Kreise und kreisfreien Städte übertragenen Aufgaben Konnexitätsrelevant sind. Für eine derartige Auslegung spricht insbesondere, dass der Verfassungsgerichtshof zu den Aufgaben, die den Kreisen und kreisfreien Städten obliegen, unter anderem die Bereitstellung von Angeboten zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege gemäß § 22 ff. SGB VIII zählt. In diesem Fall wären dann die Einsparungen auf kommunaler Seite gegenzurechnen.

Die Gespräche über das Verfahren zur Ermittlung des Kostenvolumens und des erforderlichen Mehrbelastungsausgleichs wurden Ende 2010 zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden aufgenommen. Eine Arbeitsgruppe mit kommunalen Praktikern begleitet die Gespräche zwischen Land und der AG der kommunalen Spitzenverbände über die Ermittlung eines Kostenausgleichs. Nachdem das Land ursprünglich vorgesehen hatte, die Verhandlungen über den Belastungsausgleich bereits im Frühjahr 2011 abzuschließen, stellte sich schon bald heraus, dass dieser Termin nicht zu halten war.

Im Juni 2011 hat das Land der AG der kommunalen Spitzenverbände schließlich einen vorläufigen Prüfkatalog für einen Belastungsausgleich vorgelegt, der in gemeinsamen Gesprächen kritisch erörtert wurde. Schließlich wurde verabredet, dass das Land zeitnah einen nochmals überarbeiteten Prüfkatalog nach § 3 Abs. 3 KonnexAG vorlegen wird, zu dem die kommunale Seite dann ihrerseits zeitnah Position beziehen sollte. Nachdem die Vorlage eines überarbeiteten Prüfkataloges auf sich warten ließ, haben die kommunalen Spitzenverbände nicht zuletzt aufgrund der Dimension der Thematik vorsorglich umfassend schriftlich und nicht abschließend zum bisher vorläufigen Prüfkatalog des Landes Stellung genommen. Mitte Oktober 2011 sollen die Gespräche mit dem Land im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach dem KonnexAG fortgesetzt werden. Zur Vorbereitung will das Land alsbald einen überarbeiteten Prüfkatalog für einen Belastungsausgleich vorlegen. Geplant ist, dass sich das Kabinett dann unmittelbar nach den Herbstferien mit einem Referentenentwurf für ein Belastungsausgleichsgesetz befasst, woran sich dann die offizielle Anhörung der kommunalen Spitzenverbände anschließen wird. Es ist zu hoffen, dass sich in der Vorlage des überarbeiteten Prüfkataloges die Bedenken der kommunalen Seite angemessen wiederfinden und somit zeitnah eine Verständigung zwischen Land und kommunaler Seite gelingen kann.

5. Inklusion im Schulbereich – ein Fall der Konnexität¹⁶

Die UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen im Schulbereich wird erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Schullandschaft haben. Vor diesem Hintergrund hat sich der Vorstand des Städtetages NRW wiederholt mit dem Themenfeld „Inklusion im Schulbereich“ befasst. Dabei hat der Vorstand die Zielsetzung der Konvention im Hinblick auf Bildung und Teilhabe behinderter Menschen begrüßt und auf die Verpflichtung des Landes zur Transformation in das Schulrecht unter Beachtung des Konnexitätsprinzips hingewiesen.

Paradigmenwechsel durch UN-Konvention

Im Dezember 2006 hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) die UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen im Schulbereich (UN-BRK) verabschiedet.

Die UN-BRK basiert auf den zentralen Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen

¹⁶ Von Prof. Dr. Angela Faber.

und konkretisiert die dort verankerten Menschenrechte für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Das Übereinkommen verbietet die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und garantiert ihnen die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Der UN-BRK wird ein Paradigmenwechsel weg von einer am Fürsorgeprinzip und an der medizinischen Versorgung hin zu einer an Menschenrechten und dem Prinzip der Teilhabe orientierten Behindertenpolitik zugeschrieben. Nachdem Deutschland die UN-BRK bereits am ersten Tag ihrer Auslegung unterzeichnet hatte, hat der Bundestag im Dezember 2008 das entsprechende Zustimmungsgesetz beschlossen. Der Bundesrat hat ohne Einwendungen zugestimmt. Die UN-BRK wurde anschließend am 26. März 2009 für die Bundesrepublik völkerrechtlich verbindlich.

Die UN-BRK über die Rechte behinderter Menschen hat unter anderem erhebliche Auswirkungen auf den Schulbereich. In dem insoweit maßgeblichen Art. 24 der UN-BRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein „*inklusives*“ Bildungssystem auf allen Ebenen. Seitens der Vertragsstaaten ist dabei sicherzustellen, dass Menschen nicht aufgrund einer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgegrenzt werden. Kinder mit einer Behinderung dürfen nicht vom Besuch einer Grundschule oder einer weiterführenden Schule aufgrund ihrer Behinderung ausgeschlossen werden, sondern ihnen soll gleichberechtigt mit anderen der Zugang zu einem einbeziehenden, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht ermöglicht werden. Innerhalb des allgemeinen Bildungssystems sollen angemessene Vorkehrungen getroffen und die notwendige Unterstützung geleistet werden, um eine erfolgreiche Bildung zu erleichtern.

Gesetzliche Umsetzung in NRW

In NRW besteht wie in den anderen Bundesländern ein legislatorischer Umsetzungsbedarf der UN-BRK in das SchulG NRW. Wie die Umsetzung im Einzelnen erfolgt, obliegt in weiten Teilen der Gestaltungsfreiheit des Landes. Transformiert das Land nun – wie es bereits angekündigt hat – Art. 24 der UN-BRK in das nordrhein-westfälische Schulgesetz, stellt sich die Frage, wer die durch die praktische Umsetzung entstehenden Kosten zu tragen hat. Auf der einen Seite dürfte das Land gegebenenfalls ansteigende Lehrer-

kosten einschließlich der notwendigen Aus- und Fortbildungskosten zu tragen haben. Auf der anderen Seite werden durch den anstehenden Systemwechsel – soweit das Land die Inklusion nicht als eigene Bildungsaufgabe finanzieren möchte – auch bei den Kommunen erhebliche Kosten anfallen. Hier greift das Konnexitätsprinzip, da es sich bei dem Systemwechsel vom nur partiellen integrativen zum flächendeckenden inklusiven Bildungssystem für Kommunen um eine neue, mindestens erweiterte Aufgabe handelt.

Konnexitätsrelevant dürften insoweit zunächst die auf die kommunalen Schulträger zukommenden Investitionen zur Schaffung von Barrierefreiheit sein, sofern es sich um Investitionen in den Gebäudebestand handelt. Auch könnten sich steigende Anforderungen an die Lernmittelversorgung und die Schülerbeförderung ergeben.

Neben diesen Kosten könnten nicht unerhebliche zusätzliche Kosten speziell für die durch inklusive Beschulung *erforderliche personelle Unterstützung*, insbesondere für Integrationshelfer sowie anderes therapeutisches Personal und Sozialpädagogen zu erwarten sein. Durch einen verstärkten Einsatz dieser Berufsgruppen käme ein erhebliches Kostenrisiko auf die Städte zu, die nach derzeitiger Rechtslage die individuellen Rechtsansprüche auf Integrationshelfer als Jugendhilfe- oder Sozialhilfeträger als nachrangig Verpflichtete finanzieren. Daher müssten entweder Regelungen getroffen werden, welche die vorrangige Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung für derartige personelle Unterstützungsmaßnahmen voll umfänglich durch das Land, das die Voraussetzungen für gelingenden Schulunterricht zu gewährleisten hat, sicherstellen. Oder aber die hier auf kommunaler Ebene anfallenden Belastungen müssten über das Konnexitätsprinzip ausgeglichen werden. Bereits in der Vergangenheit wurden im Bereich der Integrationshelfer, die Schülerinnen und Schülern mit Behinderung den Schulbesuch ermöglichen, erhebliche Fallzahl- und Kostensteigerungen verzeichnet. Durch den Systemwechsel zur Inklusion könnten weitere Fall- und Kostensteigerungen zu verzeichnen sein.

Diese aus Sicht der Kommunen besorgniserregende Entwicklung wurde der Schulministerin des Landes Nordrhein-Westfalen im März 2011 mitgeteilt verbunden mit dem Appell, die dem Land mit der Umsetzung der UN-BRK zugewiesene Verantwortung zu übernehmen und im Zuge der anstehenden Gesetzgebung zur Umsetzung der Inklusion die Frage der Kostentragung für den Einsatz von Integrationshelfern umfassend und fair zu regeln.

6. Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes¹⁷

Die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten hat das Zeug zum finanzwissenschaftlichen Dauerbrenner. Nach diversen Gutachten und einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Münster von Ende 2007 ist die Auseinandersetzung über eine angemessene und faire Abrechnung immer noch nicht beigelegt, sondern im Gegenteil mit einer im Februar 2011 eingelegten Verfassungsbeschwerde in eine neue Runde eingetreten.

Hintergründe der Auseinandersetzung

Seit 2006 schwelt der Streit über die Beteiligung der Kommunen an den Solidarlasten. Nach den Vorgaben des Gemeindefinanzreformgesetzes (GFRG), einem Bundesgesetz, 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 u.a. vor, dass die Gemeinden eine erhöhte Gewerbesteuerumlage entrichten und an die Länder abführen.

Die konkrete Umsetzung dieser Vorgabe ist in Nordrhein-Westfalen hoch umstritten. Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2006 hatte das Land nämlich die bis dato vorgenommene Spitzabrechnung der kommunalen Solidarbeiträge aufgegeben und durch eine pauschale Abrechnung ersetzt. Zahlreiche von der erhöhten Gewerbesteuerumlage besonders betroffene Städte und Gemeinden hatten deshalb 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 führt 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 ca. 450 Mio. Euro.“

¹⁷ Von Dr. Dörte Diemert.

In einem daraufhin zur Vorbereitung der Abrechnung vom Land in Auftrag gegebenen Gutachten kam Professor Dr. Lenk von der Universität Leipzig hingegen zu einem ganz anderen Ergebnis. 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. Ohne die Deutsche Einheit wäre Nordrhein-Westfalen daher schon seit langem Empfängerland im Finanzausgleich geworden.

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

Einheitslastenabrechnungsgesetz: Fortschreibung eines fragwürdigen Modells

Obwohl die kommunalen Spitzenverbände zwei Gutachten vorlegten, die sich aus rechtswissenschaftlicher und finanzwissenschaftlicher Sicht mit der Problematik befassten und die Zweifel der kommunalen Vertreter an dem geplanten Vorgehen noch verstärkten, war die Landesregierung auch nach intensiven Verhandlungsrunden nicht bereit, von den Grundannahmen des finanzwissenschaftlichen Gutachtens von Professor Dr. Lenk abzuweichen. Im Februar 2010 verabschiedete der nordrhein-westfälische Landtag vielmehr ein Einheitslastenabrechnungsgesetz, welches für die Jahre ab 2007 auf einer grundlegend neuen und höchst fragwürdigen Berechnungsmethodik basiert.¹⁸

Mit dem neuen Abrechnungsverfahren wird die Höhe der Einheitslasten in erheblicher und inakzeptabler Höhe bis zum Jahr 2019 überzeichnet. Der Vorstand des Städtetages NRW hat diese Umstellung daher ausdrücklich und mit Nachdruck abgelehnt und sich gegenüber seinen Mitgliedern dafür ausgesprochen, die neue Berechnungsmethodik nicht hinzunehmen. Während das Ende 2007 vom Verfassungsgerichtshof entschiedene Verfahren noch vorrangig von den ge-

¹⁸ Zur Berechnungsmethodik im Einzelnen siehe Gemeindefinanzbericht 2010 des Städtetags Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter www.staedtetag-nrw.de.

werbsteuerstarken Städten betrieben worden war, war die Front der Ablehnung auf kommunaler Ebene inzwischen breit und bunt gemischt. Weit über 200 Kommunen signalisierten, dass sie nicht bereit sind, das neue Einheitslastenabrechnungsgesetz klaglos zu akzeptieren.

Verfassungsbeschwerde mit breiter kommunaler Unterstützung

Nach umfangreichen Vorarbeiten legten 91 Städte und Gemeinden Kommunalverfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof NRW in Münster gegen das Einheitslastenabrechnungsgesetz ein. Weitere 142 Kommunen haben die Verfassungsbeschwerde ideell und finanziell mitgetragen und alle drei nordrhein-westfälischen Spitzenverbände stehen hinter diesem Verfahren. Die kommunale Familie wendet sich daher nahezu geschlossen gegen das neue Einheitslastenabrechnungsgesetz.

Mit diesem Gesetz, so die Verfassungsbeschwerde in deutlichen Worten, werde nicht – wie eigentlich erforderlich – die Maßgabe des Verfassungsgerichtshofs aus seinem Urteil von Ende 2007 umgesetzt, sondern es geschehe genau das Gegenteil: „Anstatt den Kommunen gemäß der Maßgabe des Urteils überzahlte Einheitslasten zu erstatten, schafft sich der Gesetzgeber in einem bemerkenswerten legislativen Kunstgriff einen neuen Einheitslastenbegriff. Indem Einheitslasten definiert werden, die tatsächlich nicht bestehen, dreht der Gesetzgeber die Erstattungsverpflichtung des Landes kurzer Hand in eine Nachzahlungsverpflichtung der Kommunen. [...] Unter dem Deckmantel der Beteiligung der Kommunen an vermeintlichen Lasten der Deutschen Einheit will der Gesetzgeber den kommunalen Haushalten jährlich Erstattungsansprüche im dreistelligen Millionenbereich vorenthalten, und das für einen Zeitraum von 13 Jahren bis zum Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019.“

Mit dem Einheitslastenabrechnungsgesetz nimmt das Land einen einschneidenden Paradigmenwechsel bei der Definition der Einheitslasten des Landes vor: Anstelle – wie bis zum Jahr 2005 – die tatsächlichen Zahlungen in den Länderfinanzausgleich (LFA) als Einheitslasten anzusehen, kalkuliert das Land auch fiktive Ansprüche des Landes aus dem LFA ein, die vermeintlich entstanden wären, wenn man die neuen Länder nicht in den LFA einbezogen hätte – mit anderen Worten: wenn es die Deutsche Einheit nicht gegeben hätte. Auf diesem Weg sollen Erstattungsansprüche der Kommunen gegen das Land wegen Überzahlung des kommunalen Einheitslastenbeitrags in Milliardenhöhe

vereitelt und stattdessen dem Landeshaushalt einverleibt werden. Welche finanziellen Folgen dies hat, zeigt eine Modellrechnung für das Jahr 2007: Obwohl das Land in diesem Ausgleichsjahr lediglich rund 38 Mio. Euro in den LFA einzahlen musste, legt das neue Einheitslastenabrechnungsgesetz nicht diesen Betrag, sondern Einheitslasten in Höhe von 845 Mio. Euro, und damit mehr als das 20-fache der eigentlichen Zahllast, zugrunde.

Es geht bei dieser Auseinandersetzung damit nicht nur um eine Frage des politischen Umgangs des Landes mit den Kommunen. Letztere können ihre Ablehnung auch auf handfeste juristische Kritikpunkte stützen: Zum einen sind die dem Einheitslastenabrechnungsgesetz zugrunde liegenden Annahmen des Gesetzgebers zur Höhe der Einheitslasten im Ansatz und der Methode offensichtlich und evident fehlerhaft und eindeutig widerlegbar, zum anderen verlässt der Gesetzgeber mit diesem Paradigmenwechsel seine selbstgesetzten und in den Jahren 1995 bis 2005 durchgängig praktizierten und allseits anerkannten Maßstäbe des kommunalen Solidarbeitrags, ohne hierfür einen verfassungsrechtlich ausreichenden Grund anzuführen.

Es ist schon bezeichnend, dass der Landesgesetzgeber ausgerechnet zu einer Zeit, als die Zahlungen Nordrhein-Westfalens in den Länderfinanzausgleich gegen Null gehen, eine neue Einheitslastendefinition erfindet, nach der anders – als in den 15 Jahren zuvor – nicht mehr nur die tatsächlichen LFA-Zahlungen als Einheitslasten angesehen werden, sondern auch vermeintlich entgangene Ansprüche aus dem Länderfinanzausgleich. Die neue Abrechnungsmethodik wird ausgerechnet dann eingeführt, als ab 2004 deutlich wurde, dass sich die Verhältnisse im Länderfinanzausgleich umkehren und den Kommunen nunmehr erhebliche Erstattungsansprüche gegen das Land zustehen würden.

Jenseits dieser grundlegenden Kritik an dem fragwürdigen Systemwechsel als solchen, kann die Berechnungsmethodik auch als solche nicht überzeugen, wie die Verfassungsbeschwerde und das dazu von den Finanzwissenschaftlern Professor Junkernheinrich, TU Kaiserslautern, und Micosatt, Bottrop, erarbeitete Gutachten nachweisen: Zwar sind die LFA-Zahlungen von Nordrhein-Westfalen in den betreffenden Jahren deutlich zurückgegangen, gleichzeitig sind die LFA-Zahlungen der Südländer (Bayern, Baden-Württemberg und Hessen) aber erheblich angestiegen. Das bedeutet, so die finanzwissenschaftlichen Expertise, dass vor allem die Südländer den ursprünglich auf NRW entfal-

lenen Transferbetrag an die neuen Länder mittlerweile größtenteils übernommen haben und Nordrhein-Westfalen nur noch „einen Bruchteil der Einheitslasten“ von 1995 trägt. In der Verfassungsbeschwerde heißt es dazu: „Diesen Zusammenhang verkennt bzw. negiert der Landesgesetzgeber bei seiner Unterstellung konstant hoher Einheitslasten. Wenn die Einheitslasten, an denen die Kommunen auf der Grundlage von § 6 GFRG beteiligt werden können, bereits von anderen Ländern (und deren Kommunen) getragen werden, kann das Land NRW nicht seine Kommunen noch einmal für diese Einheitslasten heranziehen.“ Auch die Behauptung, das Land Nordrhein-Westfalen sei ohne Deutsche Einheit Empfängerland geworden, sei „nichts weiter als eine ungesicherte und durch nichts belegbare Spekulation.“ Selbst wenn man sich auf diesen hochfragwürdigen Gedankengang gebe, könne daraus nicht die skizzierte Einheitsbelastung des Landes abgeleitet werden, denn dann könnten die vermeintlich „entgangenen Ansprüche“ konsequenter Weise nur auf der Basis eines Länderfinanzausgleichs ohne Deutsche Einheit ermittelt werden. In diesem Fall ergebe sich aber ebenfalls eine eklatante Differenz zwischen „einer korrekten Fortschreibung des vermutlichen Zustands ohne Deutsche Einheit“ und den hypothetischen Einheitslasten des Einheitslastenabrechnungsgesetzes. Egal wie man es wendet, die neue Einheitslastendefinition kann daher unter keinem der genannten Aspekte überzeugen.

Ausblick

Seit der Einlegung der Verfassungsbeschwerde Anfang Februar 2011 ist die Auseinandersetzung um die einheitsbedingten Lasten in der öffentlichen Wahrnehmung etwas ruhiger geworden. Der Verfassungsgerichtshof hat dem Land eine Stellungnahmefrist bis Ende 2011 eingeräumt. Möglicherweise sind der Landesregierung inzwischen Zweifel an der von ihr propagierten Berechnungsmethodik gekommen. Jedenfalls hat die Landesregierung ihren Fristverlängerungsantrag damit begründet, selbst eine weitere finanzwissenschaftliche Untersuchung zur der Problematik in Auftrag geben zu wollen. Dem finanzwissenschaftlichen „Dauerbrenner“ dürfte der Brennstoff daher in absehbarer Zeit (leider) noch nicht ausgehen.

7. Evaluation des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)¹⁹

Auf Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages wurde im Jahr 2010 ein umfangreiches Kooperationsprojekt des Deutschen Städtetages und der Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers AG zur Evaluierung der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens durchgeführt. Die Mitgliedsstädte des Städtetages wurden zu Umstellungsprozess, Umsetzungsstand und Steuerungsperspektiven befragt.

An der bundesweiten Studie²⁰, deren Ergebnisse seit Februar 2011 veröffentlicht sind, haben sich insbesondere die Städte Nordrhein-Westfalens beteiligt, die seit 2009 mit einem doppelten Haushalts- und Rechnungswesen arbeiten. Im bundesweiten Überblick hat sich gezeigt, dass mehr als die Hälfte der Mitglieder des DST die Umstellung auf ein doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen bereits vollzogen hat und ein weiteres Drittel sich auf dem Weg dorthin befindet. Die Studie bestätigt, dass die nordrhein-westfälischen Städte Pionierarbeit leisten. Gleichwohl liegt der Schwerpunkt der Reform derzeit noch in der Bereitstellung und handwerklichen Aufbereitung von Instrumenten und Methoden des neuen Rechnungswesens²¹. Der notwendigen Veränderung im Steuerungsverhalten muss nun in der Folge vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt werden. Politik und Verwaltungsführung sollten gemeinsam die Chancen des neuen Haushalts- und Rechnungswesens als Grundlage für eine wirkungsorientierte und nachhaltige Steuerung nutzen.

Wirkungsorientierte Steuerung des Haushalts

Aktuell (August 2011) befassen sich fast 70 % der Mitglieder des Städtetages NRW mit dem Thema einer wirkungsorientierten Steuerung des Haushalts. Von diesen Städten ist die Mehrzahl (über 60 %) über die Phase der reinen Planung hinaus und hat konkrete Umsetzungsschritte eingeleitet. So wurden z. B. in fünf Städten entsprechende Stadtratsbeschlüsse gefasst. Eine Stadt hat ein Pilotprojekt aufgelegt, in acht Städten wird der Versuch einer wirkungsorientierten Steuerung

¹⁹ Von Dr. Birgit Frischmuth.

²⁰ Deutscher Städtetag, PWC, Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, Januar 2011; die Studie kann in der Geschäftsstelle des Städtetages NRW kostenfrei abgerufen werden.

²¹ Vgl. auch Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 15/2581, wonach bei rund drei Viertel der Kommunen in NRW eine festgestellte Eröffnungsbilanz zum Stand Ende Juli 2011 vorliegt.

in ausgewählten Bereichen unternommen und zwei Städte signalisieren die wirkungsorientierte Steuerung des Haushalts flächendeckend für die gesamte Verwaltung derzeit einzuführen.

Evaluierung der haushaltsrechtlichen Regelungen

Für die Fortsetzung der Evaluierung des NKF-Gesetzes liegt derzeit kein konkreter Zeitplan vor²². Im Juli 2010 hatte die damalige Landesregierung einen Bericht über die Evaluierung des NKF vorgelegt (Landtag NRW, Vorlagen-Nr. 15/24). Danach sind mit dem Zuwachs an Transparenz über das haushaltswirtschaftliche Geschehen in den Kommunen auch neue Fragestellungen und Konfliktfelder entstanden. Optimierungsbedarf beim Haushaltsrecht wurde von Seiten der Berichterstatter bei der Ausgleichsrücklage und 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 Gesamtabschluss war nicht Gegenstand des Berichtes der früheren Landesregierung.

Der Vorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen hat sich mehrfach mit dem NKF befasst und Landesregierung und Landesgesetzgeber aufgefordert, die notwendige Überarbeitung der rechtlichen Regelungen zum NKF unter Beachtung der Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände (wie im NKF-Einführungsgesetz vorgeschrieben) zeitnah umzusetzen.

Die umfängliche Stellungnahme des Städtetages zu den rechtlichen Regelungen des NKF liegt seit Anfang Juni 2009 dem Ministerium vor. Um zumindest eine Verschiebung des Termins für den erstmaligen Gesamtabschluss und einzelne unstrittige Änderungen der GO und der GemHVO zu erreichen, hatte die AG der kommunalen Spitzenverbänden noch in 2009 gemeinsame konkrete Vorschläge mit Begründung abgestimmt und vorbereitet.

Neben Detailfragen zu 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.

²² Vgl. auch Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 15/2581, S. 2.

Insgesamt werden Änderungen in der GO nicht die finanzwirtschaftlichen Probleme der Kommunen lösen. Von jenen Städten, die bei der Erhebung im August 2011 die Änderungen der GO (mit der Evaluierung des NKF) jedoch als erforderlich bzw. sinnvoll ansehen, um den Haushaltsausgleich zu sichern, spricht sich die Mehrzahl für eine Umwandlung der Ausgleichsrücklage in eine Überschussrücklage aus (vgl. Übersicht 10, S. 51). Diese Position entspricht der mehrfach von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vorgetragenen Auffassung. Zudem sprechen sich nahezu ein Viertel der Städte dafür aus, dass auf den Einzelfall bezogene, periodenübergreifende Maßnahmen Berücksichtigung finden sollen. Eine Einbeziehung der Ergebnisse des Gesamtabschlusses wird hingegen nur von 16 % der Mitglieder des Städtetages NRW angemeldet.

Konsolidierter Gesamtabschluss

Entsprechend den haushaltsrechtlichen Regelungen ist erstmalig zum 31. Dezember 2010 ein konsolidierter Gesamtabschluss für die Kommune vorzulegen²³. Entsprechend den Rückmeldungen im August 2011 werden knapp 70 % der Mitglieder des Städtetages NRW aus unterschiedlichen Gründen im laufenden Jahr den ersten konsolidierten Gesamtabschluss *nicht* vorlegen können. Insofern sollte der Gesetzgeber dringend, wie von den kommunalen Spitzenverbänden bereits 2010 vorgeschlagen, den verbindlichen Einführungszeitpunkt für den ersten Gesamtabschluss (derzeit 31. September 2011) verschieben. Auch andere Bundesländer (z. B. Hessen) haben ihren Kommunen eine Fristverlängerung gewährt.

8. Kommunalkredit in der Diskussion²⁴

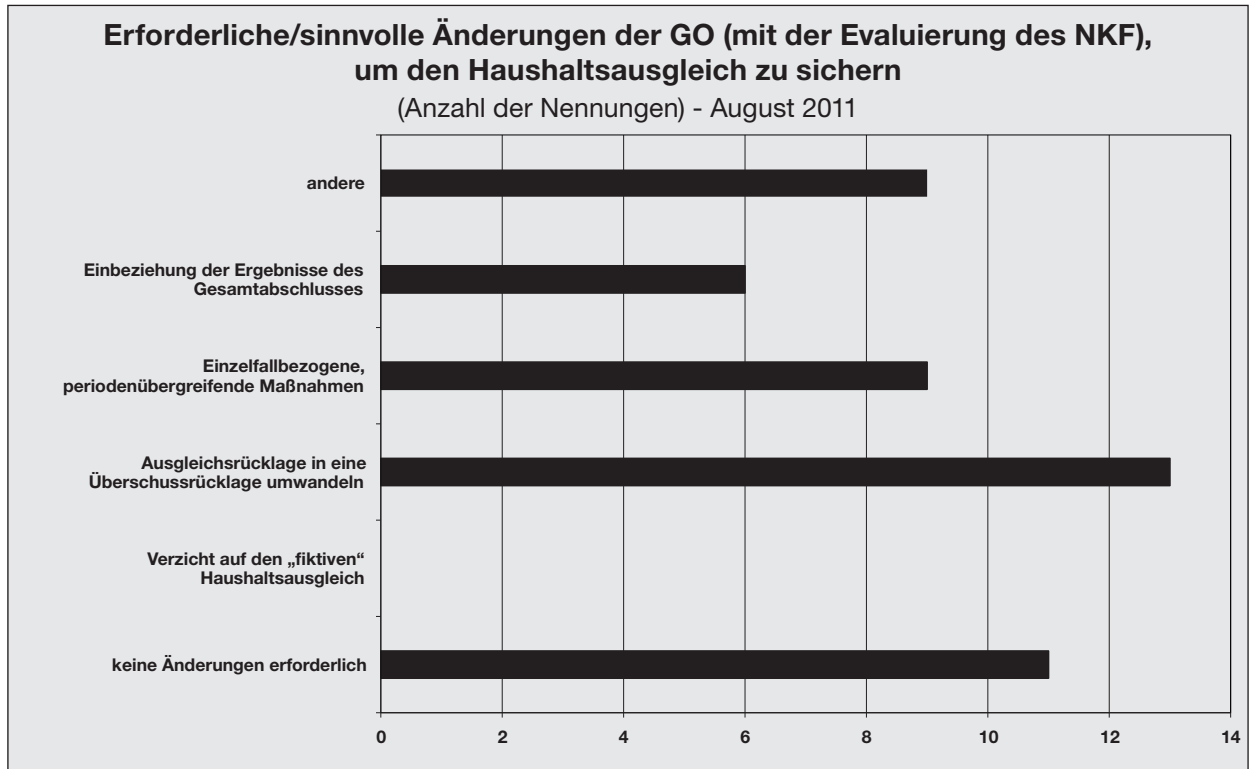
Vor dem Hintergrund der bankenaufsichtsrechtlichen Neuregelungen (Basel III), der Debatte um Rating-Werte von Staaten und Rating-Angeboten von Agenturen oder auch Geschäftsbanken wird zunehmend gemutmaßt, dass es zu einer Verknappung und Verteuerung von Kommunalkrediten in absehbarer Zeit kommt.

Insbesondere mit Blick auf hohe Bestände an Liquiditätskrediten wäre eine solche Perspektive

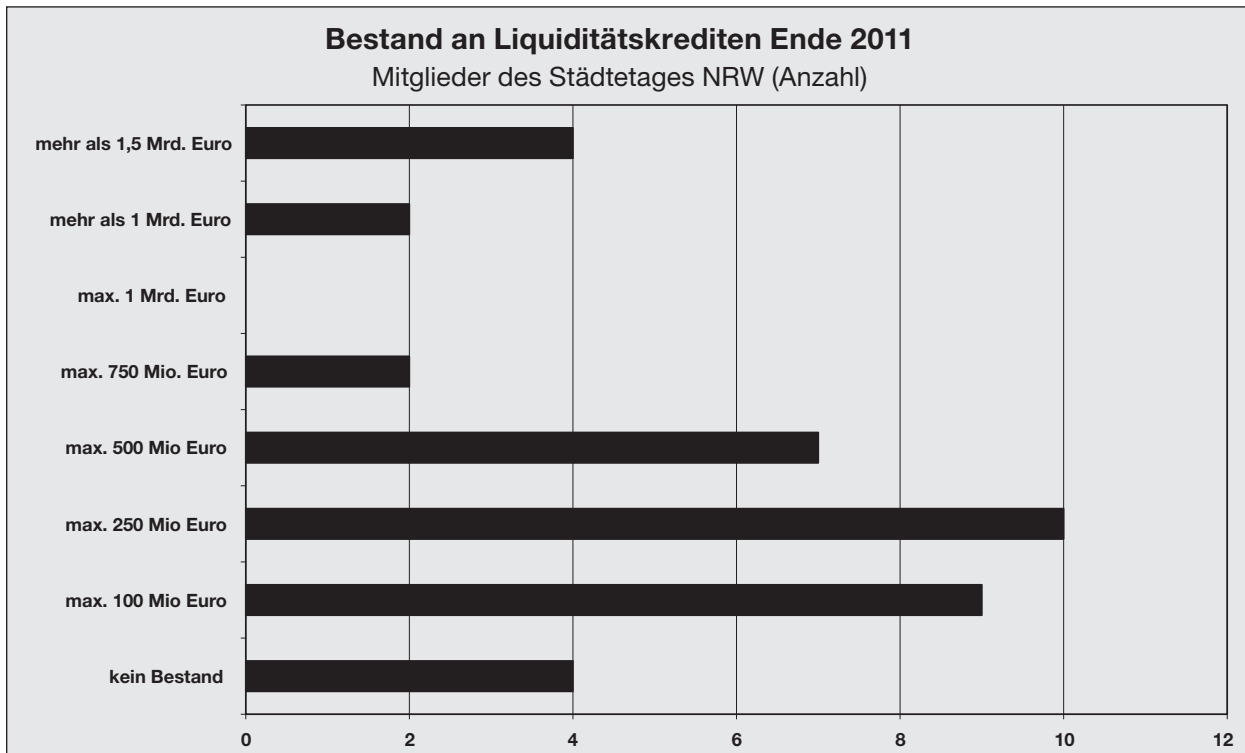
²³ Vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 NKFEG NRW zum spätesten Stichtag 31. Dezember 2010 ist der erste Gesamtabschluss nach § 116 der Gemeindeordnung aufzustellen; nach § 116 Abs. 5 S. 1 GO NRW ist der Gesamtabschluss innerhalb der ersten neun Monate nach dem Abschlussstichtag aufzustellen.

²⁴ Von Dr. Birgit Frischmuth.

Übersicht 10



Übersicht 11



Besorgnis erregend. Ein steigendes Zinsniveau kann zum Sprengsatz für die städtischen Haushalte werden. In einer Erhebung im August 2011 unter den Mitgliedstädten des Städtetages NRW wurde der erwartete Bestand an Liquiditätskrediten zum Ende 2011 erfasst. Die Spitze des Eisbergs sind sechs Städte, die für Ende des Jahres 2011 einen Kassenkreditbestand von mehr als 1 Mrd. Euro signalisieren, davon gehen vier Städte von einem Bestand von mehr als 1,5 Mrd. Euro aus. Bei diesen Städten handelt es sich ausschließlich um kreisfreie Städte.

Am anderen Ende der Skala sind es nur vier Mitglieder (davon 3 Städte und ein Landschaftsverband), die voraussichtlich Ende des Jahres keine Liquiditätskredite in ihren Büchern haben werden.

Bei 60 % der Mitglieder des Städtetages NRW wird ein Liquiditätskreditbestand Ende 2011 von max. 250 Mio. Euro erwartet. In der Größenordnung zwischen 250 Mio. und max. 500 Mio. Euro bewegen sich sieben Städte. Bestände von 500 Mio. bis max. 750 Mio. Euro erwarten zwei Mitglieder.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales hat im Juni 2011 den Runderlass „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden (GV)“ vom 9. Oktober 2006 geändert. Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich mit Blick auf die hohen Bestände an Kassenkrediten für eine Dynamisierung der Berechnungsgrundlage für mögliche Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von bis zu 10 Jahren bei Krediten zur Liquiditätssicherung eingesetzt. Dieser Vorschlag wurde vom Ministerium nicht aufgenommen. Begründet wird dies mit dem vorliegenden Gutachten „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ von Prof. Junkernheinrich und Prof. Lenk, das das Ziel enthält, bis Ende 2010 die aufgelaufenen Liquiditätskredite innerhalb von 10 Jahren um die Hälfte zu reduzieren. Gleichwohl wurde uns signalisiert, dass Bereitschaft bestünde, die Festschreibung der Berechnungsgrundlage auf den Stichtag 31. Dezember 2010 zu überprüfen, sofern in den Folgejahren Bedarf besteht.

Um Planungssicherheit für die Kommunen zu gewährleisten, wird nach dem Abschluss der Regelungen für den Stärkungspakt Stadtfinanzen über diesen Punkt erneut zu sprechen sein.

Sicherung der Zahlungsfähigkeit

Die Sicherung der Zahlungsfähigkeit jeder einzelnen Kommune ist wesentlich für die künftigen Kreditkonditionen der Gesamtheit inländischer kommunalen Gebietskörperschaften.

Vor dem Hintergrund, dass für Kommunen als juristische Personen des öffentlichen Rechts in allen Bundesländern die Insolvenzfähigkeit ausgeschlossen ist, und es keine Statistik des Zahlungsverzuges von inländischen Kommunen gibt, da es in der Vergangenheit keine derartigen Verzugs- oder Ausfälle gab, gilt die Direktausleiherung an inländische Kommunen in Bankkreisen als risiko- und damit aber auch als margenarm. Kommunalkredite sind damit (auch gegenwärtig) zu günstigen Konditionen am Markt verfügbar²⁵.

Bei Ausschreibungen von Kreditbedarf durch Kommunen zeigt sich in den letzten Monaten jedoch, dass sich der Kreis der anbietenden Kreditinstitute insbesondere bei langfristigen Krediten mit Zinsbindung und bei Liquiditätskrediten verengt hat. Kreditinstitute sind dazu übergegangen, über Limite das Kommunalengagement zu steuern, um „Klumpenrisiken“ zu vermeiden. Einzelne Banken haben auch signalisiert, Kommunen ohne genehmigtes Haushalts-sicherungskonzept keine Liquiditätskredite mehr zu gewähren. Dabei spielt zum einen die Frage, ob sie bei den geringen Margen des Kommunalkredits dieses Geschäftssegment beschränken oder gar ganz aufgeben, eine entscheidende Rolle. Zum anderen ist es bei der Limitsetzung für Einzelkommunen die Frage, ob das betreffende Kreditinstitut bereit ist, unbegrenzt die Refinanzierung zu übernehmen oder eine Teilhabe anderer Institute als Voraussetzung des Engagements anzusehen.

„Basel III“

Am 20. Juli 2011 legte die EU-Kommission ihren Gesetzgebungsvorschlag zur Umsetzung von „Basel III“ in europäisches Recht vor. Die Vorschläge der EU-Kommission wurden dem Rat und dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments zur Beratung zugeleitet. Zu den Eckpunkten von „Basel III“ gehören eine neue Eigenkapitaldefinition und neue aufsichtsrechtliche Kennziffern (u. a. „Leverage Ratio“ und „Risk of excessive Leverage“). Die stufenweise Umsetzung von „Basel III“ erfolgt von 2012 bis 2018. Das Regelwerk hat voraussichtlich weitreichende Konsequenzen: Eine Simulation der Auswirkungen der Basel III-Kapitalregulierung für Deutschland hat für die deutschen Banken einen erheblichen Bedarf an hartem Kernkapital gezeigt. Es wird von einer notwendigen Aufsto-

²⁵ Insolvenzverfahren über das Vermögen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, sind unzulässig, wenn das Landesrecht dies bestimmt (§12 Abs. 1 Nr.2 Insolvenzordnung). Z.B. in NRW ist dies durch §128 (2) GO bestimmt: „Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gemeinde findet nicht statt.“

ckung des harten Kernkapitals bis 2018 von rund 50 Mrd. Euro gegenüber 2009 ausgegangen. „Der erwartete Kapitalbedarf der einzelnen Banken ist dabei sehr unterschiedlich und erscheint für Sparkassen und Genossenschaftsbanken im Aggregat eher gering“ (Deutsche Bundesbank, Finanzstabilitätsbericht 2010, November 2010, S. 112). Die Simulation ergibt einen gleichzeitigen Rückgang des Kreditvolumens über den Reaktionszeitraum bis 2018 um 3 %.

Es wird davon ausgegangen, dass die Banken ihre Portfolien aufgrund der veränderten Regulierung neu optimieren. So werden sie auch ihren Refinanzierungsmix ändern müssen – hin zu einer stabileren, langfristigen Finanzierung. Die Liquiditätslücken im kurzfristigen Bereich bewegen sich Schätzungen zufolge zwischen 190 und 300 Milliarden Euro, im mittel- bis langfristigen Bereich zwischen 420 und 590 Milliarden Euro. Auch die Einführung der o.g. neuen Kennzahlen „Leverage Ratio“ (maximaler risikounabhängiger Verschuldungsgrad) beeinflusst die Eigenkapitalnutzung, die Bilanzierungspolitik sowie die Geschäftsmodelle von Banken. Bis Ende 2016 soll die Kommission über die Auswirkungen und Wirksamkeit der Leverage Ratio gegenüber dem Rat und dem EU Parlament berichten. Dann soll entschieden werden, ob die zunächst als Beobachtungskennzahl beabsichtigte Größe durch einen Legislativvorschlag zur Einführung einer verbindlichen Mindestquote ergänzt werden soll (Artikel 482 Abs.1).

Als Folge der neuen Regulierung werden steigende Zinsen für Kredite erwartet. In Simulationsrechnungen steigt die Zinsspanne um 50 Basispunkte. Offen ist auch, inwiefern Banken ihren Kunden künftig noch langfristige Kredite anbieten werden.

Rating-Agenturen

Einzelne Geschäftsbanken und Rating-Agenturen werben derzeit offensiv um ein individuelles Rating für deutsche Kommunen. Im August 2011 hat beispielsweise Moodys ein Request for Comment veröffentlicht und darin verlangt, dass Eigentümer bzw. Träger (Supportgeber) einer Institution, die durch Moody's geratet wird, zukünftig ebenfalls durch Moody's bewertet werden müsse. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat dies strikt zurückgewiesen. Die Orientierung, dass alle Supportgeber eigene Ratingverträge mit Moody's abzuschließen hätten, ist weder sachgerecht noch akzeptabel. Solchen Aufforderungen sollte nicht gefolgt werden. Erzwungene Vertragsbeziehungen mit deutschen Kommunen sind weder zu billigen noch hinzunehmen. Hinter diesen

„Angeboten“ ist das geschäftliche Interesse zu vermuten, ein zusätzliches, für Kommunen und damit für die Steuerzahler/-innen kostenträchtiges Produkt „Kommunalrating“ auf dem Markt unterzubringen. Zudem scheint es als Rechtfertigung für einen Rückzug aus dem margearmen und damit aus Bankensicht wenig profitablen Kommunalkredit zu dienen.

Das Regelwerk für die Banken ist eindeutig: Ein regulatorischer Zwang zu einem kommunalen Rating für inländische Kommunen ist nicht gegeben. Soweit Kreditinstitute deutsche Kommunen einem internen Rating unterziehen, basiert dies auf deren eigener, geschäftspolitischer, bankeninterner Entscheidung. In dem risikoorientierten System von „Basel II“ ist ein Nullansatz zur Risikoabsicherung für deutsche Kommunen möglich, auch weil sie nicht insolvenzfähig sind. Die nationalen Regelungen zu „Basel II“ finden sich in der „Verordnung über die angemessene Eigenmittelausstattung von Instituten, Institutsgruppen und Finanzholding-Gruppen“ (Solvabilitätsverordnung – SolvV). Hier sind die Risikogewichte für einzelne Forderungsklassen der Banken spezifiziert. Danach ist der Nullansatz für die Gebietskörperschaften unterhalb der Zentralebene für den Standard-Ansatz festgeschrieben und eine Übertragung dieses Nullansatzes auch in den internen Rating-Ansatz ermöglicht („Partial Use“). Die sogenannte Solvabilitätsverordnung enthält keine Befristung des Nullansatzes oder des Partial Use.

Eine Änderung bankenaufsichtsrechtlicher Anforderungen bei der Bewertung der Risiken einer Kreditgabe an inländische Kommunen ist auch mit „Basel III“ nicht im Gespräch. Kommunen können wie die Zentralregierung bei der Risikobewertung der Banken eingestuft werden. Ein externes Rating durch Rating-Agenturen ist für deutsche Kommunen überflüssig.

Zur Vermeidung von Fehlentwicklungen wie in der jüngsten Finanzkrise müssen die angestrebten Reformen insbesondere an den Stellen ansetzen, die sich in der Vergangenheit als besonders fragil und problembehaftet erwiesen haben. Trotz oder gerade wegen der Turbulenzen auf den internationalen Geld- und Kreditmärkten ist festzustellen: Deutsche Kommunen sind nicht insolvenzfähig. Die Bonität deutscher Kommunen ist nach wie vor hoch.

Gegenwärtig ist auf den Märkten ausreichend Liquidität vorhanden und ein externes Rating für deutsche Kommunen für Zwecke der Refinanzierung nicht erforderlich. Vertreter des Bankensektors bestätigen nach wie vor, dass inländische Kommunen trotz zum Teil enormer struktureller

Probleme und hoher Schuldenstände gesuchte Geschäftspartner und Kreditnehmer der Banken sind. Auch kommunale Anleihen lassen sich derzeit trotz Verzicht auf ein externes Rating platzieren. Die Entscheidung der Investoren zur Mittelvergabe ist dann abhängig von deren Bonitätseinschätzung. Es kann davon ausgegangen werden, dass der zu zahlende Risikoaufschlag aufgrund des fehlenden externen Ratings geringer ist als die Kosten eines externen Ratings.

9. Einführung der Übernachtungssteuer in nordrhein-westfälischen Städten²⁶

Hindernisse auf dem Weg zur Einführung neuer örtlicher Aufwand- und Verbrauchsteuern

Die finanzielle Not vieler nordrhein-westfälischer Städte hat bereits im Jahr 2010 zu einer deutlichen Intensivierung der Debatten um die Einführung neuer kommunaler Aufwand- und Verbrauchsteuern geführt. Diskutiert worden sind neben dem Konzept einer Übernachtungssteuer (Kulturförderabgabe) unter anderem die Einführung von Mobilfunkmasten-, Pferde-, Solarien-, Waffen- oder Wegwerfartikelsteuern. Bundesweit umgesetzt wurde jedoch nur das Übernachtungssteuerkonzept. Die noch nicht vom Land genehmigte Essener Solariensteuer ist dagegen bisher ein Unikum geblieben. (Die Verfahrensbeteiligten im Genehmigungsverfahren über die Essener Solariensteuer rechnen mit einer zeitnahen Entscheidung der Landes).

Auf dem Weg zur dauerhaften Implementierung einer neuen Aufwandsteuer sind im Wesentlichen zwei Hürden zu nehmen. Zum einen muss das Land die Einführung einer neuen Steuer genehmigen und zum anderen müssen die kommunalen Satzungen im Anschluss daran faktisch unausweichlich einer umfassenden Überprüfung durch die Rechtsprechung standhalten. Beide Etappen sind mit Unwägbarkeiten verbunden, da es für die Einführung neuer Aufwand- und Verbrauchsteuern praktisch keine tauglichen Präzedenzfälle gibt.

Verschärfend kam im Falle der Übernachtungssteuer hinzu, dass die von den Verbänden des Beherbergungsgewerbes bundesweit geführten Kampagnen gegen die Übernachtungssteuer vorrangig auf vermeintliche Zweifel an deren verfassungs- und europarechtlicher Zulässigkeit abgezielt haben. Hierdurch sind nicht nur die

politischen Entscheider in den Städten und auf Länderebene verunsichert worden. Es wurden zudem auch flächendeckend Klageverfahren gegen alle Übernachtungssteuersatzungen in Gang gesetzt und dabei beinahe jede Detailregelung in den Übernachtungssteuersatzungen angegriffen und jedes auch noch so abwegige rechtliche Argument gegen die neue Steuer in die Waagschale geworfen.

Dabei zeigt das Beispiel der Stadt Weimar, dass die Übernachtungssteuer bei entsprechender Zweckgebundenheit für die Tourismusförderung durchaus auf eine breite Akzeptanz bei den Beherbergungsbetrieben stoßen kann. Wie das Beispiel weiter zeigt, können Klageverfahren gegen die Übernachtungssteuer sogar gänzlich ausbleiben, wenn die regionalen Verbände des Beherbergungsgewerbes nicht gegen deren Einführung mobil machen. Anstatt sich aber am positiven – auf Kooperation ausgerichteten – Beispiel Weimars ein Vorbild zu nehmen, haben es die Interessenverbände des Beherbergungsgewerbes in Nordrhein-Westfalen vorgezogen, zur eigenen Profilierung auf Konfrontationskurs mit den Stadträten zu gehen. Sie lassen hier wie andernorts keinen Zweifel daran aufkommen, dass die derzeit betriebenen Gerichtsverfahren „bis zur letzten Instanz“ ausgefochten werden sollen. Durch diese Strategiewahl vergeben sich die Branchenvertreter aber zugleich auch viele Chancen. So konnten bisher Abstimmungen hinsichtlich der Fragen der gemeindeübergreifenden Standardisierung von Formularen und Bemessungsgrundlagen ebenso wenig vorgebracht werden wie gemeindeindividuelle Dialoge über die zweckgerichtete Verausgabung der generierten Einnahmen.

Trotz dieser früh absehbaren Konfliktpotenziale hat das Land Nordrhein-Westfalen den Kommunen aber nicht die Unterstützung verweigert und die Einführung einer Übernachtungssteuer sehr zügig und ohne Einschränkungen gestattet. Damit war die erste wichtige Hürde schnell ausgeräumt. Dass die Entscheidung auch weitaus weniger kommunalfreundlich hätte ausfallen können, zeigt der Genehmigungsfall der Landeshauptstadt München, in dem der Freistaat die Einführung von Übernachtungssteuern in Bayern gleich grundsätzlich abgelehnt hat.

Rechtsprechung bestätigt Übernachtungssteuersatzungen

Wie zu erwarten ist in den letzten Monaten die Zulässigkeit der Erhebung von Übernachtungssteuern als kommunale örtliche Aufwandsteuer in ersten Urteilen sowohl von den Verwaltungs- als auch von den Obergerichtsverfahren

²⁶ Von Dr. Stefan Ronnecker.

bestätigt worden. Die seitens der Verbände des Übernachtungsgewerbes vorgetragenen Zweifel an der verfassungs-, europa- und kommunalabgabenrechtlichen Zulässigkeit der Satzungen wurden allesamt als unbegründet zurückgewiesen.²⁷

Übernachtungsteuer ist bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht gleichartig

Insbesondere zum Schutz des Steuersubstrates von Bund- und Ländern dürfen die Kommunen nur insoweit örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern erheben, als dass diese nicht mit bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Dabei darf der vorstehende Gleichartigkeitsbegriff aber nicht so eng ausgelegt werden, dass das Steuerfindungsrecht der Kommunen im Bereich der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern leer läuft. Die Verbände des Beherbergungsgewerbes vertreten dennoch die Position, dass die Übernachtungsteuer auch in dieser Gesamtabwägung als gleichartig mit der Umsatzsteuer zu werten sei.

Naturgemäß lassen sich beim Vergleich zweier Steuerarten immer auch ein Vielzahl von Gemeinsamkeiten identifizieren. Die Rechtsprechung hat aber demgegenüber auch die entscheidenden Unterschiede zwischen den beiden Steuerarten herausgearbeitet. So knüpft die Übernachtungsteuer beim Aufwand des Übernachtungsgastes an und nicht wie die Umsatzsteuer bei den Umsätzen des Unternehmers. Zudem belastet die Übernachtungsteuer nur den Endverbrauch, während die Umsatzsteuer auf allen Wertschöpfungsstufen erhoben wird. Auch einen – dem Nettowertschöpfungsgedanken geschuldeten – Vorsteuerabzug gibt es nur bei der Umsatzsteuer. Schließlich unterliegen der Umsatzsteuer (im Grundsatz) alle Umsätze eines Unternehmers, während die Übernachtungsteuer allein den Aufwand für die entgeltlichen Übernachtung in Beherbergungsbetrieben belastet. In einer wertenden Gesamtbetrachtung schöpfen die beiden Steuern damit nicht die gleiche Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit aus.

²⁷ Siehe zur Satzung der Stadt Bingen am Rhein OVG Rheinland-Pfalz v. 17.5.2011 – Az. 6 C 11337/10.OVG; zur Satzung der Stadt Erfurt OVG Thüringen v. 17.8.2011 – Az. 3 EN 1514/10; zur Satzung der Stadt Jena OVG Thüringen v. 23.8.2011 – 3 EN 77/11; zur Satzung der Stadt Köln VG Köln v. 6.7.2011 – 24 K 6736/10; zur Satzung der Stadt Trier OVG Rheinland-Pfalz v. 17.5.2011 – Az. 6 C 11408/10.OVG. Eine gegen die Versagung der Genehmigung zur Erhebung einer Übernachtungsteuer gerichtete Klage der Landeshauptstadt München hatte allerdings keinen Erfolg (VG München v. 30.6.2011 – Az. M 10 K 10.5725). Revisionen zum Bundesverwaltungsgericht sind in den Verfahren betreffend die Satzung der Stadt Trier (Az. 9 CN 1.11) und betreffend die Satzung der Stadt Bingen am Rhein (Az. 9 CN 2.11) anhängig.

Aufwandsteuercharakter ist unzweifelhaft

Weiter wurde gegen die Zulässigkeit der Erhebung der Übernachtungsteuer vorgebracht, dass diese nicht den verfassungs- und kommunalabgabenrechtlich erforderlichen Charakter einer Aufwandsteuer aufweise, welcher eine Anknüpfung an die Einkommensverwendung für den Teil des persönlichen Lebensbedarf erfordert, der über den allgemeinen Grundbedarf hinausgehe.

Zur Begründung wurde zum einen angeführt, dass Hotelübernachtungen in heutiger Zeit eine Massenerscheinung seien, die anders als erforderlich nicht über den allgemeinen Grundbedarf hinausgingen. Die Rechtsprechung stellte hierzu klar, dass der Grundbedarf nach Wohnraum bereits durch die Nutzung der eigenen Wohnungen gedeckt sei, so dass Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben grundsätzlich mit dem vorauszusetzenden zusätzlichen finanziellen Aufwand verbunden seien. Aufwandsteuern müssen also gerade nicht Luxussteuern sein.

Zum anderen wurde der Einbezug der beruflich bedingten Übernachtungen angegriffen, da hierin keine Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zu sehen sei. Dabei wird bereits übersehen, dass der Begriff der persönlichen Lebensführung nicht mit dem der privaten Lebensführung gleichzusetzen ist. Die Rechtsprechung geht insoweit davon aus, dass üblicherweise auch auf Dienstreisen die Aufwendungen für die Beherbergung – wie etwa auch die Aufwendungen für die Essensverpflegung – unabhängig vom Anlass dem Bereich der persönlichen Lebensführung zuzurechnen sind.

Kein Regelungswiderspruch zum ermäßigten Mehrwertsteuersatz

Die kommunale Übernachtungsteuer führt im Ergebnis zu einer steuerlichen Belastung für das Beherbergungsgewerbe, während zugleich der Bundesgesetzgeber für Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz vorsieht. Die Verbände des Beherbergungsgewerbes sehen hierin einen unzulässigen Verstoß gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung bzw. die Pflicht zu bundestreuem Verhalten. Die Rechtsprechung stellt hierzu klar, dass der Bundesgesetzgeber keine Kompetenz zur Vorgabe einer alle Steuerarten umfassenden steuerlichen Gesamtbelastung für die Beherbergungsunternehmen hat. Insoweit bleibt es den Gemeinden unbenommen, im Rahmen ihrer Regelungskompetenzen die kommunalen Steuerquellen auszuerschöpfen.

Darüber hinaus weist die Rechtsprechung darauf hin, dass weder mit der Übernachtungsteuer noch mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz für das Übernachtungsgewerbe Lenkungs- zwecke verfolgt werden. Somit kann schon im Ansatz kein Eingriff in eine Sachgesetzgebungs- kompetenzen des Bundes vorliegen.

Keine Spezialität der Fremdenverkehrsabgabe gegenüber der Übernachtungsteuer

Das Kommunalabgabenrecht lässt in den meisten Bundesländern und so auch in Nord- rhein-Westfalen unter weiteren Voraussetzungen die Erhebung von sogenannten Fremdenver- kehrsbeiträgen zu. Die Rechtsprechung hat hierzu entschieden, dass sich aus den Rege- lungen zum Fremdenverkehrsbeitrag kein Aus- schluss der Erhebung einer Übernachtungsteuer ableiten lässt. Vielmehr könnten beide Abgaben sogar parallel erhoben werden.

Auch sonstige Einwendungen wurden zurückgewiesen

Auch eine Reihe ergänzender – und im Übrigen recht bemüht erscheinender – Einwendungen der Verbände des Beherbergungsgewerbes gegen die Übernachtungsteuer sind zurückgewiesen worden. Hierunter fallen zum Beispiel die Argu- mentationslinien, dass die Übernachtungsteuer trotz des geringen Belastungsniveaus einen un- verhältnismäßigen Eingriff in die Berufsfreiheit darstelle oder der Vortrag, dass die Beschrän-

kung der Abgabenerhebung allein auf Beher- bergungsbetriebe und nicht etwa auch auf gas- tronomische Einrichtungen einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz darstelle.

Revisionsverfahren sind anhängig

Trotz der durchgängig positiven Entscheidungen der Gerichte zur Übernachtungsteuer ist nicht mit einer kurzfristigen Befriedung der Rech- streitigkeiten mit den Verbänden des Beherber- gungsgewerbes zu rechnen. So sind erste Re- visionen zum Bundesverwaltungsgericht bereits anhängig. Hinter diesem konsequenten Konfron- tationskurs dürfte nicht zuletzt das Kalkül stehen, dass etliche weitere Städte und Gemeinden mit der Einführung einer Übernachtungsteuer zu- mindest noch solange abwarten werden, bis deren grundsätzliche Zulässigkeit – vor allem aber auch die Zulässigkeit einzelner Ausgestal- tungsvarianten – abschließend geklärt ist. Für die Verbände des Übernachtungsgewerbes sind die Klageverfahren daher auch ein Spiel auf Zeit.

Darüber hinaus liegen im weiteren Verfahrens- gang aber auch Chancen für die zukünftige Steu- erfindung der Kommunen im Bereich der örtli- chen Aufwand- und Verbrauchsteuern. Die noch ausstehenden Entscheidungen des Bundesver- waltungsgerichts werden auch neue Anhalts- punkte für die rechtliche Beurteilung weiterer Abgabenkonzepte aus dem Bereich der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern generieren.

- 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.