

Der Hauptgeschäftsführer

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Frau  
Carina Gödecke MdL  
Präsidentin des Landtages NRW  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/87**

A11

Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211 • 4587-1  
Telefax 0211 • 4587-211  
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de  
pers. E-Mail: Claus.Hamacher@kommunen-in-nrw.de  
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

**Per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)**

Aktenzeichen: IV/1 902-01/1 ha/wo/do  
Ansprechpartner: Beigeordneter Hamacher,  
Hauptreferent Wohland  
Durchwahl 0211 • 4587-220/-255

24. September 2012

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2012 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2012- GFG 2012); Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/302**

**in Verbindung mit**

**Gesetz zur Errichtung eines Fonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktfondsgesetz); Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/176**

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 28. September 2012  
Ihr Schreiben vom 14.09.2012 - Geschäftszeichen: 1.1/A.11-V.4**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

wir bedanken uns für die Einladung zu der Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 28.09.2012 zu dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/302) in Verbindung mit dem Stärkungspaktfondsgesetz (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/176). Zu den Gesetzentwürfen nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

## **I. Gemeindefinanzierungsgesetz 2012**

### **1. Vertikaler Finanzausgleich**

Das Volumen des GFG 2012 liegt rd. 500 Mio. Euro über dem des GFG 2011. Das bedeutet, dass eine Finanzausgleichsmasse von gut 8,4 Mrd. Euro zur Verfügung steht. An den Strukturen zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse soll nichts verändert werden. Insbesondere bleibt es bei der Wiedereinbeziehung des 4/7-Anteils am Grunderwerbsteueraufkommen und an der im Jahr 2010 im Nachtrag zum GFG beschlossenen Entfrachtung. Diese letzteren Maßnahmen haben zu einer besseren Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs geführt und sind von daher uneingeschränkt zu begrüßen. Im Übrigen beruht der Rekordstand alleine auf der Verbundsystematik, was bedeutet, dass bei nachlassender Konjunktur auch wieder Rückgänge der Verbundmasse zu verkraften sind.

Eigentlich befinden wir uns derzeit konjunkturell in einer Phase, die zur Erwirtschaftung von Überschüssen und zum Abbau der Verschuldung genutzt werden müsste. Davon sind die Städte und Gemeinden allerdings weit entfernt. Es ist festzuhalten, dass die zur Verfügung gestellten Mittel noch immer nicht ausreichen, um die Kommunen insgesamt in die Lage zu versetzen, die ihnen übertragenen Aufgaben ohne Aufnahme neuer Schulden zu erfüllen. Dies mag vor dem Hintergrund des jüngsten Urteils des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 19. Juli 2011 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein. Gleichwohl bleibt es richtig, dass die vom Land formulierte Zielsetzung ausgeglichener kommunaler Haushalte völlig unrealistisch ist, solange die auch vom Verfassungsgerichtshof nicht infrage gestellte strukturelle Unterfinanzierung andauert. Wenn wirklich hinsichtlich der Entwicklung der Liquiditätskredite der Kommunen eine Trendumkehr erfolgen soll, dann ist es unumgänglich, vorhandene Ressourcen auf dieses Ziel zu konzentrieren, gleichzeitig kostenträchtige Aufgaben zurückzuführen und so im Ergebnis eine aufgabenadäquate Finanzausstattung für die Städte und Gemeinden zu gewährleisten.

Diesem Anspruch wird auch der Gesetzentwurf für das GFG 2012 nicht gerecht.

Begleitend zu den jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetzen fordern wir eine Garantie einer finanziellen Mindestfinanzausstattung für die Städte und Gemeinden in der Landesverfassung. In der Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zur Einführung einer Schuldenbremse in der Landesverfassung vom 09.12.2011 (LT-Drs. 15/1068) haben wir hierzu einen Formulierungsvorschlag zur Änderung des Art. 79 der Landesverfassung unterbreitet. Ohne einen solchen verfassungsrechtlich normierten Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung sehen wir die kommunalen Finanzausgleiche der nächsten Jahre vor dem Hintergrund der spätestens ab 2020 greifenden Schuldenbremse für das Land erheblichen Gefahren ausgesetzt. Auch die in der Anhörung zu Wort gekommenen anderen Sachverständigen haben zum großen Teil dieses kommunale Anliegen nachvollzogen oder unterstützt.

## 2. Horizontaler Finanzausgleich

Bei der Bedarfsermittlung wird weiterhin auf die Hauptansatzstaffel abgestellt, die sich als Ergebnis der Regressionsanalyse leicht modifiziert darstellt.

### *a) Einwohnerveredelung und einheitliche fiktive Realsteuerhebesätze*

Das Festhalten an der Einwohnerveredelung des Hauptansatzes ist ein Hauptkritikpunkt im horizontalen Finanzausgleich. Es ist und bleibt denklologisch problematisch, unreflektiert von höheren tatsächlichen Ausgaben auf einen höheren Bedarf zu schließen. Auch Prof. Dr. Ingolf Deubel hat in seiner finanzwissenschaftlichen Untersuchung zu den Strukturen des kommunalen Finanzausgleichs in NRW noch einmal ausführlich die Gefahr eines Zirkelschlusses belegt, die es notwendig macht, die Einhaltung der Anwendungsbedingungen der Regressionsanalyse kritisch zu hinterfragen (Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich? – Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012, Bad Kreuznach 2011, S. 72 ff.).

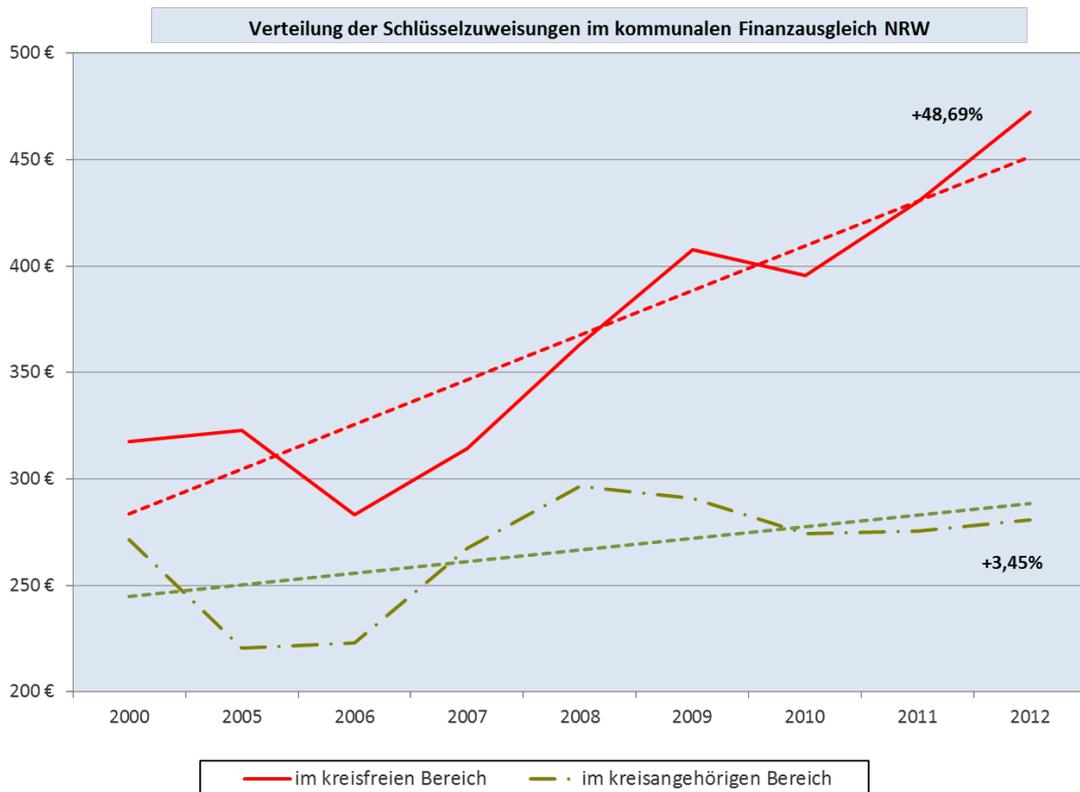
Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen sieht zwar das Prinzip der Einwohnerveredelung als von dem weiten Ermessensspielraum des Gesetzgebers gedeckt an. Es muss aber festgehalten werden, dass hier seit vielen Jahren der Gesetzgeber sein Ermessen in einer Weise ausübt, die einwohnerstarke Städte zu Lasten der kleineren Städte und Gemeinden bevorzugt.

Dies wäre eventuell noch hinzunehmen, wenn es sich beim Hauptansatz um ein Element eines insgesamt stimmigen Finanzausgleichssystems handeln würde. Aufgrund der durchgängigen systemischen Bevorzugung einwohnerstarker Kommunen auch bei Berücksichtigung der Steuerkraft (vgl. die Ausführungen weiter unten) verstärken

sich die für den kreisangehörigen Raum nachteiligen Ermessensentscheidungen wechselseitig, so dass insgesamt die Balance des Systems verloren gegangen ist.

Dies hängt vor allem damit zusammen, dass das System der Einwohnerveredelung einwohnerstarke Städte durch die Anerkennung (realer) Ausgaben als Bedarf favorisiert, während bei der Berechnung der Steuerkraft erhebliche Einnahmenvorteile der größeren Städte durch die Nebelwirkung einheitlicher fiktiver Realsteuern Hebesätze "weggerechnet" werden. Dies führt dazu, dass die für einen Einwohner im kreisfreien Bereich und im kreisangehörigen Bereich zur Verfügung stehenden Ressourcen immer weiter auseinanderklaffen. Über den kommunalen Finanzausgleich erfolgt eine sich verstärkende Umverteilung von Mitteln in den kreisfreien Bereich, die dort verausgabt und nach der Logik des Verteilungssystems wiederum als Indikatoren für einen höheren Bedarf gewertet werden.

Dieser Effekt zulasten des kreisangehörigen Raums lässt sich auch grafisch verdeutlichen, wenn man sich einmal die Entwicklung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen in einem Zeitraum von 2000-2012 (das Jahr 2012 ist gerechnet ohne Abmilderungshilfen) vor Augen führt. In diesem Zeitraum sind die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen pro Einwohner bei den kreisfreien Städten von 317,72 Euro im Jahr 2000 auf 473,42 Euro in 2012 (Entwurf GFG 2012) gestiegen. Das ist ein Anstieg um 48,69%. Im gleichen Zeitraum stiegen die Zuweisungen im kreisangehörigen Bereich (Städte, Gemeinden und Kreise zusammengenommen) um 3,45%, nämlich von 271,55 Euro auf 280,93 Euro:

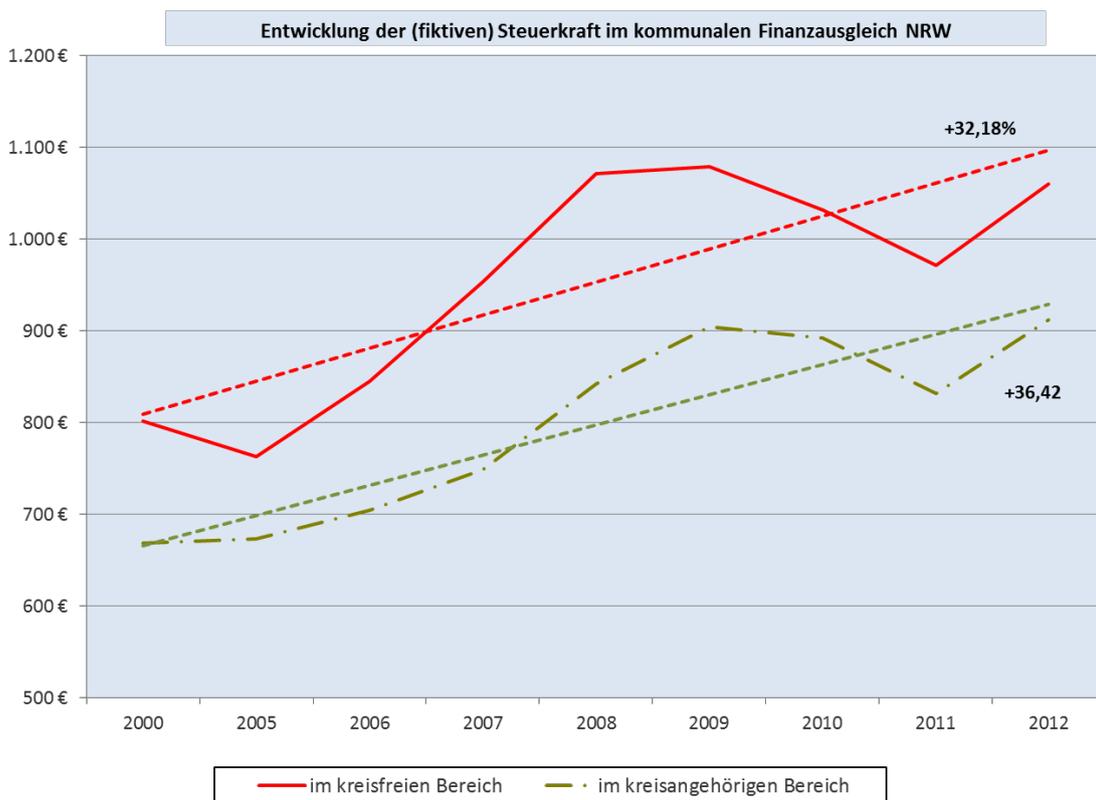


Die linearen Trendlinien verdeutlichen, wie man sich die weitere Entwicklung vorstellen kann.

Eine solche Entwicklung bei den Schlüsselzuweisungen kann natürlich unterschiedliche Ursachen haben. Eine vorstellbare Ursache wäre, dass die Sozialkosten pro Einwohner im kreisfreien Bereich stärker gestiegen sind als im kreisangehörigen Bereich.

Die finanzwissenschaftliche Untersuchung von Döring im Auftrag der Landesregierung im Rahmen des Verfassungsbeschwerdeverfahrens zum GFG 2008 (S. 180) zeigt allerdings zumindest für den Zeitraum von 2000-2008, dass die prozentuale Steigerung der Sozialkosten im Kreisbereich höher lag als bei den kreisfreien Städten. Der Hinweis auf die Entwicklung der sozialen Aufwendungen taugt deshalb als Erklärung für die oben dargestellte Verteilungsentwicklung nicht.

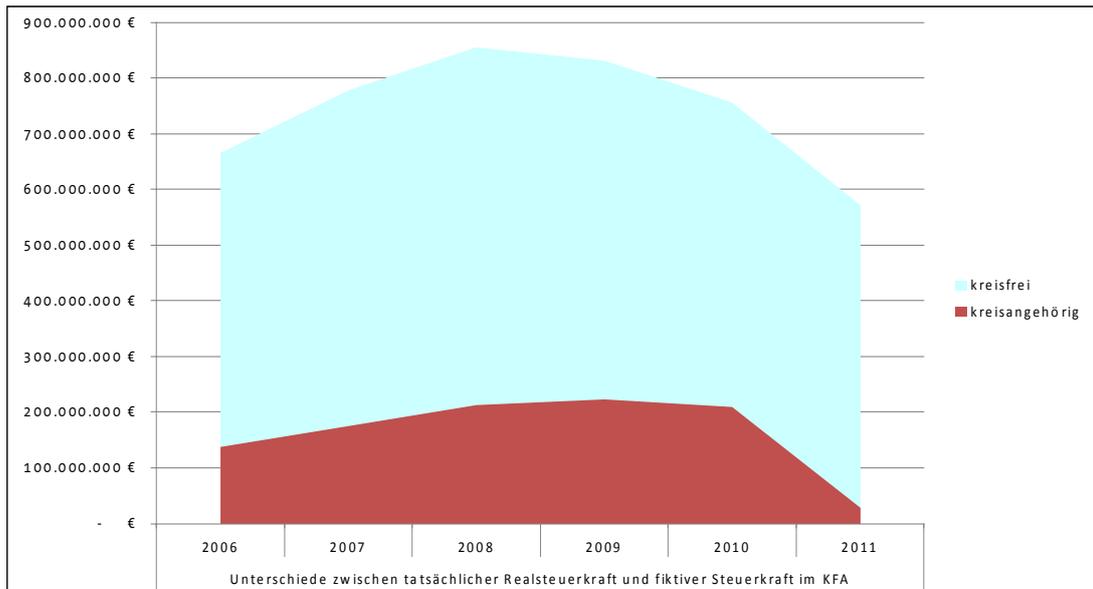
Als weitere Ursache wäre vorstellbar, dass sich über den Untersuchungszeitraum die Steuerkraft im kreisangehörigen Raum deutlich positiver entwickelt hat als die Steuerkraft der kreisfreien Städte. Dies ist allerdings ebenso wenig der Fall. Legt man die (fiktiven) Steuerkraftzahlen der Gemeinden aus den entsprechenden Jahren nebeneinander, so zeigen die Trendlinien einen nahezu parallelen Verlauf:



Die Grafik belegt im Übrigen, dass bereits ohne Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich die pro Kopf zur Verfügung stehenden Ressourcen im kreisfreien Bereich deutlich höher sind als im kreisangehörigen Bereich. Dabei muss noch einmal betont werden, dass bei dieser Darstellung der gemeindlichen Steuerkraft nur die fiktiven, nach den Regeln des kommunalen Finanzausgleichs berechneten Realsteuereinnahmen Eingang gefunden haben.

Insgesamt unterzeichnet der kommunale Finanzausgleich über den einheitlichen fiktiven Hebesatz die gemeindliche Steuerkraft. Dies gilt sowohl für kleine als auch für große Kommunen. Während allerdings die fiktive Berechnung der Realsteuerkraft des kreisangehörigen Raums relativ dicht bei der realen Steuerkraft liegt, sind die Abweichungen zwischen diesen beiden Größen im kreisfreien Raum deutlich höher.

Dies wird mit der nachfolgenden Grafik verdeutlicht. Die Null-Linie ist gleichzusetzen mit der realen Steuerkraft; die ausgefüllten Flächen machen deutlich, um wie viel die reale Steuerkraft die fiktiv berechnete übersteigt:



Gegenüber den kreisangehörigen Kommunen verbleibt den kreisfreien Städten in jedem Jahr ein „Einnahmenvorteil“ von mindestens 500 Mio. Euro, die ihnen ohne Anrechnung im kommunalen Finanzausgleich verbleiben. Diese Mittel, die bei der Steuerkraft nicht berücksichtigt werden, werden aber dennoch verausgabt und führen so – nach einer zeitlichen Verzögerung – wieder zur Anerkennung eines noch höheren Bedarfs.

Diese Beobachtungen sind aus unserer Sicht im Übrigen auch eine Bestätigung der von Deubel vertretenen These der dynamischen Instabilität des Finanzausgleichssystems (a.a.O., Seite 58 ff.).

Im GFG 2012 finden keine Veränderungen der fiktiven Hebesätze gegenüber dem GFG 2011 statt. Von einer Einführung differenzierter Hebesätze, wie sie vom StGB NRW immer wieder eingefordert worden sind, soll abgesehen werden. Begründet wird dies mit verfassungsrechtlichen Bedenken und mit „enormen Umverteilungen im kreisangehörigen Raum zu Gunsten der größeren und zu Lasten der kleineren kreisangehörigen Gemeinden“.

Die geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken sind aus unserer Sicht zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd plausibel dargelegt worden. Dennoch haben wir die diesbezüglichen Hinweise aus dem Ministerium für Inneres und Kommunales zum Anlass genommen, ein rechtswissenschaftliches Gutachten zu der Frage in Auftrag zu geben, ob der Einführung differenzierter Realsteuerhebesätze verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstünden.

Das Ergebnis dieses Gutachtens ist insofern absolut eindeutig: Der Landesgesetzgeber würde sowohl bei einem Festhalten an einheitlichen fiktiven Hebesätzen als auch bei einer einwohnerzahlabhängigen Differenzierung im Rahmen des ihm vom Verfassungsgerichtshof zugebilligten Ermessens handeln. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung differenzierter Realsteuerhebesätze gibt es nicht! Es handelt sich vielmehr um eine politisch zu entscheidende Frage, die vom Landesgesetzgeber auch als solche getroffen und im Ergebnis vertreten werden sollte.

Inhaltlich ist das Festhalten an einheitlichen fiktiven Realsteuerhebesätzen zur Ermittlung der Steuerkraft für den Städte- und Gemeindebund NRW auf Dauer nicht akzeptabel. Die einheitlichen fiktiven Hebesätze blenden die Tatsache aus, dass es ein deutlich unterschiedliches Hebesatzpotential in Nordrhein-Westfalen gibt. Diese unterschiedlichen Potentiale ausschöpfend, können vor allem kreisfreie Städte deutlich höhere Steuersätze festsetzen, was dazu führt, dass im kommunalen Finanzausgleich vor allem im kreisfreien Bereich eine große Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Steuerkraft und der fiktiven Steuerkraft besteht.

#### *b) Sozillastenansatz*

Es bleibt als Indikator für den Sozillastenansatz bei der Zahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften. Im GFG 2012 wird der Gewichtungswert für die Bedarfsgemeinschaften auf 15,3 festgesetzt, so wie dies auch im Gesetzgebungsverfahren für das GFG 2011 bereits angekündigt war.

Dass zur Abmilderung der Wirkungen des Sozillastenansatzes der Gewichtungsfaktor im GFG 2012 auf 15,3 statt der regressionsanalytisch darstellbaren 17,76 festgesetzt wird, ist zu begrüßen. Es handelt sich aber nicht nur um ein Entgegenkommen, sondern ist auch sachgerecht, da im Jahr 2012 die erste Stufe der Entlastung der Kommunen bei der Grundsicherung durch den Bund greift, die ansonsten nur mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung im Rahmen der nächsten Grunddatenanpassung Berücksichtigung fände.

Insgesamt führt die weitere Anhebung der Gewichtung des Sozillastenansatzes dazu, dass eine große Zahl kreisangehörige Städte und Gemeinden aufgrund zurückgehender Schlüsselzuweisungen in eine finanzielle Notlage gerät bzw. eine solche noch verschärft wird.

Vor dem Hintergrund seiner neuen Gewichtung fällt es schwer, den Sozillastenansatz noch als Nebenansatz zu begreifen. Vielmehr stellt er – was die Verteilungswirkung angeht – praktisch einen zweiten Hauptansatz dar. Von daher ist es besonders wichtig, dass die Verteilung anhand von Parametern erfolgt, die über jeden Zweifel erhaben sind. Das Festhalten an dem Indikator „Zahl der Bedarfsgemeinschaften“ für die Gewichtung des Sozillastenansatzes bedarf aus Sicht des StGB NRW dringend einer Überprüfung mit Blick auf sachgerechtere Alternativen.

Der soziale Aufwand in den Kommunen wird vor allem geprägt durch vier große Aufwandsblöcke, nämlich zum einen die Kosten der Unterkunft für die Langzeitarbeitslosen, die Eingliederungsleistung für Behinderte, die Grundsicherung für Erwerbsunfähige und die Jugendhilfe. Insofern ist festzuhalten, dass der Aufwand für Leistungen nach dem SGB II nur einen Teilbereich der sozialen Aufwendungen insgesamt ausmacht.

Das Abstellen auf einen einzelnen Indikator trägt dieser komplexen Zusammensetzung der sozialen Lasten keine Rechnung und birgt überdies die Gefahr von Fehlanreizen. Diese Gefahr wird immer größer, je höher der Sozillastenansatz gewichtet wird. Deshalb muss nach Einschätzung des Städte- und Gemeindebundes NRW ergänzend zu der Zahl der Bedarfsgemeinschaften auf weitere Parameter zurückgegriffen werden, um den Sozialaufwand möglichst zielgenau abbilden zu können. Denkbar ist z. B. das Abstellen auf die Zahl der behinderten Menschen in einer Kommune, die Zahl der über 65-jährigen oder die Zahl der Kinder und Jugendlichen in einer Gemeinde.

Insofern begrüßen wir, dass das Ministerium für Inneres und Kommunales für das GFG 2014 und die Folgejahre gutachterlich ermitteln lässt, ob es einen sachlich angemesseneren Indikator für die Bemessung des Sozillastenansatzes gibt.

c) *Schüleransatz*

Beim Schüleransatz gibt es aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes noch deutlichen Klärungs- und Nachbesserungsbedarf. Nach Rückmeldungen aus der Mitgliedschaft unterscheiden sich die Kostenfolgen des gebundenen Ganztags nicht entscheidend von denen der zahlreichen offenen Ganztagsangebote – jedenfalls liegen die Kosten eines Schülers im offenen Ganztags deutlich näher beim gebundenen Ganztags als bei den Kosten eines Halbtagschülers. Im Finanzausgleich würden sie aber erheblich unterschiedlich behandelt (3,33 zu 0,7), was letztlich eine (hoffentlich nicht beabsichtigte) Verhaltenslenkung kommunaler Schulträger hin zu gebundenen Ganztagsangeboten bewirken würde. Da auch offene Ganztagsangebote mit einem eigenen Schlüssel statistisch erfasst werden, wäre eine geeignete Datengrundlage insofern vorhanden.

Ausweislich der Landtagsvorlage Drucksache Nr. 15/1080 vom 21.12.2011 des Ministeriums für Inneres und Kommunales an die Mitglieder der Ausschüsse für Kommunalpolitik und für Schule und Weiterbildung, in der Erläuterungen zum Schüleransatz im Finanzausgleich 2012 gemacht werden, kommt man bei Wertung der Schüler/innen, die eine offene Ganztagschule besuchen, als Ganztagschüler/innen bei der Ermittlung des Schüleransatzes nach Durchführung der Regressionsanalyse zu einem nahezu gleichen Erklärungswert wie bei der jetzt noch vorgesehenen Wertung. Nach der Vorlage ist keines der beiden Modelle das „bessere“ Modell (vgl. S. 5 der Vorlage). Insofern spricht auch die Regressionsanalyse nicht gegen eine Wertung der Schüler/innen einer offenen Ganztagschule als Ganztagschüler/innen.

Weiterer Diskussionsbedarf besteht bei der Frage, ob der Verzicht auf eine Differenzierung nach Schultypen auch im Hinblick auf die Schulen und Berufskollegs gerechtfertigt ist.

d) *Flächenansatz und Sonderbedarfszuweisungen*

Wir begrüßen die Einführung eines von uns lange geforderten Flächenansatzes im GFG 2012. Der StGB NRW weist seit Jahren auf die besonderen Bedarfe der dünn besiedelten großen Flächenkommunen im Lande hin. Dem auch vom ifo-Institut bestätigten empirischen Zusammenhang zwischen Fläche und Bedarf wird nunmehr endlich Rechnung getragen. Da die Fläche kein von den Städten und Gemeinden beeinflussbarer Faktor ist, kann dieser Ansatz auch nicht mit Fehlanreizen für einen Flächenverbrauch einhergehen, wie dies in den vergangenen Monaten verschiedentlich behauptet worden ist.

Ebenfalls begrüßen wir die Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisungen für die Kurorte, die Gemeinden mit besonders hohen Abwassergebühren und für die Stationierungsgemeinden der Gaststreitkräfte. Wir hatten in verschiedenen Schreiben auch gegenüber den Fraktionen des Landtags die besonderen Bedarfssituationen dargestellt, die mit den Schlüsselzuweisungen nicht aufgefangen werden können.

## II. Stärkungspaktfondsgesetz

Zu dem Entwurf des Stärkungspaktfondsgesetzes haben wir im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen eine gemeinsame separate Stellungnahme abgegeben. Hierauf dürfen wir zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Bernd Jürgen Schneider