

Städtetag Nordrhein-Westfalen · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln

Frau Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Carina Gödecke, MdL
Landtag NRW
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf



Gereonshaus
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

25. September 2012/Si
Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-239
Telefax +49 221 3771-209
E-Mail
doerte.diemert@staedtetag.de

Bearbeitet von
Dr. Dörte Diemert

Aktenzeichen
20.10.22 N

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

Stichwort: GFG 2012 – Anhörung AKo – 28.09.2012

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

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 28. September 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die Einladung zur der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik zu den oben bezeichneten Gesetzentwürfen am 28. Sept. 2012 danken wir Ihnen.

Nachstehend nehmen wir zu dem Gesetzentwurf zur Regelung der Zuweisung des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2012 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 – GFG 2012) Stellung. Zum parallel vorgelegten Gesetzentwurf für ein Stärkungspaktfondsgesetz hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände eine separate Stellungnahme verfasst, auf die wir hiermit hinweisen.

Der vorliegende Gesetzentwurf für ein Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 ist im Wesentlichen deckungsgleich mit dem am 21. Dezember 2011 eingebrachten Gesetzentwurf (LT-Drs. 15/3402). Zu diesem Gesetzentwurf, der sich wegen der Landtagsauflösung am 14. März 2012 erledigte, hat der Städtetag Nordrhein-Westfalen anlässlich der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik Stellung genommen (Stellungnahme 15/1338). Wir konzentrieren uns daher nachfolgend auf einige Kernaspekte und verweisen ergänzend auf unsere damalige Zuschrift.

Im Einzelnen:

In der bisherigen Diskussion ist teilweise der Eindruck erweckt worden, die Änderungen im GFG 2012 bezweckten isolierte und einseitige Korrekturen zugunsten der kreisfreien Städte und zulasten des ländlichen Raums. Diesem Eindruck treten wir nachdrücklich entgegen. Der Gesetzentwurf enthält – neben sachgerechten Aktualisierungen – mehrere strukturelle Verän-

derungen und Eingriffe in die Finanzausgleichssystematik, die zu erheblichen Zuweisungsverlusten bei den großen und größeren Städten führen und von uns kritisiert werden.

I. Vertikaler Finanzausgleich: Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

Angesichts der strukturellen Unterfinanzierung der gesamten kommunalen Familie fordert der Städtetag seit langem, die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs zu erhöhen. Dies wäre durch eine Verbreiterung der Verbundgrundlagen, durch Rückführung von Kürzungen und Belastungen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs und eine schrittweise Anhebung des Verbundsatzes zu erreichen.

Mit der Widereinbeziehung eines Vier-Siebtel-Anteils an der Grunderwerbsteuer in die Verbundgrundlagen und der Abschaffung der Befrachtung des kommunalen Finanzausgleichs mit einem Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts in Höhe von jährlich 166,2 Mio. Euro hat die Landesregierung erste wegweisende Schritte unternommen. Die bestehende strukturelle Finanzierungslücke, die von Seiten der Finanzwissenschaftler Professor Lenk und Professor Junkernheinrich in ihrem Gutachten „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ mit mindestens 2,5 Mrd. Euro angegeben worden ist, ist damit aber noch nicht zu schließen. Eine weitere notwendige Maßnahme wäre die Anhebung des Verbundsatzes, der zurzeit de facto nur noch 21,83 v.H. beträgt.

Dieser Notwendigkeit kann das Land auch nicht entgegenhalten, dass etwa die Aufgaben im Sozialbereich ganz überwiegend nicht vom Land verursacht werden, sondern aus Bundesgesetzen herrühren. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil vom 14.02.2012 (VGHN 3/11) diese Argumentation zurückgewiesen: Zur Sicherung ihrer finanziellen Grundlagen seien die Kommunen auf den Finanzausstattungsanspruch aus der Landesverfassung angewiesen. Das Land müsse die finanziellen Belange seiner Kommunen auf Bundesebene als eigene wahren und durchsetzen. Es trage daher – neben dem Bund – eine Mitverantwortung für die Finanzierung der hohen Sozialausgaben und der hieraus folgenden finanziellen Schieflage der Kommunen.

Durch eine deutliche und nachhaltig wirkende Aufstockung der Finanzausgleichsmasse ließen sich auch die Verteilungskonflikte innerhalb der kommunalen Familie deutlich abfedern. Durch die Befrachtung des Finanzausgleichs zur kommunalen Mitfinanzierung des Stärkungspakts Stadtfinanzen werden diese im Gegenteil noch verstärkt: Mit der zweiten Hilfsstufe hat das Land zwar die Notwendigkeit anerkannt, den Kreis der Hilfeempfänger über die erste Stufe hinaus auszuweiten, wir halten es aber nach wie vor für nicht akzeptabel, dass diese Ausweitung durch eine stufenweise ansteigende Befrachtung des Gemeindefinanzierungsgesetzes und damit aus kommunalen Mitteln finanziert werden soll. Die erste Stufe dieser Befrachtung ist im Gesetzentwurf für das GFG 2012 in Höhe von 65.000.000 Euro enthalten (§ 3 Nr. 2), obwohl die im Finanzausgleich zur Verfügung gestellten Mittel immer noch nicht ausreichen, um die Kommunen insgesamt in die Lage zu versetzen, die ihnen übertragenen Aufgaben ohne Aufnahme neuer Schulden zu erfüllen.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hält daher eine verbesserte verfassungsrechtliche Absicherung der finanziellen Finanzausstattung der Städte und Gemeinden in der Landesverfassung für notwendig. Aus Anlass von Anhörungen zur Schuldenbremse haben wir – gemeinsam mit den beiden anderen kommunalen Spitzenverbänden – Formulierungsvorschläge für eine Garantie der kommunalen Mindestfinanzausstattung vorgelegt. Angesichts der spätestens ab 2020 greifenden Schuldenbremse befürchten wir, dass anderenfalls der zunehmende Konsolidierungsdruck auf die kommunale Ebene verlagert wird.

II. Horizontaler Finanzausgleich: Verteilungskriterien

Mit dem GFG 2012 sollen die Ergebnisse des ifo-Gutachtens und der ifo-Kommission umgesetzt werden. Damit trägt der Gesetzgeber einem verfassungsrechtlichen Erfordernis Rechnung: Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen hat gleich mehrfach betont, dass es – unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit – nicht genüge, wenn der Gesetzgeber „einmal festgesetzte Werte, Größenordnungen oder Prozentzahlen lediglich in den folgenden Gemeindefinanzierungsgesetzen fortschreibt, ohne sich erneut ihrer sachlichen Eignung zu vergewissern“ (VerfGH NRW, NWVBL 1998, 390 (392)). Er sei vielmehr verpflichtet, „die Grundlagen seiner Einschätzungen und Prognosen regelmäßig [zu] überprüfen und sich bei Bedarf des Sachverständigen Dritter [zu] bedienen“.

Mit dem 2008 vorgelegten ifo-Gutachten ist – nach der grundlegenden Evaluierung in den Jahren 1995/1996 – daher zu Recht eine erneute finanzwissenschaftliche Begutachtung zur „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ erfolgt. Die von den Gutachtern herangezogene regressionsanalytische Methodik wird in Nordrhein-Westfalen seit mehreren Jahrzehnten angewandt. Sie bietet eine Orientierungshilfe für die Gestaltung der Bedarfsansätze und soll so verhindern, dass Bedarfsansätze vorrangig mit Blick auf einzelne Kommunen oder Gemeindetypen gestaltet werden.

1. Hauptansatz und Demographiefaktor

Entsprechend den aktuellen Regressionsberechnungen soll die Hauptansatzstaffel im GFG 2012 etwas stärker gespreizt werden. Das ist systembedingt und sachgerecht. Die meisten anderen Bundesländer vertrauen dem Verteilungsinstrument der Hauptansatzstaffel und auch das ifo-Gutachten empfiehlt ausdrücklich dessen Beibehaltung.

Durch den im GFG 2012 erstmals vorgesehenen Demografiefaktor sollen die Auswirkungen einer rückläufigen Einwohnerzahl im Finanzausgleich etwas abgefedert werden. Das wird von uns begrüßt. Vor allem im Bereich der Versorgungsinfrastruktur und zentralörtlicher Leistungen können sich bei rückläufigen Bevölkerungszahlen Kostenremanenzen ergeben. Durch den Demografiefaktor erhalten die betreffenden Kommunen etwas mehr Zeit für die notwendigen Anpassungen.

2. Soziallastenansatz

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hält es für sachgerecht, dass die Gewichtung des Soziallastenansatzes im GFG 2012 weiter erhöht werden soll. Damit wird die notwendige Aktualisierung der Ansätze, die mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 und der dortigen Grunddatenanpassung begonnen wurde, auch im Bereich des Soziallastenansatzes weiter vorangetrieben.

Während die übrigen Ansätze schon mit dem GFG 2011 aktualisiert worden sind, war beim Soziallastenansatz im GFG 2011 zunächst nur eine hälftige Anpassung erfolgt. Der durch die Regressionsanalysen offengelegte, weitergehende Aktualisierungsbedarf darf nicht ignoriert werden. Das hat auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 19. Juli 2011 betont: Unter Verweis auf die Ergebnisse des ifo-Gutachtens und der ifo-Kommission hat das Gericht dort festgehalten, dass 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 Rech-

nung zu tragen [habe]“. Ausdrücklich betont das Gericht: „Der Verfassungsgerichtshof hat keinen Anlass zu der Annahme, dass die Ergebnisse der gutachterlichen Überprüfung nicht aufgegriffen werden.“

Mit der vorgesehenen Gewichtung von 15,3 Normeinwohnern bleibt der Soziallastenansatz nach wie vor hinter dem regressionsanalytisch zuletzt ermittelten Wert (17,76 Normeinwohner) zurück. Das stellt – mit Blick auf die anderweitige Handhabung bei den übrigen Ansätzen – einen Strukturbruch dar, weshalb wir hier nach wie vor Klärungs- und Aktualisierungsbedarf sehen.

Wir halten es für sachgerecht, dass der Gesetzentwurf für das GFG 2012 an dem bisher verwendeten Indikator für den Soziallastenansatz „Zahl der Bedarfsgemeinschaften“ festhält. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften dient im System des kommunalen Finanzausgleichs als ein Indikator, der im Zusammenspiel mit anderen Indikatoren (u.a. Einwohner, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Schüler, Fläche etc.) die Zuschussbedarfe der kommunalen Ebene möglichst genau erklären soll. Das ifo-Institut hat diesen Indikator untersucht und alternative Indikatoren überprüft. Im Ergebnis hat das ifo-Gutachten die Beibehaltung des Indikators befürwortet.

Gleichwohl hat sich der Städtetag Nordrhein-Westfalen weiterführenden Untersuchungen zu alternativen Indikatoren oder zur Verortung des Soziallastenansatzes nicht von vornherein verschlossen. Allerdings ist zu bedenken, dass Veränderungen – beispielsweise durch eine Verlagerung des Soziallastenansatzes auf die Kreise und/oder einen veränderten Schlüsselmassenzuschnitt – weitreichende Folgen für das kommunale Finanzausgleichssystem haben werden. Die dadurch bewirkten Umverteilungen dürften volumenmäßig deutlich über die mit dem GFG 2011 umgesetzte Grunddatenanpassung oder die mit dem GFG 2012 geplante Novellierung hinausgehen. Vor einer abschließenden Bewertung entsprechender Vorschläge bedarf es daher einer grundlegenden Präzisierung und Aufarbeitung von neutraler Seite – vergleichbar dem intensiven Begutachtungs- und Diskussionsprozess rund um das ifo-Gutachten. Insoweit werden zunächst die Ergebnisse der ergänzenden finanzwissenschaftlichen Begutachtung durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität Köln (FiFo), die Anfang 2013 vorgelegt werden sollen, abzuwarten und zu diskutieren sein.

3. Schüleransatz

Die Umstellung des Schüleransatzes auf die beiden Indikatoren Halbtags- und Ganztags Schüler entspricht den Empfehlungen des ifo-Gutachtens und der ifo-Kommission. Auch der Städtetag Nordrhein-Westfalen trägt diese Empfehlungen mit.

Bei der zukünftigen Fortschreibung des Gemeindefinanzierungsgesetzes wird unseres Erachtens vertiefend zu untersuchen sein, ob und inwieweit besonderen Bedarfssituationen wie beispielsweise besonderen Schul- oder Beschulungsformen (z.B. inklusiver Beschulung) besonders Rechnung zu tragen ist. Dies steht einer Umsetzung der zum Schüleransatz vorgelegten Änderungsvorschläge im GFG 2012 jedoch nicht im Wege.

4. Zentralitätsansatz

Die im GFG 2012 vorgesehene Berechnung des Zentralitätsansatzes weicht deutlich von der bisherigen Handhabung ab: Bis dato ist die Gewichtung des Zentralitätsansatzes politisch gesetzt worden. Bei der letzten grundlegenden Novellierung des Finanzausgleichssystems hatte sich der Gesetzgeber ausdrücklich entschlossen, nicht das regressionsanalytische Gewicht,

sondern einen geringeren Wert (0,15 Normeinwohner je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) zugrunde zu legen. Wegen dieser politischen Setzung war der Zentralitätsansatz auch aus den Grunddatenanpassungen (im GFG 1998 und im GFG 2011) ausgeklammert worden. Zukünftig soll der Zentralitätsansatz nicht mehr politisch, sondern auf der Basis regressionsanalytischer Ergebnisse (mit 0,65 Normeinwohnern je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem) gewichtet werden.

Die in diesem Fall eintretenden deutlichen Verluste des kreisfreien Raumes zeigen, dass die durch den Zentralitätsansatz bewirkte Umverteilung nicht allein die „Zentralität“ einer Kommune abbildet. Die kommunal-individuelle Betroffenheit innerhalb unserer Mitgliedschaft ist sehr unterschiedlich, wobei sich verallgemeinernd der nachfolgende, teilweise gegenläufige Effekt beschreiben lässt: Strukturschwache Städte, die wegen eines hohen Anteils von Transferleistungsempfängern an der Bevölkerung von der Anhebung des Soziallastenansatzes tendenziell profitieren, sind von der veränderten Gewichtung des Zentralitätsansatzes häufig negativ betroffen. Umgekehrt profitieren jene Städte vom erhöhten Zentralitätsansatz, die einen hohen Anteil an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufweisen und über den veränderten Soziallastenansatz in Teilbereichen erhebliche Verluste erleiden.

Vor diesem Hintergrund und mit der Maßgabe, dass auch beim Soziallastenansatz die seit langem erforderliche Anpassung erfolgen muss, tragen wir die Änderungen beim Zentralitätsansatz mit.

5. Flächenansatz

Die erstmalige Einführung eines Flächenansatzes im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich lehnen wir ab. Die Einführung des Flächenansatzes ist vorrangig politisch begründet und finanzwissenschaftlich nicht geboten. Der Parameter der überdurchschnittlichen Fläche blendet die tatsächlichen Kostenstrukturen vollständig aus. Nicht zwangsläufig geht mit einem großen Gemeindegebiet eine kostenintensive Infrastruktur einher. Dies ist vielmehr von der jeweiligen Siedlungsstruktur und den jeweiligen geografischen Verhältnissen abhängig. Auch die ifo-Gutachter halten die These, dass die Kosten bei kleineren Kommunen pro Kopf anstiegen, für nicht überzeugend.

Auch die Behauptung, der Aspekt der „Fläche“ finde im kommunalen Finanzausgleich nicht ausreichend Berücksichtigung, ist nicht zutreffend: Schon heute wird die allgemeine Investitionspauschale zu drei Zehnteln nach Gebietsfläche verteilt und Gemeinden mit geringerer Einwohnerzahl werden zudem dadurch begünstigt, dass die Hauptansatzstaffel einen Sockel von 25.000 Einwohnern zugrunde legt.

6. Finanzkraftberechnung

Zu Recht hält der Gesetzentwurf bei der Finanzkraftberechnung an einheitlichen fiktiven Hebesätzen fest. Das entspricht den Empfehlungen des ifo-Gutachtens und ist nach unserer Einschätzung sachlich richtig und zielführend. Die wiederholt vorgetragenen Forderungen, nach Größenklassen differenzierte fiktive Hebesätze einzuführen, also kleine Gemeinden bei der Finanzkraftmessung anders zu behandeln als große und größere Gemeinden, kann nicht überzeugen:

Würde der kommunale Finanzausgleich differenzierte Hebesätze bei der Steuerkraftermittlung heranziehen, dann würde in diese Hebesatzautonomie eingegriffen und eine erhebliche Ungleichbehandlung der Städte und Gemeinden in Kauf genommen. Beschließt der Rat einer

Gemeinde, zusätzliche Finanzierungslasten oder Konsolidierungsnotwendigkeiten durch höhere Realsteuerhebesätze abzudecken, dann gibt es keinen einleuchtenden Grund dafür, die Position dieser Gemeinden bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zu verschlechtern. Ein hoher Hebesatz ist mitnichten Ausdruck eines entsprechenden Steuererhebungspotentials, sondern häufig Ausdruck entsprechender Haushaltszwänge sowie kommunalaufsichtlicher Vorgaben. Das zeigen auch die zahlreiche Beispiele von Städten und Gemeinden, die im Zuge der Haushaltssanierungspläne deutliche Erhöhungen bei den Hebesätzen für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer vorgenommen haben.

7. Sonderbedarfszuweisungen

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen kritisiert, dass der Gesetzentwurf für das GFG 2012 an den gemeindlichen Sonderbedarfszuweisungen (Zuweisungen für Kurorte, Gaststreitkräfte und Abwassergebührenhilfe) festhält. Das ifo-Gutachten hatte sich eindeutig für deren Integration in die Schlüsselzuweisungen ausgesprochen. Von der entsprechenden Aufstockung würden die Schlüsselzuweisungsempfänger profitieren.

Auch in der ifo-Kommission bestand weitgehender Konsens, dass diese Zuweisungen jedenfalls bei Einführung eines Flächenansatzes abgeschafft werden sollen. Mit der Beibehaltung der gemeindlichen Sonderzuweisungen werden „Sondertöpfe“ im Finanzausgleich fortgeführt, die sich finanzwissenschaftlich erheblicher Kritik ausgesetzt sehen.

8. Abmilderungshilfe

Die Abmilderungshilfe in Höhe von rund 70 Mio. Euro zur Abfederung der Umverteilungswirkungen im GFG 2012 wird von uns kritisch hinterfragt. Auch wenn die Abmilderungshilfe nur einmalig gewährt werden soll, muss beachtet werden, dass schon jetzt im GFG-System zahlreiche strukturelle und langfristig wirkende Änderungen vorgenommen worden sind, mit denen die Umverteilungseffekte, die sich aus der Aktualisierung der Grunddaten ergeben, zugunsten des kreisangehörigen Raums dauerhaft abgemildert werden (Einführung eines Flächenansatzes, Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisungen, Deckelung der Gewichtung des Soziallastenansatzes, Neugewichtung des Zentralitätsansatzes). Wir weisen auch daraufhin, dass für diejenigen Kommunen, denen über viele Jahre Schlüsselzuweisungen aufgrund der veralteten Gewichtungen beim Soziallastenansatz „vorenthalten“ worden sind und die bisher nur eine Teilanpassung des Soziallastensatzes erfahren haben, keinerlei Abmilderungshilfe bereitgestellt worden ist bzw. werden soll.

Wir würden uns freuen, wenn diese Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden und stehen Ihnen für weitere Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus