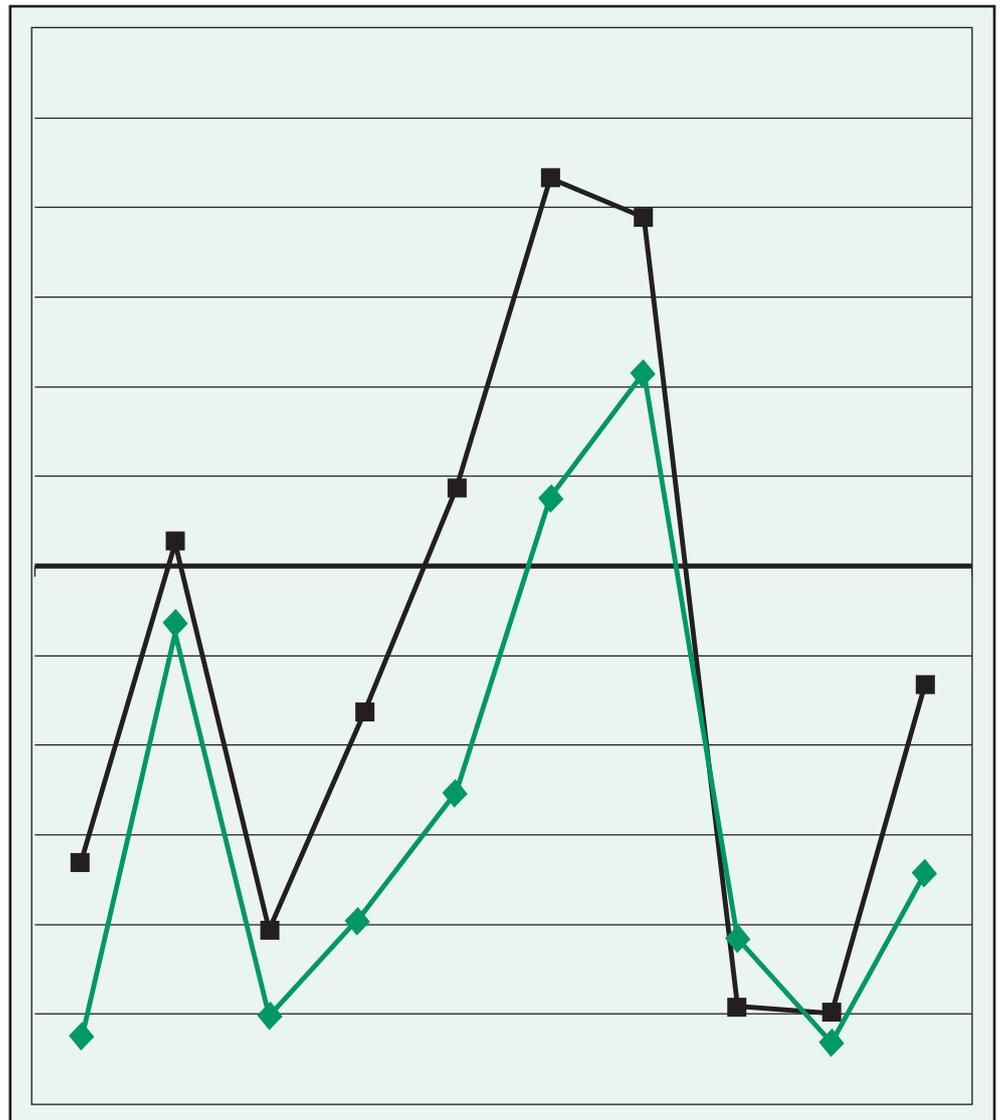


Gemeindefinanzbericht 2012 des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Ein starkes Land braucht handlungsfähige Städte



Nur mit handlungsfähigen Städten lässt sich das Land erfolgreich regieren!

Die Kommunen durchleben bewegte Zeiten: Basel III ändert den Rahmen für den Kommunalkredit, in knapp 14 Monaten greift der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung vom ersten Lebensjahr an, der Fiskalpakt könnte die kommunale Handlungsfähigkeit einschränken und die Inklusion behinderter Menschen steht als Megathema vor der Tür. Dies sind nur vier aktuelle Themen, doch sie allein machen schon deutlich, welche Herausforderungen auf die Städte zukommen.

Der Gemeindefinanzbericht NRW will die finanzpolitischen Erwartungen der Städte aufzeigen. Ja, das Land hat sich bewegt. Die Aufstockung des Finanzausgleichs um rund 300 Mio. Euro und der Stärkungspakt Stadtfinanzen sind richtige und wichtige Schritte auf dem Weg, die Handlungsfähigkeit der Städte wiederherzustellen. Und auch der Bund leistet mit der schrittweisen Übernahme der Grundsicherung im Alter einen wichtigen Beitrag.

Aber es reicht nicht. Wer die finanzielle Lage der Städte in Nordrhein-Westfalen mit der in anderen westdeutschen Ländern vergleicht, erkennt Unterschiede. So bei der Gewerbesteuer: Ihr Aufkommen stieg 2011 in den westdeutschen Flächenländern um gut 14 % an, in Nordrhein-Westfalen um knapp 8 %. Markant sind auch die Unterschiede auf der Ausgaben-seite: Die Sozialausgaben der Kommunen beanspruchen in NRW mit 27,6 % deutlich mehr des kommunalen Budgets als im Schnitt der westdeutschen Flächenländer (23,5 %).

Folge der seit Jahren bestehenden strukturellen Unterfinanzierung sind die Kassenkredite. Die westdeutschen Kommunen weisen rund 42,5 Mrd. Euro aus, davon entfallen mehr als die Hälfte auf NRW – bei einem Bevölkerungsanteil von rund 28 %.

Entsprechend schwierig ist die Haushaltssituation der Städte in NRW. Und neue Herausforderungen liegen vor uns. Alles deutet darauf hin, dass der Fiskalpakt die Kreditaufnahme der Länder früher – und wohl auch stärker – als von der Schuldenbremse geplant einschränken wird. Die Länder werden daher ihre Haushaltsplanungen verändern müssen. Viele Fragen sind noch offen, aber wie auch immer die Umsetzung des Paktes in Deutschland erfolgt – die Haushaltsautonomie der Städte darf nicht eingeschränkt werden.

Unterstützung erwarten wir auch beim Thema Inklusion behinderter Menschen. Das Land muss hier – etwa im Schulbereich – den Rahmen setzen. Daraus werden neue (oder erweiterte) kommunale Aufgaben resultieren. Weil das Land diese Aufgaben bestellt, muss es sie auch bezahlen. Also braucht es eine fundierte Kostenfolgenabschätzung und einen anschließenden Mehrbelastungsausgleich. Es wäre gut, wenn sich die Landesregierung diesen Gedanken zu eigen machen könnte, ohne den Umweg über Münster gehen zu müssen.

Schwierige Auseinandersetzungen zwischen Land und Kommunen stehen bevor, aber wir streiten letztlich mit einem gemeinsamen Ziel: Ohne handlungsfähige Städte gibt es keine guten Schulen, keine zukunftsfähige Infrastruktur, keine angemessene Teilhabe behinderter Menschen, keine bürgernahe Verwaltung. Die Liste lässt sich fortsetzen. Ein starkes Land braucht starke Städte!

Helmut Dedy
Ständiger Stellvertreter des Geschäftsführers des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Gemeindefinanzbericht 2012 des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Ein starkes Land braucht handlungsfähige Städte

Auf einen Blick	4
Von Helmut Dedy	
I. Aktuelle Finanz- und Haushaltslage	8
1. Die Finanzlage der Städte in Nordrhein-Westfalen	8
Von Stefan Anton	
2. Zur Haushaltssituation der Mitglieder des Städtetages NRW	12
Von Dr. Birgit Frischmuth	
II. Politikfeld „Kommunaler Finanzausgleich“	13
1. Bedeutsames Finanzausgleichsurteil aus Rheinland-Pfalz	14
Von Dr. Dörte Diemert	
2. Gemeindefinanzierungsgesetz 2012: Neuer Anlauf nach der Wahl	17
Von Dr. Dörte Diemert	
3. Fortsetzung folgt: Neues Gutachten zum Gemeindefinanzierungsgesetz	22
Von Dr. Dörte Diemert	
III. Kommunalfinanzen NRW: Schwerpunkte und Perspektiven	26
1. Stärkungspakt Stadtfinanzen	26
Von Dr. Dörte Diemert	
2. Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes	31
Von Dr. Dörte Diemert	
3. Evaluation des Neuen Kommunalen Finanzmanagements	32
Von Dr. Birgit Frischmuth	
4. Gesetzentwurf für ein Umlagengenehmigungsgesetz	35
Von Dr. Birgit Frischmuth	
5. Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung	37
Von Dr. Birgit Frischmuth	
6. Umsetzung des KiföG-Urteils des Verfassungsgerichtshofs NRW	38
Von Verena Göppert	
7. Evaluation des Konnexitätsausführungsgesetzes	42
Von Dr. Dörte Diemert	
8. Konnexität: Zahlreiche Anwendungsfälle im Schulbereich	45
Von Prof. Dr. Angela Faber	
9. Veränderung der Sockelbeträge beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuerbeteiligung	48
Von Stefan Anton	
10. Schuldenbremse – Keine Verständigung in Sicht	50
Von Dr. Dörte Diemert	

Der Gemeindefinanzbericht 2012 des Städtetages Nordrhein-Westfalen ist in elektronischer Form als Heft 6/2012 des Eildienstes im Internet des Städtetages NRW unter www.staedtetag-nrw.de abrufbar.

Auf einen Blick

Der Gemeindefinanzbericht 2012 gliedert sich in drei Themenblöcke. Zuerst werden die aktuellen Finanzdaten vorgestellt, dann geht es um das zentrale Politikfeld „Kommunaler Finanzausgleich“ und schließlich werden ausgewählte finanzpolitische Fragestellungen aufgegriffen, etwa der Stärkungspakt oder Konnexitätsfragen im Schulbereich und bei der Kinderbetreuung. Der Bericht zeigt die Vielfalt der Herausforderungen auf und macht so deutlich, warum die Finanzpolitik zu den zentralen Themenfeldern des Städtetages Nordrhein-Westfalen zählt.

I. Aktuelle Finanz- und Haushaltslage

Die finanzielle Lage der Städte in Nordrhein-Westfalen wird erst richtig deutlich, wenn man sie mit der in anderen Ländern vergleicht. Zwar erholt sich die Konjunktur in Deutschland, doch in den nordrhein-westfälischen Städten sind die Auswirkungen dieser Erholung noch nicht richtig angekommen. Ein Beispiel ist die Gewerbesteuer: Das Aufkommen aus der Gewerbesteuer stieg 2011 in den westdeutschen Flächenländern um 14,3 % an, in NRW um 7,6 %. Markant sind auch die Unterschiede auf der Ausgabenseite: Die Sozialausgaben der kommunalen Ebene beanspruchen in NRW mit 27,6 % deutlich mehr des kommunalen Budgets als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (23,5 %).

Folge dieser seit Jahren bestehenden strukturellen Unterfinanzierung sind die Kassenkredite. Die westdeutschen Kommunen insgesamt weisen rund 42,5 Mrd. Euro aus, davon entfallen mehr als die Hälfte auf NRW – bei einem Bevölkerungsanteil von rund 28 %!

Dementsprechend schwierig ist die Haushaltssituation der Städte in NRW. Nach einer Umfrage von April 2012 hat kaum eine Mitgliedsstadt einen „echten“ Haushaltsausgleich erreichen können. Einen fiktiven Haushaltsausgleich, also mit Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage, konnte ein knappes Drittel der Mitglieder vermelden. Einige wenige meldeten eine genehmigte Verringerung der allgemeinen Rücklage und vier Mitgliedsstädte verfügen über ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept. Kein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept hatten 11 Städte, die sich damit im Nothaushaltsrecht befinden.

Fast die Hälfte dieser Städte ist gleichzeitig von Überschuldung bzw. drohender Überschuldung betroffen. Und auch die neuen Regelungen zum Haushaltssicherungskonzept (§ 76 GO NW) bringen natürlich keine Lösung der strukturellen Probleme der Städte mit sich – dazu bedarf es einer verbesserten finanziellen Ausstattung.

II. Kommunaler Finanzausgleich

Dem kommunalen Finanzausgleich kommt im System der kommunalen Finanzen eine besondere Bedeutung zu, soll er doch eine adäquate, aufgabengerechte Finanzausstattung gewährleisten. Zwar hat die Landesregierung mit dem Aktionsplan Kommunalfinanzen im Herbst 2010 einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung unternommen, indem sie die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs rückwirkend seit dem Jahr 2010 um rund 300 Mio. Euro verstärkte, dennoch stehen neue Konflikte bevor: Gegen das GFG 2011 legten mehrere kreisangehörige Gemeinden Verfassungsbeschwerde ein, das GFG 2012 muss neu in den Landtag eingebracht werden und für die Folgejahre will die Landesregierung zu einigen zentralen Fragen des Finanzausgleichs ein Gutachten in Auftrag geben.

Nachdem es im GFG 2011 darum ging, zentrale Grunddaten des bestehenden Systems an die aktuelle Statistik anzupassen, steht beim GFG 2012 die Umsetzung der Empfehlungen des sog. ifo-Gutachtens auf der Tagesordnung. Der bisherige Entwurf des GFG 2012 enthielt einige Kompromisslinien, die letztlich von dem Ziel der Landesregierung geprägt waren, weitere Umverteilungsverluste der kleineren und ländlichen Gemeinden zu vermeiden – teilweise unter Vernachlässigung des Votums der ifo-Kommission und in vielen Fällen zulasten der großen und größeren Städte.

Nun wird man nach dem Ergebnis der Landtagswahl davon ausgehen müssen, dass der alte Entwurf des GFG 2012 in gleicher Form erneut eingebracht werden wird. Die Kritik des Städtetages NRW insbesondere am Flächenansatz ist bekannt und bleibt unverändert bestehen.

Ebenso wichtig ist es aber, frühzeitig die richtigen Weichen für die Zeit danach zu stellen. Zu Recht arbeitet der kommunale Finanzausgleich in NRW

mit landesweit einheitlichen fiktiven Hebesätzen. Dies entspricht dem Votum des ifo-Gutachtens, der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, der ganz überwiegenden Praxis aller anderen Flächenländer und ist nicht zuletzt ein Gebot der Chancengleichheit. Der Städtetag NRW lehnt eine Änderung dieser Praxis daher nachdrücklich ab! Das Land will diese Fragestellung – neben vielen anderen – gleichwohl erneut gutachterlich untersuchen lassen, die Ergebnisse dürften frühestens für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 relevant werden.

In dieser Situation lohnt ein Blick nach Rheinland-Pfalz. Der dortige Verfassungsgerichtshof hat im Februar dieses Jahres nämlich eine wichtige Entscheidung gefällt. Zwar geht das Gericht im Kern davon aus, dass die verfügbaren Finanzmittel gleichmäßig und gerecht zwischen Land und Kommunen aufgeteilt werden müssen („Verteilungssymmetrie“).

Wegen der strukturellen Unterschiede zwischen Land und Kommunen könne es jedoch „aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit“ geboten sein, den Grundsatz der Verteilungssymmetrie durch verfassungsrechtlich gebotene Wertungen zu durchbrechen. Solche Einschränkungen seien etwa geboten, wenn es

- trotz einer finanziellen Notlage der Kommunen keinen angemessenen Sparwillen des Landes gebe, oder
- erhebliche finanzielle Schwierigkeiten der Kommunen vorlägen, die maßgeblich auf eine signifikant hohe und von den Kommunen selbst nur begrenzt beeinflussbare Kostenbelastung aus staatlich zugewiesenen Aufgaben zurückzuführen seien.

Auch akzeptierte das Gericht die Argumentation des Landes nicht, wonach entsprechende Aufgaben – beispielsweise im Sozialbereich – ganz überwiegend aus Bundes- und nicht aus Landesgesetzen herrührten. Das Land müsse die finanziellen Belange seiner Kommunen auf Bundesebene als eigene wahren und durchsetzen und trage daher eine „Mitverantwortung“ für die Finanzierung der signifikant hohen Sozialausgaben und der hieraus folgenden finanziellen Schieflage der Kommunen.

Im Ergebnis tragen damit Bund und Land die Verantwortung für die hohen Soziallasten der Kommunen. Ein Ergebnis, dem über die Landesgrenzen hinaus politische Bedeutung zukommt. Die neue Landesregierung wird sich dieser Herausforderung stellen müssen – sowohl vor Ort im Rahmen des Finanzausgleichs als auch in Berlin gegenüber dem Bund!

III. Ausgewählte finanzpolitische Fragestellungen

Seit der **Stärkungspakt Stadtfinanzen** im Dezember 2011 den Landtag passierte, wird das Instrument kontrovers diskutiert. Banken attestieren, mit dem Pakt habe das Land seine Verantwortung für die Kommunen und damit das bündische Prinzip deutlich unterstrichen. Für die Kommunen ist der Pakt im Grundsatz richtig und wichtig – es gibt aber viele Streitpunkte im Detail und ein Kernproblem: Die Mittel reichen nicht aus!

Der Pakt arbeitet zweistufig: Bis Ende Juni müssen die Gemeinden der (pflichtigen) Stufe 1 nun der Bezirksregierung einen Haushaltssanierungsplan vorlegen, die der (freiwilligen) Stufe 2 bis Ende September 2012. Diese Sanierungspläne prägen derzeit die örtliche Politik in den betroffenen Städten ganz maßgeblich. Aber nicht nur dort steht der Stärkungspakt zurzeit ganz oben auf der Tagesordnung, letztlich sind nahezu alle Gemeinden in NRW berührt, weil zentrale Fragen noch ungeklärt sind: Was soll mit den Kommunen passieren, die nicht zum Stärkungspakt gehören, ja diesen Pakt über das Gemeindefinanzierungsgesetz sogar mitfinanzieren müssen, aber angesichts der strukturellen Unterfinanzierung der gesamten kommunalen Familie ebenfalls mit enormen finanziellen Problemen konfrontiert sind? Der Städtetag fordert daher, die Hilfen des Landes deutlich aufzustocken und auf die Mitfinanzierung durch andere Kommunen zu verzichten!

Gute Signale gibt es bei der Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes Nordrhein-Westfalen. Im Mai 2012 hat der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof der Verfassungsbeschwerde stattgegeben und zentrale Inhalte des Einheitslastenabrechnungsgesetzes für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Das **Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW** werde den bundesrechtlichen Vorgaben des Gemeindefinanzreformgesetzes zur Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes in Folge der Deutschen Einheit nicht gerecht und verletze das Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

Die (alte) Landesregierung hat gleich nach der Entscheidung eine „faire Lösung“ in Aussicht gestellt. Das ist dringend erforderlich, denn keiner der Beteiligten kann ein Interesse daran haben, das Thema erneut vor dem Verfassungsgerichtshof auszutragen. Der beste Weg wäre die Rückkehr zur früheren Abrechnungsmethodik auf der Basis des Zahlkostenansatzes; das Land

muss sich diese kommunale Position endlich zu Eigen machen!

Ein stärker technisch geprägtes Themenfeld ist die Evaluation des **Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)**. Die nordrhein-westfälischen Städte leisten Pionierarbeit bei der Einführung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Aber es hakt: Rund 80 Prozent der Mitglieder des Städtetages NRW konnten aus unterschiedlichen Gründen bisher den vom Gesetzgeber vorgesehenen ersten konsolidierten Gesamtabschluss nicht vorlegen.

Nachdem der Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des NKF durch die Landtagsauflösung hinfällig wurde, dürfte es in der neuen Legislaturperiode eine neue Diskussion über die rechtlichen Grundlagen des NKF geben. Der Städtetag hat wiederholt eine Reihe sehr grundsätzlicher Vorschläge und Anregungen zur Überarbeitung des kommunalen Haushaltsrechts unterbreitet. Es liegt am Land, diese Ideen aufzugreifen.

Gleiches gilt für die Umlagethematik. Was sind Kreise und Landschaftsverbände – Verbündete der Städte und Gemeinden oder natürliche Gegner im Umlagestreit? Mit dem Entwurf eines **Umlagengenehmigungsgesetzes** gab es in der vergangenen Legislaturperiode den Versuch, die Rolle der Städte und Gemeinden als Umlagezahler neu zu skizzieren. Das Ziel ist gut, der Versuch war halbherzig.

Der Streit über die Finanzierung der Umlageverbände entsteht im Kern aus einer Mangelsituation heraus. Wo die Mittel zu knapp sind, werden Verteilungsfragen wichtiger. Das Land steht in der Pflicht, eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Städte, Gemeinden und Umlageverbände zu gewährleisten. Solange das Land diesen Zustand nicht herstellt, muss es den Interessen der Umlagezahler auf anderen Wegen Rechnung tragen.

Konsolidierung in Städten kann nur erfolgreich sein, wenn die Umlageverbände in dieses Ziel eingebunden werden. Es ist daher zwingend, Umlageverbände gesetzlich zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts zu verpflichten, wenn und solange die Mehrheit der Umlagezahler ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen. Dies ist eine wichtige Ausprägung des Gebots der Rücksichtnahme, dem die Umlageverbände ohnehin verpflichtet sind.

Ein Konfliktthema ist auch die Regelung der zukünftigen Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung. Die dramatische Finanzlage vieler Kommunen macht eindeutige und vor allem einheitliche Maßstäbe für die Genehmi-

gungspraxis der Kommunalaufsicht zwingend erforderlich.

Die Landesregierung plant, neue Maßstäbe für die Maßnahmen und Verfahren in der Haushaltssicherung zu setzen. Es geht insbesondere um die Frage, ob der Leitfaden „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ aus 2009 weiterhin gelten soll oder nicht. Was unverfänglich klingt, hat für Kommunen im Nothaushaltsrecht erhebliche Auswirkungen – etwa auf die Personalwirtschaft oder hinsichtlich der Planungssicherheit für Investitionen.

Das Themenfeld **Konnexität** beginnt mit der **Umsetzung des KiföG-Urteils** des Verfassungsgerichtshofs aus 2010. Der Senat hatte darin die Konnexitätsrelevanz der durch das Kinderförderungsgesetz erweiterten Aufgaben der Kommunen anerkannt, die entsprechende Landesregelung wurde aufgehoben.

Das Land sah sich deshalb veranlasst, nachträglich einen Belastungsausgleich nach den Vorgaben des Konnexitätsausführungsgesetzes vorzunehmen. Zähe Verhandlungen folgten, an deren Ende dann der Entwurf für ein Gesetz zur Regelung des Kostenausgleichs für Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe stand. Auch er fiel der Landtagsauflösung zum Opfer.

Der Gesetzentwurf sah für die einzelnen Kindergartenjahre aufwachsende Ausgleichsvolumina von 54 Millionen Euro in 2011/12 über knapp 128 Millionen Euro in 2012/13 bis auf 270 Millionen Euro in 2018/19 vor. Angesichts der bekannten Probleme bei der Umsetzung des im August 2013 greifenden Rechtsanspruchs wird es eine der vordringlichen Aufgaben der neuen Landesregierung sein, den Gesetzentwurf erneut einzubringen.

Auch die **Evaluation des Konnexitätsausführungsgesetzes** steht auf der Tagesordnung. Das strikte Konnexitätsprinzip hat grundlegende Bedeutung für den Schutz der kommunalen Finanzausstattung. Weil aber nicht alle Detailfragen des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung geregelt sind, gibt es ein ergänzendes Konnexitätsausführungsgesetz. Es wurde 2004 bei der Novellierung der Landesverfassung mit verabschiedet, enthielt von Anfang an eine Befristung und muss in Kürze evaluiert werden.

Die anstehende Evaluation muss genutzt werden, den Regelungsrahmen im Sinne der Schutzintention des Konnexitätsprinzips fortzuschreiben, Zweifelsfragen zu klären und Regelungslücken zu schließen. Es gilt, das dem Konnexitätsprinzip – nach dem Motto „Wer bestellt, bezahlt!“ – inne-

wohnende Verursacherprinzip umgehungssicher durchzusetzen. Vorschläge dazu liegen vor.

Einer davon betrifft das Recht der Verfassungsbeschwerde: Obwohl die kommunalen Spitzenverbände nach den Vorgaben der Verfassung bei der Kostenfolgeabschätzung eine zentrale Rolle einnehmen, dürfen sie die Ergebnisse der Kostenfolgeabschätzung nicht mit einer Kommunalverfassungsbeschwerde kontrollieren lassen. Deshalb sollte für die kommunalen Spitzenverbände die Möglichkeit geschaffen werden, einem solchen Verfahren beizutreten. Baden-Württemberg liefert das Vorbild dafür.

Zahlreiche Anwendungsfälle der **Konnexität** gibt es auch **im Schulbereich**. Neben kleineren Fällen wie der Änderung der Schülerfahrkostenverordnung spielte etwa die Änderung des Einschulungsalters eine Rolle; zentrales Thema aber ist die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, also die **Inklusion** im Schulbereich.

Das Land ist verpflichtet, Art. 24 dieser Konvention im Schulrecht umzusetzen, was zur Übertragung neuer Aufgaben auf die Kommunen oder jedenfalls einer wesentlichen Erweiterung bestehender kommunaler Aufgaben führen wird. Das Konnexitätsprinzip verlangt, dass die hiermit verbundenen kommunalen Mehrbelastungen vom Land voll ausgeglichen werden. Im Vorgriff auf die damit verbundene Auseinandersetzung mit dem Land wurde ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das u.a. zu der Kernaussage gelangt,

das Land sei aufgerufen, die Umsetzung der Vorgaben „inklusive Schule“ in das Schulrecht des Landes mit fundierten, realistischen und nachprüfbaren Prognosen über die finanziellen Auswirkungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften (Kostenfolgeabschätzung) zu verknüpfen. Die entsprechenden Mehrbelastungen sind sodann durch einen Mehrbelastungsausgleich voll aufzufangen.

Es folgt ein Blick auf die Veränderung der **Sockelbeträge beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer**. Sie wurden ab 2012 auf 35 000 bzw. 70 000 Euro angehoben, der Städtetag hatte dieser Maßnahme ausdrücklich zugestimmt.

Zum Ende des Textes werden die mit der **Schuldenbremse** verbundenen Probleme behandelt. Die Regelungen sind geltendes Recht und haben für die Länder spätestens ab 2020 ein strukturelles Neuverschuldungsverbot zur Folge; die anstehende Umsetzung des Fiskalpaktes in Deutschland könnte diesem Thema zu neuer Brisanz verhelfen.

Dabei darf ein zentrales Anliegen der kommunalen Familie nicht aus dem Blick geraten: Der mit der Schuldenbremse einhergehende Konsolidierungsdruck im Landeshaushalt darf nicht einfach an die Kommunen weitergegeben werden. Es ist auch im Interesse des Landes dafür zu sorgen, dass die Städte über eine aufgabengerechte Finanzausstattung verfügen. Ein starkes Land braucht handlungsfähige Städte!

I. Aktuelle Finanz- und Haushaltslage

1. Die Finanzlage der Städte in Nordrhein-Westfalen

In die Diskussion um die finanzielle Ausstattung der nordrhein-westfälischen Kommunen durch die Landesregierung ist Bewegung gekommen, erste Ergebnisse liegen bereits in Form von Gesetzesänderungen vor (s. z. B. Seite 26). In den kommunalen Kassen sind die Auswirkungen von konjunktureller Erholung und zusätzlich bereitgestellter Landesmittel zumindest im letzten Jahr noch nicht ausreichend angekommen. Auch wird das Jahr 2012 aller Voraussicht nach deutlich machen, dass das teilweise Anerkenntnis des Landes zur Verantwortung gegenüber seinen Kommunen zwar ebenso notwendig wie begrüßenswert ist, aber keineswegs hinreichend sein wird.

Finanzlage der Kommunen in NRW im Vergleich

Um den weiten Weg hin zu einer sachgerechten Finanzausstattung der NRW-Kommunen abschätzen zu können, erfolgt zunächst eine Standortbestimmung für das Jahr 2011 im Vergleich zu den anderen westdeutschen Kommunen¹. Gerade in den Abweichungen von NRW-spezifischen Strukturen und Trends im Vergleich zu westdeutschen Strukturen und Trends werden die besonderen Problemlagen deutlich. Die verwendeten Werte wurden aus der kameral orientierten Kassenstatistik, die die Zahlungsströme wiedergibt, entnommen. Zusätzlich werden die Zahlen in einzelnen Bereichen, in denen dies fachlich vertretbar erscheint, durch die Ergebnisse einer Umfrage des Städtetages NRW bei seinen Mitgliedern ergänzt. Hierbei werden die Werte der Ergebnisrechnung verwendet.

Die kommunalen Einnahmen sind in Westdeutschland im Jahr 2011 um rund 8,6 Milliarden Euro bzw. 5,9 Prozent auf 154,5 Milliarden Euro gestiegen (NRW: Anstieg um 6,0 % bzw. 2,6 Milliarden Euro auf 45,8 Mrd. Euro). Die Ausgaben erhöhten sich 2011 um 2,9 Milliarden Euro bzw.

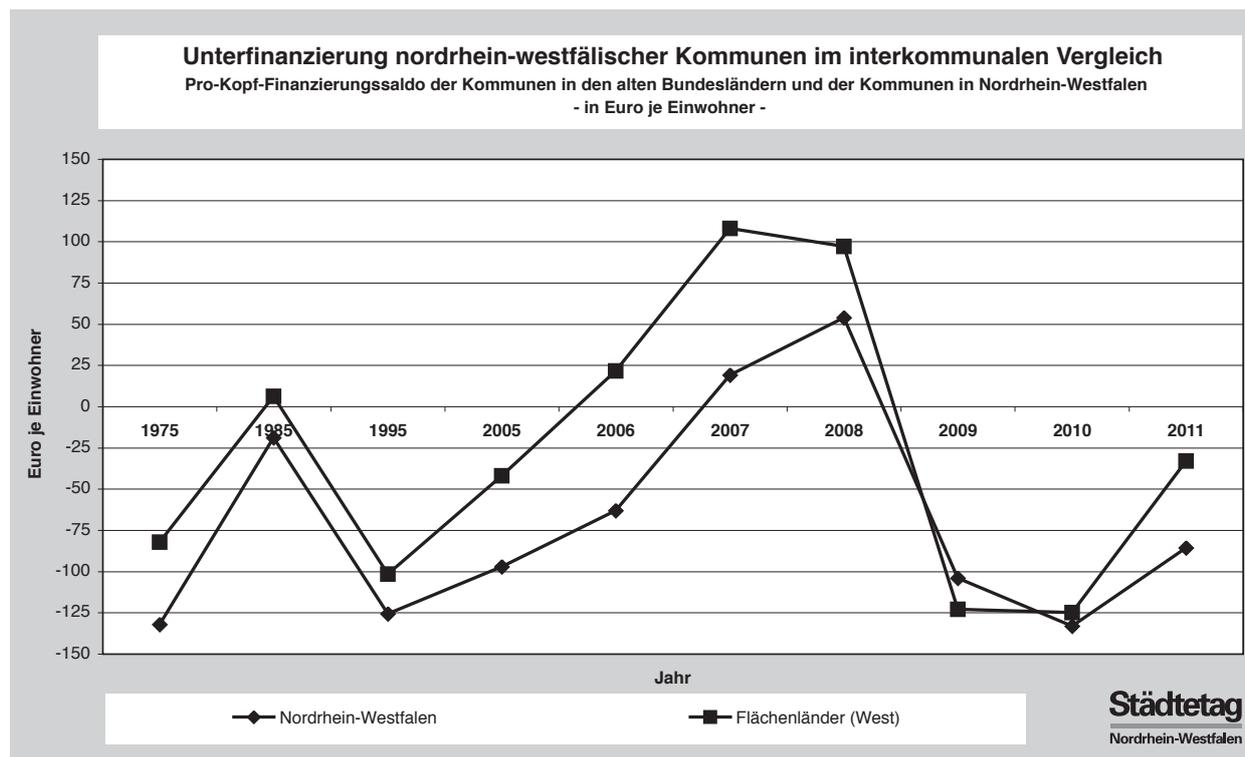
1,9 Prozent auf 156,6 Milliarden Euro. Der deutliche Einnahmestieg 2011 beruht bei den westdeutschen Kommunen mit gut der Hälfte auf den starken Zuwächsen der Gewerbesteuer, bei den NRW-Kommunen zu rund einem Viertel. Dem Anstieg der Gewerbesteuer in den westdeutschen Flächenländern insgesamt in Höhe von 14,3 % stand in NRW ein Anstieg von 7,6 % gegenüber, der Anstieg betrug bei den in der Umfrage erfassten Städten 7,3 %.

Der Finanzierungssaldo (s. auch Übersicht 1, S. 9) zwischen Einnahmen und Ausgaben fällt bei den westdeutschen Kommunen im Jahr 2011 mit –2,1 Milliarden Euro geringer aus, als zu befürchten war (NRW: –1,5 Milliarden Euro). Selbst bei einer weiterhin guten oder sehr guten konjunkturellen Entwicklung werden mittelfristig positive Finanzierungssalden bereits bei den westdeutschen Kommunen nur dann möglich, wenn keine weiteren (direkten oder indirekten) Ausgabenbelastungen geschaffen werden und die kommunalen Steuereinnahmen nicht beschnitten werden. Mittelfristige Finanzprognosen für die kommunale Ebene in NRW insgesamt liegen zwar nicht vor, es darf allerdings als höchst zweifelhaft gelten, ob für die nächsten Jahre überhaupt positive Finanzierungssalden zu erwarten sind. Die Umfrageergebnisse sind mit dieser Aussage vereinbar: Hierbei wurden die Pro-Kopf-Werte der Jahresergebnisse herangezogen, obwohl diese nicht dem Finanzierungssaldo entsprechen, da bei ersteren auch Abschreibungen enthalten sind, Investitionsausgaben jedoch nicht im Jahr der Investition verbucht werden: Ausgehend von –292 Euro im Jahr 2010 fällt das Jahresergebnis je Einwohner im Jahr 2011 mit –221 Euro um ca. 70 Euro besser aus. Die vorliegenden Planungen gehen für das Jahr 2012 von –327 Euro je Einwohner aus. Die Verschlechterung der Jahresergebnisse kann lediglich zu einem Teil mit dem Wegfall der Fördermittel im Rahmen des Konjunkturpakets II begründet werden und gibt daher einen klaren Hinweis, dass auch in 2012 nicht ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen werden.

Trotz des im Vergleich zu den Vorjahren gesunkenen Defizits hat sich der Anstieg der Kassenkredite nur geringfügig verlangsamt (s. Übersicht 2, S. 9): Im Zeitraum eines Jahres sind die Kassenkredite westdeutscher Kommunen (ohne

¹ Aufgrund massiver Sondereffekte in Hessen aufgrund der besonderen Umsetzung des Konjunkturpakets (ZuInvG) wären aus methodischer Sicht zwar die Kommunen in den westdeutschen Flächenländern ohne Hessen der geeignetere Vergleichsmaßstab, aus Gründen der Klarheit hingegen werden die Kommunen in den westdeutschen Flächenländern insgesamt herangezogen.

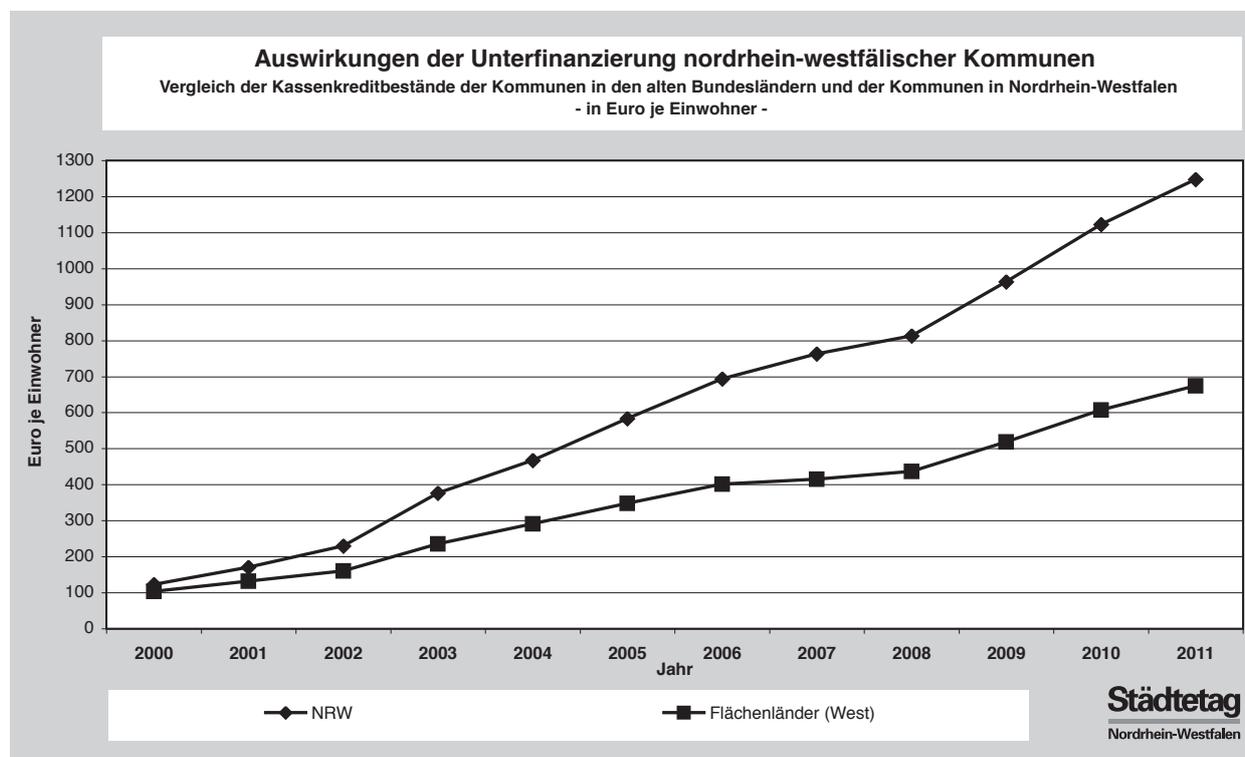
Übersicht 1



Stadtstaaten) insgesamt um 4,3 Milliarden Euro auf mittlerweile 42,5 Milliarden Euro gestiegen. Der Anstieg bei NRW-Kommunen lag bei ca. 2,2 Milliarden Euro, sodass der Anteil von NRW-

Kommunen an den Kassenkrediten westdeutscher Kommunen (ohne Stadtstaaten) insgesamt weiterhin über die Hälfte beträgt – und dies angesichts eines Bevölkerungsanteils von ca. 28 %!

Übersicht 2



Vom Grundsatz her haben sich die Einnahmen- und Ausgabenaggregate der westdeutschen Kommunen insgesamt und von NRW-Kommunen weitgehend in gleichen Größenordnungen entwickelt, sodass die zugrunde liegenden Trends als überregional gültig angesehen werden können (siehe Übersicht 3). Besonders deutlich sind die Abweichungen in den Änderungsraten zwar beim laufenden Sachaufwand, aber dieser Unterschied kann noch mit den Auswirkungen des Konjunkturpakets im Zusammenspiel mit

der großen Anzahl doppisch buchender Städte in NRW zusammenhängen. Als problematisch muss hingegen das im Vergleich deutlich geringere Wachstum der Steuereinnahmen gesehen werden – die Änderungsrate liegt 1,9 Prozentpunkte unter dem Referenzwert der westdeutschen Gemeinden insgesamt. Auffällig ist auch, dass die in NRW bereitgestellten Schlüsselzuweisungen im Vergleich zu anderen westdeutschen Ländern um 2,9 Prozentpunkte weniger ansteigen.

Übersicht 3

Einnahmen und Ausgaben des Jahres 2011 nordrhein-westfälische Kommunen und westdeutsche Kommunen insgesamt (in Mio. Euro, Kernhaushalte)

Einnahmen							
Land	Darunter				Bereinigte Einnahmen	Finanzierungs-saldo	Nettokredit-aufnahme am Kreditmarkt
	Steuern Netto	Schlüssel-zuweisungen	Verwaltungs- und Benutzungs-gebühren	Zuweisungen für Investi-tionen vom Land			
Nordrhein-Westfalen							
Ist 2011	17 965,1	6 721,9	6 072,8	2 145,5	45 815,7	- 1 527,9	- 538,6
Änderung zum Vorjahr in %	7,3 %	4,3 %	3,3 %	0,2 %	6,0 %	- 35,8	19,3
Anteil an den bereinigten Einnahmen	39,2 %	14,7 %	13,3 %	4,7 %	100,0 %		
Früheres Bundesgebiet							
Ist 2011	62 490,2	20 314,9	14 502,5	6 139,1	154 474,3	- 2 125,8	242,0
Änderung zum Vorjahr in %	9,1 %	7,1 %	2,6 %	2,4 %	5,9 %	-	-
Anteil an den bereinigten Einnahmen	40,5 %	13,2 %	9,4 %	4,0 %	100,0 %		
Vergleichsgrößen							
Unterschiede in den Änderungsraten	- 1,9 %	- 2,9 %	0,8 %	- 2,2 %	0,1 %		
Unterschiede in den Anteilen	- 1,2 %	1,5 %	3,9 %	0,7 %			

Ausgaben							
Land	Darunter						Bereinigte Ausgaben
	Personal-ausgaben	Laufender Sachauf-wand	Soziale Leistungen	Zinsaus-gaben	Sachinvestitionen		
					zusammen	darunter Baumaß-nahmen	
Nordrhein-Westfalen							
Ist 2011	11 249,8	11 623,8	13 072,5	1 372,9	2 932,7	2 230,1	47 343,6
Änderung zum Vorjahr in %	2,0 %	6,5 %	3,5 %	3,3 %	- 0,2 %	2,6 %	3,8 %
Anteil an den bereinigten Einnahmen	23,8 %	24,6 %	27,6 %	2,9 %	6,2 %	4,7 %	100,0 %
Früheres Bundesgebiet							
Ist 2011	38 490,6	33 556,9	36 795,5	3 782,2	18 101,7	14 228,9	156 600,2
Änderung zum Vorjahr in %	2,6 %	1,4 %	2,9 %	4,2 %	- 3,1 %	- 3,8 %	1,9 %
Anteil an den bereinigten Einnahmen	24,6 %	21,4 %	23,5 %	2,4 %	11,6 %	9,1 %	100,0 %
Vergleichsgrößen							
Unterschiede in den Änderungsraten	- 0,6 %	5,1 %	0,6 %	-0,9 %	2,8 %	6,4 %	1,9 %
Unterschiede in den Anteilen	- 0,8 %	3,1 %	4,1 %	0,5 %	- 5,4 %	- 4,4 %	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte.

Bei den Strukturen der Haushalte sind die deutlichen Unterschiede zwischen den NRW-Kommunen und den westdeutschen Kommunen weiterhin unübersehbar. In NRW ist der Anteil der Steuereinnahmen an den kommunalen Einnahmen insgesamt ca. 1,2 Prozentpunkte niedriger als in den westdeutschen Kommunen insgesamt. Dies steht im Gegensatz zu dem für NRW typischen überdurchschnittlichen Anteil großstädtischer Strukturen² und im klaren Gegensatz zu den überdurchschnittlichen Hebesätzen in NRW. Es ist mittlerweile davon auszugehen, dass trotz im Bundesvergleich auf den ersten Blick solider Steuereinnahmen je Einwohner die Steuerstärke, hier verstanden als das Aufkommen je Einwohner, korrigiert um kommunalindividuelle Hebesätze und Siedlungsstruktur, in NRW-Kommunen unterdurchschnittlich ausgeprägt ist. Das Kompensationsbemühen der nordrhein-westfälischen Städte zeigt sich u.a. klar in den von den Städten selbst festsetzbaren Gebühreneinnahmen insgesamt. Der Anteil der Gebühreneinnahmen an den Einnahmen insge-

2 Gerade vor dem bekannten Hintergrund, dass sich in NRW die Finanzprobleme besonders markant in den Großstädten zeigen, ist die Versuchung groß, die kommunale Finanzkrise in NRW mit dem hohen Anteil größerer Städte in NRW zu erklären. Bundesweit unterschieden sich die Pro-Kopf-Finanzierungssalden von kreisfreiem und kreisangehörigem Raum allerdings nicht wesentlich, wenn man mehrere Jahre zusammengefasst betrachtet hat. Die Ursachen können daher gerade nicht in der Größenstruktur der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden gesucht werden.

samt beträgt 3,9 Prozentpunkte mehr als in den westdeutschen Kommunen insgesamt.

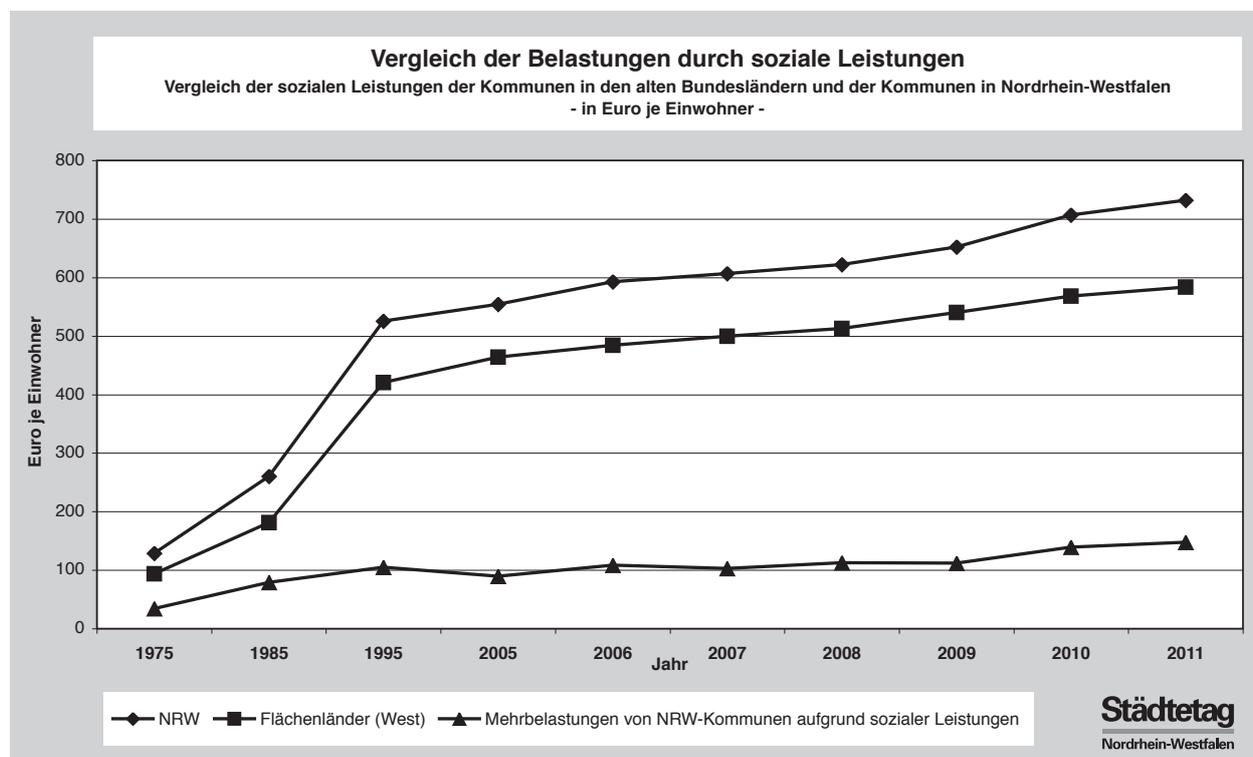
Besondere Belastungen

Die Unterschiede zwischen NRW-Kommunen und westdeutschen Kommunen insgesamt auf der Ausgabenseite sind markant und können klar in Ursache und Wirkung getrennt werden: Die Ausgaben für soziale Leistungen sind nur teilweise steuerbar, sodass sich regional unterschiedliche Bedarfsniveaus besonders deutlich zeigen. Die Sozialausgaben der kommunalen Ebene beanspruchen in NRW 4,1 Prozentpunkte mehr als im Durchschnitt (s. Übersicht 4).

Auf eine Mehrbelastung bei den Sozialausgaben müssen die Kommunen in NRW reagieren. Dies geschieht nicht nur – wie oben genannt – auf der Einnahmenseite, sondern auch auf der Ausgabenseite. In der Folge beträgt der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben bei den nordrhein-westfälischen Kommunen 5,4 Prozentpunkte weniger als im Durchschnitt der westdeutschen Kommunen insgesamt (s. Übersicht 3, S. 10).

Der nordrhein-westfälische Städtetag weist regelmäßig daraufhin, dass sich die Problemlagen in den großen Städten – unabhängig davon, ob sie kreisfrei sind oder nicht – konzentrieren. Die auf der doppischen Finanzrechnung aufgebaute

Übersicht 4



Übersicht 5

Sachinvestitionen der Kommunen in Euro je Einwohner seit 2000												
Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nordrhein-Westfalen	229	214	211	190	192	179	172	165	153	166	165	164
Flächenländer (West)	305	304	298	264	242	234	245	256	267	281	296	287
NRW in % der Flächenländer (West)	75 %	70 %	71 %	72 %	79 %	76 %	70 %	64 %	57 %	59 %	56 %	57 %

Statistik der Einzahlungen und Auszahlungen nordrhein-westfälischer Kommunen weist den Finanzmittelüberschuss bzw. Finanzmittelfehlbetrag aus, der sich grob (!) mit dem Finanzierungssaldo aus der Kameralistik vergleichen lässt (siehe Tabellen im Anhang S. 54-55). Der vorhandene separate Ausweis der Ergebnisse für die kreisfreien Städte macht deutlich, dass die landesweite Unterfinanzierung der kommunalen Ebene sich bei den kreisfreien Städten konzentriert. Vom landesweiten Finanzmittelfehlbetrag in Höhe von 1570 Millionen Euro entfallen 970 Millionen auf die kreisfreien Städte. Einem Pro-Kopf-Fehlbetrag der kreisfreien Kommunen in Höhe von 136 Euro steht ein Fehlbetrag von 56 Euro je Einwohner im kreisangehörigen Raum entgegen. Berücksichtigt man, dass innerhalb des kreisangehörigen Raums wiederum eine Konzentration der Defizite bei den großen kreisangehörigen Städten zu beobachten ist, wird das große, nicht hinnehmbare Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Kommunen deutlich.

Abschließend ist festzuhalten, dass zwar eine Verbesserung der Finanzlage auch bei den nordrhein-westfälischen Kommunen zu erwarten ist. Es wäre allerdings grundfalsch, Verbesserung und Entspannung miteinander zu verwechseln. Weitere Maßnahmen zur Stärkung und Sicherung der kommunalen Finanzen durch das Land und den Bund werden unumgänglich sein. Sie werden sich auf die Städte, die deutlich notleidender sind als kleinere Gemeinden, konzentrieren müssen.

2. Zur Haushaltssituation der Mitglieder des Städtetages NRW

Den Ergebnissen einer Erhebung vom April 2012 zufolge hat kaum eine Mitgliedsstadt des Städtetages Nordrhein-Westfalen einen „echten“ Haushaltsausgleich erreichen können.

Schwieriger Haushaltsstatus

Einen fiktiven Haushaltsausgleich, d.h. einen Haushaltsausgleich mit Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage, konnte ein knappes Drittel der

Mitglieder des Städtetages Nordrhein-Westfalen vermelden. Rund 6 % meldeten eine genehmigte Verringerung der allgemeinen Rücklage und vier Mitgliedsstädte verfügen über ein genehmigtes Haushalts sicherungskonzept. Kein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept hatten 11 Städte, die sich damit im Nothaushaltsrecht befinden. 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 weiterhin als besonders prekär heraus.

Auswirkungen des neuen § 76 GO NRW

Seit Juni 2011 sind die Regelungen zur Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssicherungskonzepten neu gefasst (§ 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen). Danach dient das Haushaltssicherungskonzept dem Ziel, 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 Abs. 2 GO 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 sowohl eine einheitliche Regelung für die Kommunalaufsichtsbehörden geschaffen, als auch ein maximaler Zeitraum (maximal zehn Jahre) definiert worden. Zudem wird mit der Einführung eines Sanierungskonzeptes im Einzelfall ein Abweichen vom zehnjährigen Konsolidierungszeitraum möglich. Diese

Regelung soll mit Konsolidierungshilfen für die in einer besonderen Haushaltsnotlage befindlichen Kommunen korrespondieren.

Die Mitgliedsstädte wurden im April 2012 auch befragt, welche Wirkung die seit Juni 2011 in Kraft getretene Änderung des § 76 GO für den Haushaltsstatus der Stadt haben wird:

Ein reichliches Drittel der Mitglieder des Städtetages geht davon aus, dass mit der Änderung des § 76 GO keine Veränderung im derzeitigen Haushaltsstatus eintreten wird. Rund 36 Prozent der Mitglieder des Städtetages erwartet, künftig ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorlegen zu können. 17 Prozent der Mitgliedsstädte streben einen Sanierungsplan an.

Mindestens drei Städte werden wohl trotz der Änderungen in den rechtlichen Regelungen zur Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssicherungskonzepten kein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorlegen können. Das sind Städte ohne Überschuldungssituation, die keine Berücksichtigung im Stärkungspakt Stadtfinanzen finden. Ein

knappes Fünftel der Mitglieder des Städtetages vermochten im April 2012 keine Prognose über den künftigen Haushaltsstatus abzugeben.

Ein Zwischenfazit

So lässt sich insgesamt derzeit feststellen: Die Änderung des § 76 GO ist keine Lösung der strukturellen Probleme der Städte, dazu bedarf es einer verbesserten finanziellen Ausstattung. Die Verlängerung des Ausgleichszeitraumes über den geänderten § 76 GO bietet aber immerhin einem beachtlichen Teil der Großstädte die Chance, aus dem Nothaushaltsrecht herauszutreten.

Zu beachten ist auch, dass zwischen der Darstellung des Haushaltsausgleichs und dem Abbau der Überschuldung bzw. einem Trendwechsel bei der Eigenkapitalentwicklung ein deutlicher zeitlicher Verzug in der Planung berücksichtigt werden muss. Der Haushaltsausgleich und die Erwirtschaftung eines Überschusses sind zwingende Voraussetzung, um die Überschuldung abzubauen bzw. der drohenden Überschuldung zu entgehen.

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 nicht nur, wie viel Finanzmittel insgesamt in die „kommunale Familie“ fließen, es bestimmt 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 so dann um die Strukturierung und Verteilung der Finanzausgleichsmittel, d. h. den sog. *horizontalen Finanzausgleich* zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften. Hier konkurrieren die Städte, Gemeinden und Kreise und teilweise auch verschiedene Fachinteressen untereinander.

Die vielfältigen Konfliktlinien rund um das Gemeindefinanzierungsgesetz haben die finanzausgleichspolitischen Diskussionen im Berichtszeitraum sehr stark geprägt. Während die Landesregierung mit dem Aktionsplan Kommunalfinanzen im Herbst 2010 zunächst einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung unternommen hat, indem sie die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs rückwirkend für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2010 und die Folgejahre um rund 300 Mio. Euro verstärkt hatte, stehen mit dem Ende 2011 verabschiedeten Stärkungspaktgesetz inzwischen wieder neue Befrachtungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes in Rede (siehe S. 26 ff.).

Es kann daher nicht verwundern, dass die Frage der Auskömmlichkeit des Finanzausgleichs häufiger Gegenstand kommunaler Verfassungsbeschwerden ist. Während die nordrhein-westfälischen Kommunen mit dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 19. Juli 2012 insoweit einen massiven Rückschlag hinnehmen mussten, macht der Blick über die Landesgrenzen Mut: Am 14. Februar 2012 hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz ein wegweisendes Urteil zum kommunalen Finanzausgleich und zur Verantwortung von Bund und Ländern für die kommunale Finanzausstattung gesprochen.

In Nordrhein-Westfalen ist darüber hinaus auch die horizontale Gestaltung des Finanzausgleichs, d.h. der Verteilung der Finanzausgleichsmittel auf die Gemeinden und Gemeindeverbände, Gegenstand der Diskussion. Im letzten Gemeindefinanzbericht ist ausführlich über die mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 verabschiedete Grunddatenanpassung berichtet worden. Obwohl hiermit lediglich eine Aktualisierung der Verteilungsparameter innerhalb des bestehenden Finanzausgleichsystems vorgenommen wurde, haben die hierdurch ausgelösten Umverteilungen für heftige Auseinandersetzungen gesorgt. Mehrere kreisangehörige Kommunen haben inzwischen angekündigt, das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 per Verfassungsbeschwerde vom Verfassungsgerichtshof Münster überprüfen zu lassen (siehe Kasten, S. 15).

Interkommunale Umverteilung spielt schließlich mit Blick auf das noch nicht verabschiedete Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 eine Rolle. In diesem Gesetz sollte es – so die bisherige Planung – um die Umsetzung der Empfehlungen des ifo-Gutachtens und der ifo-Kommission gehen. Wegen der Auflösung des Landtags und der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode konnte dieses Gesetz zwar nicht mehr planmäßig verabschiedet werden, es wird aber zwangsläufig ganz oben auf der politischen Agenda einer neuen Landesregierung stehen müssen (s. nachfolgend).

Damit nicht genug: Wegen der intensiven Verteilungsdiskussionen hat die Landesregierung nach langem Drängen interessierter Kreise weitere Untersuchungen in Aussicht gestellt. Ein entsprechendes Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen soll möglichst noch im ersten Halbjahr 2012 vergeben und schnellstmöglich vorgelegt werden (siehe S. 22 ff.).

1. Bedeutsames Finanzausgleichsurteil aus Rheinland-Pfalz

Bedeutsame Urteile anderer Landesverfassungsgerichte können – das zeigt die Erfahrung – die Rechtsprechung und Gesetzgebung auch länderübergreifend beeinflussen und auf diesem Weg mittelbar erhebliche Bedeutung für die Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichsystems entfalten.

Auch wenn die stark von den jeweiligen Besonderheiten des Finanzausgleichsystems bzw. der örtlichen Judikatur geprägte Rechtsprechung in der Regel nicht 1:1 auf andere Finanzausgleichssysteme zu übertragen ist, ist daher der Blick über die Landesgrenzen lohnend. Dies gilt umso mehr, wenn ein Gericht, wie hier der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 (VGH N 3/11), dem Gesetzgeber eine deutliche Botschaft mit auf den Weg gegeben hat.

Finanzierungsverantwortung im kommunalen Finanzausgleich

Bemerkenswert ist das Urteil insbesondere in seinen Passagen zur Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs.

Im Streit um die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen ist die Frage, ob den Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung im Sinne eines unantastbaren und abwägungsfesten Kernbereichs der kommunalen Finanzausstattung zusteht, von zentraler Bedeutung. Während die Kommunen darauf hinweisen, dass sie von einem „lediglich auf dem Papier stehenden“ Finanzausstattungsanspruch nicht leben können und daher eine Art „Existenzminimum“, also eine Mindestfinanzausstattung unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes benötigen, argumentieren Landesvertreter regelmäßig in die gegenteilige Richtung: Als verfassungsrechtliche „Bestandteile“ der Länder nähmen die Kommunen am Wohl und Wehe des Landes teil. Die kommunale Finanzausstattung stehe daher – auch wegen der Gleichrangigkeit der Landes- und Kommunalaufgaben – zwangsläufig unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat diese eher restriktive Handhabung der kommunalen Finanzausstattungsgarantie bislang mitgetragen. Für die Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen wurde deshalb der sog. Grundsatz der Verteilungssymmetrie herangezogen, wonach lediglich eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanz-

Grunddatenanpassung im GFG 2011 wird verfassungsgerichtlich überprüft

Die mit dem GFG 2011 vorgenommene Aktualisierung der Grunddaten wird vom Verfassungsgerichtshof überprüft werden. 45 kreisangehörige Kommunen, vorrangig aus dem westfälischen Raum, haben Ende 2011 gegen das Gesetz Verfassungsbeschwerde eingelegt. Weitere 14 Gemeinden haben für Anfang Mai eine separate Beschwerde gegen dieses Gesetz angekündigt und inzwischen eingelegt.

Inhalte der Grunddatenanpassung

Wegen der großen Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs für die Finanzausstattung der nordrhein-westfälischen Kommunen steht dessen Gestaltung nicht im Belieben des Gesetzgebers. Dieser ist vielmehr – auch nach den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs – gehalten, ein willkürfreies und in sich schlüssiges Verteilungssystem zu schaffen und einmal getroffene Verteilungskriterien regelmäßig zu überprüfen und bei Bedarf zu aktualisieren.

Vor diesem Hintergrund war eine Aktualisierung der sogenannten Grunddaten im kommunalen Finanzausgleich im GFG 2011 nicht länger aufschiebbar: Zum Zeitpunkt der Beratungen über das GFG 2011 lag die letzte Aktualisierung, die 2003 auf der Basis von Daten des Jahres 1999 erfolgt war, schon lange zurück. Die Verteilungskriterien beruhten somit auf mehr als zehn Jahre alten Daten. Spätestens seit den Berechnungen des ifo-Instituts konnte niemand mehr den gravierenden Aktualisierungsbedarf insbesondere beim Soziallastenansatz leugnen. Dessen Gewicht im GFG betrug bisher nur 3,9 Normeinwohner je Bedarfsgemeinschaft, obwohl aktuelle Berechnungen deutlich höhere Gewichtungen ergaben.

Die im GFG 2011 vorgenommenen Anpassungen beim Soziallastenansatz und die dadurch ausgelösten Umverteilungen hatten gleichwohl heftige Reaktionen der davon negativ betroffenen Kommunen zur Folge.

Verfassungsbeschwerden: Wie wird argumentiert?

Welche Punkte der Grunddatenanpassung im Detail Gegenstand der Verfassungsbeschwerden

sein werden, war zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses im Detail nicht bekannt. Ausweislich des Antrags der 45 Kommunen soll es in ihrer Verfassungsbeschwerde darum gehen, ob methodische Fehler in den Regressionsanalysen zur Übertreibung und damit zu einer Fehlverteilung der vorhandenen Finanzausgleichsmasse geführt haben und ob eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden und Gemeindeverbände vorliegt. Ein im November – zur Vorbereitung der Verfassungsbeschwerde – vorgelegtes Gutachten von Prof. Dr. Ingolf Deubel soll ihre Bedenken untermauern. Es enthält umfangreiche und hochkomplexe Regressionsanalysen. Erstaunlicherweise sollen deren Ergebnisse nicht für sämtliche Ansätze zur Anwendung kommen. Während alle sonstigen Ansätze regressionsanalytisch errechnet werden, soll der Soziallastensatz abweichend an der Höhe der direkt und mittelbar nachweisbaren Sozialkosten orientiert und damit seiner Indikatorfunktion beraubt werden.

Ob ein solcher Kunstgriff und der damit in Kauf genommene Systembruch die Münsteraner Richter überzeugen wird, bleibt abzuwarten. In seiner letzten Finanzausgleichsentscheidung vom 19. Juli 2011 hatte das höchste nordrhein-westfälische Gericht die Indikatorfunktion des Soziallastenansatzes ausdrücklich gebilligt. Im Urteil wurde auch auf das ifo-Gutachten und die dort ermittelte höhere Gewichtung hingewiesen. Ausdrücklich heißt es: „Allerdings hat der Gesetzgeber 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. Der Verfassungsgerichtshof hat keinen Anlass zu der Annahme, dass die Ergebnisse der gutachtlichen Überprüfung nicht aufgegriffen werden.“

Der eine oder andere Richter könnte sich daher verwundert die Augen reiben, wenn dieselbe Rechtsanwaltskanzlei, die in jenem Verfahren eine Erhöhung des Soziallastenansatzes eingefordert hatte, nunmehr gegen eben diese zu Felde zieht. Auf die Reaktion des Gerichts darf man gespannt sein.

mittel (oder der Defizite) auf die verschiedenen Ebenen verlangt werden konnte.

Für die Kommunen war diese Rechtsprechung in höchstem Maße unbefriedigend. Anders als das Land sind sie in ihren Aufgaben weitgehend fremdbestimmt, ohne auf Bundesebene mitreden und unmittelbar Einfluss auf ihre Kostenbelastung nehmen zu können. Insbesondere bei sogenannten Altaufgaben, bei denen das Konnexitätsprinzip nur eingeschränkten Schutz bietet, fehlt ihnen ein „Packende“, um entsprechende Belastungen abzuwehren. In der Folge sehen sich die Kommunen – z.B. im Bereich der Sozialausgaben – weitgehend schutzlos mit dynamisch ansteigenden Ausgabebelastungen konfrontiert, die die Kommunalhaushalte belasten.

Dieses Dilemma hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz erkannt. Da es strukturelle Unterschiede zwischen Land und Kommunen gebe, so das Gericht, könne der Grundsatz der Verteilungssymmetrie „aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit“ durch verfassungsrechtlich gebotene Wertungen überlagert werden: So habe das Land bislang nicht nur größere rechtliche Möglichkeiten gehabt, Ausgabenerhöhungen über Kredite zu finanzieren, sondern es verfüge auch über größere haushaltspolitische Flexibilität und sei vergleichsweise weniger fremdbestimmt als die Kommunen, deren Leistungserbringung maßgeblich durch die Erfüllung staatlich vorgegebener Aufgaben und Standards geprägt werde. Wertende Einschränkungen seien daher geboten, wenn

- es trotz einer finanziellen Notlage der Kommunen keinen angemessenen Sparwillen des Landes gebe, oder
- erhebliche finanzielle Schwierigkeiten der Kommunen vorlägen, die maßgeblich auf eine signifikant hohe und von den Kommunen selbst nur begrenzt beeinflussbare Kostenbelastung aus staatlich zugewiesenen Aufgaben zurückzuführen seien.

Das Land als Anwalt der Kommunen auf Bundesebene

Die Begründung dieser zweiten Fallkonstellation lässt aufhorchen: Eine solche Einschränkung – so die Koblenzer Richter – sei notwendig, um für das Land einen hinreichenden Anreiz zu setzen, bei bundesrechtlich zugewiesenen Aufgaben im Sinne seiner Kommunen auf Bundesebene von seinen politischen Mitwirkungsrechten Gebrauch zu machen.

Das Land könne dem auch nicht mit Erfolg entgegenhalten, dass entsprechende Aufgaben – beispielsweise im Bereich der sozialen Sicherung – ganz überwiegend aus Bundes- und nicht aus Landesgesetzen herrührten. Im zweistufigen Aufbau des grundgesetzlichen Bundesstaates seien die Kommunen nun mal Teile der Länder. Sie unterhielten grundsätzlich keine Rechtsbeziehungen zum Bund. Die Kommunen seien daher zur Sicherung ihrer finanziellen Grundlagen auf den Finanzausstattungsanspruch aus der Landesverfassung angewiesen. Das Land sei daher verpflichtet, die finanziellen Belange seiner Kommunen auf Bundesebene als eigene zu wahren und durchzusetzen und trage daher eine „Mitverantwortung“ für die Finanzierung der signifikant hohen Sozialausgaben und der hieraus folgenden finanziellen Schieflage der Kommunen.

Spätestens ab 2014 muss Rheinland-Pfalz nun den kommunalen Finanzausgleich neu regeln und einen spürbaren Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise leisten. Dieser Beitrag, so das Gericht vorsorglich, werde auch nicht durch die Beteiligung des Landes an dem in Rheinland-Pfalz neu aufgelegten kommunalen Entschuldungsfonds abgegolten. Hier gehe es, so die Richter, bestimmungsgemäß nur um die (teilweise) Entlastung der Kommunen von alten, aufgelaufenen Kassenkrediten und damit lediglich um eine „Nachsorge“.

Das Land als „Ausfallbürge“

Diese klaren Worte bestätigen die Rechtsauffassung des Städtetages Nordrhein-Westfalen. Dieser hatte schon in der Vergangenheit mehrfach betont, dass sich das Land Nordrhein-Westfalen nicht unter Verweis auf vorrangig bundesgesetzlich geregelte Aufgaben exkulpieren und seiner Finanzierungsverantwortung entziehen kann.

Dabei ist es unerheblich, ob das Land im Bundesrat den finanziellen Belastungen zugestimmt hat oder nicht. Das Land ist im kommunalen Finanzausgleich vielmehr „Ausfallbürge“ – eben auch bei bundesgesetzlich veranlassten Aufgaben. Diese Rechtsfolge entspricht nicht nur den Gestaltungs- und Mitwirkungsbefugnissen des Landes auf Bundesebene, sondern auch dem von kommunaler Seite immer wieder betonten Anspruch auf eine kommunale Mindestfinanzausstattung. Sofern der Finanzausstattungsanspruch der Kommunen nicht leerlaufen soll, muss er gerade auch in denjenigen Fällen einen effektiven Schutz gewährleisten, in denen mehrere Verursachungsbeiträge (des Bundes und des Landes) für die unzureichende Finanzausstattung verantwortlich sind. Im gesamtwirtschaftlichen Gefüge der öffentlichen Haushalte

sind anderenfalls die Kommunen die Leidtragenden, wenn Bund und Land sich gegenseitig die Finanzierungsverantwortung zuschieben.

Dies ist umgekehrt kein „Freibrief“ für den Bund. Die Mitverantwortung des Landes als eine Art „Ausfallbürge“ tritt vielmehr neben die des Bundes. Das Gericht sieht allerdings vorrangig die Länder in der Pflicht, die bestehende Finanzierungsverantwortung des Bundes für die von ihm geschaffenen finanziellen Belastungen der Kommunen auf Bundesebene geltend zu machen und entsprechende finanzielle Entlastungen einzufordern.

Auch die Kommunen dürfen, so das Koblenzer Urteil, die Hände nicht in den Schoß legen. Im Gegenzug für den vom Land geforderten Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise könne die Kommunalaufsicht verlangen, dass auch die Kommunen ihre Kräfte größtmöglich anspannen.

Was heißt das für NRW?

Gleichwohl muss – mit Blick auf Nordrhein-Westfalen – vor übermäßiger Euphorie gewarnt werden. Ob und inwieweit der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen das jüngste Urteil seiner Koblenzer Kollegen kurzfristig auf den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich übertragen wird, ist offen und muss mit einer gehörigen Portion Skepsis betrachtet werden:

In seinem letzten einschlägigen Urteil vom 19. Juli 2011 hat das Münsteraner Gericht eine deutlich restriktivere Rechtsprechungslinie als die Koblenzer Richter verfolgt und ist den sich abzeichnenden Entwicklungen der rheinland-pfälzischen Rechtsprechung schon damals deutlich entgegengetreten. Anders als die rheinland-pfälzischen Richter hat der Verfassungsgerichtshof betont, dass das System der Gemeindefinanzierung „in hohem Maße komplex“ sei und dass das jeweilige Gemeindefinanzierungsgesetz in diesem Gesamtgefüge „nur einen Teilbereich der kommunalen Finanzausstattung“ regule. Wesentliche Regelungen zur Finanzausstattung der Gemeinden fänden sich auch in Vorschriften des Bundesrechts. Wegen dieser „Einbindung der Gemeinden in das gesamtwirtschaftliche Gefüge der öffentlichen Haushalte“ stehe der kommunale Finanzausgleich unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes.

Wichtige Hinweise zum Soziallastenansatz

Auch die weiteren Passagen des Urteils aus Koblenz rufen eine gewisse Genugtuung hervor. Konkret geht es um die Ausführungen, die das Koblenzer Gericht zur horizontalen Finanzver-

teilung auf der Basis des Soziallastenansatzes macht. Das Gericht betont – insoweit in Einklang mit dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen –, dass der Gesetzgeber eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht auch im Hinblick auf einmal getroffene finanzausgleichsrechtliche Entscheidungen habe und dass er das bestehende Finanzausgleichssystem regelmäßig kontrollieren und ggf. korrigieren müsse.

Diese Anforderungen sehen die Koblenzer Richter im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich wegen eines dort unzureichenden Soziallastenansatzes als verletzt an. Anders als in Nordrhein-Westfalen war dieser Ansatz in Rheinland-Pfalz bisher als ein Spitzenausgleich konzipiert, der sich bestimmungsgemäß nur zugunsten derjenigen Kommunen auswirken sollte, die eine überdurchschnittliche Belastung mit Sozialausgaben aufwiesen. Obwohl zwei ifo-Gutachten aus den Jahren 1998 und 2002 dies deutlich kritisiert und die Empfehlung ausgesprochen hatten, den Soziallastenansatz – wie in Nordrhein-Westfalen seit langem üblich – auf Indikatorbasis neu zu gestalten, hatte der rheinland-pfälzische Gesetzgeber nicht reagiert. Jetzt hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz die Notbremse gezogen.

Das bestärkt die Einschätzungen des Städtetages Nordrhein-Westfalen, der seit langem eine aktualisierte Gewichtung des Soziallastenansatzes im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich anmahnt. Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 müssen die noch ausstehenden Anpassungsschritte endlich folgen. Sie sind durch die vorzeitige Auflösung des Landtags allenfalls aufgeschoben, keinesfalls aufgehoben.

2. Gemeindefinanzierungsgesetz 2012: Neuer Anlauf nach der Wahl

Unmittelbar nach der Auflösung des Landtags am 14. März 2012 war die Verunsicherung in der kommunalen Landschaft über die Folgen der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode auf die Zuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz zunächst fast mit Händen greifbar.

Die Landtagsauflösung und die Folgen für das GFG

Traditionell wird der Gesetzentwurf für das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG), in dem die Grundlagen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs geregelt sind, zusammen mit dem Landeshaushalt verhandelt. Mit dem Scheitern des Landeshaushalts 2012 und der Auflösung des Landtags stand daher fest, dass es in absehbarer Zeit nicht zu einer Verabschiedung

eines GFG 2012 kommen würde. Sämtliche Gesetzentwürfe, die bis zur Auflösung des Landtags noch nicht abschließend beraten worden sind, unterfiel der sogenannten materiellen Diskontinuität, d.h. sie galten als erledigt und müssen nach der Neuwahl und dem Zusammentritt des neugewählten Landtags gegebenenfalls erneut in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden und alle Verfahrensschritte neu durchlaufen. Für den Gesetzentwurf für das GFG 2012 heißt das, dass er frühestens im Herbst/Winter 2012 verabschiedet werden könnte.

Diese Nachricht platzte in vielen Städten und Gemeinden in die laufenden Haushaltsberatungen. In vielen Stärkungspaktkommunen wird schließlich seit längerem intensiv über die Inhalte der Haushaltssanierungspläne beraten. Obwohl diese Beratungen ohnehin einen erheblichen Kraftakt für die Verwaltungen und die kommunalen Entscheidungsträger darstellen, schienen auf einmal – sozusagen als zusätzliche Herausforderung – auch noch die Planungsgrundlagen für die Haushaltspläne sowie die Haushaltssicherungs- und -sanierungskonzepte zur Maku- latur zu werden.

Einen Ausweg bot eine bis dahin weitgehend unbeachtete Ausführungsvorschrift des GFG 2011. Auf deren Grundlage konnten trotz Erledigung des Gesetzentwurfs auch weiterhin vierteljährliche Abschlagszahlungen auf der Basis der bekannten Proberechnungen ausgezahlt werden. Schon im Herbst 2011 hatte IT.NRW die ersten Modellrechnungen für das GFG 2012 vorgelegt und hierbei – gegenüber der Höhe und Struktur des GFG 2011 – durchaus entscheidende Veränderungen vorgenommen: Zum einen kommen – infolge von Steuermehreinnahmen – im GFG 2012 rund 500 Mio. Euro mehr zu Auszahlung also noch im Vorjahr. Zum anderen wurden bei der Verteilung der Finanzmittel die Veränderungen in Folge der Ergebnisse des ifo-Gutachtens umgesetzt.

Es versteht sich von selbst, dass diese Abschlagszahlungen unter dem Vorbehalt der endgültigen Regelungen im GFG 2012 stehen. Dieses muss nach der Neuwahl erneut in das parlamentarische Verfahren eingebracht, beraten und verabschiedet werden.

Gesetzentwurf zum GFG 2012: Ein Kompromisspaket

Nachdem es mit dem GFG 2011 darum ging, zentrale Grunddaten des bestehenden Finanzausgleichsystems an aktuelle statistische Daten anzupassen, steht beim GFG 2012 die Umsetzung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung in München (ifo) aus seinem

Gutachten zu „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ (ifo-Gutachten) auf der Tagesordnung.

Von Herbst 2008 bis Sommer 2010 hatte sich die sogenannte ifo-Kommission mit den einschlägigen Empfehlungen des Gutachtens befasst, diese bewertet und Ende Juni 2010 einen rund 460 Seiten starken Abschlussbericht vorgelegt. Eine zentrale Erkenntnis aus diesem Beratungsprozess war, dass die Gutachter das bestehende System im Grundsatz für sachgerecht und zielführend erachten und lediglich an einigen wenigen Stellen systematische Weiterentwicklungen empfehlen.

Diese Erkenntnis rief freilich nicht bei allen Seiten Begeisterungstürme hervor. Gerade die Vertreter des ländlichen Raums hatten sich im Vorfeld für massive Eingriffe und Verschiebungen der Finanzströme zugunsten kleinerer und ländlicher Kommunen ausgesprochen. Auf diesem Weg, so wohl die Hoffnung, würde man die notwendig gewordenen und mit der Grunddatenanpassung realisierten Umverteilungen teilweise wieder „zurückdrehen“ können. Und tatsächlich spricht der am Ende des intensiven und teilweise heftig geführten Diskussionsprozesses vorgelegte Gesetzentwurf für das GFG 2012 zum Teil diese Sprache. Die hier eingebauten Kompromisslinien zeigen, dass die Landesregierung tunlichst bemüht war, weitere Umverteilungsverluste der kleineren und ländlichen Gemeinden zu vermeiden bzw. zu beschränken – teilweise unter Vernachlässigung des eindeutigen Votums der ifo-Gutachter und der ifo-Kommission und in vielen Bereichen zulasten der großen und größeren Städte.

Änderungen im Schlüsselzuweisungssystem

Die zentralen Änderungen des Gesetzentwurfs beziehen sich auf die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen. 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 (z. B. dem Hauptansatz, dem Sozillastenansatz, 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 Verfü-

gung stehende Schlüsselmasse. Diese Verbindung wird durch den sogenannten Grundbetrag hergestellt.

- Ist die Finanzkraft einer Kommune höher als ihr Finanzbedarf, erhält sie keine Schlüsselzuweisungen. In diesem Fall spricht man von abundanten Kommunen.

Für die Verteilung von Schlüsselzuweisungen ist es daher von elementarer Bedeutung, anhand welcher Kriterien der lokale Bedarf, d.h. der Finanzbedarf, und die örtliche Finanzkraft ermittelt werden.

Ermittlung des gemeindlichen Finanzbedarfs

Bei der Ermittlung des lokalen Bedarfs arbeitet das Gemeindefinanzierungsgesetz mit verschiedenen Ansätzen: dem Hauptansatz, dem Soziallastenansatz, dem Schüleransatz und dem Zentralitätsansatz. Der (erledigte) Gesetzentwurf für das GFG 2012 sah darüber hinaus auch einen neu eingeführten und von städtischer Seite stark kritisierten Flächenansatz vor.

Hauptansatz und Demografiefaktor

Kernelement der Bedarfsmessung – auch in den Finanzausgleichsgesetzen der anderen Bundesländer – ist der sogenannte Hauptansatz. Er stellt zur Bedarfsberechnung auf die Einwohnerzahl einer Gemeinde ab, wobei die Einwohner der Gemeinden in Abhängigkeit von der Größe der Kommune gewichtet werden (sog. Hauptansatzstaffel): Einwohner in Kommunen mit bis zu 25 000 Einwohnern werden danach mit dem Faktor 1 gewichtet. Am anderen Ende der 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 Johannes Popitz, den „Urvater“ des kommunalen Finanzausgleichs. Schon dieser hatte nachgewiesen, dass der Zuschussbedarf je Einwohner mit der Größe einer Gemeinde steigt – 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 zeigt. Städtische Sonderlasten ergeben sich vielmehr aus den über Jahren gewachsenen und landespolitisch gewünschten Funktionen der Städte als Arbeits- und Versorgungszentren für die eigenen Einwohner und die des gesamten Umlandes. Dies

sind ballungsraumspezifische Aufgaben, aber auch zentralörtliche Aufgaben wie Bildungs- und Forschungseinrichtungen, Kunst- und Kultureinrichtungen etc. Das Instrument der Hauptansatzstaffel gewährleistet, dass trotz der zusätzlichen städtischen Aufgaben eine Gleichbehandlung aller Bürger im Land gewährleistet wird.

Zu Recht hat das ifo-Institut daher empfohlen, „an der Hauptansatzstaffel als Kernelement der Bedarfsbestimmung festzuhalten“. Dieser Empfehlung folgend sah der Gesetzentwurf zum GFG 2012 hier keine grundlegenden Änderungen vor. Lediglich die Hauptansatzstaffel sollte infolge der Ergebnisse jüngster Regressionsanalysen leicht verändert werden.

Strukturelle Änderungen waren hingegen bei der Ermittlung der Einwohnerzahl vorgesehen: Der hier erstmals eingeführte Demografiefaktor sollte in Gemeinden mit rückläufiger Einwohnerzahl eine Abfederung der Auswirkungen im Finanzausgleich bewirken. Damit sollte eine Empfehlung des ifo-Gutachtens und der ifo-Kommission umgesetzt werden. Beide hatten vorgeschlagen, 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 dadurch nur sukzessive und in abgeschwächter Form bemerkbar machen.

Soziallastenansatz

Der Soziallastenansatz im GFG stand und steht besonders im Fokus der politischen Aufmerksamkeit.

Angesichts der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und sozialpolitischer Änderungen war seit langem offensichtlich, dass die langjährige Gewichtung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich absolut unzureichend war. Jüngste Berechnungen hatten einen Erhebungsbedarf auf 17,76 Normeinwohner ergeben. Das GFG 2011 hatte jedoch zunächst nur einen ersten Anpassungsschritt von 3,9 auf 9,6 Normeinwohner je Bedarfsgemeinschaft vorgenommen. Zu Recht sah der Gesetzentwurf für ein GFG 2012 daher einen weiteren Anpassungsschritt vor. Hinsichtlich der Höhe wäre die vorgesehene Anhebung mit 15,3 Normeinwohner allerdings nach wie vor hinter den aktuellen Berechnungen zurück geblieben.

Neben dem Gewicht war auch der Indikator des Soziallastenansatzes immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen – ein Aspekt, der

ebenso wie die strittige Frage, ob der Soziallastenansatz im kreisangehörigen Raum richtigerweise bei den kreisangehörigen Gemeinden oder beim Kreis verortet wird, erneut gesondert untersucht werden soll (siehe S. 22 ff.).

Schüleransatz

Der Schüleransatz soll bei der Bedarfsbestimmung der Gemeinden deren besondere Belastungen als Schulträgerinnen berücksichtigen. Die ifo-Gutachter hatten sich dafür ausgesprochen, diesen Ansatz komplett neu zu fassen und zukünftig lediglich zwischen Ganztags- und Halbtagschülern zu differenzieren, deren Gewichtung aus dem gesamten Zuschussbedarf der Kommunen abgeleitet werden soll. Damit würde das Gewicht des Schüleransatzes zukünftig – ebenso wie das des Hauptansatzes oder des Soziallastenansatzes – regressionsanalytisch ermittelt werden.

Der Gesetzentwurf für das GFG 2012 hatte diesen Vorschlag aufgegriffen und damit eine einvernehmliche Empfehlung der ifo-Kommission umgesetzt. Bei zukünftigen Fortschreibungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes wird allerdings vertiefend die Frage zu untersuchen sein, ob und inwieweit besonderen Bedarfssituationen wie beispielsweise besonderen Schul- und Schulungsformen (z. B. der inklusiven Schulung) im GFG gesondert Rechnung zu tragen ist.

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 immer politisch gesetzt worden (0,15 Normeinwohner). Die für das GFG 2012 im Gesetzentwurf vorgesehene Ermittlung des Gewichts des Zentralitätsansatzes auf der Basis aktueller Rechenergebnisse war daher ein Novum. Modellrechnungen zeigen, dass es hierdurch zu deutlichen Verlusten des kreisfreien Raums insgesamt kommt. Das zeigt, dass der Zentralitätsansatz – entgegen seiner Bezeichnung – nicht allein die „Zentralität“ einer Kommune abbildet. Der Ansatz streut vielmehr höchst unterschiedlich: Städte und Gemeinden mit einem hohen Anteil von Transferleistungsempfängern an der Bevölkerung sind von der veränderten Gewichtung tendenziell negativ betroffen; umgekehrt profitieren jene Städte und Gemeinden, die einen hohen Anteil an sozialversicherungspflichtig Be-

schäftigten aufweisen. Teilweise kommt es zu gegenläufigen Effekten.

Im Ergebnis hat der Städtetag Nordrhein-Westfalen die Höhergewichtung mit der Maßgabe mitgetragen, dass dann auch beim Soziallastenansatz die seit langem erforderliche Anpassung der Gewichtung erfolgen muss.

Flächenansatz – ein falsches Signal

Erstmals für Nordrhein-Westfalen sah der Gesetzentwurf für das GFG 2012 einen Flächenansatz im kommunalen Finanzausgleichssystem vor.

Dieser vorrangig politisch begründete Paradigmenwechsel stößt auf die deutliche Ablehnung des Städtetages Nordrhein-Westfalen. Auch in der ifo-Kommission ist diese hochproblematische Neuerung strittig erörtert worden und schon im ifo-Gutachten klingen deutliche Zweifel an der Sachgerechtigkeit eines solchen Ansatzes an: 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“.

Die Einführung eines Flächenansatzes setzt auch völlig falsche Signale. Nicht zwangsläufig geht mit einem großen Gemeindegebiet eine kostenintensive Infrastruktur einher. Das ist vielmehr von der jeweiligen Siedlungsstruktur und den jeweiligen geografischen Verhältnissen abhängig. Warum sollte eine weitläufige Gemeinde, die bei großen Wald- und Landwirtschaftsflächen im Übrigen über eine kompakte Siedlungsstruktur verfügt, einen höheren Bedarf zuerkannt bekommen?

Die Folgen einer solchen Änderung wären gravierend, wie Modellrechnungen aus der ifo-Kommission zeigen. Danach erhalten nicht nur die kreisfreien Städte deutlich weniger Schlüsselzuweisungen, sondern es zählen auch 164 kreisangehörige Gemeinden zu den Verlierern. Der Flächenansatz würde deutliche Umverteilungen vorrangig zugunsten der Gemeinden mit weniger als 25 000 Einwohnern bewirken, obwohl gerade diese Gruppe im kommunalen Finanzausgleich schon heute privilegiert ist. Der Hauptansatz sieht schon für Gemeinden mit weniger als 25 000 Einwohnern einen Sockelwert vor; während dies früher erst bei weniger als 10 000 Einwohnern der Fall war. Großflächige Gemeinden werden darüber hinaus bei der Investitionspauschale begünstigt, die zu drei Zehnteln nach Fläche verteilt wird. Und bei der Schul- und Bildungspauschale und der Sportpauschale sind Sockelbeträge vorgesehen, die Zuweisungen unabhängig von der Größe der Gemeinde garantieren.

Die vorgesehene Änderung kann daher nur als ein politisches Signal an den ländlichen Raum verstanden werden, das dringend überdacht werden muss. Die großen und größere Städte wären demgegenüber doppelt abgestraft: Nach den im Gesetzentwurf zum GFG 2012 vorgesehenen Änderungen müssten sie nicht nur eine Deckelung der dringend notwendigen Anpassungen beim Soziallastenansatz hinnehmen, sondern es würden zu ihren Lasten weitere, zusätzliche Eingriffe in die Finanzausgleichsstruktur vorgenommen.

Sonderbedarfszuweisungen und Abmilderungshilfe

In die Kategorie der Maßnahmen, die im Kompromisspaket aus politischen Gründen zugunsten des ländlichen Raums vorgesehen waren, zählt – neben dem Flächenansatz – die Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisungen und eine zusätzliche einmalige Abmilderungshilfe.

Sonderbedarfszuweisungen sind spezielle Zuweisungen für Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen. Dahinter verbergen sich u.a. Zuweisungen an Kurorte, die Abwassergebührenhilfe sowie die Zuweisungen im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften. Es wäre überfällig und entsprach dem deutlichen Votum der ifo-Gutachter, die gemeindlichen Sonderzuweisungen abzuschaffen und mit den hierdurch freiwerdenden Mitteln die Finanzausstattung aller Gemeinden zu verbessern. Auch in der ifo-Kommission bestand weitgehender Konsens, dass diese Zuweisungen modifiziert und jedenfalls bei der Einführung eines Flächenansatzes generell abgeschafft werden sollen. Beim Hin- und Herrechnen hinter verschlossenen Türen schien der durch den Flächenansatz bewirkte strukturelle Eingriff in die Finanzausgleichssystematik allerdings als noch nicht weitgehend genug. Auf der Suche nach weiteren „Abmilderungen“ entschied sich die Politik kurzerhand, auch bei den Sonderbedarfszuweisungen die ifo-Empfehlungen zu ignorieren.

In den Reigen der politischen Zugeständnisse zugunsten der kleineren Kommunen gehört auch die sogenannte einmalige Abmilderungshilfe, die ausweislich des Gesetzentwurfs zum GFG 2012 rund 70 Mio. Euro betragen sollte. Auch wenn diese Hilfe nur einmalig gewährt werden soll, muss beachtet werden, dass – nach dem Gesetzentwurf für das GFG 2012 – im GFG-System schon jetzt zahlreiche strukturelle und langfristig wirkende Änderungen vorgesehen waren, mit denen die Umverteilungseffekte, die sich aus der

Aktualisierung der Grunddaten ergeben haben, zugunsten des kreisangehörigen Raums dauerhaft abgemildert werden würden. Dazu zählte neben der Einführung eines Flächenansatzes und der Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisungen auch die manuelle Deckelung des Soziallastenansatzes.

Chancengleichheit bei der Finanzkraftberechnung sicherstellen!

Trotz dieser diversen Zugeständnisse reißt die Umverteilungsdiskussion nicht ab. „Habe ich den Finger, nehme ich die ganze Hand!“ – unter dieses Motto können die weitergehenden Forderungen nach einer veränderten Finanzkraftberechnung getrost eingeordnet werden.

Neben dem Finanzbedarf spielt – wie oben gesehen (siehe Seite 18) – auch die Finanzkraft bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden eine wichtige Rolle. Hierbei ist die Steuerkraft von großer Bedeutung. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Gemeinden bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer das verfassungsrechtlich garantierte Recht haben, die Hebesätze im Wege einer autonomen Entscheidung festzulegen. Um zu verhindern, dass einzelne Kommunen ihre Steuerpflichtigen auf Kosten des kommunalen Finanzausgleichs „schonen“, stellt der kommunale Finanzausgleich daher nicht auf die tatsächlichen Realsteuerhebesätze (effektive Hebesätze) ab, sondern er greift auf einen für alle Gemeinden gleichermaßen geltenden fiktiven Hebesatz zurück.

Zu Recht sah der Gesetzentwurf zum GFG 2012 vor, dass entsprechend der langjährigen und bewährten Praxis mit landesweit einheitlichen fiktiven Hebesätzen gearbeitet wird. Das entspricht dem Votum des ifo-Gutachtens, der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, der ganz überwiegenden Praxis aller anderen Flächenländer und ist – last but not least – ein Gebot der Chancengleichheit. Die Behauptung, größere Städte seien generell in der Lage, höhere Hebesätze als kleine Gemeinden festzusetzen und müssten im Finanzausgleich durch differenzierte Hebesätze künstlich ärmer gerechnet werden, geht an der kommunalen Praxis vorbei. Kein Kommunalpolitiker erhöht aus purer Lust an der Freude seine Gewerbe- oder Grundsteuer. Gerade die Kommunalaufsicht drängt die großen und größeren Städte dazu, die Hebesätze ein um das andere Mal bis auf das Äußerste anzuspannen.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hält daher auch eine zwischenzeitlich in Aussicht gestellte erneute gutachterliche Untersuchung dieser Fra-

gestellungen (siehe S. 25) für nicht zielführend. Würde der kommunale Finanzausgleich mit unterschiedlichen Hebesätzen bei der Steuerkraftermittlung arbeiten, dann würde in die Hebesatzautonomie der Städte und Gemeinden massiv eingegriffen werden. Städte und Gemeinden, die ihre Hebesätze zu Konsolidierungszwecken erhöhen würden, würden „bestraft“ – eine erhebliche Ungleichbehandlung wäre die Folge! Wenn überhaupt, so mahnen die Gutachter im ifo-Institut ausdrücklich, dann 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.

Ausblick

Veränderungen der Verteilungsparameter zur Schaffung von mehr Verteilungsgerechtigkeit führen zwangsläufig zu Umverteilungen zwischen den Kommunen. Das hat seinen Grund darin, dass die für die Verteilung zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse insgesamt begrenzt ist. Bei der anstehenden erneuten Beratung des GFG 2012 werden diese Diskussionen daher möglicherweise neu aufflammen.

Angesichts der strukturellen Unterfinanzierung der gesamten kommunalen Familie ist es deshalb dringend erforderlich, die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs weiter zu erhöhen. Mit der Widereinbeziehung eines Vier-Siebtel-Anteils an der Grunderwerbsteuer und der Abschaffung der Befrachtung des Konsolidierungsbeitrags zugunsten des Landeshaushalts in Höhe von 166,2 Mio. Euro seit dem GFG 2010 wurden insoweit wegweisende erste Schritte unternommen. Die bestehende strukturelle Finanzierungslücke der kommunalen Ebene, die von Seiten der Finanzwissenschaftler Professor Lenk und Professor Junkernheinrich im Gutachten „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ zuletzt mit deutlich über 2,5 Mrd. Euro angegeben worden ist, ist damit aber nicht zu schließen.

Kein verfassungsrechtlich zulässiger Weg wäre es, angesichts der Knappheit der Finanzmittel auf jegliche Umverteilung und damit Aktualisierung des Systems zu verzichten. Der Verfassungsgerichtshof hat mehrfach betont, dass es – unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit – nicht genügt, wenn der Gesetzgeber „einmal festgesetzte Werte, Größenordnungen oder Prozentzahlen lediglich in den folgenden Gemeindefinanzierungsgesetzen fortschreibt, ohne sich erneut ihrer sachlichen Eignung zu verge-

wissern“. Angesichts der hochproblematischen Finanzlage der Kommunen nehmen die Anforderungen an ein bedarfsgerecht gestaltetes Finanzausgleichssystem im Gegenteil zu.

3. Fortsetzung folgt: Neues Gutachten zum Gemeindefinanzierungsgesetz

Wer meint, dass mit der Verabschiedung des GFG 2012 und den Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen das GFG 2011 mittelfristig ein „Licht am Ende des Tunnels“ der Finanzausgleichsdiskussionen sichtbar werden wird, der muss mit einer Enttäuschung rechnen. Zurzeit sieht es so aus, als würde sich in Kürze zum Stapel der ohnehin schon zahlreichen Gutachten (siehe Kasten S. 23) noch ein weiteres Gutachten gesellen und damit die nun seit 2008 geführte Finanzausgleichsdiskussion in eine nächste Runde gehen.

Um die intensiven Verteilungsdiskussionen zu versachlichen, hatte das Ministerium für Inneres und Kommunales Mitte 2011 signalisiert, zentrale Kritikpunkte des kommunalen Finanzausgleichs erneut gutachterlich untersuchen zu lassen. Hintergrund waren Kritikpunkte des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und des Städte- und Gemeindebunds Nordrhein-Westfalen, die sich an folgenden Aspekten des Finanzausgleichs entzündeten:

Indikator des Soziallastenansatzes

Mit Fug und Recht kann behauptet werden, dass der Soziallastenansatz im Zentrum der Auseinandersetzungen rund um das GFG 2011 und das GFG 2012 gestanden hat. Dabei ging es nicht nur um die Gewichtung, sondern auch um den Indikator selbst. Das Gemeindefinanzierungsgesetz stellt insoweit auf die „Zahl der Bedarfsgemeinschaften“ innerhalb einer Gemeinde ab, wobei die Gewichtung dieser Bedarfsgemeinschaft mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 bekanntermaßen erhöht worden ist (von 3,9 Normeinwohner auf 9,6 Normeinwohner) und insoweit weitere Aktualisierungsschritte ausstehen (siehe oben Seite 19). Da sich die Rechenergebnisse, die zur Erhöhung der Gewichtung geführt haben, nur schwer angreifen lassen, hat sich das Unbehagen gegenüber den hierdurch ausgelösten Umverteilungen zuletzt zunehmend auf die Frage des richtigen Indikators konzentriert.

Generell kann die Kritik dahingehend zusammengefasst werden, dass der Indikator von seinen Kritikern als zu einseitig angesehen wird, um die mannigfaltigen Belastungen der Städte und Gemeinden mit einer problematischen Sozial-

Aktuelle Gutachten zum Gemeindefinanzierungsgesetz

In der Diskussion um die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichsystems in Nordrhein-Westfalen gibt es – erwartungsgemäß – die unterschiedlichsten Bewertungen und Positionierungen. Neben den hier aus Platzgründen nicht aufgeführten Stellungnahmen von Sachverständigen sowie den diversen Positionspapieren u.a. der kommunalen Spitzenverbände, gibt es eine beeindruckende Fülle gutachterlicher Ausarbeitungen.

Das ifo-Gutachten und seine Vorgänger

Die zentralen Gutachten in der Diskussion um die Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs sind die hierzu von der Landesregierung ausgeschriebenen und vergebenen Gutachten:

- An erster Stelle ist das Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo) „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ zu nennen, das im Juni 2008 vorgelegt wurde. Eine Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts (ifo-Kommission), in der neben kommunalen Vertretern auch alle damals im Landtag vertretenen Fraktionen repräsentiert waren, hat sich zwei Jahre lang mit diesem Gutachten befasst und im Juni 2010 einen 460 Seiten starken Abschlussbericht vorgelegt.
- Da das Finanzausgleichssystem nach den Vorgaben der Verfassungsrechtsprechung in regelmäßigen Abständen zu überprüfen ist, sind auch die Vorgängergutachten des ifo-Gutachtens für das gegenwärtige Finanzausgleichssystem von großer Bedeutung: das Gutachten des ifo-Instituts „Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen“ von 1995 sowie das „Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen“ von 1987, erarbeitet von einer Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern.

Sonstige Gutachten von Beteiligten

Neben diesen grundlegenden Begutachtungen des Finanzausgleichsystems hat es diverse finanzwissenschaftliche Ausarbeitungen gegeben, die von Beteiligten und damit aus einer beson-

deren Betroffenheit und Interessensituation heraus beauftragt worden sind und die dementsprechend eingeordnet werden müssen. Dies sind u.a.:

- Gutachten im Auftrag des Landkreistages Nordrhein-Westfalen von Junkernheinrich/Micosatt „Kreise im Finanzausgleich der Länder“, 2011
- Gutachten im Auftrag des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen von Droege „Steuerkraftbestimmung und Staffelung fiktiver Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen“, 2011
- Gutachten zur Vorbereitung einer Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2011 im Auftrag von betroffenen Kommunen von Deubel „Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich? Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012“, 2011

Papierberge ändern nichts an Umverteilung!

Neben der Erkenntnis, dass die kommunalen Spitzenverbände, die Verantwortlichen in den Ministerien, die Entscheidungsträger und Letztverantwortlichen im Parlament und die Sachverständigen und Gutachter auf absehbare Zeit wohl nicht arbeitslos werden, ist nach alledem festzuhalten:

Es gibt ein breites Spektrum von methodischen Ansätzen und praktischen Umsetzungsvorschlägen, von Argumenten und Alternativmodellen. Je nach Ausgestaltung führen die Modelle mal zu Umverteilungsgewinnen der einen kommunalen Gruppe, mal zu Gewinnen der anderen Gruppe.

In jedem Fall kommt es aber zu Umverteilungen. Das ist dem System des Finanzausgleichs immanent, so lange der Landesgesetzgeber nicht gleichzeitig die Finanzausgleichsmasse deutlich aufstockt und damit die Finanzausstattung der kommunalen Ebene insgesamt verbessert. Die Diskussion um die gerechte Gestaltung der Verteilungskriterien darf von dieser zentralen Forderung nicht ablenken!

struktur ausreichend abzubilden. Jenseits dieser eher allgemein gehaltenen Kritik fehlte es aber an belastbaren Vorschlägen, wie ein alternativer Indikator oder ein sogenannter Mischindikator, der an unterschiedlichen Punkten anknüpfen könnte, konkret aussehen soll. Der Städtetag hatte sich daher wiederholt dagegen verwehrt, den – auch vom ifo-Institut untersuchten und befürworteten – Indikator des Soziallastenansatzes ohne erneute und belastbare neutrale finanzwissenschaftliche Untersuchung auszutauschen. Es bleibt abzuwarten, ob das angekündigte Gutachten hierzu neue Antworten enthalten wird.

Aufteilung der Schlüsselmassen

Für die Höhe der kommunal-individuellen Zuweisungen spielt – neben Finanzbedarf und Finanzkraft (s. oben S. 16) – die Aufteilung der Schlüsselmasse eine zentrale Rolle. Im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich werden die Kommunen bei den Schlüsselzuweisungen nicht alle „in einen Topf“ geworfen, sondern die für die Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehende Finanzmasse, die sogenannte Schlüsselmasse, wird nochmals unterteilt in

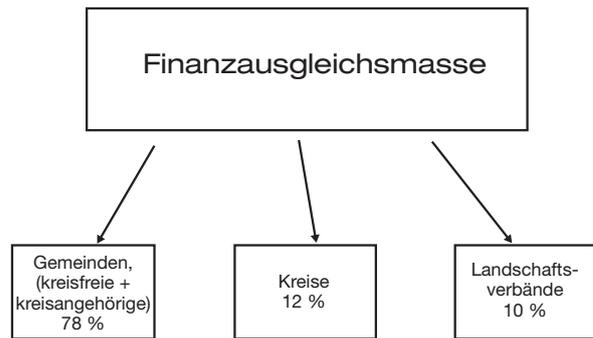
- eine gemeindliche Schlüsselmasse für die kreisangehörigen und kreisfreien Städte und Gemeinden,
- eine Kreisschlüsselmasse für die Kreise und
- eine Landschaftsverbands-Schlüsselmasse für die Landschaftsverbände.

Seit über 30 Jahren ist dieses Aufteilungsverhältnis zwischen diesen Teilschlüsselmassen im Wesentlichen unverändert. Es beträgt rund 78 % für Gemeinden, rund 12 % für Kreise und rund 10 % für Landschaftsverbände (siehe Übersicht 6). Aktualisierungen erschienen hier nicht notwendig, da die Kreise und Landschaftsverbände – so die Überlegung – über die Umlage ohnehin auch von den gemeindlichen Zuweisungen „mitprofitieren“. Angesichts steigender Umlagesätze war diese Aufteilung den Kreisen allerdings ein Dorn im Auge.

Im Frühjahr 2011 legte der Landkreistag NRW daher ein Gutachten „Kreise im Finanzausgleich“ vor, welches empfahl, den Soziallastenansatz von den kreisangehörigen Gemeinden auf die Kreise zu verlagern und die Schlüsselmasse der Kreise zu erhöhen. Parallel, so die Beteuerungen der Kreisvertreter, würden die Umlagen der kreisangehörigen Gemeinden entsprechend sinken.

Jenseits der Frage, ob und inwieweit ein solches Szenario, das bei den Vertretern kreisangehöriger Gemeinden eher Erheiterung und große Skepsis ausgelöst hat, realistisch ist, hätte die

Übersicht 6



Umsetzung dieser Empfehlung grundlegende Veränderungen für das kommunale Finanzausgleichssystem zur Folge. Durch entsprechende Änderungen würde das System in weit größerem Maße „umgekrempelt“, als dies mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 oder 2012 in Rede stand bzw. steht. Die langwierige Diskussion allein um das ifo-Gutachten zeigt, dass solche Fragen gründlich erörtert werden müssen. Ohne konkrete Folgeabschätzungen, die mit Quantifizierungen hinterlegt sind, können solche Vorschläge daher nicht ernsthaft erörtert werden.

Bei der Diskussion um die Aufteilung der Schlüsselmassen muss außerdem berücksichtigt werden, dass Umlageverbände, wie Kreise und Landschaftsverbände, ein Haushaltsdefizit über die Umlagen ausgleichen können. Größere Vorhaben, die die Haushalte belasten, werden deshalb durch die Umlagezahler nicht selten kritisch hinterfragt. Auch Finanzwissenschaftler fürchten, dass diese Rückkoppelung bei einer Zunahme der direkten Finanzaufweisungen an die Kreise und Landschaftsverbände abnehmen könnte. Nun sind die in diesen Gremien geführten Diskussionen sicher kein Selbstwert, allerdings muss kritisch gefragt werden, ob entsprechende Diskussionen und der dadurch ausgelöste Handlungsdruck nicht für den Konsolidierungskurs der Umlageverbände hilfreich waren und sind.

Darüber hinaus hätte ein solcher Vorschlag erhebliche Auswirkungen auf das System der Umlage als Solidarsystem. Von direkten Zuweisungen an die Umlageverbände würden diejenigen Städte und Gemeinden besonders profitieren, die besonders viel Umlage zahlen, das sind tendenziell die finanzstärkeren Kommunen. Und schließlich ist es eine Illusion zu glauben, dass kreisangehörige Gemeinden generell keinerlei Sozialausgaben zu tragen hätten. Eine schwierige Sozialstruktur schlägt sich nicht ausschließlich in Transferleistungen nieder, sondern sie zeigt sich auch in Gestalt von Mindereinnahmen in den Gebührenhaushalten, bei präventiven Ausgaben im Bereich der Jugendhilfe und

frühkindlichen Bildung – um nur einige wenige Beispiele zu nennen.

Zankapfel „Finanzkraft“

Und – wen wundert das – auch der Zankapfel der Finanzkraftberechnung soll im Gutachten erneut untersucht werden. Damit wird einer Bitte des Städte- und Gemeindebundes NRW entsprochen, der sich seit langem dafür ausspricht, große und größere Städte durch unterschiedlich hohe (differenzierte) fiktive Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich „reicher“ und kleine Kommunen „ärmer“ zu rechnen.

Um die Chancengleichheit aller Gemeinden zu gewährleisten, arbeitet Nordrhein-Westfalen demgegenüber bislang – wie im Übrigen die ganz überwiegende Mehrheit der Bundesländer – zu Recht mit einheitlichen fiktiven Hebesätzen. Das ifo-Gutachten hat diese Praxis ausdrücklich bestätigt und differenzierten fiktiven Hebesätzen bei der Finanzkraftberechnung eine deutliche Absage erteilt.

Schon im Vorgänger-Gutachten von 1995 heißt es klipp und klar, dass es keine positive Korrelation von Standortqualität und Gemeindegröße gebe, die eine solche Differenzierung rechtfertigen könne. So werde beispielsweise die bessere Verkehrsanbindung der Städte oft durch innerstädtische Transporthemmnisse oder Flächenmangel für Betriebserweiterungen kompensiert. Häufig seien vielmehr Ansiedlungen im Speckgürtel großer Städte attraktiv, da hier der höhere Wohnwert, den das Umland zu bieten habe, mit den seitens der Kernstädte vorgehaltenen Kulturangeboten kombiniert werden könne.

Sogar ein vom Städte- und Gemeindebund NRW selbst in Auftrag gegebenes Gutachten von Professor Dröge „Steuerkraftbestimmung und Stafelung fiktiver Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich“ kommt zu dem Schluss, dass sich das ifo-Gutachten mit der deutlichen Ablehnung von differenzierten Hebesätzen „im finanzwissenschaftlichen Meinungsspektrum der Mehrheit“³ angeschlossen habe.

Gleichwohl soll diese Frage nun also zum wiederholten Mal auf den Prüfstand. Die Vertreter kleinerer und ländlicher Kommunen erhoffen sich hiervon Umverteilungsgewinne im kommunalen Finanzausgleich, die – Berechnungen im Rahmen der ifo-Kommission zufolge – mit rund 200 Mio. Euro zulasten der kreisfreien Städte angegeben werden.

³ Hervorhebung durch Verfasserin.

Gutachtenauftrag und weiteres Verfahren

Sofern die Landesregierung mit der Zusage eines weiteren Gutachtens eine Versachlichung und Befriedung sowie eine erleichterte Mehrheitsfindung beim GFG 2012 bezweckt haben sollte, wurde dieses Ziel bisher verfehlt. Gleichwohl soll das Gutachten schnellstmöglich beauftragt werden.

Der Städtetag NRW hat sich sehr deutlich dafür ausgesprochen, dass hierbei zwingend die Folgewirkungen einzelner Änderungen auf das Gesamtsystem beachtet werden müssen. Es wäre nicht hinnehmbar, wenn einzelne Aspekte isoliert „herausgepickt“ würden und damit das im Gesetzentwurf zum GFG 2012 enthaltene „Gesamt- und Kompromisspaket“ einseitig aufgeschnürt würde.

Der in Rede stehende Auftragstext enthält nunmehr u.a. die vier folgenden zentralen Fragestellungen:

1. Gewährleisten die derzeitigen Teilschlüsselmassen nach Differenzierung und Dotierung eine sach- und bedarfsgerechte Aufteilung der Schlüsselzuweisungen?
2. Erklärt die Methode der Regressionsanalyse die Bedarfe auf den jeweiligen Ebenen der Teilschlüsselmassen hinreichend?
3. Erklären die derzeitigen Bedarfsindikatoren und die sich aus diesen ableitenden Bedarfsansätze sowie die Berechnungsmethodik der Gewichtungsfaktoren die Bedarfe auf den jeweiligen Ebenen der Teilschlüsselmassen?
4. Sind die Methoden der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl unter Verwendung jeweils einheitlicher fiktiver Realsteuerhebesätze und der Umlagekraftmesszahlen geeignet, eine interkommunal bedarfsgerechte Verteilung der Teilschlüsselmassen zu gewährleisten?

Ausdrücklich ist vorgesehen, dass auch Folgewirkungen von Änderungen in der Systematik zu berücksichtigen und zu untersuchen sind.

Wann der Gutachtenauftrag konkret vergeben werden wird, ist nach dem Scheitern des Landeshaushalts 2012 offen. In der vorläufigen Haushaltsführung darf das Land nur solche Ausgaben tätigen, zu denen es rechtlich verpflichtet ist oder die zwingend unabweisbar sind. Auch bei einer sehr zügigen Vergabe könnten die Empfehlungen frühestens für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 relevant werden. Für eine Fortsetzung der Finanzausgleichsdebatte ist in jedem Fall gesorgt.

III. Kommunalfinanzen NRW: Schwerpunkte und Perspektiven

1. Stärkungspakt Stadtfinanzen

Am 8. Dezember 2011 ist im Landtag Nordrhein-Westfalen das Stärkungspaktgesetz verabschiedet worden und wenige Tage später rückwirkend zum 1. Dezember 2011 in Kraft getreten. Damit ist ein zentrales Gesetzgebungsvorhaben abgeschlossen worden, das bis zuletzt im nordrhein-westfälischen Landtag und auch innerhalb der kommunalen Familie hoch kontrovers diskutiert worden ist und nach wie vor die Gemüter erhitzt.

Zweistufige Hilfe

Hinter diesem sog. Stärkungspakt Stadtfinanzen stehen Hilfen in Höhe von insgesamt 660 Mio. Euro, die an Kommunen mit einer besonders problematischen Haushalts- und Finanzlage ausbezahlt werden sollen. Damit hat das Land seine Verantwortung für die Kommunen und damit das bündische Prinzip unterstrichen und ein deutliches Signal an die Bankenwelt gesendet. Dabei hat sich der Gesetzgeber nach langem Ringen für eine zweistufige Lösung entschieden:

- In einer ersten Stufe erhalten diejenigen Gemeinden Konsolidierungshilfen, „aus deren Haushaltssatzung mit ihren Anlagen für das Jahr 2010 sich im Jahr 2010 oder in der mittelfristigen Ergebnisplanung für die Jahre 2011 bis 2013 eine Überschuldungssituation ergibt“. Die Teilnahme ist für die betreffenden Gemeinden (siehe Kasten, S. 26) in diesem Fall zwingend.
- In einer zweiten Stufe können solche Gemeinden auf Antrag, d.h. freiwillig, teilnehmen, „deren Haushaltsdaten des Jahres 2010 den

Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 erwarten lassen“. Bis zum entscheidenden Stichtag am 31. März 2012 sind bei den zuständigen Bezirksregierungen 31 Anträge von Städten und Gemeinden eingegangen (siehe Kasten, S. 27). Ob alle betreffenden Städte und Gemeinden Hilfen erhalten werden, war zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch offen.

Bis zum 30. Juni müssen die Gemeinden der Stufe 1 nun einen vom Rat beschlossenen Haushaltssanierungsplan bei der Bezirksregierung vorlegen. Für die Gemeinden der Stufe 2 endet diese Frist am 30. September. Mit Hochdruck wird daher in den betreffenden Gemeinden über die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen beraten und manche weitere schmerzliche Kürzung beschlossen werden.

Aber nicht nur in diesen Städten und Gemeinden steht der Stärkungspakt zurzeit ganz oben auf der Tagesordnung. Betroffen ist auch der große Kreis der übrigen Kommunen. Während die Entscheidungsträger in der einen oder anderen Kommune erleichtert sind, nicht zum Kreis der Kommunen der Hilfeempfänger zu zählen, weil sie hiervon noch strengere Vorgaben der Kommunalaufsicht und eine verstärkte Beobachtung durch die Kreditwirtschaft befürchten, macht sich in vielen anderen Kommunen große Ernüchterung und Enttäuschung breit. Es ist nämlich keinesfalls so, dass sich die Probleme der kommunalen Finanzausstattung allein auf den Kreis dieser knapp 70 Kommunen konzentrieren würden. Die Zahlen sprechen vielmehr eine andere Sprache.

Stärkungspakt Stadtfinanzen – Stufe 1: Wer ist dabei?

Folgende Städte und Gemeinden werden zwingend an der Stufe 1 des Stärkungspaktes teilnehmen (pflichtige Teilnahme):

Aldenhoven	Duisburg	Menden	Porta Westfalica	Übach-Palenberg
Altena	Hagen	Minden	Remscheid	Waltrop
Arnsberg	Hamm	Nachrodt-	Schwelm	Welper
Bergneustadt	Hattingen	Wiblingwerde	Schwerte	Werl
Castrop-Rauxel	Kürten	Nideggen	Selm	Witten
Datteln	Marienheide	Oberhausen	Sprockhövel	Wuppertal
Dorsten	Marl	Oer-Erkenschwick	Stolberg	Würselen

Stärkungspakt Stadtfinanzen – Stufe 2: Wer möchte rein?

Für eine Teilnahme bedarf es eines Antrags der betreffenden Kommune (freiwillige Teilnahme), der von der Kommunalaufsicht positiv beschieden werden muss. Einen Antrag auf Teilnahme an der Stufe 2 haben gestellt:

Bönen	Gummersbach	Lindlar	Mülheim an der Ruhr	Recklinghausen
Bottrop	Haltern am See	Löhne		Rösrath
Burscheid	Halver	Marsberg	Neunkirchen-Seelscheid	Solingen
Engelskirchen	Herne	Moers	Nörvenich	Velbert
Essen	Herten	Mönchengladbach	Nümbrecht	Werdohl
Gelsenkirchen	Korschenbroich	Monschau	Overath	Windeck
Gladbeck	Leverkusen			

Hilfen waren und sind überfällig!

Die strukturelle Unterfinanzierung der gesamten kommunalen Ebene findet ihren Ausdruck in dynamisch steigenden Krediten zur Liquiditätssicherung, einer zunehmenden Anzahl von überschuldeten oder von Überschuldung bedrohten Kommunen sowie einer Vielzahl von Kommunen in der Haushaltssicherung und im Nothaushaltsrecht.

Die Kassenkreditbestände der nordrhein-westfälischen Kommunen belaufen sich (Stand: 31.12. 2011) auf über 20 Mrd. Euro. Dabei sind Liquiditätssicherungskredite (bisher Kassenkredite) haushaltsrechtlich eigentlich ausschließlich dazu gedacht, unterjährige Liquiditätsschwankungen auszugleichen und werden daher auch bisweilen als kommunale Dispositionskredite bezeichnet. Anders als bei den Investitionskrediten steht ihnen als „Gegenwert“ keine Investition in Gestalt kommunalen Vermögens gegenüber. Durch die ständige Inanspruchnahme von Liquiditätssicherungskrediten wird vielmehr eine permanente Vorfinanzierung späterer Einnahmen erreicht. Die Folge sind erhebliche (Vor-) Belastungen der künftigen Haushaltswirtschaft: Allein die Zinsbelastungen, die für diese Kredite anfallen, stellen – angesichts des gegenwärtig historisch niedrigen Zinsniveaus – ein enormes Sprengpotential für die künftige Haushalts- und Finanzwirtschaft dar. Neben Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen, die von den kommunalen Spitzenverbänden seit langem eingefordert werden, war und ist daher auch die Begrenzung von Zinsrisiken eine wichtige Zukunftsaufgabe (siehe Kasten, S. 28).

Die flächendeckenden Probleme der Kommunalfinanzen sind in der Landespolitik seit langem bekannt. Schon aus Anlass der bilanziellen Überschuldung der Stadt Oberhausen, die es

als erste nordrhein-westfälische Kommune traf, hatte der Städtetag Nordrhein-Westfalen Ende 2008 zusammen mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden daher im Landtag einen Konsolidierungspakt gefordert. Aber erst kurz vor der Landtagswahl im Frühjahr 2010 gab es – mit der Zusage des damaligen Finanzministers Dr. Linssen – erste positive Signale.

Endgültig in den politischen Fokus rückte das Thema aber erst mit den Entwicklungen rund um die Finanz- und Bankenkrise und die Staatsschuldenkrise in Europa. Auch in der breiten Öffentlichkeit existierte nun ein großes Bewusstsein für die Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte im Interesse des öffentlichen Gemeinwesens und damit der Bürgerinnen und Bürger. Gleichzeitig gab es Presseberichte, in denen deutsche Städte und Gemeinden mit Griechenland verglichen wurden und Zeitungen darüber berichteten, dass einzelne Banken den Kommunen den „Geldhahn“ zudrehen. Auch wenn die nordrhein-westfälischen Kommunen von griechischen Verhältnissen tatsächlich weit entfernt sind, gab es angesichts dieser deutlichen Signale im nordrhein-westfälischen Parlament schließlich einen parteiübergreifenden Konsens, dass Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen nicht nur eine wohlfeile Forderung der kommunalen Spitzenverbände, sondern eine zwingende Notwendigkeit sind.

Gutachten „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“

Nachdem am 8. März 2011 das lang erwartete Gutachten der Finanzwissenschaftler Professor Dr. Martin Junkernheinrich von der Technischen Universität Kaiserslautern und Professor Dr. Thomas Lenk von der Universität Leipzig zum „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ vorgelegt worden war, erlebten die Gespräche über den Zuschnitt und die genaue Konzeption der

dringend notwendigen Hilfen eine Hochphase. Dabei verbreitete sich allerdings sehr schnell auch Ernüchterung: Die auf der Bundesebene bei den Kosten der Grundsicherung erreichte Entlastung der Kommunen – das zeichnete sich relativ bald ab – würde weder hinsichtlich des Entlastungszeitpunktes noch hinsichtlich der Entlastungshöhe ausreichen, um den von den Gutachtern vorgeschlagenen Entschuldungs- und Konsolidierungskurs für alle nordrhein-westfälischen Kommunen einschlagen zu können.

Zinsfestschreibung: Wichtig, aber kein Allheilmittel

Angesichts der Anfang 2011 eingetretenen Zinswende hat die Kommunalaufsicht die Möglichkeiten, auch die eigentlich auf eine kurze Laufzeit angelegten Liquiditätssicherungskredite längerfristig festzuschreiben, durch Änderungsbeschluss vom 6. Mai 2011 noch einmal deutlich erweitert: Für die Hälfte des Gesamtbestandes der Liquiditätssicherungskredite darf eine Gemeinde danach Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren vorsehen. Für ein weiteres Viertel dürfen Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von maximal fünf Jahren getroffen werden.

Diese Möglichkeiten werden inzwischen von vielen Kommunen genutzt. Kurz- bis mittelfristig führt eine längerfristige Zinsfestschreibung zunächst zu höheren Zinsbelastungen, da die erwartete zukünftige Zinsentwicklung und das Zinsänderungsrisiko von der Kreditwirtschaft eingepreist werden. Gegenüber den gegenwärtig niedrigen Zinsen bedeutet dies zwangsläufig Zinsaufschläge mit entsprechend höheren Zinsbelastungen für die kommunalen Haushalte.

Gleichwohl sind Zinsfestschreibungen ein wichtiges Mittel. Im Gegenzug erhält die Kommune nämlich Sicherheit über die in zukünftigen Haushaltsjahren zu erwirtschaftenden Zinsbelastungen. Auf diesem Weg können Zinsfestschreibungen bestehende Zinsänderungsrisiken begrenzen und die Symptome der hohen Kommunalverschuldung etwas abmildern. Die eigentlichen Ursachen der kommunalen Finanzmisere werden hierdurch aber leider nicht beseitigt.

Mit dem im Landeshaushalt reservierten Betrag in Höhe von 350 Mio. Euro Landesmitteln würde sich die in der finanzwissenschaftlichen Expertise mit rund 2,85 Mrd. Euro bezifferte strukturelle Finanzierungslücke der nordrhein-westfälischen Kommunen nicht schließen lassen. Um den Kommunen angesichts dieser beschränkten Gesamtsumme nicht lediglich „einen Tropfen auf den heißen Stein“ bereitzustellen, entschloss sich die Landesregierung sehr bald, die in Aussicht gestellten Landeshilfen zunächst auf einen kleineren Kreis der Kommunen zu konzentrieren und damit die dringlichsten Fälle zu lösen.

Wie aber sollte angesichts der strukturellen Unterfinanzierung der gesamten Familie eine belastbare und sachgerechte Auswahl getroffen werden? Vor dem Hintergrund der flächendeckend schwierigen Haushaltssituation der Kommunen lag es in der Natur der Sache, dass diese Auswahlkriterien nicht im allgemeinen Konsens stehen konnten. Umgekehrt galt: Je enger der Kreis der beteiligten Kommunen gezogen wurde, desto höher mussten die sachlichen und politischen Anforderungen an die Auswahlkriterien sein. Sie mussten sachgerecht und transparent sein und Fehlanreize und Manipulationen ausschließen.

Das Gutachten hatte gezeigt, dass verschiedene Indikatoren für eine Auswahlentscheidung herangezogen werden konnten und dass sie jeweils mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen verbunden waren. So hätte bei Heranziehung des Kriteriums „Höhe der Liquiditätssicherungskredite“ beispielsweise eine „Abschneidegrenze“ definiert werden müssen, da die ganz überwiegende Zahl der nordrhein-westfälischen Kommunen Liquiditätssicherungskredite aufweist. Auch war die Frage zu beantworten, ob und wenn ja, wie Vermögenswerte einer Kommune, die in ausgegliederten Bereichen (z. B. den Stadtwerken) vorhanden sind, und Konsolidierungsmaßnahmen der Vergangenheit (z. B. der Verkauf von sogenanntem „Tafelsilber“) berücksichtigt werden können. Es verwundert daher nicht, dass die Indikatoren für den Zugang und die Verteilung der Hilfen innerhalb der kommunalen Familie intensiv und teilweise hochkontrovers erörtert worden sind und werden.

Eingetretene oder drohende bilanzielle Überschuldung

Im Ergebnis entschied sich die Landesregierung, an den Aspekt der bilanziellen Überschuldung als Ausdruck für eine in der Regel lang andauernde Schiefelage anzuknüpfen. Auch wenn die Besonderheiten der öffentlichen Vermögensrechnung diese Parallele eigentlich verbieten,

wird der Aspekt der finanziellen Überschuldung in der Diskussion um die Bonität von Kommunen immer wieder thematisiert. Auch die Vorschriften zum Haushaltsausgleich und zum Haushaltssicherungskonzept im kommunalen Haushaltsrecht knüpfen maßgeblich an die Entwicklung des kommunalen Eigenkapitals an. Das Stärkungspaktgesetz knüpft somit an einen haushaltsrechtlich vorgegebenen Begriff an.

Das heißt nicht, dass die Auswahl frei von Kritik ist. Nach wie vor sind nicht alle Eröffnungsbilanzen der Kommunen testiert und die Höhe des Vermögens ist teilweise von kommunal-individuellen Bewertungen abhängig. Und auch jenseits des jetzt gewählten Empfängerkreises bestehen erhebliche Belastungen durch hohe Liquiditätssicherungsbestände, massiven Eigenkapitalverzehr und hohe Deckungslücken im Ergebnishaushalt.

Hilfen aufstocken – kommunale Gleichbehandlung sicherstellen!

Ein zentrales Anliegen des Städtetages war und ist es daher, dass diese Hilfen in weiteren Schritten über die gegenwärtigen Ansätze hinaus deutlich aufgestockt werden, damit – entsprechend dem Grundsatz der interkommunalen Gleichbehandlung – Hilfen auch für diejenigen Kommunen nach vergleichbaren und sachgemessenen Kriterien offenstehen, die derzeit nicht in der Lage sind, den Haushaltsausgleich und die Liquiditätsversorgung aus eigener Kraft sicherzustellen. Die im Gesetz vorgesehene Evaluation darf nicht allein darauf beschränkt bleiben, ob weitere Kommunen aus im Programm nicht mehr benötigten Mitteln im Rahmen einer dritten Stufe einbezogen werden können.

Es gilt vielmehr, in weiteren Schritten alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die bestehenden Finanz- und Haushaltsprobleme der kommunalen Ebene insgesamt einer dauerhaften und nachhaltigen Lösung zuzuführen und um zu verhindern, dass vergleichbare Problemlagen an anderer Stelle erneut entstehen.

Es ist daher auch nicht akzeptabel, dass die mit der zweiten Stufe vorgenommene notwendige Ausweitung der Entschuldungs- und Konsolidierungshilfen allein aus kommunalen Komplimentärmitteln finanziert werden soll. Es ist nicht hinnehmbar, dass fehlende Finanzmittel des Bundes und des Landes im Wege der interkommunalen Solidarität aufgebracht werden sollen.

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 den verminderten Hartz IV-Sonderbedarfszuweisungen orientieren, abgeschöpft werden. Im GFG 2013 sollen zusätzlich 50 Mio. Euro, die dem kommunalen Anteil an der erhöhten Grunderwerbsteuer entsprechen, für den Stärkungspakt verwendet werden. Und ab dem GFG 2014 ist sodann eine weitere Befrachtung des GFG in Höhe von 195 Mio. Euro vorgesehen, die – so jedenfalls der ursprüngliche Gesetzentwurf – durch eine Abundanzumlage finanziert werden soll. Zwar wurde der Verweis auf die Abundanzumlage im Gesetzgebungsverfahren zunächst gestrichen, an der Befrachtung des Gemeindefinanzierungsgesetzes und damit einer Finanzierung aus kommunalem Geld hat der Gesetzentwurf aber festgehalten.

Obwohl die strukturellen Ursachen für die finanzielle Schieflage der kommunalen Haushalte vorrangig bei Bund und Land zu suchen sind, würde eine Problemlösung zu einem erheblichen Teil damit über interkommunale Umverteilungen versucht werden. Entsprechend heftig fallen zu Recht die Reaktionen derjenigen Kommunen aus, die die Hilfen zwar mitfinanzieren müssen, selbst aber keine Konsolidierungsperspektive aus dem Stärkungspaktgesetz erhalten werden. Hier besteht nach wie vor dringender Handlungsbedarf!

Offene Fragen: Neuberechnung der strukturellen Lücke

Auch die Umsetzung des Gesetzes wirft noch zahlreiche Fragen auf. So bedarf es u.a. einer Neuberechnung der im Gesetz ausgewiesenen sog. strukturellen Lücke der Empfängerkommunen. Die Höhe dieser Lücke ist für die Verteilung der Hilfen auf die Empfängerkommunen von entscheidender Bedeutung und damit ein zentraler Baustein des Gesetzes.

Rückblick: Das Gesetzgebungsverfahren

Dieses Verteilungskriterium fand erst kurz vor der abschließenden Lesung Eingang in das Gesetz. Bis dahin hatte der Gesetzentwurf noch einen anderen Parameter enthalten. Hintergrund für den Wechsel war, dass die ursprünglich vorgesehenen Daten – wie sich zwischenzeitlich herausgestellt hatte – kaum valide zu ermitteln waren. Der Gesetzgeber griff daher auf einen im frühen Stadium der Diskussion erörterten alternativen Parameter zurück: die sogenannte strukturelle Lücke, die von den Gutachtern für jede einzelne Kommune ermittelt worden war.

Schon die im Frühjahr 2011 zu diesem Gutachten geführte Diskussion hatte jedoch gezeigt, dass der Indikator der strukturellen Lücke alles an-

dere als kritikfrei war. Nach Verabschiedung des Gesetzes kamen diese Bedenken nunmehr vollumfänglich zum Tragen und es mehrten sich die Zweifel an der Belastbarkeit auch dieser Daten.

Fehlerhafte Daten: Folgewirkungen

Inzwischen steht fest, dass die Datenbestände einzelner Kommunen, die bei der Berechnung dieser Lücke herangezogen worden sind, infolge von Melde- und Erfassungsproblemen tatsächlich in nicht wenigen Fällen fehlerhaft sind. Sämtliche Daten der Empfängerkommunen sollen daher überprüft und erforderlichenfalls geändert werden. Da die Daten in einer Anlage zum Gesetz festgelegt sind, bedarf es dazu eines Gesetzgebungsverfahrens.

Das ist aber nicht nur für diejenigen Empfängerkommunen von Interesse, deren strukturelle Lücke falsch ausgewiesen wurde, sondern auch für die restlichen Empfängerkommunen. Da die Hilfstöpfe für die erste und zweite Stufe nach den Vorgaben des Gesetzes gedeckelt sind, können sich Umverteilungen ergeben – vereinfacht gesprochen: Führt die Nachberechnung zu einer größeren strukturellen Lücke und damit Bedürftigkeit der einen Kommune, erhalten die übrigen Kommunen weniger Geld. In der Stufe 2 kann dies sogar dazu führen, dass Kommunen möglicherweise aus dem Kreis der Empfängerkommunen herausfallen, denn hier muss die Kommunalaufsicht bei Überzeichnung des Programms eine Auswahlentscheidung treffen. Für die betreffenden Städte und Gemeinden bedeutet das eine erhebliche Planungsunsicherheit. Sie befürchten, dass ihre Sanierungspläne am Ende auf tönernen Füßen stehen, da die Hilfe nicht in der erwarteten Höhe oder gar nicht fließt.

Unbeschadet der generellen Kritik an der unzureichenden Höhe der Hilfen insgesamt und an der nicht akzeptablen kommunalen Komplementärfinanzierung steht daher für den Städtetag Nordrhein-Westfalen fest: Sofern etwaige Korrekturen zu Verschiebungen bei der interkommunalen Verteilung der Konsolidierungshilfen führen, darf dies nicht zu Lasten der übrigen Gemeinden gehen und Sanierungspläne dauerhaft entwerten. Das Land ist vielmehr in der Verpflichtung, interkommunale Verwerfungen bei der Verteilung der Konsolidierungshilfen erforderlichenfalls durch die Bereitstellung zusätzlicher Landesmittel zu verhindern, die Hilfen insgesamt aufzustocken und auf eine kommunale Komplementärfinanzierung – durch GFG-Befrachtung oder Abundanzumlage – generell zu verzichten.

Stufe 2: Wer kommt rein?

Noch steht nicht fest, ob die für die zweite Stufe reservierten 310 Mio. Euro ausreichen, um allen Kommunen, die dies beantragt haben, Hilfen in der zugesagten Höhe zukommen zu lassen. Das Gesetz sieht vor, dass das Land hier im Zweifel eine Auswahlentscheidung zu treffen hat und damit die Anzahl der Stufe-2-Kommunen von Anfang an begrenzt wird.

Bisher ist nicht bekannt, nach welchen Kriterien eine solche Entscheidung getroffen wird. Auch dies verstärkt die Unsicherheit in den betreffenden Kommunen. In der Begründung des Gesetzentwurfs findet sich dazu lediglich die Formulierung, dass die Bezirksregierungen nach pflichtgemäßen Ermessen entscheiden müssen, welche Gemeinden an dem Programm teilnehmen können. Als Entscheidungskriterium komme „insbesondere die Intensität der Haushaltsnotlage“ in Betracht. Anhand welcher Daten kann das aber beurteilt werden?

Um Fehlanreize zu vermeiden, stellt das Gesetz bei der Frage des generellen Zugangs zu Hilfen, also bei der Beurteilung der (zukünftigen) Überschuldungssituation, ausschließlich auf die Haushaltsdaten des Jahres 2010 ab. Das hat die Frage aufgeworfen, wie mit Fällen umgegangen werden soll, in denen es zwischenzeitlich im Zuge der tatsächlichen Entwicklung zu Verbesserungen oder Verschlechterungen gekommen ist. Während die Dinge für die Stufe 1 eindeutig sind – hier gibt es eine klare Stichtagsregelung – ist dies bei der Stufe 2 offener formuliert. Es ist also nicht auszuschließen, dass zwischenzeitliche Veränderungen der Haushaltssituation bei der Beurteilung der „Intensität der Haushaltsnotlage“ berücksichtigt werden.

Wie geht es weiter?

Zu allem Überfluss bleibt auch die vorzeitige Auflösung des Landtags nicht ohne Folgen für den Umsetzungsprozess. Zwar stellt das Gesetz eine spezialgesetzliche Ermächtigung und Verpflichtung zur Auszahlung der Hilfen auch ohne wirksamen Landeshaushalt dar, durch die vorzeitige Auflösung konnten allerdings zwei eng mit dem Stärkungspakt verzahnte Gesetzgebungsvorhaben nicht mehr rechtzeitig verabschiedet werden:

- das Stärkungspaktfondsgesetz und
- das Umlagengenehmigungsgesetz

Das Stärkungspaktfondsgesetz sollte die überjährige Verwaltung der Stärkungspakt-Mittel auch im kommunalen Interesse erleichtern. Und durch das Umlagengenehmigungsgesetz (siehe auch

Seite 35 ff.) sollte sichergestellt werden, dass auch die Landschaftsverbände und die Kreise dauerhaft dieselbe Spardisziplin wie Städte und Gemeinden üben und finanzielle Entlastungen – wie beispielsweise die schrittweise Übernahme der Grundsicherung durch den Bund – auch an die Umlagezahler weitergegeben werden.

In Sachen „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ stehen einer zukünftigen Landesregierung und dem neu gewählten Landtag daher noch zahlreiche Herausforderungen ins Haus. Über alledem darf nicht in Vergessenheit geraten, dass mit diesem Gesetz nur ein erster, wichtiger Schritt zur Problemlösung unternommen wurde – weitere müssen folgen.

2. Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes

Nur wenige Tage vor der Wahl, am 8. Mai 2012, hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen sein jüngstes Urteil zur Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes Nordrhein-Westfalen verkündet. Mit klaren Worten erklärten die Münsteraner Richter die Anfang 2010 verabschiedete Methodik des Einheitslastenabrechnungsgesetzes für verfassungswidrig und gaben damit einer Verfassungsbeschwerde von 91 Städten und Gemeinden statt.

Zum zweiten Mal musste sich der Verfassungsgerichtshof mit der Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes befassen – und zum zweiten Mal erhielten die Kommunen in zentralen Punkten Recht.

Zu den Hintergründen

Nach den Vorgaben des Gemeindefinanzreformgesetzes (GFRG), einem Bundesgesetz, werden die Kommunen an den einheitsbedingten Lasten des Landes Nordrhein-Westfalen 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 und Abrechnung ist in Nordrhein-Westfalen allerdings hoch umstritten. Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2006 hatte das Land 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 führte das Gericht weiter aus: „Für das Haushaltsjahr 2006 ergibt sich nach dem auf belastbares Datenmaterial gestützten Vortrag der Beschwerdeführerin, 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.“

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 der 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 belaste. Ohne die Deutsche Einheit wäre Nordrhein-Westfalen – so die Argumentation – schon seit langem Empfängerland im Finanzausgleich geworden.

Obwohl dieses Modell die Einheitslasten nicht nur deutlich überzeichnet, sondern gleichzeitig als Ewigkeitslasten langfristig und ohne Rücksicht auf die Zukunft der Gewerbesteuerumlage und den Solidarpakt II festschreibt, ließ sich das Land nicht mehr von dieser Idee abbringen: Auch ein finanzwissenschaftliches Gutachten, das die kommunalen Spitzenverbände zu dieser Problematik vorlegten, konnte nicht verhindern, dass der Landtag Anfang 2010 das sogenannte Einheitslastenabrechnungsgesetz verabschiedete, das für die Jahre ab 2007 auf diese höchst fragwürdige Berechnungsmethodik zurückgriff.

Anstelle – wie bis zum Jahr 2006 – die tatsächlichen Zahlungen in den Länderfinanzausgleich (LFA) als Einheitslasten anzusehen, kalkulierte das Land in diesem Gesetz 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 sollten Erstattungsansprüche der Kommunen gegen das Land wegen Überzahlung des kommunalen Einheitslastenbeitrags in Milliardenhöhe vereitelt und stattdessen dem Landeshaushalt einverleibt werden. Welche finanziellen Folgen diese neue Abrechnungsmethodik hatte, zeigt eine Rechnung für das Jahr 2007: Obwohl das Land in diesem Ausgleichsjahr lediglich rund 38 Mio. Euro in den LFA einzahlen musste, legte 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 war wohl kaum ein Zufall, dass der Landesgesetzgeber ausgerechnet zu einer Zeit, als die Zahlungen in Nordrhein-Westfalen in den Länderfinanzausgleich gegen Null gingen, eine neue Einheitslastendefinition erfand.

Erfolgreiche Kommunalverfassungsbeschwerde

Nach umfangreichen Vorarbeiten legten daher 91 Städte und Gemeinden Kommunalverfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in Münster gegen das Einheitslastenabrechnungsgesetz ein. Weitere 142 Kommunen haben diese Verfassungsbeschwerde ideell und finanziell mitgetragen und alle drei nordrhein-westfälischen Spitzenverbände haben dieses Verfahren unterstützt. Die kommunale Familie hat sich daher nahezu geschlossen gegen das neue Einheitslastenabrechnungsgesetz gewandt.

Umso erfreulicher ist es, dass das Münsteraner Gericht die Kommunen nicht hat im Regen stehen lassen. Mit seinem am 8. Mai 2012 verkündeten Urteil hat der Verfassungsgerichtshof der Verfassungsbeschwerde stattgegeben und zentrale Inhalte des Einheitslastenabrechnungsgesetzes für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Das Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW, so das Gericht in deutlichen Worten, werde den bundesrechtlichen Vorgaben des Gemeindefinanzreformgesetzes zur Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes in Folge der Deutschen Einheit nicht gerecht und verletze das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Die neue Einheitslastendefinition verletze die kommunale Finanzausstattungsgarantie, da nach dem beanstandeten NRW-Einheitslastenabrechnungsgesetz nicht auszuschließen sei, dass den Kommunen Mittel vorenthalten werden, die ihnen kraft Bundesrechts zustehen. So hätten die Länder im Zuge der Neuordnung

des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einen erhöhten Anteil an der Umsatzsteuer erhalten. Diese Erhöhung (von zuvor 37 auf 44 Prozentpunkte) senke die Einheitslast der Länder und müsse daher auch den Kommunen im Verhältnis ihrer prozentualen Beteiligung zugute kommen. Das Einheitslastenabrechnungsgesetz werde dem insoweit nicht gerecht, als es sich auf eine Quantifizierung der jährlichen einheitsbedingten Mehrbelastung des Landes im Länderfinanzausgleich im engen Sinne beschränke.

Die Kommunen haben damit schon zum zweiten Mal Versuche des Landes vereitelt, die Abrechnung der Einheitslasten einseitig zu seinen Gunsten zu gestalten. Das sollte auch für den Landesgesetzgeber ein deutliches Zeichen sein. Der neue Landesgesetzgeber hat es nun in der Hand, diese – zum finanzwissenschaftlichen Dauerbrenner mutierte – Auseinandersetzung zwischen Land und Kommunen endlich zu beenden. Da keiner der Beteiligten ein Interesse daran haben kann, verbliebene Differenzen erneut vor dem Verfassungsgerichtshof auszutragen, helfen kleinteilige Reparaturversuche nicht weiter. Die nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Kreise brauchen vielmehr rasch eine faire, gerechte und planungssichere Abrechnung ihrer Einheitslasten, deren Verfassungsmäßigkeit außer Frage steht.

Die kommunale Seite hat mehrfach signalisiert, dass die bis zum Einheitslastenabrechnungsgesetz praktizierte Abrechnungsmethodik auf der Basis des Zahllastenansatzes von den nordrhein-westfälischen Städten, Gemeinden und Kreisen akzeptiert wird und daher einen konsensfähigen Weg der Abrechnung der Einheitslasten zwischen Land und Kommune darstellen würde.

3. Evaluation des Neuen Kommunalen Finanzmanagements

Eine bundesweite Evaluation der Reform des kommunalen Gemeindehaushaltsrechts⁴ bestätigt, dass die nordrhein-westfälischen Städte Pionierarbeit bei der Einführung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens leisten. Der Vorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen hat sich mehrfach mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) befasst und Landesregierung und Landesgesetzgeber aufgefordert, die notwendige Überarbeitung der rechtlichen Regelungen zum NKF unter Beachtung der Stel-

4 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.

lungen der kommunalen Spitzenverbände (wie im NKF-Einführungsgesetz vorgeschrieben) zeitnah umzusetzen.

Zu den aktuellen Problemen gehört, dass rund 80 Prozent der Mitglieder des Städtetages NRW aus unterschiedlichen Gründen bisher (anders als vom Gesetzgeber vorgesehen) keinen ersten konsolidierten Gesamtabschluss vorlegen konnten. Nicht zuletzt hatte der Städtetag gemeinsam mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden bereits 2010 vorgeschlagen, den verbindlichen Einführungszeitpunkt für den ersten Gesamtabschluss zu verschieben.

Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des NKF (NKFFG)

Im November 2011 hatte die Fraktion der FDP einen Gesetzentwurf (Drucksache 15/2988) zur Überarbeitung der rechtlichen Grundlagen für das NKF vorgelegt.

Am 9. März 2012 folgte dann (nach einer Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP) ein Änderungsantrag zum Gesetz von den Fraktionen der SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der FDP. Der Ausschuss für Kommunalpolitik hat am 9. März 2012 den Gesetzentwurf mit den Änderungen (Drucksache 15/4235) angenommen. Es folgte ein weiterer Änderungsantrag der CDU-Fraktion vom 14. März 2012 (Drucksache 15/4289). Der Antrag sollte noch im März 2012 im Plenum beschlossen werden.

Nach der beschlossenen Auflösung des Landtages ist das NKFFG jedoch von materieller Diskontinuität betroffen. Nach der Neuwahl muss somit erneut ein Gesetzentwurf in das parlamentarische Verfahren (mit anschließender Sachverständigenanhörung etc.) eingebracht werden.

Die bisher debattierten Änderungsanträge bezogen sich auf

- die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen,
- die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen,
- die Landschaftsverbandsordnung,
- die Gemeindehaushaltsverordnung NRW,
- das Gesetz über den Regionalverband Ruhr,
- das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit,
- das Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt,
- Übergangsregelungen,
- die Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang,
- die Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes,
- Inkrafttreten der Änderungen.

Blick nach Europa

Wie notwendig der 2004 eingeschlagene Kurs zur Erneuerung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens ist, erweist sich gerade vor dem Hintergrund der jüngsten Erfahrungen im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzkrise. So hat auch die Europäische Kommission inzwischen einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedsstaaten unterbreitet.

Schon im Juni 2010 einigte sich der Europäische Rat darauf, der Entwicklung der Schuldenstände sowie der globalen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sehr viel stärkere Beachtung im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung zu schenken und zu gewährleisten, dass alle Mitgliedsstaaten über nationale Haushaltsvorschriften und mittelfristige Haushaltsrahmen verfügen, die mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt in Einklang stehen.

Auf kommunaler Ebene wurden hierzulande in den letzten Jahren bereits massive Anstrengungen unternommen, um den Anforderungen einer erhöhten Transparenz der Haushaltspolitik zu entsprechen.

In Nordrhein-Westfalen zeigt sich inzwischen deutlich, dass mit dem bereits erreichten Zuwachs an Transparenz über das haushaltswirtschaftliche Geschehen auch neue Fragestellungen und Konfliktfelder entstehen. Darauf sind geeignete Antworten zu erarbeiten. Die nordrhein-westfälischen Kommunen leisten dafür nicht nur im bundesweiten Vergleich Pionierarbeit. Gleichwohl liegt der Schwerpunkt der Reform des kommunalen Haushaltsrechts derzeit noch in der Bereitstellung und handwerklichen Aufbereitung von Instrumenten und Methoden des neuen Rechnungswesens.

Nach gemeinsamer Auffassung der drei kommunalen Spitzenverbände enthält das NKF wesentliche Komponenten des Vorschlages der EU-Kommission für eine EU-weite Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmenregelungen. Schon im derzeitigen Gemeindehaushaltsrecht in NRW sind, wie im EU-Kommissions-Vorschlag gefordert, detaillierte Regelungen für die Buchführung, interne Kontrolle, Finanzberichterstattung und Rechnungsprüfung enthalten. Mit dem eingeführten NKF kann den von der EU-Kommission erst für die Zukunft zu erwartenden Informationsanforderungen schon heute weitgehend entsprochen werden.

Letztlich wird in den kommenden Jahren für die Steuerung der öffentlichen Finanzen aber

entscheidend sein, ob die verfügbaren Haushaltsdaten Gegenstand der politischen Kommunikation werden. Dies wird von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände als eine wichtige Voraussetzung gesehen, um bestehende Chancen zur Verbesserung der Ressourcensteuerung zu erschließen.

Die Änderungen im Einzelnen

Die bisher bekannt gewordenen o. g. Gesetzentwürfe zur Fortentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen nahmen zahlreiche Änderungsvorschläge der kommunalen Spitzenverbände aus dem Evaluierungsverfahren auf. Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich daher für einen beschleunigten und konstruktiven Umgang mit dem Gesetzentwurf ausgesprochen. Auch bei der nunmehr erneut zu erwartenden Debatte um die Fortentwicklung des NKF sollten die organische Umsetzung der wichtigsten technischen Ergebnisse des NKF-Evaluierungsverfahrens und dringende Änderungsbedürfnisse im Zentrum stehen. Viele der notwendigen Korrekturen sind dabei schon deswegen unproblematisch und überfällig, da sie redaktioneller Art sind.

Für die Gemeindeordnung (GO) beziehen sich die bisher beabsichtigten Änderungen u.a. auf:

- § 75 Abs. 3, die Dynamisierung der Ausgleichsrücklage; eine Forderung, die der Städtetag bereits in der Konzeptionsphase für das NKF formuliert hatte;
- § 76 Abs. 1, hier u.a. auf die Bestimmung über die Höhe der Bagatellgrenze bei Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage, die als besonderer Bilanzposten im bilanziellen Eigenkapital anzusetzen ist. Es war geplant, diese Bagatellgrenze anzuheben (vgl. Drucksache 15/4235). Eine Anhebung der Bagatellgrenze ist jedoch problematisch. Es liegt durchaus im Interesse der Kommunen, die allgemeine Rücklage nur in engen Grenzen zur Haushaltssicherung einzusetzen. Vor dem Hintergrund der öffentlichen Debatten um die Einführung von Schuldenbremsen im öffentlichen Bereich sollte auf eine Anhebung der Bagatellgrenzen verzichtet werden. Zumal auch die Einrichtung der „Ausgleichsrücklage“ eine Regelung ist, die in anderen Bundesländern nicht existiert.
- § 81: Danach sollen die Regelungen über die Pflicht der Gemeinde, eine Nachtragssatzung zu erlassen, für die Fälle ergänzt werden, in denen die Gemeinde bereits bei der Haushaltsplanung einen Fehlbetrag im Ergebnisplan ausgewiesen hat und sich aus der Ausführung des Haushalts-

planes im Ablauf des Haushaltsjahres ergibt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit ein erheblicher höherer Jahresfehlbetrag als zuvor geplant voraussichtlich entstehen wird. Grundsätzlich sollten mit den Änderungen die Budget- und Informationsrechte des Rates verbessert und gestärkt werden.

Auch für die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) werden vielfältige Änderungen erwogen.

Problematisch sind nach unserer Auffassung bisher bekannte Regelungsvorschläge (vgl. insbesondere Drucksachen 15/4235 und 15/4289)

- zur Periodenzuordnung von Erträgen und Aufwendungen auf Grund von Leistungsbescheiden, Rechnungsabgrenzungsposten bei Geschäftsvorfällen ohne Zahlungsbezug, ergebnisneutrale Verbuchung zahlreicher Geschäftsvorfälle gegen die allgemeine Rücklage (z. B. Verkauf von Vermögen);
- ohne Berücksichtigung des Unterschieds zwischen Ansatzwahlrechten, Bewertungswahlrechten und Inventurvereinfachungsverfahren mit dem Ergebnis undurchsichtiger und unsystematischer Regelungen zu den geringwertigen Vermögensgegenständen;
- zur Umsetzung der Neuregelungen in einem laufenden Haushaltsjahr.

Neben den Detailfragen zu Änderungen in der GO und der GemHVO wurden vom Städtetag wiederholt eine Reihe sehr grundsätzlicher Vorschläge und Anregungen zur Überarbeitung des kommunalen Haushaltsrechts unterbreitet. Dazu gehören u.a.:

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

Einzelne dieser grundsätzlichen Fragen sind inzwischen durch die bereits erfolgte Änderung des § 76 GO bzw. mit dem Stärkungspaktgesetz angesprochen. Zu anderen dieser grundsätzli-

chen Fragen verhielten sich bisherige Rechtssetzungsvorschläge jedoch noch nicht. Diesbezüglich halten wir die im Herbst 2009 unterbreiteten Änderungsvorschläge weiterhin für geeignete Grundlagen für Anpassungen des vorgeschlagenen Regelwerks.

4. Gesetzentwurf für ein Umlagen-genehmigungsgesetz

Die quantitative Bedeutung der Umlagen hat bei der Finanzierung der Kreise in den letzten Jahren erheblich zugenommen und erfüllt inzwischen weit mehr als die ihr ursprünglich zugeordnete residuale Finanzierungsfunktion. Diese Feststellungen lassen sich ebenso auf die Finanzierung der Landschaftsverbände übertragen.

Bedeutung der Umlagen für die städtischen Haushalte

Der Vorstand des Städtetages hat sich (am 15. Februar 2012) mit der Problematik befasst und betont, dass das Land in der Pflicht steht, eine aufgabenrechte Finanzausstattung der Städte, Gemeinden und Umlageverbände zu gewährleisten. Haushaltssanierung und -sicherung bei Städten kann nur erfolgreich sein, wenn die Umlageverbände in die Haushaltssicherung der Umlagezahler eingebunden werden.

Mit dieser Ausrichtung wird die Einführung einer Genehmigungspflicht für die Festsetzung der Umlagen durch die Umlageverbände begrüßt. Bei der Festsetzung der Umlagen ist somit die Kommunalaufsicht stärker in die Verantwortung zu nehmen und die Pflicht zur Haushaltssicherung von Umlageverbänden zu „formalisieren“. Zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Finanzentwicklung von Umlageverbänden einerseits und umlagepflichtigen Gebietskörperschaften andererseits ist eine Konkretisierung des Rücksichtnahmegebots der Umlageverbände gegenüber den Umlagezahlern erforderlich. Der Sachverstand der Umlage zahlenden Verwaltungen muss in die Genehmigungsverfahren einfließen. Über prozessuale Veränderungen kann zur Entspannung bestehender Konflikte zwischen Umlageverbänden und Umlagezahlern beigetragen werden.

Inhalte und Bewertung des Gesetzentwurfs

Die Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP in 2012 hatten einen Gesetzentwurf über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagenehmigungsgesetz – UmlGenehmG) in den Landtag eingebracht (Drucksachen 15/3398 und 15/3535). Das

Gesetz unterlag mit der Auflösung des Landtages der Diskontinuität.

In der gemeinsamen Stellungnahme von Städtetag und Städte- und Gemeindebund NRW wurde neben einem Verzicht auf die Einführung neuer Umlagen eine dringend erforderliche Konkretisierung des Rücksichtnahmegebotes für Umlageverbände verlangt. Dazu zählt:

- die Verankerung einer gesetzlichen Pflicht von Umlageverbänden zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts, wenn und solange Kommunen, die mehr als die Hälfte der Kreiseinwohner repräsentieren, ebenfalls HSK-pflichtig sind;
- die Zulässigkeit der Erhöhung von Umlagesätzen nur unter der Voraussetzung, dass alle anderen Möglichkeiten, den Umlagehaushalt auszugleichen, ausgeschöpft sind (insbesondere ein Absenken der Ausgleichsrücklage auf Null und ggf. ein Zugriff auf die allgemeine Rücklage);
- Wertberichtigungen, z. B. bei Finanzanlagen, die weiterhin ergebniswirksam bleiben, müssen direkt gegen die allgemeine Rücklage gebucht werden können mit der weiteren Konsequenz, dass sie bei der Bestimmung der für die Haushaltssicherung maßgeblichen Größen (z. B. 5 %-Regelung) nicht zu berücksichtigen sind;
- die unmittelbare Einbindung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in die politischen Abwägungs- und Entscheidungsprozesse auf Kreisebene zur verfahrensmäßigen Stärkung des Rücksichtnahmegebotes;
- die Anhörung der Umlagezahler durch die Aufsichtsbehörde vor Umlagegenehmigung.

Grundsätzlich sind Umlageverbände dem Gebot der Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Kraft ihrer Umlagezahler verpflichtet (§ 9 KrO NRW). Damit hat eine geordnete Haushaltswirtschaft der Umlageverbände immer in Abwägung mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Umlagezahler zu erfolgen. Grundanliegen einer gesetzlichen Regelung sollte es in jedem Fall sein, das Rücksichtnahmegebot im Sinne der Gewährleistung einer gleichmäßigen Finanzentwicklung von Umlageverbänden einerseits und umlagepflichtiger Gebietskörperschaften andererseits zu konkretisieren.

Nach den bisher bekannt gewordenen Regelungsabsichten ist nicht erkennbar, unter welchen Umständen die in § 76 GO genannten Tatbestandsalternativen im Falle eines Umlageverbandes eintreten sollen. Grundsätzlich gilt für einen Kreis, Landschaftsverband und den Regionalverband Ruhr die Verpflichtung, die Umlage

Zur Zukunft des Kommunalkredits

Derzeit werden auf der EU-Ebene mehrere Neuregelungsabsichten verhandelt, die Auswirkungen auf künftige Refinanzierungsmöglichkeiten der Kommunen haben können. Dabei handelt es sich insbesondere um die Standards in der Bankenaufsicht (Basel III) und Vorschläge zur Vergaberechtsreform.

Basel III in aller Munde

Die EU-Kommission plant, bis zur Sommerpause das Gesetzgebungsverfahren für möglichst einheitliche Standards in der Bankenaufsicht (Basel III) zum Abschluss zu bringen. Die stufenweise Umsetzung von Basel III durch die Eigenmittelrichtlinie (CRD IV) und die entsprechende Verordnung (CRR) soll bis 2018 erfolgen. Die Umsetzung der Basel III-Vorschläge in europäisches Recht wird sich auf die Kreditversorgung der örtlichen Wirtschaft, auf den Kommunalkredit und nicht zuletzt auf die Sparkassen auswirken können.

Das geplante Regelwerk sieht u. a. verschärfte Eigenkapitalanforderungen an Banken und die Einführung neuer Kennzahlen für die Bankenaufsicht vor.

Die EU-Kommission hat in ihrem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen weitgehend die Empfehlungen des Baseler Ausschusses übernommen, die für international tätige Banken formuliert wurden. Der Anwendungsbereich der Verordnung soll damit weit über die von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA, European Banking Authority) identifizierten systemrelevanten Institute hinausgehen.

Veränderungen im Kommunalkreditgeschäft

Einschränkungen im Kommunalkreditgeschäft werden insbesondere von öffentlich-rechtlichen Banken, Pfandbriefbanken und Sparkassen signalisiert. Diese Institute engagieren sich seit Jahren insbesondere in der langfristigen Vorfinanzierung kommunaler Aufgaben über den Kommunalkredit und haben sich als verlässliche Partner der inländischen Kommunen erwiesen. Insofern müssen im Rahmen der derzeitigen Debatte um regulatorische Rahmenbedingungen für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen auch mögliche Konsequenzen für die Kreditfinanzierung der Kommunen Beachtung erfahren.

Eine undifferenzierte Umsetzung der Regelungen von Basel III, bezogen auf alle Kreditinstitute in Europa,

wird den unterschiedlichen Größen und Geschäftsmodellen der Institute nicht gerecht. Insbesondere die Sparkassen sind davon auszunehmen, zumal sie auch nicht in der „List of Banks“ der European Banking Authority (Europäischen Bankenaufsicht, EBA) aufgeführt sind. Die Bundesregierung setzt sich nach Auskünften des Bundesministeriums der Finanzen dafür ein, dass den Besonderheiten der unterschiedlichen Geschäftsmodelle „so weit wie möglich Rechnung getragen“ werde.

Forderungen der Kreditinstitute und Wertpapierfirmen an Gebietskörperschaften können nach den Regelungsentwürfen in derselben Weise behandelt werden wie Forderungen an den Zentralstaat, auf deren Hoheitsgebiet sie ansässig sind. Diese Regelung soll auch mit Basel III gültig sein, „sofern kein Unterschied zwischen den Risiken solcher Forderungen aufgrund der speziellen Steuererhebungsbefugnisse der Gebietskörperschaften und aufgrund der besonderen institutionellen Vorkehrungen besteht, die zur Verringerung ihres Ausfallrisikos getroffen wurden“ (Verordnungsentwurf der EU-Kommission, Artikel 110 Abs.2). Die EBA soll den Auftrag erhalten, ausgehend von diesen Kriterien, Entwürfe für technische Durchführungsstandards zu erarbeiten. Diese Entwürfe sollen der Kommission bis zum 1. Januar 2014 vorliegen. Der im Januar 2012 veröffentlichte Kompromissvorschlag der dänischen Ratspräsidentschaft für die Verordnung hat den genannten Auftrag an EBA jedoch gestrichen und belässt es bei den oben zitierten Kriterien.

Rating nicht erforderlich!

Ein externes Rating ist für deutsche Kommunen für Zwecke der Refinanzierung nicht erforderlich. Gleichwohl werben einzelne Geschäftsbanken und insbesondere Rating-Agenturen offensiv für ein individuelles Rating bei deutschen Kommunen. Im August 2011 hat beispielsweise Moody's verlangt, dass Eigentümer bzw. Träger (Supportgeber) einer Institution, die durch Moody's geratet wird, zukünftig ebenfalls durch Moody's bewertet werden müsse. Die Orientierung, dass alle Supportgeber eigene Ratingverträge mit Moody's abzuschließen hätten, ist weder sachgerecht noch akzeptabel. 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 kostenträchtiges Produkt „Kommunalrating“ auf dem Markt unterzubringen.

so festzusetzen, dass die durch sonstige Erträge nicht gedeckten Aufwendungen finanziert werden können. Die uneingeschränkte Anwendung dieses Prinzips würde dazu führen, dass die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes für Umlageverbände praktisch nicht entstehen kann. Die einzige Beschränkung des Prinzips der vollständigen Kostendeckung über Umlagen ergibt sich aus dem Gebot der Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Umlagezahler.

Dieses Rücksichtnahmegebot und die damit einhergehende Einschränkung kommunaler Selbstverwaltung der Umlageverbände ist bereits heute geltendes Recht. Deshalb schlagen Städtetag und Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen vor, die HSK-Pflicht für Umlageverbände an den Haushaltsstatus der zum jeweiligen Umlageverband gehörenden Gemeinden zu koppeln. Der damit verbundene Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung der Umlageverbände wiegt aus unserer Sicht nicht so schwer wie die bereits seit Jahren von den Städten und Gemeinden hinzunehmenden Einschränkungen ihrer Selbstverwaltungsrechte.

5. Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung

Vor dem Hintergrund der dramatischen Finanzlage vieler Kommunen sind eindeutige und einheitliche Maßstäbe für die Genehmigungspraxis der Kommunalaufsicht im Rahmen der Haushaltssicherung erforderlich.

Nach Aussagen des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) haben im Jahr 2011 lediglich acht Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) entsprechend den neuen Regelungen aufgestellt. Hiervon konnten sieben HSK genehmigt werden. Für das Jahr 2012 lagen im April noch keine landesweiten Daten vor.

Kommunalaufsicht plant neue Maßstäbe

Das MIK plant nunmehr, für Aufsichtsbehörden neue Maßstäbe für die Maßnahmen und Verfahren in der Haushaltssicherung zu setzen. Der Entwurf eines entsprechenden Erlasses enthielt folgende Eckpunkte:

- Für die Aufstellung von HSK gelten weiterhin die Vorgaben und Maßstäbe der Abschnitte 1 bis 3 des Leitfadens „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ vom 6. März 2009 sowie des Anwendungserlasses zum § 76 GO NRW vom 9. August 2011. Für die Aufstellung und Genehmigung von Haushaltssanierungsplänen

(HSP) gilt der 3. Abschnitt des Leitfadens sinngemäß.

- Aufsichtsbehörden können in einem angemessenen Umfang die Umsetzung von in HSK bzw. HSP veranschlagten Maßnahmen dulden, sobald der Haushalt und das zugehörige HSK bzw. der zugehörige HSP im Rat eingebracht ist.

- Der Leitfaden vom 6. März 2009 wird zum 30. September 2012 aufgehoben, da die heutigen Nothaushaltskommunen nunmehr grundsätzlich in der Lage seien, genehmigungsfähige HSK bzw. HSP ab dem Jahr 2012 vorzulegen.

- Für Kommunen, denen die Genehmigung des HSK bzw. des HSP nicht erteilt werden kann, gilt das Recht der vorläufigen Haushaltsführung.

Mit Erlass vom 15. November 2011 wurde zudem zugelassen, dass die Aufsicht über die Vorgaben des Leitfadens hinaus in dem im Einzelfall angemessenen Umfang Personalentwicklungsmaßnahmen (z. B. Beförderungen, Zulagen) im Wege der Duldung tolerieren.

Leitfaden nicht aufheben, sondern anpassen

Der Städtetag hat sich dafür ausgesprochen, den Leitfaden „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung in Kommunen“ vom 6. März 2009 nicht ersatzlos aufzuheben. Der Leitfaden muss vielmehr in all seinen Abschnitten (1 bis 5) überarbeitet werden und sollte in neuer Form weiterhin Bestand haben.

Die künftigen Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung sind an die neue gesetzliche Regelung des § 76 GO anzupassen und unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände fortzuschreiben. Wir halten dies für erforderlich, weil weder die Ausdehnung der Konsolidierungszeiträume noch die in ihrem Umfang weiterhin unzureichende Hilfe des Landes die kommunale Finanzsituation flächendeckend verbessern wird.

Die Veränderungen in den rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Kommunen werden nicht dazu führen, dass alle Kommunen nach den neuen Regelungen des § 76 GO ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept erstellen können bzw. einen den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes entsprechenden Haushaltssanierungsplan ab dem Jahr 2012 vorlegen. Sollte es zu einer Überzeichnung der Stufe 2 des Stärkungspaktes kommen, werden zwangsläufig nicht nur Kommunen „aus-sortiert“ werden, sondern dann diese rein kommunal finanzierte Stufe auch noch zu finanzieren haben. Zudem kann ein konjunktureller Einbruch, wie zuletzt in den Jahren 2008/2009, jederzeit wieder dazu führen, dass aus heutigen Konso-

lidierungskommunen wieder Nothaushaltskommunen werden.

Die mit den Regelungen des Leitfadens für Nothaushaltskommunen gemachten Erfahrungen waren schmerzhaft für die betroffenen Kommunen, stellten jedoch deren Handlungsfähigkeit bei Beschränkung auf das absolut Notwendige nicht gänzlich in Frage. Mit dem Leitfaden wurde Nothaushaltskommunen zumindest eine gewisse Planungs- und Handlungssicherheit im Hinblick auf den Umgang mit dem § 82 GO gegeben.

Planungssicherheit für Investitionen gewährleisten

Durch den Leitfaden bestehen auch im Nothaushaltsrecht derzeit zumindest eine gewisse Möglichkeit und weitestgehende Planungssicherheit für Investitionen. Diese ist zwar u. a. durch den Kreditdeckel stark eingeschränkt, ermöglicht aber zukunftsorientiert zu planen. Die Kommunen haben für die Bestandssanierung der Schul- und Verwaltungsgebäude sowie der Kindertageseinrichtungen, aber auch für den Ausbau der U3-Betreuung und der Ganztagsbetreuung an Schulen umfassende „Investitions-/Sanierungspläne“ aufgestellt, die teilweise den Finanzplanungszeitraum überschreiten. Diese würden durch die Aufhebung des Leitfadens konterkariert. Die Planung und Durchführung neuer Maßnahmen wäre grundsätzlich nicht möglich.

Eine vorgesehene Duldung der Kommunalaufsicht von vorgezogenen Investitionsmaßnahmen soll sich nur auf die Umsetzung von im Haushaltssicherungskonzept bzw. Haushaltssanierungsplan vorgesehenen Maßnahmen und damit auf „Konsolidierungsmaßnahmen“ erstrecken. Der Städtetag spricht sich dafür aus, dass unter Wahrung der Budgethoheit des Rates (§ 41 Abs. 1 lit. h und § 80 Abs. 4 GO NRW) die Duldung von Maßnahmen einem entsprechenden Ratsbeschluss folgen sollte. Unter dieser Voraussetzung müssen dann aber auch Investitionsmaßnahmen möglich sein, die im Haushaltsplan veranschlagt und durch den Rat im (Einzel-) Beschluss bestätigt wurden.

Personalwirtschaftliche Maßnahmen ermöglichen!

Fielen die Regelungen zu personalwirtschaftlichen Maßnahmen (Pkt. 4.6 des Leitfadens) ersatzlos weg, hätten Kommunen, die längerfristig den Restriktionen der vorläufigen Haushaltsführung unterworfen sind, keine Möglichkeiten mehr, flexibel auf sich entwickelnde Bedarfe zu re-

agieren. Die zutreffende Feststellung in dem Leitfaden, dass erforderliche Konsolidierungsmaßnahmen nur mit qualifiziertem und motiviertem Personal möglich sind, zeigt die Notwendigkeit einer entsprechenden Handlungsgrundlage.

Es müssen daher auch für diese Kommunen in Zukunft personalwirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten wie beispielsweise Beförderungen gegeben sein. So muss etwa die Zahlung der Opt-Out-Zulage bei den Feuerwehren, die bislang bei Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept aus dem Personalausgabenbudget bestritten wurde, auch zukünftig gewährleistet bleiben.

In Zuge der Überarbeitung des Leitfadens sollte auch die seit langem vorgetragene Forderung nach einer Bereinigung des Personalausgabenbudgets umgesetzt werden. So ist mit dem Innenministerium über eine Bereinigung des Personalausgabenbudgets um Personalmehraufwendungen diskutiert worden, die aufgrund gesetzlicher Regelungen für die Kommunen neu vorgegeben werden und nicht im Einflussbereich der Kommune liegen. Mit diesen Personalkosten kann und darf der Beförderungskorridor nicht belastet werden, denn dafür sind die Kommunen ebenso wenig verantwortlich zu machen wie für Tarif- und Besoldungserhöhungen, die im Gegensatz zu den genannten gesetzlichen Vorgaben bei der Anpassung des Budgets berücksichtigt werden.

Ob der Erlass vom 15. November 2011, der den Bezirksregierungen die Möglichkeit einräumt, in Nothaushaltskommunen „in dem im Einzelfall angemessenen Umfang Personalentwicklungsmaßnahmen im Wege der Duldung zu tolerieren“ Abhilfe schafft, muss bezweifelt werden. Denn damit wird allenfalls eine Lösung im Einzelfall erreicht.

6. Umsetzung des KiföG-Urteils des Verfassungsgerichtshofs NRW

Seit vielen Jahren bemühen sich die Kommunen in NRW um den Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren. Insbesondere in NRW bestand ein großer Nachholbedarf auf dem Weg zur Bereitstellung eines bedarfsdeckenden Angebots.

Vom TAG zum KiföG

Schon mit dem Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (TAG), das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten war, sollten die Kommunen bis zum Jahre 2010 bundesweit für ca. 20 Prozent

der unterdreijährigen Kinder Betreuungsangebote schaffen. Dieser kommunale Aufgabenzuwachs sollte durch Einsparungen im Rahmen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahre 2005 finanziert werden.

Mit dem Krippengipfel auf Bundesebene am 2. April 2007 wurde die Zielmarke für den Ausbau der Betreuungsangebote auf 35 % bundesweit erhöht, für NRW bedeutete dies 32 % Bedarfsdeckungsquote. Im weiteren Verlauf des sich anschließenden Gesetzgebungsverfahrens wurde zudem der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem ersten Lebensjahr im Jahre 2013 eingeführt. Der Bund erklärte sich bereit, sich an den Ausbaukosten über das TAG hinaus mit insgesamt 4 Milliarden Euro zu beteiligen. 2,15 Milliarden Euro sind als Investitionshilfen gedacht, 1,85 Milliarden Euro werden über Umsatzsteuerpunkte an die Länder für Betriebskosten zur Verfügung gestellt. Ab 2014 wird sich der Bund dauerhaft mit 770 Mio. an den Betriebskosten beteiligen, für NRW bedeutet dies eine Summe von 168 Mio. Euro jährlich. Nach den Kostenschätzungen des Bundes sollte dieser Betrag etwa einem Drittel der Kosten von insgesamt 12 Milliarden Euro entsprechen.

Mit dem Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG) vom 10.12.2008 (BGBl. I S. 2403) hat der Bundesgesetzgeber die Verabredungen aus dem Krippengipfel umgesetzt und zusätzlich einen Rechtsanspruch auf Betreuung ab dem ersten Lebensjahr für das Jahr 2013 installiert. In Anbetracht des im Rahmen der Föderalismusreform I eingeführten Aufgabendurchgriffsverbots des Art 84 Grundgesetz hat der Bundesgesetzgeber in diesem Gesetz davon abgesehen, die kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe direkt zum Ausbau zu verpflichten. In konsequenter Anwendung des neuen Verfassungsrechtes hat der Bundesgesetzgeber vielmehr die Bestimmung des örtlichen Trägers der Jugendhilfe in § 69 Absatz 1 SGB VIII (neu) dem Landesgesetzgeber überlassen. Die Länder hatten im Gesetzgebungsverfahren noch versucht, diese Neuregelung der Zuständigkeitsbestimmung zu verhindern. Dies gelang aber nicht. Das KiföG legt fest, dass die Länder die zuständigen Träger der Jugendhilfe zu bestimmen haben.

Konnexitätsrelevanz lange ignoriert

Trotz dieser Neuregelung der Zuständigkeitsbestimmung sah sich anschliessend kein einziges Land veranlasst, eine Konnexitätsrelevanz der erweiterten Aufgaben durch das KiföG anzuer-

kennen. Zur Begründung führen die Länder in der Regel an, dass die Regelungen des KiföG keine neuen Aufgaben beinhalteten, sondern lediglich bestehende Aufgaben konkretisierten und im übrigen die Länder sich bereits ausreichend an der Finanzierung beteiligen würden. Eine Zuständigkeitsbestimmung sei nicht notwendig, da in den allermeisten Landesausführungsgesetzen die Kommunen schon immer als Träger genannt seien. Diese unter der Geltung des „alten § 69 SGB VIII“ rein deklaratorische Bestimmung der Träger in den Landesausführungsgesetzen würde nun konstitutive Wirkung entfalten. Die Auslösung von Konnexitätsfolgen sei damit jedoch nicht verbunden.

Das nordrhein-westfälische Landesrecht wies allerdings die Besonderheit auf, dass das Landesausführungsgesetz bislang keine (deklaratorische) Bestimmung der Kommunen als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe enthielt. Das Ausführungsgesetz bestimmte lediglich die Landschaftsverbände als überörtliche Träger der Jugendhilfe. Diese Lücke schloss der Landesgesetzgeber durch Verabschiedung des § 1a AG KJHG NRW, der am 11. November 2008 in Kraft trat und nunmehr die Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmte. Aber auch in NRW sah das Land keinerlei Veranlassung, dabei die Konnexitätsrelevanz der Umsetzung des KiföG anzuerkennen.

Deutliches Votum der Verfassungsrichter

17 kreisfreie Städte, vier kreisangehörige Städte und zwei Kreise hatten daraufhin am 10. November 2009 auf Initiative des Städtetages Nordrhein-Westfalen Kommunalverfassungsbeschwerden bezüglich der Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen, namentlich gegen das Gesetz zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes Nordrhein-Westfalen (AK-KJHG) vom 28. Oktober 2008 (GVBl. NRW 2008, S. 644) eingelegt. Die Kommunalverfassungsbeschwerden richteten sich dabei konkret gegen die durch § 1a Abs. 1 Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AK-KJHG) vorgenommene Übertragung der Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe nach Maßgabe des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403) auf die Kommunen, da hierdurch das Konnexitätsgebot des Art. 78 Abs. 3 der LV NRW verletzt sei, weil eine gleichzeitige Regelung über den finanziellen Belastungsausgleich seitens des Landes nicht getroffen worden war.

Mit Urteil vom 12. Oktober 2010 (VerfGH 12,09) stellte der Verfassungsgerichtshof des Landes NRW fest, dass § 1a Abs. 1 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes- AG-KJHG – vom 12. Dezember 1990 (GV.NRW. S. 664) i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des AG-KJHG vom 28. Oktober 2008 (GV.NRW. S. 644) mit Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung NRW insoweit unvereinbar ist, als dabei nicht gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen worden sind.

Damit greift das mittels Verfassungsänderung im Juni 2004 in die nordrhein-westfälische Landesverfassung eingeführte strikte Konnexitätsprinzip, welches ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfs sicherstellen soll, dass die Kommunen vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt werden, zum Schutze der Kommunen ein (siehe Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 13/5515, S. 20).

Schwierige Verhandlungen

Das Land sah sich nun endlich veranlasst, nachträglich nach den Vorgaben des Konnexitätsausgleichsgesetzes (KonnexAG) einen Belastungsausgleich vorzunehmen. Alsbald nach Verkündung des Urteils des Verfassungsgerichtshofes begannen die ersten Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden.

Schon früh zeichnete sich ab, dass die Vorstellungen der Gesprächspartner über die Höhe und das Volumen des Belastungsausgleichs sehr weit auseinander lagen und ein wünschenswertes schnelles Ergebnis der Verhandlungen nicht zu erreichen sein wird. Erst im Februar 2012 legte das Land Eckpunkte für den Belastungsausgleich vor, die als Grundlage für den Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Regelung des Kostenausgleichs für Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe dienen. Dieser Gesetzentwurf wurde dann am 24. April 2012 im Kabinett beschlossen. Eine Verabschiedung im Landtag war infolge der Landtagsauflösung nicht mehr möglich.

Im Mittelpunkt der Verhandlungen standen insbesondere folgende Themen:

Delta TAG – KiföG

Das Land geht nach wie vor von einem Delta zwischen 17 Prozent (Anfangspunkt) und 32 Prozent (Endpunkt) im Landesdurchschnitt aus. Der vom Land angenommene Endpunkt bezieht sich damit immer noch auf die veraltete Annahme aus dem Krippengipfel vom April 2007, die sich auf

eine insoweit ebenfalls veraltete Bedarfsstudie des Deutschen Jugendinstituts (DJI) stützt.

Mittlerweile ist aufgrund aktueller Studien davon auszugehen, dass für die westlichen Bundesländer von einem durchschnittlichen Ausbaubedarf von 37 Prozent statt der vom Land veranschlagten 32 Prozent ausgegangen werden muss. Für den großstädtischen Bereich ist von weitaus höheren Bedarfsquoten auszugehen. In den Verhandlungen hat sich dann das Land bereit erklärt, die Entwicklung der Bedarfszahlen in kurzen Fristen zu überprüfen, um gegebenenfalls eine Anpassung des Belastungsausgleiches vorzunehmen.

Verhältnis 70 : 30 zwischen Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen und Betreuungsplätzen in Kindertagespflege

Das Verhältnis der Plätze in Kindertageseinrichtungen zu Kindertagespflege wurde gemäß der dem Krippengipfel und dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) zugrunde liegenden Vorstellung vom Land festgelegt auf 70 Prozent der Plätze in Kindertageseinrichtungen und 30 Prozent der Plätze in Kindertagespflege. Nach Auffassung der Geschäftsstelle wird dieser Prozentsatz in NRW nur schwerlich zu erreichen sein. Der 2. KiföG-Evaluationsbericht spricht ebenfalls davon, dass die Kommunen beim Ausbau der Kindertagespflege bereits an ihren Grenzen angelangt sind.

Das Land hat auch hier zugestanden, im Rahmen der Überprüfung der Kostenfolgeabschätzung eine Überprüfung und Anpassung der Verteilung der Plätze auf Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege vorzunehmen und zwar schon ab 2013, 2014, 2015 und dann spätestens alle fünf Jahre.

Höhe der anzusetzenden Investitionskosten für Plätze in Kindertageseinrichtungen

Die Höhe der anzusetzenden Investitionskosten je Platz in der Kindertageseinrichtung war ein heftig umstrittener Posten. Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände setzte das Land viel zu niedrige Platzkosten an, da lediglich die günstigeren Umbauten in die Kalkulation mit eingeflossen sind. Das Land erklärte sich nach Auseinandersetzungen zumindest bereit, eine aktualisierte Auswertung der Umsetzung des Bundesprogramms und der fachbezogenen Pauschale vorzunehmen und die Kostenkalkulation anzupassen. Die angesetzten Investitionskosten pro Platz haben sich hierdurch erhöht. Allerdings sind die Ansätze insbesondere auch vor dem Hintergrund des erwarteten weiteren Anstiegs der Neubauquote von Kindertageseinrichtungen

nach dem Ende der An- und Umbauphase nach wie vor perspektivisch zu niedrig angesetzt ist. Denn die nun fast ausschließlich zu errichtenden Neubauten dürften weit teurer sein, als in den bisher ermittelten Kosten zugrunde gelegt.

Auch bei dieser Position ist eine Überprüfung der durchschnittlichen Investitionskosten in den Jahren 2013, 2014, 2015 und dann spätestens alle fünf Jahre vorgesehen.

Höhe der anzusetzenden Elternbeitragsquote

Für die Einnahmen aus Elternbeiträgen als Entlastungspositionen im Sinne des § 3 Abs. 2 KonnexAG bei der Ermittlung der Betriebskosten soll nach Vorstellung des Landes – in Angleichung an die geplante endgültige Belastungsausgleichsregelung aufgrund der zum 1. August 2011 mit der Reform des KiBiz eingeführten Beitragsfreiheit im letzten Kindergartenjahr vor der Einschulung – ein Wert von 17,5 Prozent angesetzt werden.

Die kommunale Seite vertritt an dieser Stelle die Auffassung, dass es keinen zwingenden systematischen Grund gibt, in den beiden Verfahren ein und denselben Wert anzusetzen und daher der tatsächliche kommunale Refinanzierungsanteil durch die Elternbeiträge angesetzt werden kann.

Zeitliche Streckung der Anrechnung der Landesinvestitionsprogramme zum U3-Ausbau

Das Land bringt sowohl die Investitionsmittel des Bundes als auch die des Landes beim Belastungsausgleich in Anrechnung. Die Landesmittel in Höhe von 400 Mio. EUR werden auf die Investitionsausgleichsansprüche angerechnet. 30 Mio. EUR werden für eine zu erwartende Steigerung konnexitätsbedingter Investitionskosten vorgehalten. Bei der Anrechnung der Investitionskostenförderung des Landes soll eine Verrechnung erst ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 vorgenommen werden. Aufgrund von weiteren Anrechnungsfaktoren ist im Ergebnis folgende Summe zu verrechnen, die in Abzug gebracht wird:

- 2013/14: 37 539 052 EUR
- 2014/15: 37 539 052 EUR
- 2015/16: 37 539 052 EUR
- 2016/17: 37 539 052 EUR

Verteilschlüssel/Erstattungsbeträge für die jeweiligen Kindergartenjahre

Aus all den verschiedenen Faktoren, Schätzgrößen und Parametern ergibt sich nach dem aktuell vorliegenden Gesetzentwurf für die ein-

zelnen Kindergartenjahre nachfolgendes Ausgleichsvolumen.

2011/12: 54 008 541 EUR
2012/13: 127 787 050 EUR
2013/14: 214 026 897 EUR
2014/15: 217 687 126 EUR
2015/16: 221 515 518 EUR
2016/17: 225 401 337 EUR
2017/18: 229 345 443 EUR
2018/19: 270 887 762 EUR

Diese Ausgleichssumme soll verteilt auf alle von den Jugendämtern gemeldeten U3-Pauschalen ausgezahlt werden – also nicht nur die auf der Grundlage des KiföG geschaffenen Plätze, sondern auf alle U3-Pauschalen, die zum Stichtag 15. März von den Jugendämtern angemeldet wurden.

Dabei soll folgendes Verfahren angewendet werden:

Einmalzahlung für das Kita-Jahr 2011/12:

Der Ausgleichsbetrag liegt bei rd. 54 Mio. Euro, die auf die rd. 75 000 zum 1. März 2011 gemeldeten Kindpauschalen verteilt werden. Dies führt zu einer Einmalzahlung pro U3-Kindpauschale von rd. 710 Euro. Angestrebt ist eine Auszahlung im Haushaltsjahr 2012 nach Verabschiedung des Ausgleichsgesetzes.

Zwei Einmal-Zahlungen für das Kita-Jahr 2012/13:

Im Haushaltsjahr 2012 wird eine Summe von rd. 53,2 Mio. Euro (entspricht 5/12 des Ausgleichsbetrages für das Kita-Jahr 2012/13) angesetzt, die verteilt auf rd. 84 500 Kindpauschalen einen Betrag von rd. 620 Euro pro Kindpauschale ergeben. Die Auszahlung soll mit der Einmalzahlung für das Kita-Jahr 2011/12 verbunden werden.

Im Haushaltsjahr 2013 wird ein Volumen von rd. 74,5 Mio. Euro (entspricht 7/12 des Ausgleichsbetrages für das Kita-Jahr 12/13), wiederum auf die angemeldeten Kindpauschalen von rd. 84 500 verteilt. Die zweite Zahlung wird pro U3-Kindpauschale rd. 880 Euro betragen. Angestrebt ist eine Auszahlung zum 1. Februar 2013.

Ab Kita-Jahr 2013/14:

Ab dem Kita-Jahr soll dann eine Erhöhung des Finanzierungsanteils des Landes an den U3-Kindpauschalen um 19,96 Prozent-Punkte erfolgen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass diese Verteilung abhängig ist von der Zahl der gemeldeten U3-Pauschalen zum Stichtag 15. März des jeweiligen Jahres. Sie kann also noch Veränderungen unterliegen.

Heruntergebrochen auf die durch die jeweilige Kommune gemeldeten U3-Pauschalen lässt sich somit der Belastungsausgleich für die jeweilige Kommune berechnen.

Revision und zeitnahe Anpassungsmöglichkeit

Da insbesondere die Annahmen hinsichtlich der Zahl der zu berücksichtigenden Plätze, des Anteils der Plätze in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege sowie hinsichtlich der Höhe der durchschnittlichen Investitionskosten im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes mit Unwägbarkeiten verbunden sind, sind zeitnahe Überprüfungsmechanismen vorgesehen.

Bereits in den Jahren 2013 bis 2015 werden diese Überprüfungen und gegebenenfalls auch die Anpassungen stattfinden. Unabhängig davon ist über den Ausgleich erneut zu entscheiden, wenn die Annahmen der Kostenprognose unzutreffend waren und der Ausgleich sich infolgedessen als grob unangemessen erweist.

Wie geht es weiter?

Im weiteren Verfahren wird es jetzt darauf ankommen, möglichst schnell die den Kommunen zustehenden Belastungsausgleichssummen zur Verfügung zu stellen. Die durch die Auflösung des Landtages verursachten weiteren Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren zur Verabschiedung des Gesetzes zur Regelung des Kostenausgleichs für Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe sind angesichts des noch bestehenden Ausbaubedarfs nicht vertretbar und erschweren die weiteren Ausbaubemühungen. Angesichts der nur noch knappen Zeit bis zum Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf Betreuung für einjährige Kinder zum 1. August 2013 müssen jegliche weiteren Verzögerungen verhindert werden. Die Mittel müssen den Kommunen dringend zur Verfügung gestellt werden.

7. Evaluation des Konnexitätsausführungsgesetzes

Das in der Landesverfassung verankerte strikte Konnexitätsprinzip gehört zweifellos zu den wichtigsten Errungenschaften des letzten Jahrzehnts zum Schutz der kommunalen Finanzausstattung.

Schutz der kommunalen Finanzausstattung

Die 2004 vorgenommene Neufassung des Artikels 78 Abs. 3 der Landesverfassung wird zu Recht als Paradigmenwechsel angesehen. Das

seitdem in der Verfassung verankerte Konnexitätsprinzip soll nicht nur eine Schärfung des Kostenbewusstseins erreichen, indem die finanziellen Folgen von Aufgabenübertragungen oder -veränderungen dem Gesetzgeber bzw. Verordnungsgeber von Anfang an klar vor Augen geführt werden. Der zentrale Schutzzweck der Neuregelung ist eindeutig: Die Kommunen sollen vor finanzieller Überforderung im Zuge neuer oder geänderter Aufgaben geschützt und ihre Finanzhoheit gesichert werden.

Dabei muss die Verankerung des strikten Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung als ein lange überfälliger und elementarer Baustein zum Schutz der kommunalen Finanzausstattung angesehen werden. Im komplexen Geflecht der Finanzbeziehungen der öffentlichen Haushalte erschließt sich die vollständige Bedeutung dieser Schutznorm allerdings erst im Gesamtkontext mit den durch die Föderalismusreform I geschaffenen Änderungen im Grundgesetz: Seit 2006 findet sich im Grundgesetz das damals neu geschaffene Verbot des Bundes, Aufgaben direkt auf die Kommunen zu übertragen. Im Zusammenspiel mit den landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregeln sollte so ein in sich schlüssiges und möglichst lückenloses Gesamtkonzept zum Schutz der kommunalen Finanzausstattung geschaffen werden. Durch das Aufgabenübertragungsverbot wurde dem – bis dahin gerne und regelmäßig auf Kosten der Kommunen praktizierten – unmittelbaren Durchgriff des Bundes auf die Kommunen ein verfassungsrechtlicher Riegel vorgeschoben. Adressat für Aufgabenübertragung sind seitdem allein die Länder, die – wenn sie die Aufgaben an die Kommunen weiterleiten wollen – hierbei die im Landesrecht verankerten Konnexitätsregeln beachten müssen.

Ausführungsregeln im KonnexAG

Durch die ersten beiden grundlegenden Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs in Münster, die dieser zur Verwaltungsstrukturreform im Versorgungs- und Umweltbereich und zur Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) in Nordrhein-Westfalen gefällt hat, sind wesentliche Fragestellungen des Konnexitätsprinzips und seiner Schutzfunktion inzwischen verfassungsrechtlich geklärt. Das heißt aber beileibe nicht, dass es keinerlei offene Frage mehr gäbe. Gerade in der konkreten Anwendung des Konnexitätsprinzips in der Praxis gibt es immer wieder klärungsbedürftige Punkte. Nicht selten sehen sich die kommunalen Spitzenverbände auch mit Ausweichstrategien des Landes konfrontiert. Umso bedeutsamer ist es, die Spielräume für entsprechende Umgehungen möglichst gering zu halten und durch klare Ge-

staltungen Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen.

In diesem Zusammenhang kommt dem sogenannten Konnexitätsausführungsgesetz eine wichtige Bedeutung zu. Nicht alle Detailfragen des Konnexitätsprinzips sind in der Landesverfassung geregelt. Diese sieht vielmehr ausdrücklich vor, dass der Landesgesetzgeber ein Ausführungsgesetz erlassen muss, in dem die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen sind. Ein solches Konnexitätsausführungsgesetz – kurz: KonnexAG – wurde 2004 bei der Novellierung der Landesverfassung gleich mit verabschiedet; es enthielt allerdings von Anfang an eine Befristung und muss in Kürze evaluiert werden.

Evaluation steht auf der Tagesordnung

Die im gegenwärtig geltenden KonnexAG vorgesehene Frist endet dieses Jahr. Mit Ablauf des 31. Dezember 2012 tritt das Konnexitätsausführungsgesetz daher außer Kraft. Die Befristung des Gesetzes ist nicht ohne Grund geschaffen worden; sie sollte sicherstellen, dass eine Fortschreibung des Gesetzes nicht ohne Evaluation und ggf. Aktualisierung der Regelungen erfolgt.

Bei Ablauf der letzten Befristung war auf eine solche Evaluation zunächst verzichtet worden, um die Ergebnisse der beiden verfassungsgerichtlichen Verfahren abwarten und bei der Evaluation berücksichtigen zu können. Beide Urteile liegen inzwischen vor und geben zahlreiche und sehr hilfreiche Hinweise zum Umgang mit diesem neuen Regelwerk. Möglicherweise wird der Landesgesetzgeber die Befristung gleichwohl noch einmal verlängern und die Evaluation erst später vornehmen. Wegen der vorzeitigen Auflösung des Landtags sind die Verhandlungsergebnisse zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden zum Konnexitätsausgleich in Folge der Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen nämlich noch nicht vollständig umgesetzt.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände sollte die Evaluation jedenfalls genutzt werden, den Regelungsrahmen im Sinne der Schutzzintention des Konnexitätsprinzips fortzuschreiben, Zweifelsfragen zu klären und Regelungslücken zu schließen. Ein zentrales Anliegen muss es sein, dass dem Konnexitätsprinzip – nach dem Motto „Wer bestellt, bezahlt!“ – effektiv und umgehungssicher zur Anwendung verholfen wird.

Umgehungsversuche stoppen – Regelungslücken schließen!

Im Mehrebenensystem zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind immer wieder Umgehungsversuche zu beobachten – wie das nachfolgende Beispiel illustriert:

So verbietet das Grundgesetz dem Bund zwar die Übertragung neuer Aufgaben an die Kommunen, soweit diese Schwelle aber nicht überschritten ist, können bundesrechtliche Regelungen oder auch europarechtliche Vorgaben nach wie vor unmittelbare Kostenbelastungen bei den Kommunen auslösen. Besonders groß ist diese Gefahr dann, wenn das Landesrecht entsprechende Zuständigkeitszuweisungen an die Kommunen enthält und die durch Bund oder EU veränderten Aufgabenbelastungen quasi „automatisch“ an die Kommunen weitergeleitet werden, ohne dass das Land erneut tätig werden müsste. Nur allzu gerne wäscht das Land in solchen Fällen „seine Hände in Unschuld“ und verneint – mangels Tätigwerden des Landes – ein Eingreifen des Konnexitätsprinzips. Es fehle, so die Argumentation von Landesvertretern, in solchen Fällen an einem Verursachungsbeitrag des Landes.

Dass diese Argumentation nicht verfangen kann, zeigt sich schon daran, dass das Land mit der maßgeblichen Zuständigkeitszuweisung den entscheidenden Verursachungsbeitrag gesetzt hat – wie ein Beispiel aus dem Umweltrecht zeigt:

Mit der Verwaltungsstrukturreform im Bereich des Umweltrechts wurden weitgehende Zuständigkeiten auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen. Unter anderem wurde in § 1 Abs. 3 Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz eine Auffangzuständigkeit der unteren Umweltschutzbehörden normiert, die eingreift, soweit keine andere Zuständigkeitsbestimmung vorliegt. Damit wurde der bisher geltende Grundsatz des § 8 Abs. 3 Landesorganisationsgesetz, wonach mangels spezieller Zuständigkeitszuweisung die Bezirksregierungen zuständig sind, aufgegeben. Schon damals wurde von Seiten der kommunalen Spitzenverbände darauf hingewiesen, dass diese Generalzuständigkeit nicht zu einer Umgehung des Konnexitätsprinzips führen darf. Doch obwohl dies in der Begründung des Entwurfs ausdrücklich zugesichert wurde, ist es in der Folgezeit mehrfach dazu gekommen, dass Aufgaben ohne entsprechenden Belastungsausgleich (über die Generalzuständigkeit quasi automatisch) auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen worden sind – so zum Beispiel bei

der Grundwasserverordnung oder der Oberflächengewässerverordnung.

Eine solche Umgehung des Konnexitätsprinzips läuft dem Schutzzweck eklatant zuwider. Um allen Umgehungsversuchen von vornherein einen Riegel vorzuschieben, bedarf es daher im Rahmen der Evaluation des Konnexitätsausführungsgesetzes einer deutlichen Klarstellung, dass – entsprechend dem Verursacherprinzip – auch europa- oder bundesrechtlich veranlasste Aufgabenübertragungen bzw. -änderungen, die kraft bestehender landesrechtlicher Zuständigkeitsregelungen die Kommunen treffen, abzugelten sind.

Konnexität nicht nur bei Gesetz und Verordnung

Bisher werden die Rechtsfolgen des Konnexitätsprinzips nach den Vorgaben der nordrhein-westfälischen Landesverfassung nur durch die Handlungsinstrumente des „Gesetzes“ bzw. der „Rechtsverordnung“ ausgelöst. Das treibt in der Praxis merkwürdige Blüten: So wurde der flächendeckende Ausbau des Ganztagschulbetriebs größtenteils auf der Grundlage von Verwaltungsvorschriften betrieben. Die in diesen Richtlinien vorgesehenen Zuwendungen für die kommunalen Schulträger genügen weder den Vorgaben einer Kostenfolgeabschätzung noch decken sie den tatsächlichen Mehraufwand ab.

Auch mit einer solchen Regelungspraxis werden vermeintliche Regelungslücken zulasten der kommunalen Finanzausstattung genutzt und zu allem Überfluss zusätzlich gravierende Verstöße gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts in Kauf genommen. Gerade bei grundrechtswesentlichen Regelungen muss der Landesgesetzgeber die zentralen Entscheidungen selbst treffen und gesetzlich regeln. Auch dieser Praxis sollte durch entsprechende Änderung des Konnexitätsausführungsgesetzes der Boden entzogen werden.

Verbesserte Kostenfolgeabschätzung

Nur wenn die Kostenfolgen eines Gesetzes möglichst objektiv abgeschätzt werden, wird der Schutzzweck des Konnexitätsprinzips vollumfänglich Rechnung getragen. Die für die Kostenabschätzung getroffenen Annahmen und Erfahrungswerte müssen daher detailliert und nachvollziehbar dokumentiert werden.

Gerade bei komplexen und mit zahlreichen Unsicherheiten behafteten Kostenfolgeabschätzungen ist das aber häufig mit großen Schwierigkeiten für beide Seiten – also für Land und kommunale Spitzenverbände – verbunden.

Diese Schwierigkeiten ließen sich etwas abmildern, wenn in solchen Fällen sichergestellt wäre, dass ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren kurzfristig evaluiert wird und die Ergebnisse einer solchen Evaluation rückwirkend umgesetzt werden.

Es ist daher ein zentrales Anliegen der kommunalen Spitzenverbände, dass der bisher im Gesetz vorgesehene Überprüfungszeitraum von fünf Jahren auf zwei Jahre verkürzt wird und eine Korrektur des Belastungsausgleichs schon bei erheblichen Veränderungen rückwirkend vorgenommen werden kann. Letzteres würde auch das Kostenfolgeabschätzungsverfahren entzerren und eine Verständigung – gerade bei schwierigen und höchst strittigen Kostenposten – erleichtern können.

In diesem Zusammenhang muss verhindert werden, dass die Landesregierung Gesetzesvorhaben in „kleine Gesetzespakete“ aufspaltet, um insoweit die Wesentlichkeitsschwelle zu unterschreiten. Das Konnexitätsausführungsgesetz sieht bisher vor, dass eine Kostenerstattung erst dann erfolgt, wenn eine bestimmte Belastungshöhe – von 0,25 Euro je Einwohner – überschritten wird. Um eine entsprechende Päckchenpolitik zu verhindern, sieht das Konnexitätsausführungsgesetz schon bisher vor, dass mehrere Gesetzesvorhaben kummuliert betrachtet werden müssen. Diese Gesamtbetrachtung darf aber nicht darauf beschränkt bleiben, dass es sich um mehrere Gesetzesvorhaben „einer zuständigen Behörde“, d.h. eines Ressorts, handelt, sondern sie muss – entsprechend der Landesverantwortung für die Aufgabenübertragung – auch ressortübergreifend gelten.

Beitrittsrecht der kommunalen Spitzenverbände

Obwohl die kommunalen Spitzenverbände nach den Vorgaben der Verfassung bei der Kostenfolgeabschätzung eine zentrale Rolle einnehmen, liegt die Befugnis zur Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde und damit zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Kostenfolgeabschätzung allein bei den Kommunen.

Im Sinne einer umfassenden Vertretung der kommunalen Interessen sollte daher – dem Vorbild der baden-württembergischen Regelung entsprechend – auch in Nordrhein-Westfalen für die kommunalen Spitzenverbände die Möglichkeit geschaffen werden, einem solchen Verfahren beizutreten. Dies ließe sich durch Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (Verfassungsgerichtshofgesetz) realisieren.

Ein erstes Fazit

Auch wenn die Regelungen des Konnexitätsprinzips auf Landesebene bisweilen als ein massiver gesetzgeberischer „Hemmschuh“ verstanden werden, sind die positiven Wirkungen dieser verfassungsrechtlichen Neuregelung kaum zu überschätzen. Sie zwingt den Landesgesetzgeber zu einer Kostentransparenz und damit einem erhöhten Kostenbewusstsein.

Angesichts allenthalben knapper Kassen, ist dies ein hohes Gut, das nicht ohne Ausstrahlungswirkung auf die anderen Ebenen des Bundesstaats bleiben dürfte: Wenn sich die Länder auf Bundesebene ernsthaft als „Anwalt ihrer Kommunen“ verstehen, weil sie vor Ort anderenfalls die Kostenfolgen entsprechender bundes- oder europarechtlicher Entscheidung „auslöffeln“ dürfen, dann dürfte dies mittel- bis langfristig auch auf diesen Ebenen ein verändertes Entscheidungsverhalten zur Folge haben. Verträge zulasten der Kommunen, die von diesen nur mit neuen Schulden finanziert werden können, würden dann endlich der Vergangenheit angehören.

8. Konnexität: Zahlreiche Anwendungsfälle im Schulbereich

Seit 2004 ist das strikte Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung verankert. Danach muss der Landesgesetzgeber für einen ausreichenden Belastungsausgleich Sorge tragen, wenn er den Kommunen neue Aufgaben überträgt oder bestehende Aufgaben wesentlich verändert. Inzwischen liegen mit der Kommunalisierung der Umwelt- und der Versorgungsverwaltung und der Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen (s. S.38 ff.) erste Urteile des Verfassungsgerichtshofs in Münster zum neuen Regelwerk vor.

Seit einiger Zeit mehren sich aber auch die Anwendungsfälle des Konnexitätsprinzips im Schulbereich. Das zeigt sich „im Kleinen“ wie beispielsweise bei der Änderung der Schülerfahrkostenverordnung (s. Kasten S. 46) und „im Großen“ wie beim fünften Schulrechtsänderungsgesetz sowie der Inklusion im Schulbereich.

Umsetzung von Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention in NRW

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Schulbereich stellt den Landesgesetzgeber, die Landesverwaltung, aber auch die Kommunen vor eine große Herausforderung. Vor der Selbstauflösung des Landtags

am 14. März 2012 hatte die Schulministerin des Landes Nordrhein-Westfalen wiederholt angekündigt, einen Gesetzentwurf zur Umsetzung des Art. 24 UN-BRK in das nordrhein-westfälische Schulgesetz vorzulegen.

Es ist davon auszugehen, dass auch die neue Landesregierung diese Umsetzung durch die Schulgesetzgebung, zu der sie rechtlich verpflichtet ist, weiterhin verfolgen wird. Diese Umsetzung hat sorgfältig, mit Augenmaß und schrittweise zu erfolgen. Dabei müssen auch die erforderlichen, von der UN-BRK vorausgesetzten Ressourcen bereitgestellt werden und es ist das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip zu beachten. Auf diese grundlegenden Voraussetzungen für ein erfolgreiches Gelingen von Inklusion haben die kommunalen Spitzenverbände und die Landschaftsverbände in einer gemeinsamen Positionierung hingewiesen. Gerade weil die nordrhein-westfälischen Städte im Interesse der behinderten Menschen eine gute und funktionierende Inklusion anstreben, nehmen sie die dafür erforderlichen Voraussetzungen intensiv in den Blick.

Dabei gilt, dass das Land verpflichtet ist, Art. 24 UN-BRK in das Schulrecht umzusetzen. Soweit das Land die Aufgaben nicht selbst durchführt und finanziert, wird das zur Übertragung neuer Aufgaben auf die Kommunen oder jedenfalls einer wesentlichen Erweiterung bestehender kommunaler Aufgaben führen. Nach den Vorgaben des verfassungsrechtlich verankerten strikten Konnexitätsprinzips müssen die hiermit verbundenen kommunalen Mehrbelastungen daher vom Land voll ausgeglichen werden. Es ist davon auszugehen, dass die Einführung der inklusiven Schule mit einer erheblichen Mehrbelastung bei den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften verbunden ist. Umso wichtiger ist es, eine besonders sorgsame Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen.

Mit dieser Forderung ist der Städtetag Nordrhein-Westfalen nicht allein. Auch das Präsidium des Deutschen Städtetages hat sich in seiner 385. Sitzung vom 13. September 2011 mit der Umsetzung des Art. 24 der UN-BRK im Schulbereich befasst und u. a. auf deren Konnexitätsrelevanz hingewiesen. Ferner hat es beschlossen, dass ein Rechtsgutachten zur Konnexitätsrelevanz der Umsetzung des Art. 24 UN-BRK in Auftrag gegeben werden soll, um dieses gemeinsam mit interessierten Mitgliedsverbänden in die landespolitische Diskussion einzuspeisen.

In der Folge wurde Prof. Dr. Wolfram Höfling M.A., Direktor des Instituts für Staatsrechts der Universität zu Köln sowie Inhaber des Lehrstuhls

Konnexität bei der Schülerfahrkostenerstattung – ein positives Beispiel

Nach Änderung des Systems der gymnasialen Oberstufe in den Gymnasien hatte die Orientierung der Schülerfahrkostenverordnung an den Schulstufen dazu geführt, dass Schülerinnen und Schüler in der Jahrgangsstufe 10 des Gymnasiums, die zur Sekundarstufe II gehört, erst ab einem Schulweg von mehr als fünf Kilometer einen Anspruch auf Übernahme von Schülerfahrkosten haben. Bei Schülerinnen und Schülern der Klassen 10 der Hauptschulen, Realschulen und Gesamtschulen ist dies dagegen bereits ab einem Schulweg von mehr als 3,5 Kilometern der Fall.

Durch eine Änderung dieser Verordnung (Zweite Verordnung zur Änderung der Schülerfahrkostenverordnung vom 22. April 2012) soll zukünftig sichergestellt werden, dass die Schülerinnen und Schüler in der Jahrgangsstufe 10 aller allgemeinbildenden Schulformen schülerfahrkostenrechtlich gleichbehandelt werden. Diese Änderung, die auf eine Anregung von Mitgliedsstädten des Städtetages zurückgeht, wird vom Städtetag NRW ausdrücklich begrüßt.

Allerdings führt die Änderung des § 5 Abs. 2 Satz 1 der Schülerfahrkostenverordnung dazu, dass die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände gegenüber der bisherigen Rechtslage zusätzliche Schülerfahrkosten zu tragen haben. Nach Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung für das Land Nordrhein-Westfalen in Verbindung

mit dem Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) ist daher ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen (Belastungsausgleich). Schon im Vorfeld der vorliegenden Verordnung ist es gelungen, zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden eine Verständigung über die mit dem Verordnungsentwurf pflichtgemäß zu verbindende Kostenfolgeabschätzung und den daraus resultierenden Belastungsausgleich zu erzielen. Die Verordnung enthält nunmehr eine sorgfältige Kostenfolgeabschätzung, die transparent und nachvollziehbar ist. Da die Bagatellgrenze des § 2 Abs. 5 KonnexAG eindeutig überschritten ist, ist auch ein entsprechender Belastungsausgleich (ca. 6,5 Mio Euro) vorgesehen.

Das Konnexitätsprinzip hat damit seine wesentlichen Funktionen erfüllt: dem Gesetzgeber im Vorfeld deutlich zu machen, mit welchen Mehrbelastungen auf kommunaler Ebene die angestrebte zusätzliche Verpflichtung der Kommunen verbunden sein wird (Warnfunktion) und einen angemessenen Belastungsausgleich für die Kommunen zu gewährleisten (Finanzierungsfunktion). Es ist zu hoffen, dass diese positive und zielführende Zusammenarbeit mit der Landesregierung auch bei zukünftigen konnexitätsrelevanten Gesetzes- und Verordnungsvorhaben fortgesetzt werden wird.

für Staats- und Verwaltungsrecht, Finanzrecht sowie Gesundheitsrecht der Universität zu Köln mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens zur Umsetzung von Art. 24 der UN-BRK in Nordrhein-Westfalen unter besonderer Berücksichtigung der Konnexitätsproblematik beauftragt. Prof. Höfling hat sich in der Vergangenheit wiederholt als Gutachter und Wissenschaftler mit Konnexitätsfragen befasst. So hat er unter anderem auch die Prozessvertretung der Städte, Kreise und Gemeinden in den Kommunalverfassungsbewerben zur Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes und zur Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung Nordrhein-Westfalen erfolgreich wahrgenommen.

Mittlerweile liegt das Gutachten vor. Es beantwortet die zahlreichen und teilweise komplexen Rechtsfragen zur Umsetzung des Art. 24 UN-

BRK in Nordrhein-Westfalen und gibt dadurch auch entscheidende Hinweise für eine Umsetzung durch den Landesgesetzgeber. Die Kernaussagen des Gutachtens von Prof. Höfling sind:

- Indem der Bund der UN-BRK sowie dem Fakultativprotokoll vom 21. Dezember 2008 per Bundesgesetz zugestimmt hat, ist die Konvention wirksamer Bestandteil auch der deutschen Rechtsordnung geworden.
- Die Überführung der Konvention in innerstaatlich anwendbares Recht kann nur nach Maßgabe und in den Formen des geltenden (Verfassungs-) Rechts geschehen. Das bedeutet für die schulrelevanten Inhalte des Art. 24 der Konvention, dass diese Verpflichtung den für das Schulrecht zuständigen Ländern obliegt.

- Die einschlägigen Regelungen in Art. 24 UN-BRK sind eindeutig auf ein (noch) zu gewährleistendes System inklusiver Bildung ausgerichtet. Die näheren Voraussetzungen des Zugangs zu einem solchen inklusiven Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen, die konzeptionellen Modalitäten der Gewährleistung und die konkrete Wahl der Umsetzungsinstrumente werden in dem Übereinkommen nicht derart bestimmt formuliert, dass von einer unmittelbaren Anwendbarkeit der Vorschriften auszugehen wäre.

- Die Umsetzung von Inklusion im Sinne der UN-BRK erweist sich für das deutsche Schulrecht als systemtransformierender Prozess. Bei der Umsetzung der Konvention verfügt der nordrhein-westfälische Schulgesetzgeber aber über erhebliche Gestaltungsspielräume und Entscheidungsoptionen. Dies gilt in organisationsstruktureller, instrumenteller und zeitlicher Hinsicht. Auch ergeben sich behindertentypusspezifische Differenzierungsspielräume.

- Die Überführung der Konventionvorgaben in das nordrhein-westfälische Schulrecht wird bei den Kommunen zu einer Aufgabenerweiterung führen, soweit nicht das Land selbst die Aufgaben durchführt und finanziert. Die mit einer Aufgabenübertragung und/oder Aufgabenerweiterung verbundenen Mehrbelastungen der Kommunen müssen vom Land aufgrund des verfassungsrechtlichen strikten Konnexitätsprinzips voll ausgeglichen werden. Auch der Umstand, dass die UN-Behindertenrechtskonvention völkerrechtlichen Ursprungs ist, führt nicht dazu, dass das in der Verfassung des Landes verankerte Konnexitätsprinzip nicht anwendbar wäre.

- Sollten den kommunalen Schulträgern Zustimmungsvorbehalte in der Frage der Umsetzung der schulischen Inklusion eingeräumt werden, schließt dies die Anwendung des Konnexitätsprinzips nicht aus.

- Die mit der Einführung der inklusiven Schule verbundene konnexitätsrelevante Aufgabenerweiterung bewirkt eine erhebliche Mehrbelastung bei den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften. Die Überschreitung der Bagatellschwelle kann nicht ernsthaft bestritten werden: Zum einen ist mit erheblichen Mehrkosten im Personalbereich zu rechnen. Dies betrifft insbesondere die sog. Integrationshelfer. Zum anderen stehen erhebliche Zusatz-Sachkosten in Rede. Dies betrifft vor allem investive bauliche Kosten, wie sie etwa mit der Schaffung umfassender Barrierefreiheit verknüpft sind. Hinzukommen schließlich gegebenenfalls erhöhte

Beförderungskosten und Zusatzkosten für spezielle Lehr- und Lernmittel sowie Hilfsmittel.

- Auch der Umstand, dass einzelne Mehrbelastungen der kommunalen Schulträger noch nicht sicher im Detail zu prognostizieren sind, ist kein Ausschlussgrund für die Annahme der Konnexitätsrelevanz. Wenn – wie im vorliegenden Kontext – das Überschreiten der sog. Bagatellschwelle evident ist, stehen auch denkbare Prognoseunsicherheiten der Feststellung einer „wesentlichen Belastung“ nicht entgegen. Sie zeigen vielmehr, dass eine besonders sorgsame Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen ist.

- Landesregierung und Landtag in Nordrhein-Westfalen sind deshalb aufgerufen, die Umsetzung der Vorgaben „inklusive Schule“ in das Schulrecht des Landes mit fundierten, realistischen und nachprüfbaren Prognosen über die finanziellen Auswirkungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften (Kostenfolgeabschätzung) zu verknüpfen. Die entsprechenden Mehrbelastungen sind sodann durch einen Mehrbelastungsausgleich voll aufzufangen.

Der Städtetag hat daher die neue Landesregierung und den neuen Landtag in Nordrhein-Westfalen aufgefordert, die Anforderungen des Konnexitätsprinzips bei der Umsetzung der Vorgaben des Art. 24 UN-BRK in das Schulrecht des Landes zu berücksichtigen, insbesondere diese mit einer fundierten, realistischen und nachprüfbaren Kostenfolgeabschätzung zu verknüpfen sowie einen entsprechenden Mehrbelastungsausgleich vorzusehen.

Drittes Schulrechtsänderungsgesetz

Durch das am 24. Juni 2008 beschlossene 3. Schulrechtsänderungsgesetz und die Verordnung über beamtenrechtliche Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des für den Schulbereich zuständigen Ministeriums werden nicht unerhebliche Kosten für die kommunalen Schulträger verursacht. Unter anderem wurde die Dienstvorgesetzeneigenschaft auf die Schulleiter übertragen.

Trotz der insbesondere hiermit verbundenen Mehrbelastungen wurden die konnexitätsrelevanten Sachverhalte im Rahmen des damaligen Gesetzentwurfs bzw. des Verordnungsentwurfs nicht berücksichtigt. Es gab weder eine Kostenfolgeabschätzung noch einen Belastungsausgleichsvorschlag seitens der Landesregierung. Um das damalige Gesetzgebungsverfahren, das zudem unter besonderem Zeitdruck stand, nicht zu blockieren, erklärten sich die kommunalen Spitzenverbände bereit, die notwendigen Konnexitätsgespräche außerhalb des Gesetz-

gebungsverfahrens separat mit dem Land zu führen. In einer Vereinbarung einigten sie sich mit dem Land auf die Beauftragung einer externen Evaluation der für die Kommunen entstehenden zusätzlichen Kosten.

Der vom Gutachter inzwischen unterbreitete und von den kommunalen Spitzenverbänden akzeptierte Einigungsvorschlag lautet: „Das Land stellt den Kommunen zur Abdeckung der Mehrbelastung infolge des 3. Schulrechtsänderungsgesetzes einen jährlichen Betrag von 500 000 Euro zur Verfügung. Dieser Betrag wird erst dann fällig, wenn in einem Jahr zusammen mit anderen Mehrbelastungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Schule und Weiterbildung die Wesentlichkeitsschwelle von 0,25 Euro pro Einwohner und Jahr (Anmerkung: Ende 2009: knapp 4,7 Mio. Euro) überschritten wird. Sollte dieser Fall nicht spätestens 2013 eintreten, findet ein Ausgleich nicht statt.“

Zwischenzeitlich wurde die Entscheidung getroffen, die beabsichtigte Übertragung der Dienstvorgesetztenaufgaben auf alle Schulleitungen von August 2012 auf August 2013 zu verschieben. Ob der den Kommunen zustehende jährliche Betrag in Höhe von 500 000 Euro fällig wird, hängt somit davon ab, ob es bis spätestens 2013 im Geschäftsbereich des Ministeriums für Schule und Weiterbildung noch weitere Mehrbelastungen für die Kommunen geben wird, mit denen zusammen die Wesentlichkeitsschwelle von 0,25 Euro pro Einwohner und Jahr überschritten wird.

Nach jetzigem Erkenntnisstand ist dieser Fall mit der Verabschiedung der Schülerfahrkostenverordnung (Mehrbelastung für die Kommunen in Höhe von ca. 6,5 Mio. Euro laut Verordnungstext) (s. Kasten S. 46) bereits eingetreten. Zu beachten ist insoweit auch das am 30. März 2011 beschlossene 5. Schulrechtsänderungsgesetz.

Fünftes Schulrechtsänderungsgesetz

Mit dem Fünften Schulrechtsänderungsgesetz wurde das Einschulungsalter der Kinder auf den 30. September „eingefroren“. Zuvor bestimmte das Gesetz, dass der Stichtag für die Einschulung schrittweise vom 30. Juni um insgesamt sieben Monate auf den 31. Dezember verlagert werden sollte – mit anderen Worten: die einzuschulenden Schüler entsprechend jünger werden sollten. Dieses „Einfrieren“ wurde inhaltlich-pädagogisch von vielen Kommunen befürwortet.

Unabhängig von dieser rein fachlich pädagogischen Beurteilung ergeben sich durch das Gesetz jedoch erhebliche – vor allem finanzielle – Rückwirkungen auf die kommunale Kinder-

und Jugendhilfe. Im Rahmen der kommunalen Kinder- und Jugendhilfeplanungen war nach geltender Rechtslage bisher von einem sukzessiven Vorziehen des Einschulungstermins und entsprechend früheren Einschulungen zu rechnen. Ausgehend hiervon mussten die kommunalen Jugendämter bei der Planung des Ausbaus der Betreuungsplätze für Unterdreijährige davon ausgehen, in erheblichem Maße Betreuungsplätze für Überdreijährige in Betreuungsplätze für Unterdreijährige umwandeln zu können. Jetzt ergibt sich die Notwendigkeit, wieder mehr Betreuungsplätze für Überdreijährige zur Verfügung stellen zu müssen, obwohl diese bereits für die Umwandlung in Betreuungsplätze für Unterdreijährige eingeplant waren. Nicht zuletzt angesichts der großen noch zu bewältigenden Herausforderungen beim Ausbau der Betreuungsplätze für Unterdreijährige ist es aus kommunaler Sicht nicht vertretbar, dass hierdurch der Ausbau der Betreuungsplätze zu Lasten der Kommunen weiter erschwert wird. Nur ein zeitnaher Belastungsausgleich kann daher mit Blick auf den bereits am 1. August 2013 in Kraft tretenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem ersten Lebensjahr hilfreich sein. Angesichts dieser deutlichen Auswirkungen haben die kommunalen Spitzenverbände wiederholt eine zügige Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes inklusive der Vorlage eines Belastungsausgleichs seitens des Landes angemahnt – bisher leider ohne Erfolg.

9. Veränderung der Sockelbeträge beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuerbeteiligung

Die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die einzelnen Gemeinden bzw. die für diese Aufteilung zugrunde gelegten Parameter, die sogenannten Sockelbeträge, sind regelmäßig Gegenstand von Diskussion. Ebenso wie das gesamte Verfahren der Aufteilung (Details s. Kasten, S. 49) ist auch die Abschätzung der Auswirkungen einer Änderung komplex.

Anhebung der Sockelbeträge ab 2012

Bundesrat und Bundestag haben eine Anhebung der bundesweit gültigen Sockelbeträge auf 35 000 Euro (ledige oder getrennt veranlagte Steuerpflichtige) bzw. 70 000 Euro (zusammen veranlagte Steuerpflichtige) für die Ermittlung der Schlüsselzahlen zur Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer beschlossen. Die neuen Schlüsselzahlen gelten bereits für das Jahr 2012. Der Deutsche Städtetag hatte sich

Bestimmung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer

Den Kommunen insgesamt steht ein 15 %-iger Anteil am Einkommensteueraufkommen sowie ein 12 %-iger Anteil an einzelnen Elementen der Abgeltungssteuer zu. Dieser Gesamtanteil wird in mehreren Schritten auf die einzelnen Kommunen aufgeteilt.

1. Der bundesweite Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer wird in einzelne „Ländertöpfe“ aufgeteilt, die jeweils 15 % der Einkommensteuer entsprechen, die nach Zerlegung dem jeweiligen Land zusteht. Die Aufteilung erfolgt anschließend separat in jedem Land nach bundeseinheitlichen Regelungen.

2. Für jeden Einkommensteuerfall wird ermittelt, wie hoch die Einkommensteuerschuld ist, die bis zu einem versteuernden Einkommen (zvE) in Höhe von 35 000 Euro anfällt (Ledige). Diese 35 000 Euro stellen den sogenannten Sockelbetrag dar, der vom Bund in Absprache mit den Ländern festgelegt wird. Das zvE wird für die Berechnungen bei 35 000 Euro gekappt. Dies bedeutet z. B., dass einem Steuerpflichtigen, dessen zvE tatsächlich 100 000 Euro beträgt, eine hypothetische Steuerschuld zugerechnet wird, die sich bei einem zvE von 35 000 Euro ergeben würde. Ein Steuerpflichtiger mit einem zvE von 25 000 Euro bekommt eine hypothetische Steuerschuld in Höhe seiner tatsächlich zu zahlenden Steuerschuld zugerechnet.

3. Danach werden diese hypothetischen Steueraufkommen, die auf dem gekappten zu versteuernden Einkommen beruhen, gemeindegeweit sowie landesweit aufsummiert.

4. Dadurch ist es möglich festzustellen, welchen Anteil das hypothetische Aufkommen einer Gemeinde an dem hypothetischen Steueraufkommen aller Gemeinden eines Landes ausmacht.

5. Dieser Anteilssatz wird auf den jeweiligen „Ländertopf“ angewendet, jede Kommune bekommt den entsprechenden Betrag zugewiesen.

Durch die Verwendung von Sockelbeträgen wird die interkommunale Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer maßgeblich beeinflusst.

im Vorfeld für eine Anhebung der Sockelbeträge ausgesprochen.

Die Spreizung zwischen den verschiedenen Städten einer Größenklasse nimmt mit einer Anhebung der Sockelbeträge im Vergleich zu einer unterlassenen Anhebung normalerweise zu. Umgekehrt nimmt bei einer Beibehaltung der Sockelbeträge der Umverteilungsanteil bei der Einkommensteuer in Rahmen der Anwendung einer neuen Statistik zu. Der Umverteilungsanteil wird hierbei als „abgeschnittene Einkommensteuer“ verstanden, d.h. diejenige Einkommensteuer, die nicht nach dem Prinzip bzw. Kriterium des örtlichen Aufkommens verteilt wird (s. Übersicht 7. S. 50).

Weil der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer – anders als z. B. das Gewerbesteuer aufkommen – vollständig im jeweiligen kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt wird, werden die jeweiligen (Umverteilungs-)Wirkungen massiv gedämpft. Für eine vollständige Analyse sind auch die Auswirkungen der nicht zur Diskussion stehenden, da zwangsläufigen Umbasierung der Schlüsselzahlen auf eine neue Einkommensteuerstatistik zu beachten. Wenn man die Gemeinden nach jeweiliger Größenklasse gruppiert und dann nach relativer Steuerstärke aufteilt, ist festzustellen, dass die Verschiebungen zwischen den Gruppen relativ gering sind. Auch bei denjenigen Städten, die aufgrund der Sockelbetragserhöhungen einen niedrigeren Anteil am Gemeindeanteil erhalten, ist aufgrund des allgemein steigenden Einkommensteueraufkommens nur in seltenen Fällen von einem sinkenden absoluten Einkommensteueraufkommen auszugehen.

Ziele der Anhebung

Das Bundesfinanzministerium begründete die von ihm vorgeschlagene bzw. als erforderlich angesehene Anhebung insbesondere damit, dass das (gesetzlich vorgegebene) Ziel der Aufteilung auf Grundlage des örtlichen Aufkommens eine Anhebung der bisherigen Höchstbeträge auf 35 000/70 000 Euro erfordert. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Land Hessen bei einer Beibehaltung der bisherigen Sockelbeträge mehr als 50 % des Einkommensteueraufkommens nicht in die Ermittlung der Schlüsselzahlen eingeht, ist diese Auffassung zu unterstützen.

Auch das vom Bundesfinanzministerium aus den Ergebnissen der Gemeindefinanzreform von 1969 abgeleitete Ziel der Wahrung des ursprünglichen Steuerkraftgefälles zwischen großen und kleinen Gemeinden spricht für eine Anhebung. Ein Zielkonflikt besteht bezüglich der

Übersicht 7

Abgeschnittene Einkommensteuer als Ausmaß der Umverteilung

Statistik-Jahr und Sockelbetragshöhe	ESt-Statistik 2004, Sockelbeträge: 30 000/60 000 Euro	ESt-Statistik 2007, Sockelbeträge: 30 000/60 000 Euro	ESt-Statistik 2007, Sockelbeträge: 35 000/70 000 Euro
Abgeschnittene Einkommensteuer	40 %	45,8 %	39,8 %

auch angestrebten Nivellierung von Steuerkraftunterschieden zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung, dem durch eine Beibehaltung der Höchstbeträge stärker entsprochen worden wäre.

Die Überlegungen des Bundesfinanzministeriums sind im Wesentlichen zu unterstützen und durch drei weitere Argumente zu ergänzen:

- Erstens gilt, dass mit niedrigeren Sockelbeträgen aufgrund des verdeckten Finanz- bzw. Einnahmeausgleichs auch der Zuweisungsscharakter des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer gestärkt wird. Der Charakter des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer als originäre gemeindliche Einnahme würde bei einer Beibehaltung der Sockelbeträge zusehends infrage gestellt. So muss bereits jetzt bei den in die Argumentation eingeführten Verteilungsgesichtspunkten immer wieder darauf hingewiesen werden, dass nicht – wie es bei reinen Zuweisungen evtl. angemessen wäre – ausschließlich Verteilungsgesichtspunkte gelten können.
- Zweitens ist der mit dem Aufteilungsverfahren verfolgte Zweck zu beachten. So führte der Gesetzgeber in der Begründung zur letzten Sockelbetragsanpassung aus: „Zur Beteiligung der einzelnen Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer ist eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich. Anderenfalls wäre nicht auszuschließen, dass Gemeinden, die nach Größe, Funktion und Struktur vergleichbar sind, je nach Zugehörigkeit zu einem Land unterschiedliche Einnahmen aus der Einkommensteuer zu verzeichnen hätten.“ Gerade der verfolgte Gesetzeszweck wird umso deutlicher verfehlt, je niedriger die Sockelbeträge ausfallen: Durch die Sockelbeträge wird regelmäßig ein Teil der Einkommensteuerschuld nicht bei der Aufteilung des Gemeindeanteils auf die einzelnen Gemeinden berücksichtigt. Dieser nicht berücksichtigte Anteil ist in den verschiedenen Ländern unterschiedlich hoch (Hessen: 50,2 %, Thüringen: 30 %). Im Ergebnis führt dies letztlich dazu, dass der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer einer Stadt um 40 % steigen würde, wenn sie nicht in Thüringen, sondern in Hessen liegen würde. Eine Erhöhung der Sockel-

beträge führt aufgrund des höheren Umfangs der berücksichtigten Einkommensteuerschuld zu einer besseren Erreichung des Gesetzeszweckes.

- Drittens ist zu beachten, dass in drei Jahren bei Vorliegen der ESt-Statistik 2010 eine Anhebung um eine Stufe sicherlich zwingend sein wird. Es ist darüber hinaus denkbar, dass selbst bei einer bundesweit gezogenen Grenze eines Anteils der abgeschnittenen Einkommensteuer von maximal 50 % eine Anhebung der Sockelbeträge auf 40 000/80 000 Euro notwendig wird. In diesem Fall wären die Änderungen der Schlüsselzahlen sehr groß. Dies könnte bedeuten, dass selbst bei allgemein steigenden Einkommensteuereinnahmen einzelne Städte mit sehr deutlichen Rückgängen ihrer Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu rechnen hätten.

Vor diesem Hintergrund ist die Anhebung des Sockelbetrags zu begrüßen. Als verbesserungswürdig kann jedoch der zeitliche Ablauf angesehen werden. Insbesondere die zögerliche Kommunikation der aus den Sockelbeträgen abgeleiteten kommunalindividuellen Schlüsselzahlen hat zu unnötigen Planungsschwierigkeiten für die nordrhein-westfälischen Kommunen geführt.

10. Schuldenbremse – Keine Verständigung in Sicht

Auf dem Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise und in einem politischen Klima, das von einer zunehmenden Sorge um die Stabilität der öffentlichen Haushalte geprägt war, hatte sich die Föderalismuskommission II im Frühjahr 2009 auf eine grundlegende Reform der Verschuldungsregeln für Bund und Länder – kurz: eine neue Schuldenbremse – geeinigt.

Seitdem dreht sich nicht nur in Nordrhein-Westfalen das Diskussionskarussell. Der Blick über die Landesgrenzen zeigt, dass die Gespräche und Auseinandersetzungen über den richtigen Weg der Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht intensiv diskutiert werden. Die Mahnung eines Verfassungsrechtlers, die Verfassung

solle „Rahmen für politische Entscheidungen“, nicht aber Gegenstand von Politik sein, hat die politische Aufladung dieser Diskussion nicht verhindern können. Allerdings geht es faktisch um bedeutsame Weichenstellungen für die künftige Landespolitik, die auch erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Finanzausstattung haben kann. Eine gründliche Auseinandersetzung mit der richtigen Umsetzungsweise ist daher angezeigt.

Ping-Pong im Parlament

Der nordrhein-westfälische Landtag hat sich in den letzten Jahren gleich mehrfach mit Beschluss- und Gesetzgebungsanträgen zur Schuldenbremse befasst:

Den Aufschlag hat ein Gesetzentwurf der CDU zur Änderung der Verfassung (Drucksache 14/10358) vom 3. Dezember 2009 gemacht, der am 24. März 2010 mangels Erreichen der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit gescheitert ist. Anfang 2011 – diesmal aus der Opposition heraus – startete die CDU mit einem modifizierten Gesetzentwurf (Drucksache 15/1068 – Neudruck) einen neuen Anlauf. Wegen der vorzeitigen Auflösung des Landtags wurde dieser Gesetzentwurf nicht abschließend beraten, sondern hat sich am 14. März 2012 mit der Beendigung der 15. Wahlperiode erledigt. Aber auch ohne dieses vorzeitige Ende wäre dem Gesetzentwurf wahrscheinlich kein Erfolg beschieden gewesen. Die Beratungen im Haupt- und Medienausschuss hatten zuletzt eher den Charakter eines politisch verfahrenen Ping-Pong-Spiels: Während von Seiten der CDU auf die diversen parlamentarischen Initiativen verwiesen und ein grundlegender Dissens hinsichtlich der Ausgestaltung der Schuldenbremse festgestellt wurde, kam von SPD und Bündnis 90/Die Grünen der Vorwurf, die übrigen Fraktionen widersetzten sich der Ausarbeitung von Vorschlägen in einer dazu einberufenen Kommission.

Kein Konsens über Parlamentskommission

Eine solche Kommission hatte der Landtag am 9. Dezember 2011 mit den Stimmen der Fraktion von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU und Die Linke bei Enthaltung der Fraktion der FDP beschlossen. Für CDU und SPD waren in dieser Kommission je drei, für die übrigen im Landtag vertretenen Fraktionen je ein Sitz vorgesehen.

In der Begründung des Beschlussantrags heißt es ausdrücklich, dass das im Grundgesetz festgelegte Verschuldungsverbot für Bund und Länder nicht zu einer Verschiebung der Lasten auf die

Kommunen führen dürfe. Die Kommission solle die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine landesrechtliche Regelung prüfen und dabei die bisher in anderen Ländern beschlossenen Schuldenregelungen in den jeweiligen Landesverfassungen oder in einfach gesetzlichen Regelungen auswerten. Diese sollten auf ihre Übertragbarkeit auf NRW hin bewertet werden. Die Kommission solle außerdem Vorschläge zur Umsetzung einer Neuregelung der kreditrechtlichen Rahmenbedingungen und Vorschläge für ein Ausführungsgesetz erarbeiten. Ausdrücklich heißt es in der Begründung schließlich, dass sich die Kommission mit den Möglichkeiten zur Gestaltung des Übergangszeitraums bis zum Jahr 2020 befassen und dabei die sachgerechte Ausgestaltung der Kommunalfinanzen besonders berücksichtigen solle.

Mit der Auflösung des Landtags und den notwendigen Neuwahlen hat sich die Kommission jedoch schon erledigt, bevor sie ihre eigentliche Arbeit aufnehmen konnte.

Thema bleibt auf der Agenda

Das Thema der Schuldenbremse wird für die Landespolitik allerdings auch in der 16. Wahlperiode von großer Relevanz sein.

Bei aller Kritik, die auch von namhaften Wissenschaftlern an der konkreten Ausgestaltung der neuen Verschuldungsregeln im Grundgesetz geübt wird, ist in aller Deutlichkeit festzustellen: Die neuen Regelungen sind geltendes Recht und haben für die Länder spätestens ab 2020 ein strukturelles Neuverschuldungsverbot zur Folge. Nach diesem Stichtag können die Länder Kredite nur zur „im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ und bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen aufnehmen. Eine strukturelle Neuverschuldung, d.h. eine von der konjunkturellen Entwicklung unabhängige Kreditaufnahme, ist ihnen nicht mehr gestattet. Dies ist zukünftig allein dem Bund – begrenzt auf 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts – möglich.

Jedenfalls dann, wenn die neuen Regeln ernst genommen werden, wird von ihnen ein erheblicher Druck auf die Finanzen der Länder ausgehen. Bei normaler Konjunkturlage dürfen die Landeshaushalte ab 2020 keine Defizite mehr aufweisen und bestehende strukturelle Defizite müssen bis dahin zurückgeführt werden. Alle Augen fokussieren sich daher auf das Zieljahr 2020, das finanzpolitisch gleich in mehrfacher Hinsicht von großer Bedeutung ist (s. Kasten S. 52).

Zielvorgabe „2020“

Das Jahr 2020 ist für die Länder finanzpolitisch gleich in mehrerer Hinsicht von großer Bedeutung:

- Mit Ablauf des Jahres 2019 endet der Solidarpakt II, der für die neuen Länder besondere Finanzhilfen des Bundes vorsieht.
- Der mit dem Solidarpakt verbundene Länderfinanzausgleich ist in seiner aktuellen Regelung ebenfalls ausdrücklich bis Ende 2019 befristet.
- Mit der Föderalismusreform wurde im Grundgesetz eine neue Schuldenbremse verankert, die den Ländern spätestens ab 2020 die strukturelle Neuverschuldung verbietet.

Das Datum prägt zunehmend auch die landesrechtlichen Vorgaben für die kommunale Haushaltswirtschaft: So stellt das Land Nordrhein-Westfalen im sog. Stärkungspaktgesetz in den Jahren 2011 bis 2020 Konsolidierungshilfen für Gemeinden mit einer besonders schwierigen Haushaltssituation zur Verfügung. Das Gesetz sieht vor, dass die teilnehmenden Gemeinden spätestens im Jahr 2021 den Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe erreichen müssen. Auch in anderen Bundesländern ist der Zeitraum bis 2020 eine wichtige Orientierung im Rahmen von kommunalen Konsolidierungsmaßnahmen.

Das birgt ein gewaltiges Konfliktpotential. Die bisher geführten Diskussionen – zwischen Bund und Land aber auch innerhalb des Landes – bieten davon nur einen dezenten Vorgeschmack und dürften an Schärfe noch deutlich zunehmen. Während es zurzeit „lediglich“ um das Regelwerk geht, erfordert die Rückführung des strukturellen Defizits bis 2020 schmerzhaft Konsolidierungsdebatten über Leistungseinschränkungen der öffentlichen Hand sowie über die Finanz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Gestaltungsspielräume des Landes

Dabei bleiben der Landesebene hinsichtlich der konkreten Umsetzung der Schuldenbremse durchaus Gestaltungsspielräume. Soweit das Grundgesetz und das Bundesrecht keine zwingenden Vorgaben enthalten, regeln die Länder

die Umsetzung der Schuldenbremse und die nähere Ausgestaltung im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst: Wenn die Länder von den im Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmen vom Verschuldungsverbot (z. B. für ein „Atmen“ des Landeshaushalts mit der Konjunktur und bei Naturkatastrophen) Gebrauch machen wollen, dann müssen sie hiervon – durch Änderung der Landesverfassung oder des sonstigen Haushaltsrechts – Gebrauch machen und entsprechende Ermächtigungen vorsehen. Der Regelungsbedarf geht aber noch weiter: Sollen solche Ausnahmen an ein bestimmtes Abstimmungsquorum im Landtag gebunden werden und welche Vorgaben sollen für den erforderlichen Tilgungsplan gelten?

Nicht alle Detailfragen müssen in der Landesverfassung selbst geregelt werden. Es würde aber dem Grundsatz der Verfassungsklarheit dienen, wenn die Bestimmungen der Landesverfassung auch nach dem 1. Januar 2020 jedenfalls die Grundzüge des tatsächlich anwendbaren Rechts wiedergäben. Landesrecht, welches nach dem Ablauf der bis 2020 laufenden Übergangsfrist den zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes widerspricht, ist nicht mehr anwendbar.

Schutz der kommunalen Finanzausstattung sicherstellen!

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

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 Nicht-Einbeziehung der Kommunen in die Schuldenbremse geht aber ein Schlupfloch für die Länder einher, das 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 Konsolidierungsdruck andere Ventile suchen und staatlicherseits verursachte Verschuldung beispielsweise durch Kürzungen beim kommunalen Finanzausgleich oder bei kommunalen Förderprogrammen auf kommunale Schultern verlagert werden. Das ist kein unrealistisches Szenario wie die Kürzungen beim kommunalen Finanzausgleich im Zuge der Finanzierung des Stärkungspakts Stadtfinanzen (siehe Seite 26 ff.) zeigen.

Sollte der am 13. Mai 2012 neugewählte Landtag erneut eine Kommission zur Beratung der Schuldenbremse einsetzen, erwartet die kommunale Ebene eine enge Einbindung der kommunalen

Vertreter. Auch eine Finanzkommission, die sich regelmäßig mit den Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen befasst, könnte hier wegweisend sein.

Auch inhaltlich muss sich zeigen, ob die neugewählten Landesvertreter ihren Wahlkampf-Ankündigungen Taten folgen lassen und eine verbesserte kommunale Finanzausstattung gewährleisten wird. Die Botschaft aus den nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden ist jedenfalls eindeutig: Es gilt, den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung im Sinne einer absoluten Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung, d.h. ohne Begrenzung durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes, in der Verfassung abzusichern!

Einzahlungen und Auszahlungen der Gemeinden/Gv. in Nordrhein-Westfalen 2007 bis 2011

Ein- und Auszahlungsarten	2007	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	in Mio. EUR					Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %			
Steuern und ähnliche Abgaben ¹⁾	20 488	20 760	18 542	19 430	20 476	+1,3	-10,7	+4,8	+5,4
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	15 446	17 353	18 073	18 667	19 219	+12,3	+4,1	+3,3	+3,0
Sonstige Transfereinzahlungen	699	809	956	975	1 070	+15,7	+18,3	+1,9	+9,8
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	5 485	5 401	5 343	5 500	5 682	-1,5	-1,1	+2,9	+3,3
Privatrechtliche Leistungsentgelte	784	901	901	938	984	+14,9	-	+4,2	+4,8
Kostenerstattungen, Kostenumlagen	3 508	3 556	3 679	3 691	4 109	+1,4	+3,5	+0,3	+11,3
Sonstige Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	1 503	1 523	1 653	1 721	1 821	+1,3	+8,6	+4,1	+5,8
Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen	1 612	1 066	875	926	1 046	-33,9	-17,9	+5,8	+13,0
Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	49 525	51 369	50 021	51 848	54 408	+3,7	-2,6	+3,7	+4,9
Personalauszahlungen	8 769	8 916	9 332	9 584	9 782	+1,7	+4,7	+2,7	+2,1
Versorgungsauszahlungen	1 028	1 101	1 213	1 278	1 277	+7,1	+10,2	+5,3	-0,1
Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen	7 338	7 487	7 778	8 162	8 584	+2,0	+3,9	+4,9	+5,2
Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen	1 808	1 869	1 456	1 386	1 472	+3,4	-22,1	-4,8	+6,2
Transferauszahlungen	23 889	25 172	25 846	27 570	27 992	+5,4	+2,7	+6,7	+1,5
Sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	5 361	5 569	5 817	6 003	6 558	+3,9	+4,4	+3,2	+9,2
Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	48 193	50 114	51 442	53 983	55 664	+4,0	+2,6	+4,9	+3,1
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1 332	1 254	- 1 420	- 2 135	- 1 256				
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	1 824	1 840	2 028	2 318	2 346	+0,9	+10,3	+14,3	+1,2
Einzahlungen aus der Veräußerung von Sachanlagen ²⁾	686	686	530	466	491	+0,1	-22,7	-12,2	+5,3
Einzahlungen aus der Veräußerung von Finanzanlagen	667	198	290	186	199	-70,3	+46,2	-36,0	+7,0
Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten	243	196	168	170	186	-19,4	-14,3	+1,2	+9,5
übrige Investitionseinzahlungen	178	175	274	238	193	-1,5	+56,6	-13,0	-19,2
Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	3 598	3 095	3 291	3 378	3 415	-14,0	+6,3	+2,6	+1,1
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	385	358	320	274	243	-6,9	-10,7	-14,4	-11,0
Auszahlungen für Baumaßnahmen	2 176	2 123	2 086	2 169	2 219	-2,4	-1,8	+4,0	+2,3
Auszahlungen für den Erwerb von Vermögensgegenständen	443	492	633	560	542	+11,2	+28,5	-11,5	-3,1
Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen	356	424	398	328	243	+19,2	-6,1	-17,7	-25,9
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	709	360	263	262	329	-49,2	-27,1	-0,1	+25,5
übrige Investitionsauszahlungen	92	90	172	147	153	-1,9	+90,2	-14,7	+4,1
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	4 160	3 848	3 871	3 740	3 730	-7,5	+0,6	-3,4	-0,3
Saldo aus Investitionstätigkeit	- 562	- 753	- 580	- 362	- 315				
Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	770	501	- 2 000	- 2 497	- 1 571				
Aufnahme und Rückflüsse von Darlehen	2 118	2 245	2 157	2 390	1 869	+6,0	-3,9	+10,8	-21,8
Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung	1 921	1 868	3 667	4 006	3 368	-2,8	+96,3	+9,3	-15,9
Tilgung und Gewährung von Darlehen	2 864	2 589	2 479	2 740	2 386	-9,6	-4,2	+10,5	-12,9
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	1 576	815	1 331	1 337	1 278	-48,3	+63,3	+0,4	-4,4
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	- 401	709	2 013	2 320	1 574				
Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	368	1 210	13	- 177	3				

1) inklusive Ausgleichsleistungen

2) und immateriellen Vermögensgegenständen

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

Hinweis: Daten sind wegen unterschiedlicher Abgrenzung i. A. nicht ohne zusätzliche Umrechnungen mit den Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik vom Statistischen Bundesamt vergleichbar.

Einzahlungen und Auszahlungen der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen 2007 bis 2011

Ein- und Auszahlungsarten	2007	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	in Mio. EUR					Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %			
Steuern und ähnliche Abgaben ¹⁾	9 552	9 417	8 317	8 839	9 172	-1,4	-11,7	+6,3	+3,8
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	3 045	3 630	3 840	4 062	4 587	+19,2	+5,8	+5,8	+12,9
Sonstige Transfereinzahlungen	241	345	328	261	342	+43,3	-4,9	-20,6	+31,0
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2 294	2 254	2 212	2 285	2 376	-1,8	-1,9	+3,3	+4,0
Privatrechtliche Leistungsentgelte	481	555	504	498	507	+15,4	-9,2	-1,1	+1,7
Kostenerstattungen, Kostenumlagen	1 330	1 257	1 275	1 303	1 532	-5,5	+1,4	+2,2	+17,6
Sonstige Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	633	725	811	879	941	+14,6	+11,9	+8,3	+7,0
Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen	698	422	350	324	373	-39,5	-17,1	-7,4	+15,1
Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	18 274	18 606	17 638	18 450	19 829	+1,8	-5,2	+4,6	+7,5
Personalauszahlungen	3 773	3 802	3 962	4 121	4 175	+0,8	+4,2	+4,0	+1,3
Versorgungsauszahlungen	490	526	589	610	616	+7,3	+12,0	+3,6	+1,0
Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen	3 180	3 275	3 306	3 498	3 653	+3,0	+0,9	+5,8	+4,4
Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen	925	1 013	732	691	735	+9,5	-27,8	-5,6	+6,4
Transferauszahlungen	7 011	7 525	7 485	7 813	7 818	+7,3	-0,5	+4,4	+0,1
Sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	2 842	3 034	3 168	3 289	3 660	+6,8	+4,4	+3,8	+11,3
Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	18 221	19 175	19 240	20 022	20 656	+5,2	+0,3	+4,1	+3,2
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	53	- 569	- 1 602	- 1 572	- 827				
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	733	680	759	872	876	-7,2	+11,6	+14,9	+0,4
Einzahlungen aus der Veräußerung von Sachanlagen ²⁾	283	342	267	196	185	+20,7	-22,0	-26,7	-5,5
Einzahlungen aus der Veräußerung von Finanzanlagen	400	73	152	74	46	-81,8	+108,5	-50,9	-37,9
Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten	78	53	42	43	46	-31,7	-21,6	+4,3	+5,1
übrige Investitionseinzahlungen	102	90	111	137	79	-11,9	+23,4	+22,6	-42,1
Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	1 597	1 238	1 331	1 322	1 231	-22,5	+7,5	-0,6	-6,8
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	127	124	87	107	79	-2,0	-30,3	+24,0	-26,4
Auszahlungen für Baumaßnahmen	830	760	744	765	850	-8,5	-2,1	+2,9	+11,2
Auszahlungen für den Erwerb von Vermögensgegenständen	171	171	239	199	194	-0,1	+39,9	-16,8	-2,2
Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen	220	315	233	131	89	+43,4	-25,9	-44,0	-32,0
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	364	189	138	112	135	-47,9	-26,9	-19,3	+21,2
übrige Investitionsauszahlungen	67	43	77	64	24	-36,2	+81,4	-16,9	-62,4
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	1 778	1 601	1 518	1 378	1 372	-9,9	-5,2	-9,2	-0,4
Saldo aus Investitionstätigkeit	- 181	- 363	- 188	- 56	- 141				
Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	- 128	- 932	- 1 790	- 1 628	- 968				
Aufnahme und Rückflüsse von Darlehen	927	1 210	1 025	1 125	915	+30,4	-15,3	+9,7	-18,7
Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung	939	1 424	2 331	2 121	1 751	+51,7	+63,6	-9,0	-17,5
Tilgung und Gewährung von Darlehen	1 376	1 230	1 122	1 351	1 055	-10,6	-8,8	+20,4	-21,9
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	676	271	788	732	427	-59,9	+191,0	-7,2	-41,6
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	- 186	1 133	1 445	1 163	1 183				
Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	- 314	201	- 345	- 464	215				

1) inklusive Ausgleichsleistungen

2) und immateriellen Vermögensgegenständen

Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW), Informationssystem Finanzstatistik (ISF), Ergebnisse der vierteljährlichen Kasernenstatistik

Hinweis: Daten sind wegen unterschiedlicher Abgrenzung i. A. nicht ohne zusätzliche Umrechnungen mit den Daten der vierteljährlichen Kasernenstatistik vom Statistischen Bundesamt vergleichbar.

Der Eildienst erscheint zehn Mal pro Jahr im Selbstverlag des Städtetages Nordrhein-Westfalen, Gereonstraße 18–32, 50670 Köln, Ruf 0221/3771-0, Telefax 0221/3771204, Internet: www.staedtetag-nrw.de, E-Mail: info@staedtetag-nrw.de.

Die Beiträge enthalten nicht in jedem Fall die Meinung des Herausgebers.

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied: Dr. Stephan Articus · Pressesprecher: Volker Bästlein
Redaktion: Dorothea Kesberger (verantwortlich) · Satzherstellung: Klaussner Medien Service GmbH, Köln

- Der Städtetag Nordrhein-Westfalen ist die Stimme der Städte im größten Bundesland der Bundesrepublik Deutschland. In ihm haben sich 39 Städte – 23 kreisfreie und 16 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.