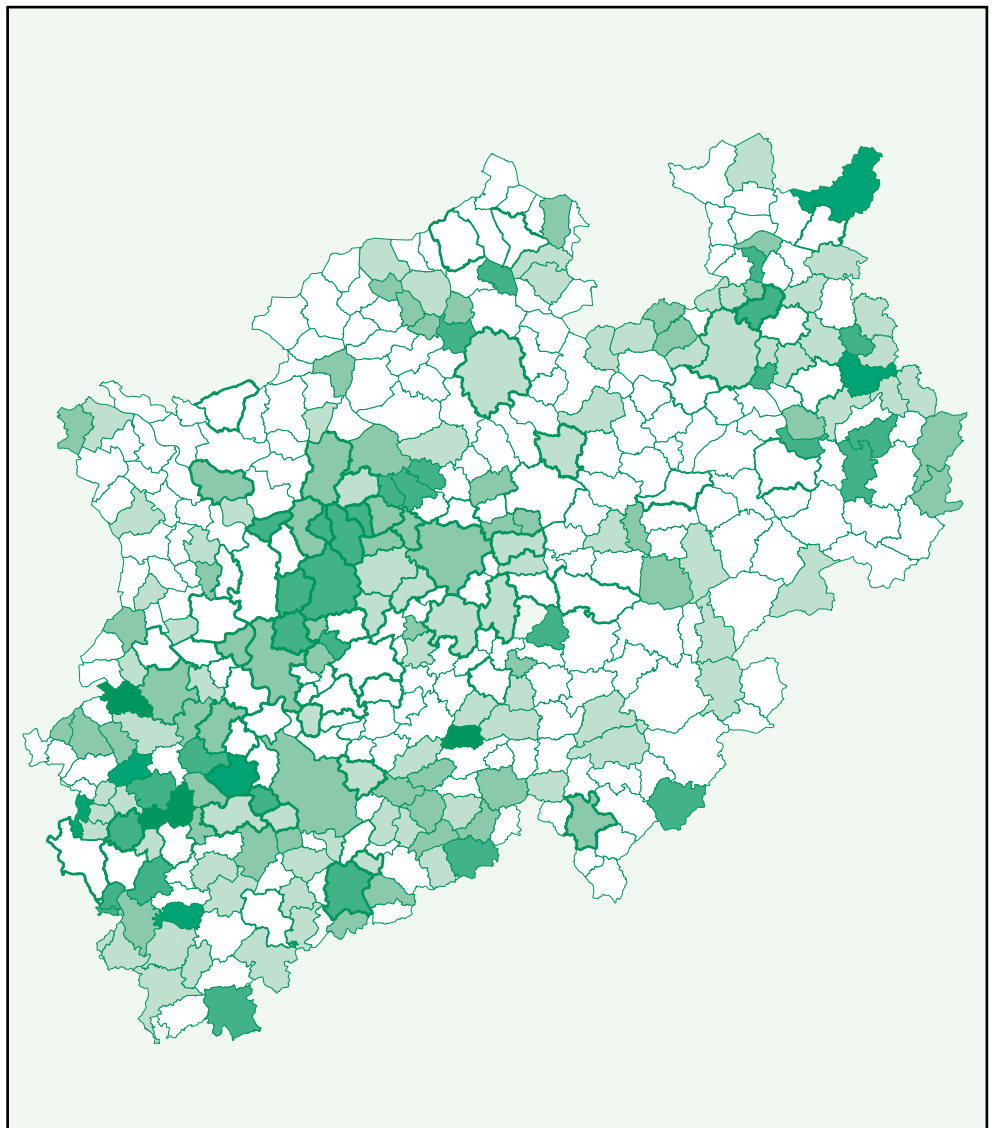


Gemeindefinanzbericht 2014 des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Trotz erster Hilfen – Stadtfinanzen bleiben Sorgenkind



Für ein faires Miteinander von Land und Städten

Wenn man im März 2014 mit Mitgliedern des Landtags spricht, dann hält sich die Anerkennung für die Arbeit der kommunalen Spitzenverbände in Grenzen. „Ihr nervt“, klingt es da mitunter aus dem Kreis der Koalitionsfraktionen. Zu brav seien wir, heißt es in der Opposition. Nun könnte man sagen, so ist halt der politische Alltag, was der einen Seite zu viel ist, das ist der anderen zu wenig. Aber vielleicht geht es tiefer, vielleicht haben beide Seiten eine ganz eigene Vorstellung von der Rolle kommunaler Spitzenverbände.

Zwei finanzpolitische Auseinandersetzungen der letzten Monate lohnen einen näheren Blick: der Streit um die Bedeutung des Stärkungspaktes und die Verhandlungen über die Konnexität bei der schulischen Inklusion. Bei der Inklusion streiten wir über die Frage, welche Aufgaben sich für die Kommunen aus dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz ergeben und ob eine wesentliche Belastung der Kommunen damit einhergeht. Es gab Verhandlungen mit manchen Umwegen. Land und Städtetag haben sich die Sache nicht einfach gemacht. Verwundert es, wenn landesseitig gesagt wird, mit dem Konnexitätsprinzip mache Politik keine Freude mehr, weil es keine Gestaltungsspielräume mehr gebe?

Die Frage erkennt sowohl die Rolle kommunaler Interessenvertretung als auch die Bedeutung der Konnexität. Es ist eine zentrale Aufgabe der Spitzenverbände, neue Aufgaben auf ihre Kostenfolgen hin abzuklopfen und sicherzustellen, dass nicht neue Grundsteine für die Finanzprobleme der Zukunft gelegt werden. Ohne Konnexität geht das nicht. Sie erst schafft die Grundlage für ein faires Miteinander von Land und Städten und für faire Verträge über Zukunftsaufgaben. Sie ermöglicht überhaupt erst Gespräche auf Augenhöhe. Oder glaubt jemand ernsthaft, das Land hätte ohne das Konnexitätsprinzip Verhandlungen über die schulische Inklusion mit dem Städtetag geführt?

Beim Stärkungspakt ist die Sache etwas anders. Das Programm ist eine enorme Anstrengung des Landes, das leugnet niemand. Aber es ist auch eine enorme Anstrengung der Kommunen. Schaut man sich die Finanzierungsbeiträge an, weiß man das. Strengen sich aber beide Seiten an, dann kann die eine Seite nicht erwarten, dass die andere vor lauter Dankbarkeit jubelt. Kritik etwa an der Ausstattung des Paktes wird es weiter geben müssen. Das ändert aber nichts daran, dass wir den Stärkungspakt für richtig halten. Und die Zahlen, die im November 2013 dem Landtag präsentiert werden konnten, sind nicht schlecht: Gut 370 Millionen Euro machten die Konsolidierungsmaßnahmen in den 61 teilnehmenden Städten im Jahr 2012 aus. Trotzdem wird es weiter Auseinandersetzungen um Einzelfragen geben, werden die Finanzierungsbeiträge für Streit sorgen. Es bleibt zu hoffen, dass die anstehende Evaluation des Stärkungspaktes als Chance gesehen wird, sich über die eine oder andere Frage zu verständigen.

Bei allem Streit haben Land und Kommunen vielfach gleiche Ziele. Denn trotz erster Hilfen – die Stadtfinanzen bleiben ein Sorgenkind. Vergleicht man die Finanzlage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit der in anderen Bundesländern, dann fallen zwei Zahlen ins Auge: Die kommunalen Steuereinnahmen entsprachen in 2012 mit 1 076 Euro je Einwohner fast exakt dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer, die Sozialausgaben lagen mit 766 Euro je Einwohner deutlich, nämlich um 156 Euro über dem Durchschnitt westdeutscher Flächenländer. Die Ursachen muss man wohl genauer untersuchen, aber NRW hat auf jeden Fall ein Sozialausgabenproblem. Und deshalb haben Land und Kommunen gemeinsam so ein großes Interesse daran, dass die im Koalitionsvertrag auf Bundesebene in Aussicht gestellte Entlastung im Sozialbereich tatsächlich kommt.

Helmut Dedy

Ständiger Stellvertreter des Geschäftsführers des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Der Gemeindefinanzbericht 2014 des Städtetages Nordrhein-Westfalen ist in elektronischer Form als Heft 4/2014 des Eildienstes im Internet des Städtetages NRW unter www.staedtetag-nrw.de abrufbar.

Gemeindefinanzbericht 2014 des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Trotz wichtiger Entlastungen – Stadtfinanzen bleiben Sorgenkind

Auf einen Blick	4
Von Helmut Dedy	
I. Aktuelle Finanz- und Haushaltslage	7
1. Die Finanz- und Haushaltslage der Städte.	7
Von Benjamin Holler	
2. Stärkungspakt Stadtfinanzen: Quo vadis?	15
Von Dr. Dörte Diemert	
<i>Kasten:</i> Eingliederungshilfe und Bundesteilhabegesetz	18
Von Stefan Anton	
3. Strukturschwache Städte – Nicht nur eine Finanzkrise	19
Von Stefan Anton	
<i>Kasten:</i> Umlagengenehmigungsgesetz	20
Von Benjamin Holler	
II. Politikfeld „Kommunaler Finanzausgleich“	24
1. Alternative Modelle der Bedarfsbestimmung.	24
Von Dr. Dörte Diemert	
<i>Kasten:</i> Finanzierung von Krankenhausinvestitionen	25
Von Andrea Vontz-Liesegang	
2. Zankapfel Gemeindefinanzierungsgesetz: Vom ifo- zum FiFo-Gutachten	26
Von Dr. Dörte Diemert	
<i>Kasten:</i> Deutliche Kritik am Gemeindefinanzierungsgesetz 2014	27
Von Dr. Dörte Diemert	
3. Kommunaler Finanzausgleich und Zensus 2011	32
Von Dr. Dörte Diemert	
III. Kommunalfinanzen NRW: Schwerpunkte und Perspektiven . . .	35
1. Änderungen bei der Kommunalfinanzierung	35
Von Dr. Birgit Frischmuth	
2. Europas Anspruch an die Rechnungslegung der öffentlichen Hand	37
Von Dr. Birgit Frischmuth	
<i>Kasten:</i> Kommunale Mandate bei Sparkassen	38
Von Dr. Birgit Frischmuth	
3. Umsatzbesteuerung interkommunaler Kooperationen	41
Von Dr. Stefan Ronnecker	
<i>Kasten:</i> Faire Neuregelung der Einheitslastenabrechnung	42
Von Dr. Dörte Diemert	
4. Das Konnexitätsprinzip: Fluch oder Segen?	44
Von Dr. Dörte Diemert	
<i>Kasten:</i> Vormundschafts- und Betreuungsrecht: ein Konnexitätsfall?	46
Von Bianca Weber	
5. Inklusion im Schulbereich.	47
Von Prof. Dr. Angela Faber	
<i>Kasten:</i> Umsetzung der Schuldenbremse in NRW	48
Von Dr. Dörte Diemert	

Auf einen Blick

Ein Gemeindefinanzbericht, der im Frühjahr 2014 erscheint, darf sich nicht nur mit Landesthemen beschäftigen. Zumindest die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen muss Erwähnung finden. Schon während der Fiskalpaktverhandlungen 2012 gab es deutliche Hinweise, dass der Bund zu einer Entlastung der Kommunen in diesem Bereich der Sozialausgaben bereit sein könnte. In den Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene im Herbst letzten Jahres wurde es endlich konkreter. „Darüber hinaus sollen die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von 5 Milliarden jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden“, heißt es im Koalitionsvertrag. Doch so gut das seinerzeit klang. Bis heute sind viele Fragen von der Regierungskoalition nicht beantwortet: Wie sieht ein solches Bundesteilhabegesetz aus? Wann soll es kommen? Ab wann wird es zu Entlastungen führen? Diese Fragen treiben die kommunale Finanzpolitik um. Aber nicht nur sie. Wir bewegen uns politisch in einem Bereich, der eine gehörige Portion Sensibilität verlangt und der neben dem kommunalen Interesse, finanziell entlastet zu werden, eine ganze Reihe weiterer Interessen kennt. Die Absicht der Bundesregierung, die Kommunen zu entlasten, ist richtig. Hier müssen aber Taten folgen. Und gerade weil es um ein kompliziertes Geflecht von Interessen geht, darf dieses Projekt auf keinen Fall auf die lange Bank geschoben werden. Auch das Land ist hier gefordert, seinen Einfluss geltend zu machen.

Mitten in die Diskussion, wann es denn nun ernst werden soll mit der Entlastung bei der Eingliederungshilfe, platzt ein Gutachten des Fifo-Instituts Köln, das die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegeben haben. Es geht darin um einen Ländervergleich kommunaler Ausgabenlasten. Das Ergebnis lautet zugespitzt: In Nordrhein-Westfalen sind die kommunalen Sozialausgaben viel höher, als sie eigentlich sein müssten. Behauptet werden Effizienzpotenziale von immerhin 1,33 Milliarden Euro. Eine stolze Summe. Sucht man danach, wie diese Effizienzpotenziale im Detail ermittelt worden sind, dann bleiben methodisch und inhaltlich mehr Fragen als Antworten. Das ist vielleicht nicht verwunderlich. Das Gutachten selbst empfiehlt ja die Einsetzung einer „Task Force

Kommunale Sozialkosten“, die weitere Aufklärungsarbeit leisten soll – möglicherweise auch durch Folgegutachten? Und es ist sicher sinnvoll und richtig, den Ursachen nachzugehen, weshalb bestimmte Sozialausgaben pro Kopf von Land zu Land unterschiedlich hoch ausfallen und die Gründe für die Ausgabenhöhe in Nordrhein-Westfalen konkret zu ermitteln. Das ist man nicht nur dem Steuerzahler schuldig. Eine solche Untersuchung muss allerdings überzeugend angelegt sein, wenn die Ergebnisse nicht von vornherein verpuffen sollen. Schnell aufgestellte Thesen helfen nicht weiter.

Was folgt nun aus dem Gutachten für die weitere Diskussion? Dass wir den Bund aus der Verantwortung entlassen und die Lösung des Problems nur noch im Land suchen sollten? Sicher nicht. Die Anzahl der Menschen, die Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen, nimmt Jahr für Jahr um rund 5 Prozent zu. Und die Kosten pro Kopf steigen jährlich in ähnlicher Höhe. Die kommunalen Haushalte brauchen die Entlastung von Seiten des Bundes, sie bleibt das richtige Ziel, gerade weil die Eingliederungshilfe eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Man muss gar nicht auf die erschreckende Summe der Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen in Höhe von 25 Milliarden Euro schauen, um den Bedarf für weitere Entlastungen zu sehen. Ein Blick auf die kommunale Infrastruktur macht die Notwendigkeit deutlich. Wenn die nordrhein-westfälischen Kommunen das durchschnittliche Investitionsniveau der westdeutschen Flächenländer erreichen wollten, bräuchten sie jährlich 2,1 Milliarden Euro mehr. Wie man es auch dreht und wendet, das Finanzproblem bleibt.

Dabei ist es eigentlich mehr als ein reines Finanzproblem. Eine auskömmliche kommunale Finanzlage ist ja nicht Selbstzweck, sondern zentrale Voraussetzung für das Funktionieren der Gesellschaft. Städte eröffnen, wenn sie finanziell hierzu in der Lage sind, Chancen der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Diese Leistung macht Städte aus und bestimmt ihr Selbstverständnis. Auch innerhalb Nordrhein-Westfalens rückt aber die unterschiedliche Handlungsfähigkeit von Städten mehr und mehr in das Zentrum der Debatte. Spätestens dann, wenn die Lebenschancen der Menschen von Stadt zu Stadt zu stark auseinanderklaffen, wird die Unterschied-

lichkeit auch zum Problem für das Land. Die ungleichen Startchancen von Kindern sind das deutlichste Beispiel. Die Herkunft eines Kindes darf aber nicht seine Zukunft bestimmen. Deshalb müssen alle Städte wieder handlungsfähig werden. Das Ziel, kein Kind zurückzulassen, lässt sich nur erreichen, wenn auch keine Stadt zurückgelassen wird!

Um Missverständnissen vorzubeugen: Unterschiede von Stadt zu Stadt sind kein Problem, sie entsprechen dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung. Nur müssen sie sich in vernünftigen Grenzen halten. Weist eine Stadt besorgniserregend hohe Schulabbrecherquoten auf, zeigt sich eine erhebliche Zunahme der Kinder im SGB II-Bezug oder ist eine Stadt nicht mehr in der Lage, notwendige Integrationsleistungen in die Stadtgesellschaft zu erbringen, dann steht die Urbanität als solche auf dem Spiel. Das aber ist für Nordrhein-Westfalen gefährlich. Denn das Land ist im besonderen Maße geprägt von städtischen Strukturen. Fast zwei Drittel der Bevölkerung lebt in Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern. In anderen Flächenländern ist der Anteil der städtischen Bevölkerung nur halb so groß. Ein so urbanes Land aber muss seine urbanen Strukturen schützen. Das gilt auch im kommunalen Finanzausgleich. Die Städte werden sehr genau darauf schauen, ob das Land bei der Fortschreibung des Gemeindefinanzierungsgesetzes einen Weg einschlägt, der die Handlungsfähigkeit der Städte verbessert oder sie zunehmend gefährdet. Die zentralörtliche Bedeutung der Städte muss genau so ihren Niederschlag finden wie ihre hohe Belastung durch Sozialausgaben. Daran wird auch deutlich werden, wie ernst Landespolitik die städtischen Räume in Nordrhein-Westfalen nimmt.

Was soll die Stadt, was kann die Stadt tun? Das ist nicht nur eine Frage der Finanzausstattung, sondern auch der Liquidität und einer ausreichenden Kreditversorgung. Die Landschaft in Nordrhein-Westfalen hat sich hier deutlich verändert, allein schon durch den Abschied der WestLB. Nun gibt es zwar keine Anzeichen einer Kreditklemme, aber die Zahl der Angebote an Kommunalkrediten hat nachgelassen. Das dürfte perspektivisch zu einer Verteuerung des Kommunalkredits führen. Da liegt es auf der Hand, dass sich Städte zunehmend im Bereich von Schuldscheindarlehen oder Anleihen umsehen. Die Gemeinschaftsanleihe von sechs Städten im Umfang von 400 Millionen Euro, die erst kürzlich am Markt platziert wurde, ist dafür ein prominentes Beispiel. Die Frage ist allerdings, ob man den Kapitalmarkt auch für kleinere Volumina und damit für kleinere Städte erschließen kann. Bei Schuld-

scheindarlehen und Anleihen sind bestimmte Mindestgrößen erforderlich. Diese werden von kleineren Städten häufig nicht erreicht werden können. Die Landesregierung sollte daher noch einmal darüber nachdenken, ob nicht das Land als Finanzagentur der Kommunen auftreten und Kreditbedarfe für den Kapitalmarkt bündeln könnte. Wie gesagt als Agentur, nicht im Wege einer Haftungsübernahme. Und auch bei der Begrenzung des Zinsänderungsrisikos könnte das Land als Finanzagentur eine heilsame Rolle spielen. Das Volumen der Kommunalkredite in Nordrhein-Westfalen und die damit verbundene Kurzfristigkeit der Finanzierung führt zu einem erheblichen Zinsänderungsrisiko in den Haushalten. Auch wenn nicht absehbar ist, dass die Europäische Zentralbank ihre Niedrigzinspolitik kurz- oder mittelfristig verändern wird, würde mehr Langfristigkeit doch für mehr Ruhe sorgen. Ist es denkbar, dass das Land den Städten hilft, kurzfristige Verbindlichkeiten durch Bündelung in eine Anleihe zu langfristigen Verbindlichkeiten zu machen? Auch hier gilt die gleiche Einschränkung: Als Agentur, nicht durch Haftungsübernahme. Der Städtetag bietet an, über diese Frage noch einmal gemeinsam nachzudenken. An dieser Stelle könnte das Land helfen.

An anderer Stelle hat das Land bereits geholfen. Die Rede ist vom Stärkungspakt Stadtfinanzen, der bei allem Streit über die Finanzausstattung und die Ausgestaltung im Detail grundsätzlich eine gute Sache ist. Es gibt eine Reihe von Berichten aus Stärkungspaktstädten, in denen sinngemäß gesagt wird, dass die Stadtgesellschaft durch dieses Instrument zum ersten Mal wieder „Land in Sicht“ gerufen hat und bereit war, über Konsolidierungswege nachzudenken. Wenn jetzt die Evaluation des Stärkungspaktes ansteht, ergibt sich hoffentlich die Möglichkeit, über die eine oder andere Verbesserung nachzudenken, ohne aber die Grundidee fallenzulassen.

Ein Thema, bei dem Land und Städte ganz offensichtlich an einem gemeinsamen Strang ziehen dürften, ist die Frage der umsatzsteuerlichen Behandlung bei interkommunaler Kooperation. Für die Städte ist die Frage von grundlegender Bedeutung. Denn es gibt nach wie vor genügend Effizienzpotentiale, die durch eine gemeinsame Aufgabenerledigung im Wege der interkommunalen Kooperation gehoben werden können. Auch wenn es auf der Bundesebene noch kein Ergebnis gibt, scheinen wir doch auf einem guten Weg zu sein. Die kommunale Seite hat ein konkretes Modell vorgestellt, das sich an einem europarechtlich einwandfreien Vorbild im Vergaberecht orientiert. Und die Landesregierung hat signalisiert, diesen Weg unterstützen zu wollen.

Bleibt etwas Trennendes zum Schluss: Der Umgang des Landes mit dem Konnexitätsprinzip. Zum Redaktionsschluss dieses Gemeindefinanzberichts Nordrhein-Westfalen ist noch nicht absehbar, ob es im Bereich der schulischen Inklusion nun zu der vom Städtetag favorisierten Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden kommt. Es kann auch sein, dass die Frage, welche ausgleichspflichtigen Kosten die schulische Inklusion für die Kommunen mit sich bringt, letztlich vom Verfassungsgerichtshof in Münster geklärt werden muss. Wie dem auch sei, es ist sinnvoll, sich zwischen dem Land und den Kommunen noch einmal grundlegend über die Frage der Konnexität auszutauschen. Es ist ja nicht so, wie auf den Fluren des Landtages gelegentlich zu hören ist, dass das Konnexitätsprinzip ein Blockadeinstrument ist. Im Gegenteil, es ist ein Gestaltungsinstrument, denn es versetzt die Kommunen überhaupt erst in die Lage, mit dem Land auf Augenhöhe zu verhandeln und so gemeinsam dafür Sorge zu tragen, dass bei der Einführung einer neuen Aufgabe auch die nachhaltige Finanzierung sichergestellt werden kann. So verstanden braucht Politik Konnexität, um nachhaltige Lösungen schaffen zu können. Auch hier steht eine

Evaluation an, nämlich die des Konnexitätsausführungsgesetzes. Der erste Bericht der Landesregierung hierzu ist etwas ernüchternd. Man wird den Eindruck nicht los, dass es überhaupt keine Bereitschaft gibt, sich in diesem Feld auf eine offene Evaluation einzulassen. Das aber dient weder der Sache noch dem Verhältnis zwischen dem Land und den Kommunen.

Bleibt ein Blick in die nähere Zukunft. Die Verfassungskommission, die der Landtag im Herbst 2013 eingesetzt hat, wird sich auch mit der Schuldenbremse auseinandersetzen müssen. Diese Auseinandersetzung ist für die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen elementar. Wenn man sicherstellen will, dass eine Gesellschaft die Schuldenbremse einhält, um eine Politik auch für die zukünftigen Generationen zu machen, dann wird dies nur in einer gemeinsamen Anstrengung von Kommunen und Land gelingen. Die Frage, welche finanzielle Mindestausstattung der Kommunen zwingend erforderlich ist, schwingt deshalb bei jeder Debatte über die Schuldenbremse mit. Dass es eine finanzielle Mindestausstattung geben muss, steht hoffentlich außer Zweifel.

I. Aktuelle Finanz- und Haushaltslage

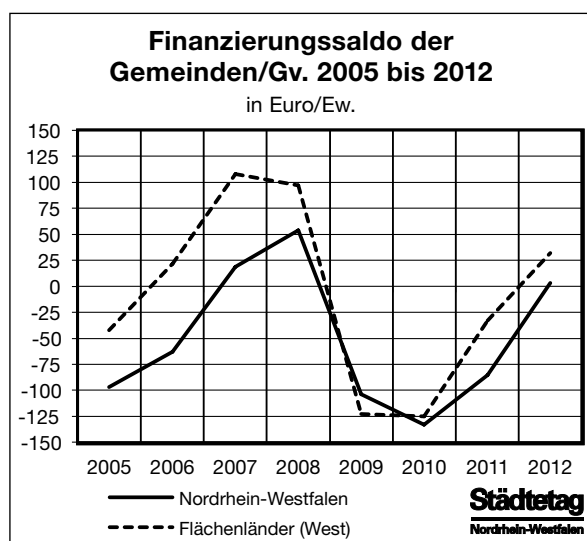
1. Die Finanz- und Haushaltslage der Städte

Die nordrhein-westfälischen Kommunen im Bundesländervergleich

Auch im Aufwärtstrend der letzten Jahre bleibt der Abstand der nordrhein-westfälischen Kommunalhaushalte zu den westdeutschen Flächenländern bestehen. Die Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände in den westdeutschen Flächenländern konnten im Jahr 2012 zusammen einen deutlichen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 2019 Millionen Euro (32 Euro/Ew.) erzielen – in Nordrhein-Westfalen ergab sich nach Angaben der bundesweiten Kassenstatistik mit 48 Millionen Euro nur ein knapp ausgeglichenes Ergebnis (3 Euro/Ew.). Berücksichtigt man auf Landesebene vollzogene unterjährige statistische Korrekturen, weist der Finanzierungssaldo in NRW mit ca. –92 Millionen Euro weiterhin ein Defizit auf. Damit bleiben die nordrhein-westfälischen Kommunen in der Entwicklung der kommunalen Finanzierungssituation nach einer Annäherung in den Krisenjahren 2009/2010 wieder deutlich hinter den übrigen westdeutschen Flächenländern zurück (vgl. Übersicht 1).

Dass die positive Entwicklung, die sich in der Gesamtschau der Finanzierungssalden zeigt, bei Weitem nicht in allen Kommunen ankommt, wird

Übersicht 1

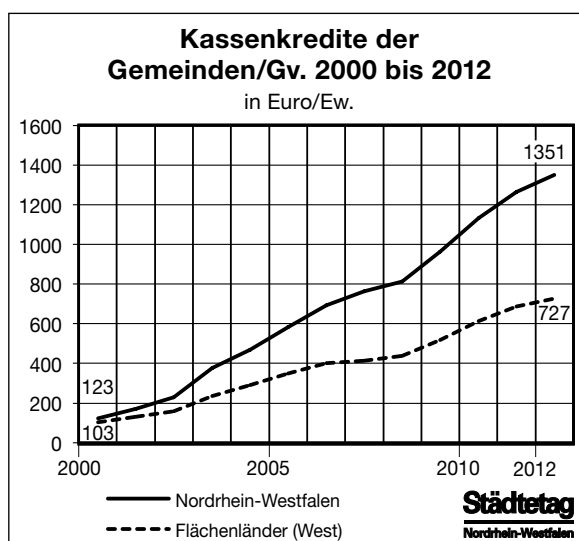


beim Blick auf die Entwicklung der Kassenkredite deutlich (vgl. Übersicht 2): In den westdeutschen Flächenländern stiegen sie im Verlauf des Jahres 2012 noch halb so stark wie in den Vorjahren, aber immer noch deutlich auf 727 Euro je Einwohner; in Nordrhein-Westfalen wuchsen sie im gleichen Zeitraum um 88 Euro je Einwohner auf 1351 Euro je Einwohner an und erreichten eine absolute Höhe von 23,7 Milliarden Euro. Damit entfällt weiterhin ca. die Hälfte des bundesweiten Kassenkreditbestands der Kommunen auf Nordrhein-Westfalen.

Einnahmenentwicklung und -struktur im Vergleich

Das Niveau der kommunalen Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen (1076 Euro/Ew., vgl. Übersicht 3, Seite 8) entspricht beinahe exakt dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (1073 Euro/Ew.). Im Vergleich zum Vorjahr konnten die Kommunen in den westdeutschen Flächenländern insgesamt jedoch ein stärkeres Wachstum der Steuereinnahmen (6,8 %) verzeichnen als die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden (5,1 %). Eine Entwicklungsdifferenz, die auch nicht durch Schlüsselzuweisungen des Landes ausgeglichen werden konnte: Diese stiegen lediglich um 0,3 %-Punkte stärker als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer.

Übersicht 2



Insgesamt sind die bereinigten Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 4,1 % auf 47,7 Milliarden Euro angestiegen. Die Steigerungsrate der bereinigten Einnahmen fällt damit in Nordrhein-Westfalen leicht höher aus als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (3,7 %).

Ausgabenentwicklung und -struktur im Vergleich

Trotz einer verbesserten Einnahmensituation und obwohl die beiden großen Kostenblöcke Per-

sonal (3,3 %) und Soziales (2,8 %) ein spürbares Wachstum aufweisen, ist die Steigerung der bereinigten Ausgaben der nordrhein-westfälischen Kommunen gegenüber dem Vorjahr minimal ausgefallen (0,6 %). Inflationsbereinigt sind die kommunalen Ausgaben damit um 1,4 % gesunken. Das gegenüber den westdeutschen Flächenländern (2 541 Euro/Ew.) aufgrund eines umfangreicheren Aufgabenkatalogs und größerer Sozialbelastung leicht höhere Ausgabeniveau (2 715 Euro/Ew.) konnte damit stabilisiert werden.

Übersicht 3

Einnahmen und Ausgaben 2012

Kernhaushalte

Einnahmen							
	Darunter				Bereinigte Einnahmen	Finanzierungs-saldo	Nettokredit-aufnahme am Kreditmarkt
	Steuern Netto	Schlüssel-zuweisungen	Verwaltungs- und Benutzungs-gebühren	Zuweisungen für Investitionen vom Land			
Nordrhein-Westfalen							
in Millionen Euro	18.879,5	7.214,5	6.134,6	1.743,6	47.699,2	48,0	- 352,3
in Euro je Einwohner	1.075,5	411,0	349,5	99,3	2.717,2		
Änderung zum Vorjahr	5,1 %	7,3 %	1,0 %	- 18,7 %	4,1 %		
Anteil an den bereinigten Einnahmen	39,6 %	15,1 %	12,9 %	3,7 %	100,0 %		
westdt. Flächenländer							
in Millionen Euro	66.741,1	21.734,9	14.698,0	4.648,0	160.121,4	2.019,1	61,5
in Euro je Einwohner	1.072,5	349,3	236,2	74,7	2.573,1		
Änderung zum Vorjahr	6,8 %	7,0 %	1,3 %	- 24,3 %	3,7 %		
Anteil an den bereinigten Einnahmen	41,7 %	13,6 %	9,2 %	2,9 %	100,0 %		
Vergleichsgrößen							
Unterschiede in den Änderungsraten	- 1,7 %-Pkt.	0,3 %-Pkt.	- 0,3 %-Pkt.	5,6 %-Pkt.	0,5 %-Pkt.		
Unterschiede in den Anteilen	- 2,1 %-Pkt.	1,6 %-Pkt.	3,7 %-Pkt.	0,8 %-Pkt.			
Ausgaben							
	Personal-ausgaben	Laufender Sachaufwand	Soziale Leistungen	Zinsausgaben	Sachinvestitionen		Bereinigte Ausgaben
					zusammen	dar. Bau-maßnahmen	
Nordrhein-Westfalen							
in Millionen Euro	11.616,5	11.194,2	13.441,1	1.307,0	2.537,8	1.843,4	47.651,2
in Euro je Einwohner	661,7	637,7	765,7	74,5	144,6	105,0	2.714,5
Änderung zum Vorjahr	3,3 %	- 3,7 %	2,8 %	- 4,8 %	- 13,5 %	- 17,3 %	0,6 %
Anteil an den bereinigten Einnahmen	24,4 %	23,5 %	28,2 %	2,7 %	5,3 %	3,9 %	100,0 %
westdt. Flächenländer							
in Millionen Euro	39.932,1	33.354,9	37.959,0	3.495,2	16.406,6	12.511,2	158.102,3
in Euro je Einwohner	641,7	536,0	610,0	56,2	263,6	201,0	2.540,6
Änderung zum Vorjahr	3,7 %	- 0,6 %	3,2 %	- 7,6 %	- 9,4 %	- 12,1 %	1,0 %
Anteil an den bereinigten Einnahmen	25,3 %	21,1 %	24,0 %	2,2 %	10,4 %	7,9 %	100,0 %
Vergleichsgrößen							
Unterschiede in den Änderungsraten	- 0,5 %-Pkt.	- 3,1 %-Pkt.	- 0,3 %-Pkt.	2,8 %-Pkt.	- 4,1 %-Pkt.	- 5,3 %-Pkt.	- 0,3 %-Pkt.
Unterschiede in den Anteilen	- 0,9 %-Pkt.	2,4 %-Pkt.	4,2 %-Pkt.	0,5 %-Pkt.	- 5,1 %-Pkt.	- 4,0 %-Pkt.	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Haushalte, eigene Berechnungen.

Die ausgabenseitige Konsolidierung geht jedoch in erster Linie zu Lasten der kommunalen Sachinvestitionen: Der Vergleich mit den westdeutschen Flächenländern zeigt, dass in Nordrhein-Westfalen ausgehend von einem ohnehin deutlich unterdurchschnittlichen Niveau (NRW: 145 Euro/Ew.; westdt. Flächenländer: 267 Euro/Ew.) in deutlich höherem Maße Einschnitte vorgenommen wurden, die wohl nur zum Teil auf das Auslaufen des Konjunkturprogramms II zurückgeführt werden können. Damit erreicht eine langjährige Fehlentwicklung einen neuen Tiefpunkt (vgl. Übersicht 4).

Damit die nordrhein-westfälischen Kommunen das durchschnittliche Investitionsniveau der westdeutschen Flächenländer erreichen könnten, fehlen jährlich 2,1 Milliarden Euro. Diese Investitionslücke gefährdet die Erhaltung und notwendige Modernisierung von Straßen und Schienen, Kindergärten und Schulen – mithin die Basisinfrastruktur des kommunalen Leistungsangebots. Allein seit dem Jahr 2005 summiert sich dieser Investitionsrückstand auf 15 Milliarden Euro bzw. auf das gesamte Investitionsvolumen von 6 Jahren.

Mit 766 Euro je Einwohner verzeichnen die nordrhein-westfälischen Kommunen mit Abstand die höchste Sozialausgabenbelastung im bundesweiten Vergleich der Flächenländer. Die Pro-Kopf-Belastung übersteigt den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer um 156 Euro. Dies ist kein einmaliger Effekt des Jahres 2012, sondern eine dauerhafte Mehrbelastung, die in vergleichbarer Höhe, wie die Übersicht 5 zeigt,

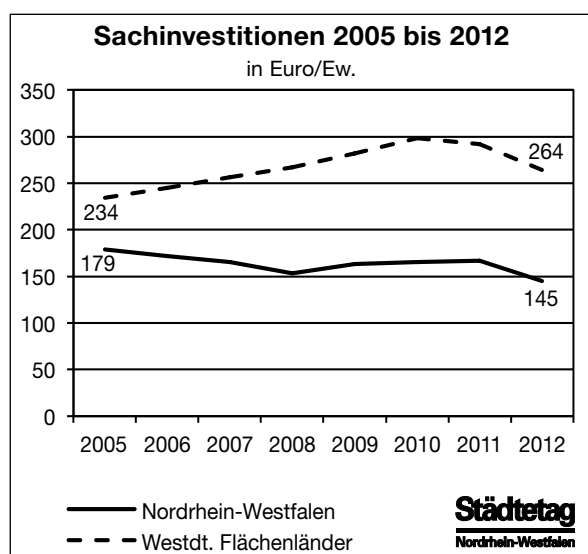
mindestens so lange wie die klaffende Investitionslücke besteht.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern zwar eine weitgehend vergleichbare Einnahmensituation aufweisen, insbesondere aber wegen der hohen, kaum steuerbaren Sozialausgabenbelastung einem intensiven Konsolidierungsdruck unterliegen, der sich nicht zuletzt im erheblichen Investitionsrückstand niederschlägt. Die längst überfälligen, angekündigten Entlastungsmaßnahmen des Bundes im Sozialausgabenbereich bedürfen besonders für die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden einer zügigen und kommunalfreundlichen Umsetzung!

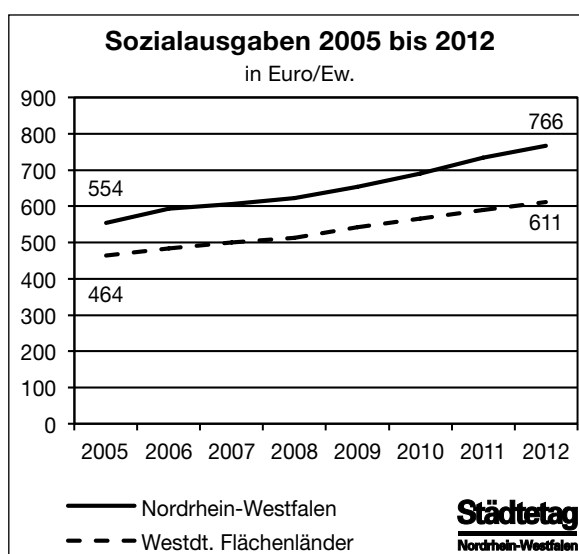
Die Haushaltssituation der nordrhein-westfälischen Städte

Nordrhein-Westfalen ist in besonderem Maße geprägt von städtischen Strukturen: Etwa zwei Drittel (63 %) der Bevölkerung leben in großen und größeren Städten mit 50 000 und mehr Einwohnern. Im Rest der Flächenländer ist der Anteil der städtischen Bevölkerung mit ca. 30 % nur halb so groß. Die oben genannten Differenzen des Ländervergleichs können mit dieser strukturellen Besonderheit in Verbindung gebracht werden. Demnach wird die kommunale Finanzlage in Nordrhein-Westfalen in besonderem Maße von Problemen bestimmt, die sich auch bundesweit in vielen großen und größeren Städten wiederfinden lassen.

Übersicht 4



Übersicht 5



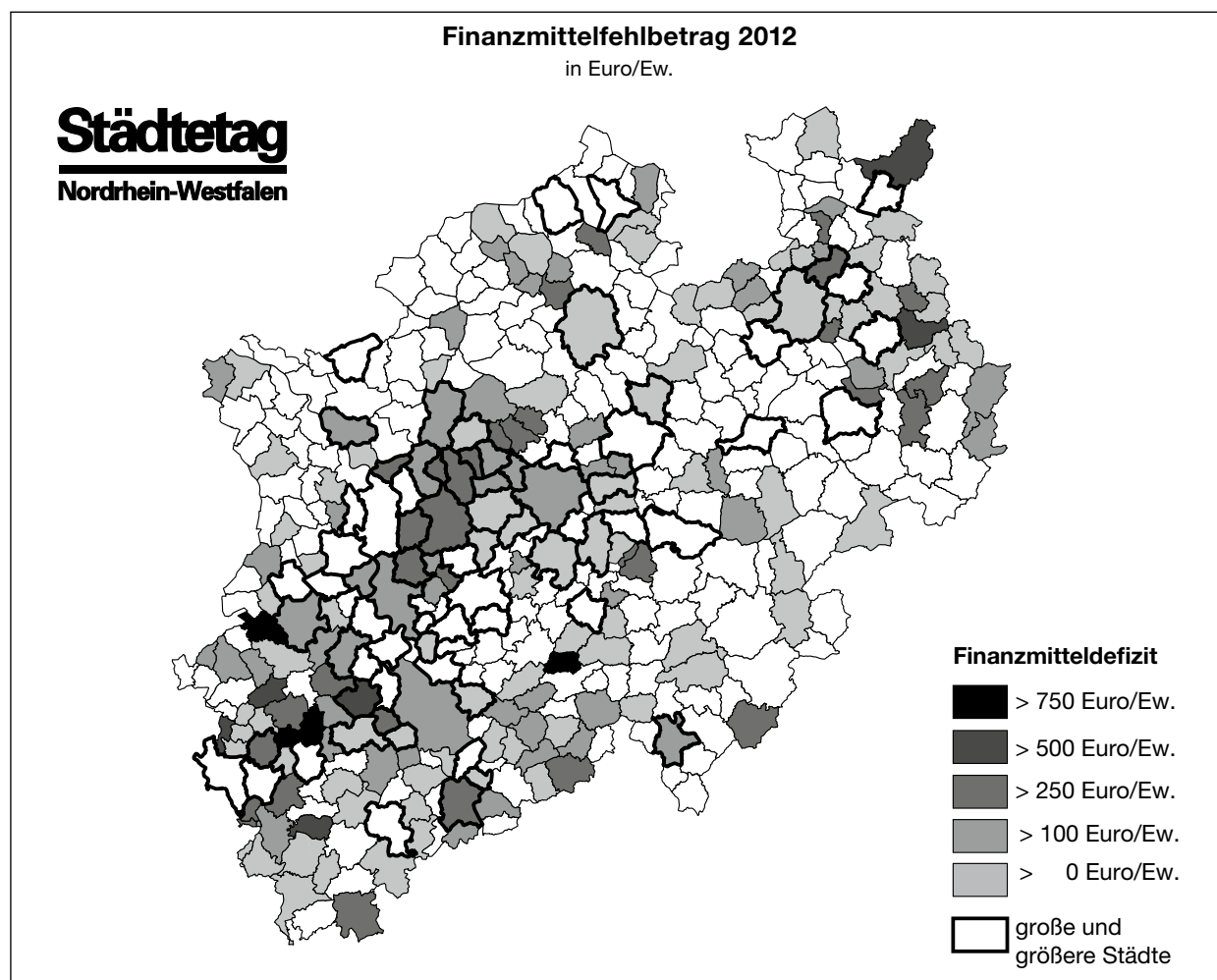
Im Folgenden wird daher eine vergleichende Betrachtung der kommunalindividuellen Finanzdaten in Nordrhein-Westfalen vorgenommen, die sich insbesondere den strukturellen Unterschieden zwischen den großen und größeren Städten (d.h. mit 50 000 Einwohnern und mehr) und den kleineren Städten und Gemeinden (d.h. weniger als 50 000 Einwohnern) widmet. Die Datenbasis von IT.NRW berücksichtigt dabei schon die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement, so dass die verwendeten Kennzahlen zu Ein- und Auszahlungen nicht unmittelbar mit den zuvor verwendeten (kameralen) Daten der bundesweiten Kommunalfinanzstatistik zu vergleichen sind.

Übersicht 6 zeigt die räumliche Verteilung der negativen Finanzmittelsalden in Nordrhein-Westfalen. Der Finanzmittelsaldo bildet die „doppische“ Entsprechung zum Finanzierungssaldo. Er setzt sich zusammen aus dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zuzüglich des Saldos aus Investitionstätigkeit und stellt damit

das zentrale „Ergebnis“ der Finanzrechnung dar. Insgesamt erzielten die nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahr 2012 ein Finanzmittelfehlbetrag von –406 Millionen Euro. Ohne die positiven Finanzmittelsalden der Kommunen, die Überschüsse erzielen konnten, ergibt sich ein summiertes Defizit von –2,0 Milliarden Euro.

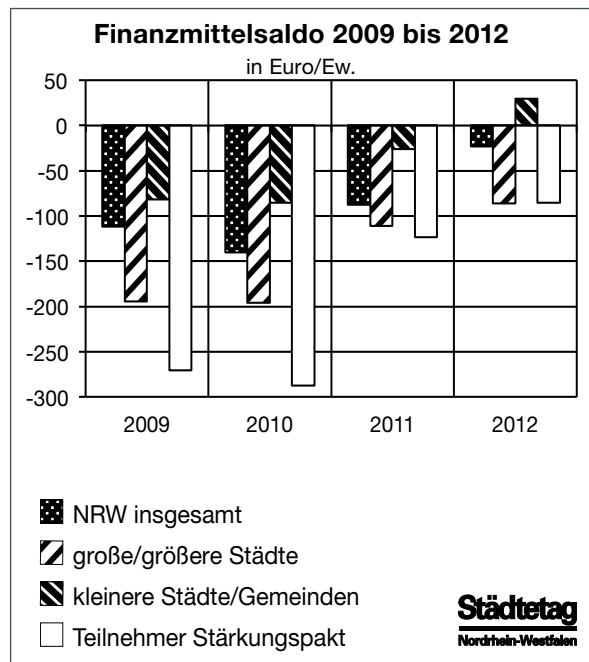
Im Überblick wird die Vielfalt der kommunalen Finanzlage in Nordrhein-Westfalen deutlich, aber auch die Konzentration der höheren Finanzmittelfehl beträge auf die großen und größeren Städte. Diese verbuchten im Durchschnitt einen Finanzmittelfehlbetrag in Höhe von –86 Euro je Einwohner, gegenüber einem Landesmittelwert von –23 Euro je Einwohner. Die kleineren Städte und Gemeinden erzielten im Jahr 2012 dementsprechend einen Finanzmittelüberschuss von 30 Euro je Einwohner. Übersicht 7 (Seite 11) weist zudem die Werte der Teilnehmer am Stärkungspakt aus: Hier wird deutlich, dass aufgrund der Konsolidierungsanstrengungen die Finanzmittelfehl beträge mehr als halbiert werden konnten

Übersicht 6



Quelle: Landesdatenbank IT.NRW, eigene Berechnungen, Geodaten: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

Übersicht 7



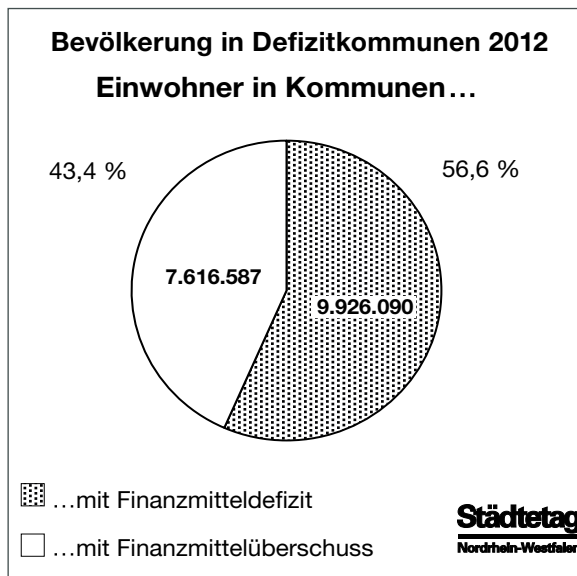
Quelle: Landesdatenbank IT.NRW, eigene Berechnungen.

und damit eine Annäherung zumindest an das durchschnittliche Niveau der großen und größeren Städte erreicht wurde.

Trotz der an der Entwicklung der Finanzmittelsalden seit 2009 ablesbaren leichten Verbesserung der kommunalen Finanzlage bleiben die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden zu großen Teilen „Defizitkommunen“: Mehr als die Hälfte der Bevölkerung (56,6 %, vgl. Übersicht 8) lebt in einer Stadt oder Gemeinde, in der die Auszahlungen der lfd. Verwaltung und für Investitionstätigkeit im Jahr 2012 nicht durch entsprechende Einzahlungen gedeckt werden konnten. Für die Bürgerinnen und Bürger bedeutet dies, Einschnitte im Leistungs- und Ausstattungsangebot der Kommune hinzunehmen und immer häufiger zugleich auch höhere Steuer- und Gebührenbelastungen zu begleichen.

Dieses Verhältnis spiegelt sich in ähnlicher Höhe auch in Bezug auf den Haushaltsstatus wider: 51,4 % der nordrhein-westfälischen Bevölkerung leben in Städten und Gemeinden, die der Haushaltssicherung unterliegen. Von den insgesamt 177 Gemeinden und Gemeindeverbänden, die sich zu Beginn des Haushaltsjahres 2014 in der Haushaltssicherung befanden, konnten allerdings nur vier keine genehmigungsfähige Haushaltssatzung vorweisen (vgl. Übersicht 9): In drei Städten und Gemeinden fehlt ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept, in einer Gemeinde, die am Stärkungspakt teilnimmt, fehlt ein genehmigungsfähiger Haushaltssanierungsplan.

Übersicht 8



Quelle: Landesdatenbank IT.NRW, eigene Berechnungen.

Die absolute Höhe der sich in der Haushaltssicherung befindenden Kommunen – zusammen etwa zwei Fünftel aller nordrhein-westfälischen Kommunen – zeigt allerdings, dass die Finanzlage in den betroffenen Kommunen keine besondere Entspannung erfahren hat. Die positive Entwicklung im haushaltsrechtlichen Status (im Jahr 2011 befanden sich noch 144 Kommunen im sog. „Nothaushaltsrecht“) stabilisiert jedoch die kommunale Handlungsfähigkeit. Sie ist nicht zuletzt auf die Konsolidierungsanstrengungen in den betroffenen Kommunen, aber auch auf die rechtlichen Änderungen zur Genehmigungsfähigkeit der Haushaltssicherungskonzepte aus dem Jahr 2011 zurückzuführen.

Auszahlungsentwicklung und -struktur

Betrachtet man die ausgabenseitigen Unterschiede der beiden Strukturgruppen, wird die Sozialausgabenbelastung als Bestimmungsgröße

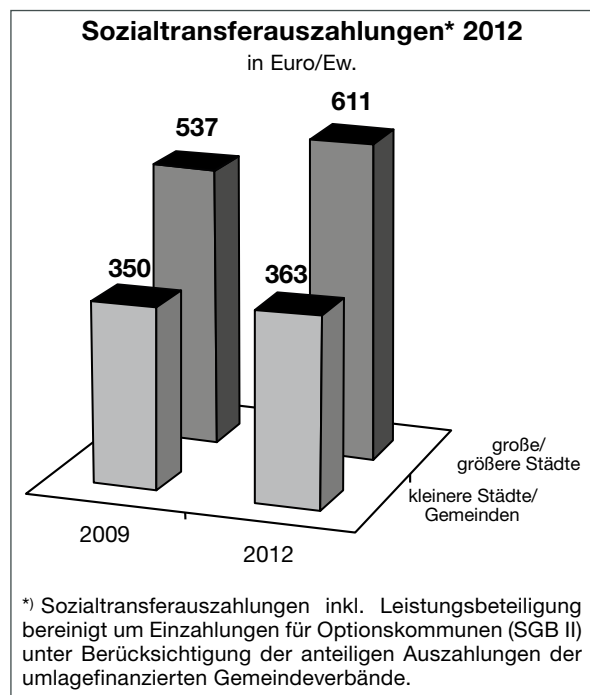
Übersicht 9

Haushaltsstatus zum 31. Dezember 2013

Pflicht zur Aufstellung von...	Anzahl Kommunen	
	genehmigt	nicht genehmigt
NRW insgesamt		
Haushaltssicherungskonzept	110	3
Haushaltssanierungsplan	60	1
große und größere Städte		
Haushaltssicherungskonzept	15	2
Haushaltssanierungsplan	27	–
kleinere Städte und Gemeinden		
Haushaltssicherungskonzept	95	1
Haushaltssanierungsplan	33	1

Quelle: Ministerium für Inneres und Kommunales NRW.

Übersicht 10



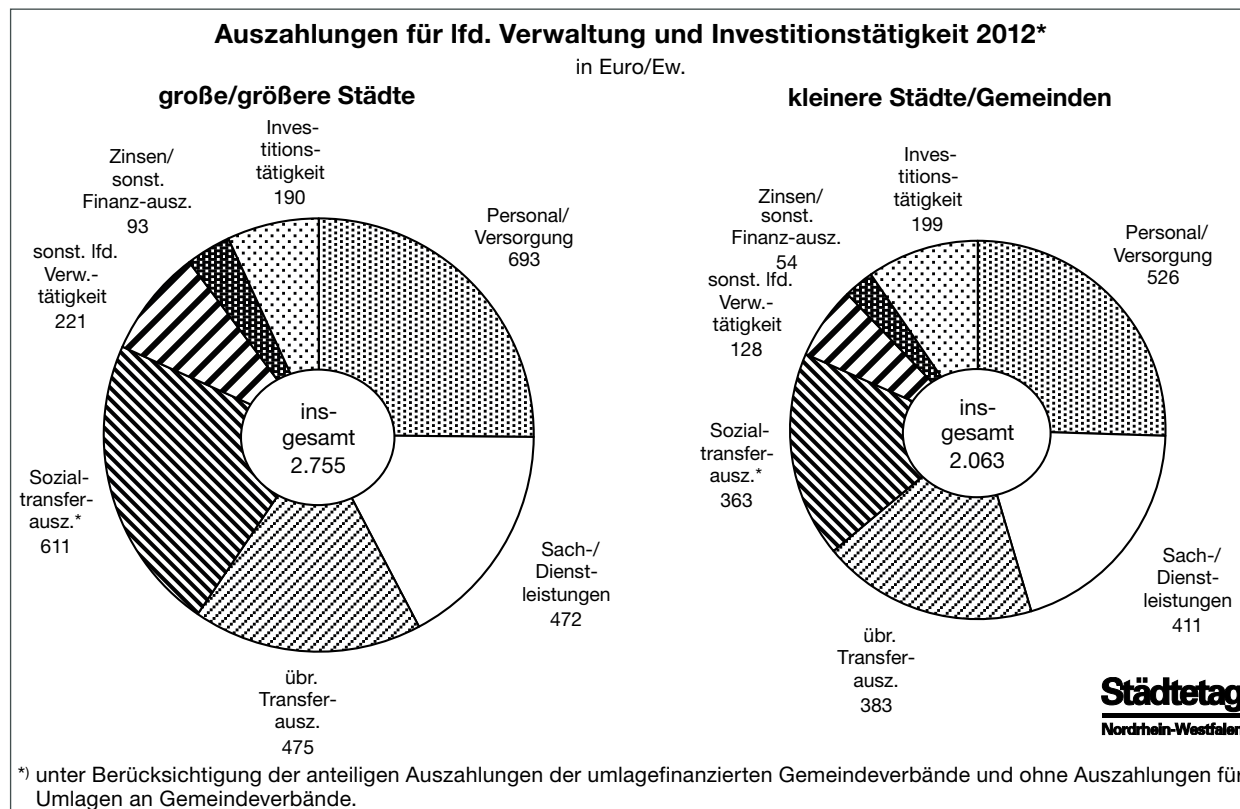
Quelle: Landesdatenbank IT.NRW, eigene Berechnungen.

der Finanzsituation offensichtlich. Die kleineren Städte und Gemeinden müssen 363 Euro je Einwohner und damit 17,6 % ihrer Gesamtauszahlungen

lungen der lfd. Verwaltung und Investitionstätigkeit für Sozialtransferauszahlungen aufwenden (vgl. Übersicht 11, Hinweis: Zur Herstellung der Vergleichbarkeit zwischen kreisangehörigem Raum und kreisfreien Städten wurden die Auszahlungen der umlagefinanzierten Landkreise anteilig – entsprechend ihrer Umlagekraft – auf die kreisangehörigen Gemeinden übertragen). In den großen Städten beträgt der Anteil der Sozialtransfers 22,2 % der Gesamtauszahlungen (611 Euro/Ew.), in einzelnen Städten bis zu 30 %. Vom Sozialauszahlungswachstum der letzten Jahre waren dabei insbesondere die großen und größeren Städte betroffen. Insgesamt sind die kommunalen Sozialtransferauszahlungen seit dem Jahr 2009 um ca. 860 Millionen Euro gestiegen, davon entfiel eine durchschnittliche Mehrbelastung von 74 Euro je Einwohner auf die großen und größeren Städte. Bei den kleineren Städten und Gemeinden betrug sie nur 13 Euro je Einwohner (vgl. Übersicht 10).

Die daraus entstehende Mehrbelastung zeichnet sich auch in den Auszahlungen für Personal und Versorgung ab. Auch wenn der Anteil an den Gesamtauszahlungen in beiden Strukturgruppen gleichermaßen etwa ein Viertel beträgt, liegt der Pro-Kopf-Wert in den großen und größeren Städten im Jahr 2012 um 167 Euro über

Übersicht 11



Quelle: Landesdatenbank IT.NRW, eigene Berechnungen.

dem der kleineren Städte und Gemeinden. Die Auszahlungen für Investitionstätigkeit der großen und größeren Städte liegen sogar um 9 Euro je Einwohner unter denen der kleineren Städte und Gemeinden – der Anteil der Gesamtauszahlungen fällt mit 6,9 % zu 9,6 % deutlich geringer aus.

Die langjährige Fortschreibung der strukturellen Auszahlungs-Mehrbedarfe in den großen und größeren Städten lässt sich nicht zuletzt an den Auszahlungen für Zinsen und sonstige Finanzierungsauszahlungen der großen und größeren Städte ablesen: Hier werden durchschnittlich 93 Euro je Einwohner und 3,4 % der Gesamtauszahlungen für lfd. Verwaltung und Investitionstätigkeit zur Finanzierung des Kreditbestands aufgewendet. In den kleineren Städten und Gemeinden ist die Zinsbelastung mit 54 Euro je Einwohner (2,6 %) sichtbar kleiner.

Einzahlungsentwicklung und -struktur

Die Einnahmen der nordrhein-westfälischen Kommunen weisen ermutigende Wachstumsraten auf: Steuern und steuerähnliche Einnahmen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 4,9 %, die allgemeinen Deckungsmittel insgesamt wuchsen um 5,4 % an (vgl. Übersicht 12). Das hohe Wachstum entfiel dabei zu großen Teilen jedoch auf die kleineren Städte und Gemeinden. Hier stiegen die allgemeinen Deckungsmittel gegenüber dem Vorjahr um 9,9 %, in den großen und größeren Städten fiel der Anstieg mit 3,4 % um zwei Drittel geringer aus. Insbesondere das Steueraufkommen der großen und größeren Städte (2,0 %) erreicht nicht annähernd die

Übersicht 12

Allgemeine Deckungsmittel 2012

	Einzahlungen*		
	Steuern und steuerähnliche Einnahmen	Zuwendungen oh. Allg. Umlagen	Allgemeine Deckungsmittel
NRW insgesamt			
in Millionen Euro	21.480	9.921	31.402
in Euro/Ew.	1.224	566	1.790
Entw. 2011/12	4,9 %	6,5 %	5,4 %
große und größere Städte			
in Millionen Euro	14.215	7.181	21.396
in Euro/Ew.	1.291	652	1.943
Entw. 2011/12	2,0 %	6,2 %	3,4 %
kleinere Städte und Gemeinden			
in Millionen Euro	7.265	2.740	10.006
in Euro/Ew.	1.112	420	1.532
Entw. 2011/12	10,9 %	7,3 %	9,9 %

*) unter Berücksichtigung der anteiligen Einzahlungen der umlagefinanzierten Gemeindeverbände.

Quelle: Landesdatenbank IT.NRW, eigene Berechnungen.

Wachstumsraten in den kleineren Städten und Gemeinden (10,9 %).

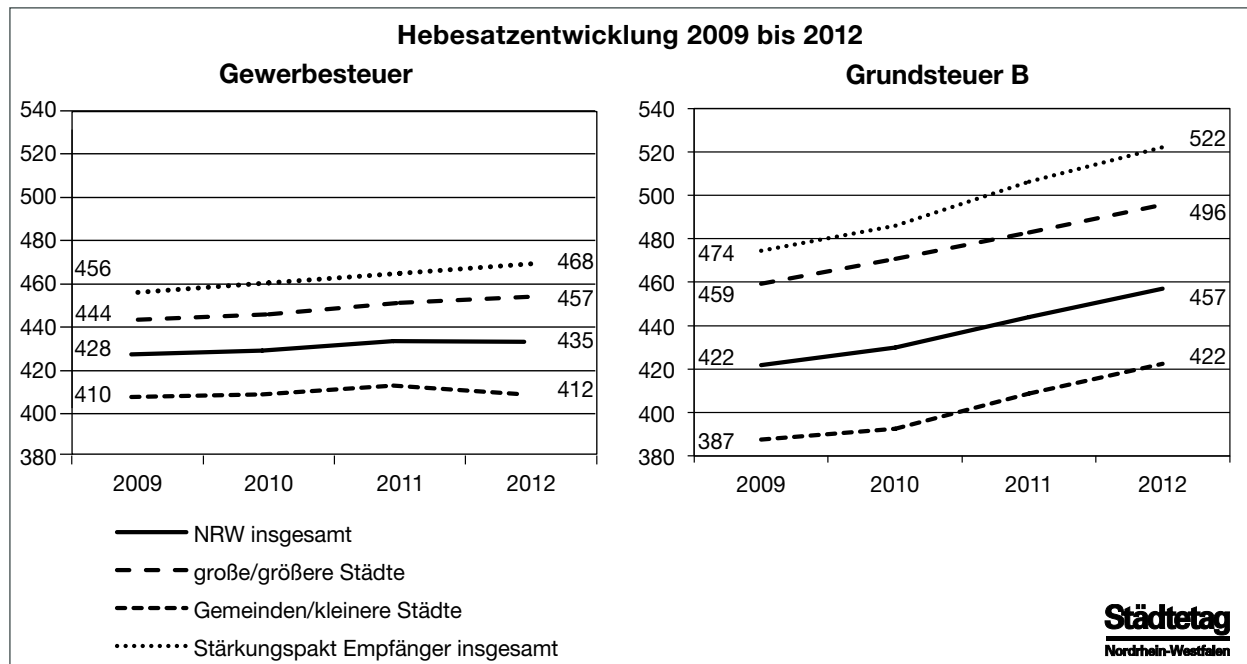
Das Einzahlungsniveau bei den allgemeinen Deckungsmitteln der großen und größeren Städte übersteigt mit 1 943 Euro je Einwohner zwar die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel in den kleineren Städten und Gemeinden (1 532 Euro/Ew.) um 411 Euro je Einwohner. Die Differenz deckt aber nur etwa 59 % der ausgabenseitigen Mehrbelastung.

Dass die enormen Wachstumsraten der Steuereinnahmen in den kleineren Städten und Gemeinden nur zu Teilen auf Anspannung der Hebesätze zurückzuführen ist, zeigt Übersicht 13, Seite 14. Bei der Gewerbesteuer hat sich 2012 im Vergleich zum Vorjahr – durch die teilweise deutliche Absenkung in einzelnen Städten und Gemeinden – gemessen an den gewichteten Durchschnittshebesätzen sogar eine Absenkung um 5 Hebesatzpunkte ergeben. Die Hebesätze der Grundsteuer B wurden hingegen in beiden Strukturgruppen angehoben. Die Anspannungsbeträge fallen in den kleineren Städten und Gemeinden jedoch nicht höher aus als in den großen und größeren Städten, so dass sich die Niveauunterschiede fortsetzen. Der Abstand der großen und größeren Städte zum Landesdurchschnitt fällt bei der Grundsteuer B deutlich größer aus, als bei den kleineren Städten und Gemeinden.

Der Blick auf die nachrichtlich aufgeführten Städte, die am Stärkungspakt teilnehmen, zeigt, dass den damit verbundenen Konsolidierungserfordernissen häufig (auch) über Hebesatzanspannungen begegnet wird. In der Gesamtschau sind dies aber keine nachholenden Anpassungen – vielmehr müssen Hebesätze, die bereits vor der Umsetzung der Haushaltssanierungspläne deutlich über dem Landesdurchschnitt lagen, zur Einnahmengewinnung zusätzlich angehoben werden.

Dass die sich weiter öffnende Schere zwischen armen und reichen Städten auch mit Blick auf die damit verbundenen Hebesatzanspannungen eines der größten Probleme des kommunalen Finanzsystems ist, wird vom Städtetag NRW immer wieder betont. Allerdings liegen die Ursachen hierfür nicht auf der Einnahmenseite, sondern auf der Ausgabenseite, insbesondere bei den nicht beeinflussbaren und zudem regional höchst unterschiedlich verteilten Belastungen durch soziale Leistungen. Diese Pflichtausgaben führen dazu, dass die Hebesatzanspannung nach oben getrieben wird und dadurch in einzelnen Fällen der Zusammenhang zwischen hohen Hebesätzen und hervorragender Infrastruktur gestört wird.

Übersicht 13



Quelle: Landesdatenbank IT.NRW, eigene Berechnungen.

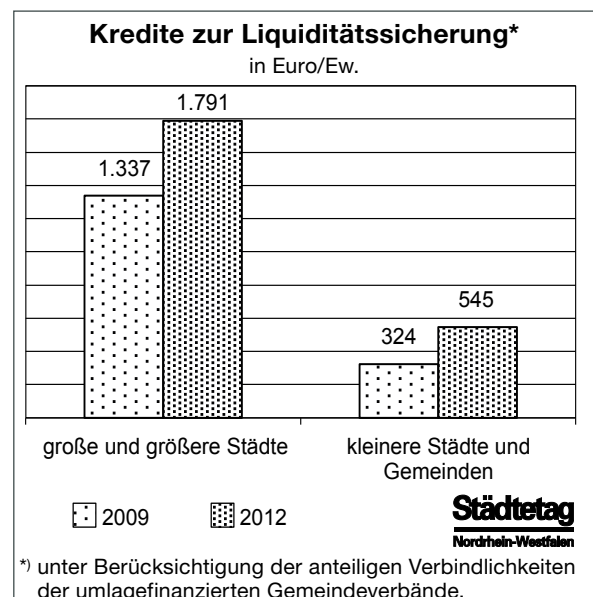
Nach den dargestellten Verteilungsmustern von Auszahlungs- und Einzahlungsentwicklungen ist nicht verwunderlich, dass in den Kommunen immer noch ein spürbarer Anteil der Auszahlungsbedarfe über die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung finanziert werden muss (vgl. Übersicht 14). Ausgabe-seitige Konsolidierungsanstrengungen und Einnahmewachstum haben den jahrelang ungebremsen Anstieg der Kassenkredite zwar verlangsamen können; nichtsdestotrotz ist der gesamte Kassenkreditbestand der nordrhein-westfälischen Kommunen gegenüber dem Vorjahr um 1,3 Milliarden Euro auf insgesamt 23,5 Milliarden angewachsen. Auch hier lastet der größere Teil auf den großen und größeren Städten. Mit 19,6 Milliarden Euro tragen sie 84 % der kommunalen Liquiditätsschulden. Je Einwohner sind das im Durchschnitt 1 791 Euro.

Die Kassenkreditverschuldung stellt – in der Gesamtschau – die kleineren Städten und Gemeinden vor geringere Probleme. Hier beträgt sie im Durchschnitt zum 31. Dezember 2012 „nur“ 545 Euro je Einwohner. Auch das Wachstum seit dem 31. Dezember 2009 fiel mit 221 Euro je Einwohner nur etwa halb so groß aus, wie bei den großen und größeren Städten (454 Euro/Ew.).

Die Gesamtschau der Haushalte in den nordrhein-westfälischen Städten zeigt, dass insbesondere die großen und größeren Städte ohne weitere strukturelle Verbesserungen der Finanzierungssituation trotz größter eigener Konsolidierungsanstrengungen weiter „unterhalb der

Wasserlinie“ bleiben. Mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen leistet das Land einen ersten Beitrag, der jedoch nicht nur den teilnehmenden Kommunen erhebliche Konsolidierungsbeiträge vorschreibt, sondern auch die übrigen Kommunen durch Vorwegabzug im Finanzausgleich und die sogenannte Solidaritätsumlage belastet (siehe Seite 15). Die hier angestoßenen Verbesserungen dürfen nicht durch Fehlstellungen im Finanzausgleich konterkariert werden (siehe Seite 26 ff.). Zudem gilt es, die von Seiten des

Übersicht 14



Quelle: Landesdatenbank IT.NRW, eigene Berechnungen.

Bundes angekündigten Entlastungen im Sozialbereich – zusätzlich zur bereits angelaufenen Übernahme der Grundsicherung im Alter – zügig und kommunalfreundlich umzusetzen (siehe Kasten, Seite 18).

2. Stärkungspakt Stadtfinanzen: Quo vadis?

Am 8. Dezember 2011 wurde im Landtag Nordrhein-Westfalen das Stärkungspaktgesetz verabschiedet. Damit wurde ein zentrales Gesetzgebungsvorhaben abgeschlossen, das bis zuletzt für turbulente Diskussionen im nordrhein-westfälischen Landtag und innerhalb der kommunalen Familie gesorgt hat.

Auch wenn es in der öffentlichen Diskussion seitdem etwas ruhiger geworden ist, ähnelt das Gesetzespaket in den Augen vieler Beobachter einem Vulkan, der jederzeit ausbrechen kann. Das hat sich bei den nachträglichen Änderungen des Gesetzes deutlich gezeigt, bei denen es um die Neuberechnung der sog. strukturellen Lücke (1. Änderungsgesetz) und die Einführung einer sog. Solidaritätsumlage (2. Änderungsgesetz) ging. Aber auch der weitere Gesetzesvollzug sowie die anstehende Evaluation des Stärkungspaktgesetzes bergen das Potential für schwierige Diskussionen.

Zankapfel Solidaritätsumlage

Fest steht, dass die zum Jahresbeginn 2014 eingeführte Solidaritätsumlage auch weiterhin die Gemüter erhitzt und wohl eine verfassungsgerichtliche Überprüfung nach sich ziehen wird. Durch das 2. Änderungsgesetz zum Stärkungspaktgesetz hat die Landesregierung die nachhaltig finanzstarken Kommunen verpflichtet, sich an der Finanzierung des Stärkungspakts per Umlage zu beteiligen, obwohl dies in der Sachverständigenanhörung im Landtag Mitte Oktober letzten Jahres auf viel Kritik gestoßen ist.

Kritik an der kommunalen Mitfinanzierung

Zu den Kritikern zählen auch die kommunalen Spitzenverbände: Sie lehnen die kommunale Mitfinanzierung schon aus prinzipiellen Gründen ab. Die kommunale Familie zahlt über eine Befrachtung des Gemeindefinanzierungsgesetzes und die neugeschaffene Solidaritätsumlage nämlich einen erheblichen Teil der Hilfen aus eigener Tasche.

Zwar haben sich die kommunalen Spitzenverbände Gesprächen über eine kommunale Mit-

finanzierung nicht generell verschlossen, es erscheint aber nicht akzeptabel, dass fehlende Finanzmittel des Bundes und des Landes, die für eine nachhaltige Lösung der kommunalen Finanzierungsprobleme eigentlich erforderlich wären, ganz überwiegend im Wege der interkommunalen Solidarität aufgebracht werden müssen. Denn diese Mittel fehlen an anderer Stelle für dringend benötigte Investitionen und verschlechtern die ohnehin prekäre Situation der NRW-Kommunen im Wettbewerb mit Kommunen aus anderen Bundesländern.

Auch unter Verursachungsgesichtspunkten erscheint die Mitfinanzierung widersinnig. Ursache für die Probleme der Stärkungspakt-Kommunen ist die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Familie insgesamt – nicht aber die Haushalts- und Finanzwirtschaft der übrigen Kommunen. Die Solidaritätsumlage kann deshalb auch nicht mit Gerechtigkeitserwägungen dahingehend begründet werden, dass die Heranziehung der abundanten Kommunen geboten sei, damit der kommunale Anteil nicht allein – durch die GFG-Befrachtung – von den Schlüsselzuweisungsempfängern geschultert werden muss. Die grundlegenden Mängel der kommunalen Mitfinanzierung des Stärkungspakts lassen sich nicht dadurch heilen, dass der Kreis der herangezogenen Kommunen aus Gründen der „Gleichbehandlung im Unrecht“ weiter gezogen wird. Vielmehr steht das Land in der Verantwortung, eine ausreichende und aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen insgesamt unter Beachtung der verfassungsrechtlich geschützten Mindestfinanzausstattung zu gewährleisten.

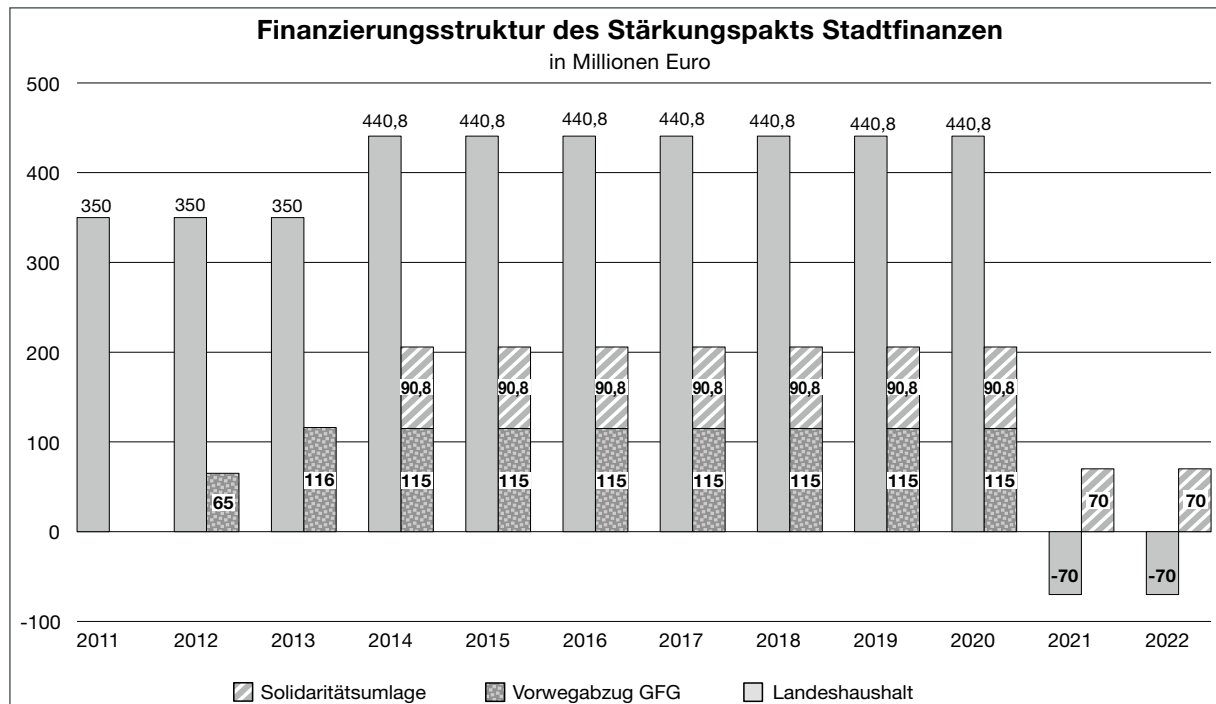
An dieser Grundeinschätzung ändert sich auch nichts dadurch, dass die letztlich beschlossene Solidaritätsumlage im Ergebnis niedriger als ursprünglich geplant ausgefallen ist.

Absenkung ist richtig, reicht aber nicht!

Angesichts der massiv vorgetragenen Kritik entschlossen sich die Regierungsfractionen im Gesetzgebungsverfahren, das Gesamtvolumen der Solidaritätsumlage von ursprünglich jährlich 182 Millionen Euro auf rund 91 Millionen Euro pro Jahr abzusenken. Auf diesem Weg sollte eine spürbare Entlastung der Umlagezahler verwirklicht werden.

Dazu wurden zusätzliche Mittel im Landeshaushalt in Höhe von rund 71 Millionen Euro je Jahr bereitgestellt. Die verbleibenden 20 Millionen Euro werden den Umlagezahlern zunächst „vorgestreckt“. Diese Mittel sollen dem Land nach 2020 zurückgezahlt werden, indem die Laufzeit

Übersicht 15



der Solidaritätsumlage um zwei Jahre bis 2022 verlängert wurde.

Mit diesem Schritt ist das Land – entsprechend einer wiederholt vorgetragenen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände – endlich auch in die Finanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspakts eingestiegen (vgl. Übersicht 15). Der Vorstoß des Landes wurde daher vom Städtetag als ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung gewertet. Allein: Unter dem Strich reicht dies nicht aus, um das skizzierte Problem der kommunalen Mitfinanzierung des Stärkungspakts insgesamt zufriedenstellend zu lösen.

Die von der Solidaritätsumlage betroffenen Städte und Gemeinden bemängeln daher, dass sie – hochgerechnet bis zum Jahr 2022 – insgesamt rund 776 Millionen Euro für den Stärkungspakt Stadtfinanzen aufbringen müssen. Sie wollen die Wirksamkeit der Solidaritätsumlage verfassungsrechtlich und finanzwissenschaftlich durchleuchten und haben eine kommunale Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in Münster angekündigt.

Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Oer-Erkenschwick

Aber auch von anderer Seite, nämlich seitens der „Empfängerkommunen“, wird das Stärkungspaktgesetz in die Zange genommen. Die Gemeinde Oer-Erkenschwick hat eine Kommu-

nalverfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof Münster erhoben, in der es um die Grundpfeiler des Stärkungspaktgesetzes geht. Oer-Erkenschwick zählt zu den Städten und Gemeinden, die im Rahmen der ersten Stufe pflichtig am Hilfsprogramm teilnehmen müssen.

Zur Erinnerung: Mit dem bis 2020 laufenden Hilfsprogramm werden in den Jahren 2011 bis 2020 in einer ersten Stufe 350 Millionen Euro jährlich zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung von Kommunen in besonderer Haushaltsnotlage bereitgestellt. An dieser ersten Hilfestufe nehmen diejenigen Kommunen verpflichtend ab 2011 teil, bei denen die Überschuldung – auf Basis der damaligen 2010er Zahlen – schon eingetreten war oder bis einschließlich 2013 drohte. Diejenigen Kommunen, die mit einer Überschuldung bis zum Jahr 2016 rechnen mussten, konnten im Rahmen einer zweiten Hilfstufe mit einem Gesamtvolumen von rd. 300 Millionen Euro auf freiwilliger Basis eine Teilnahme am Stärkungspakt beantragen.

Die Verteilung der Hilfen auf die teilnehmenden Kommunen erfolgt in beiden Stufen zum einen nach der Einwohnerzahl (sog. Grundbetrag), zum anderen nach der sog. strukturellen Lücke der betreffenden Kommune. Letztere fand sich schon im Ursprungsgutachten der Professoren Junkernheinrich und Lenk zum „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“, das im Frühjahr 2011 zur Vorbereitung des Stärkungspaktgesetzes vorgelegt worden war.

In der Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Oer-Erkenschwick spielt diese „strukturelle Lücke“ eine prominente Rolle. Schon bei Vorlage des Gutachtens hatte es nämlich erhebliche Zweifel an der Belastbarkeit der den Berechnungen zugrunde liegenden statistischen Daten gegeben. Nach Verabschiedung des Gesetzes zeigte sich dann in aller Deutlichkeit, dass eine Neuberechnung notwendig wurde.

Zwar wurde eine entsprechende Neuberechnung mit dem 1. Änderungsgesetz zum Stärkungspaktgesetz Mitte 2013 verabschiedet, die Mittelverteilung wird aber nur für die Zukunft angepasst. Das will man in Oer-Erkenschwick nicht akzeptieren. Da die Gemeinde auf Basis der alten Daten keine strukturelle Lücke aufwies, erhielt sie in den Jahren 2011 und 2012 lediglich den einwohnerbezogenen Grundbetrag. Der Gesetzgeber habe zum Zeitpunkt der Beratung und Beschlussfassung über das Stärkungspaktgesetz – so die Begründung ihrer Verfassungsbeschwerde – aber schon gewusst, dass die verwendeten Zahlen und Daten fehlerhaft, zumindest aber fehleranfällig gewesen seien. Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs steht noch aus.

Schmerzhafter Konsolidierungsprozess

Auch der Gesetzesvollzug, d. h. die Umsetzung des Stärkungspaktgesetzes in den 61 Stärkungspakt-Kommunen, ist ein steiniger Weg. Die Auszahlung der Konsolidierungshilfen an die teilnehmenden Gemeinden ist an strenge Voraussetzungen gebunden. Die von den Gemeinden in mühsamer Kleinarbeit erstellten Haushalts-sanierungspläne müssen zwingend eingehalten werden. Abweichungen von den Konsolidierungszielen müssen kompensiert werden.

Eine besondere Herausforderung stellt das für diejenigen Kommunen dar, die aufgrund der Neuberechnung der sog. strukturellen Lücke weniger Konsolidierungshilfe als ursprünglich gedacht erhalten. Während die Konsolidierungshilfe im Zuge der Neuberechnung bei 35 Gemeinden gestiegen ist, müssen 26 der 61 am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden eine Absenkung ihrer Hilfen in Kauf nehmen. Die massiven Einbußen dieser Städte und Gemeinde haben ihre wesentliche Ursache nicht in falschen Daten dieser Städte. Sie resultieren im Gegenteil vorrangig daraus, dass der im Zuge der Neuberechnung festgestellte höhere Bedarf vieler Kommunen – wie z. B. in Oer-Erkenschwick – nicht aus zusätzlichem Landesgeld gedeckt, sondern schlicht umverteilt wurde, mit der Folge, dass andere Teilnehmer am Stärkungspakt weniger Geld erhalten.

Zwar war den Städten seit Anfang 2012 bekannt, dass es eine Neuberechnung geben würde, die Veränderungen sind im Einzelfall aber gravierend. Dabei ist es in der Systematik des Gesetzes angelegt, dass Einbußen von den betreffenden Gemeinden durch eigene Konsolidierungsleistungen aufgefangen werden müssen. Das hat erwartungsgemäß heftige Reaktionen ausgelöst und wird nicht bei allen Stärkungspakt-Kommunen gelingen. In diesen Fällen kann eine Ausnahmeregelung im Stärkungspaktgesetz zum Tragen kommen: Dort ist geregelt, dass der Haushaltsausgleich bei den Kommunen der Stufe 1 „in der Regel spätestens ab dem Jahr 2016“ und bei den Kommunen der Stufe 2 „in der Regel spätestens ab dem Jahr 2018“ erreicht werden muss. Im Ausnahmefall sind also Abweichungen möglich.

Hoffnungsvoller Blick in die Zukunft

Trotz dieser besonderen Herausforderungen zeichnen die Zahlen, die das Ministerium für Inneres und Kommunales im November 2013 dem Landtag Nordrhein-Westfalen präsentiert hat, insgesamt ein hoffnungsvoll stimmendes Bild. Das Volumen der für 2012 geplanten und umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen betrug danach für alle 61 Stärkungspaktkommunen rd. 372 Millionen Euro.

Das bedeutet vor Ort schmerzhaft Einschnitte auf der Aufwands- wie auf der Ertragsseite. Anders als vielfach dargestellt, entfällt der größte Anteil der Konsolidierungsmaßnahmen nicht auf Steuererhöhungen. Die über Hebesatzerhöhungen bei der Grund- und Gewerbesteuer erzielten Mehreinzahlungen in den Stärkungspakt-Gemeinden betrugen im Jahr 2012 – so das Ministerium für Inneres und Kommunales – rund 49 Millionen Euro. Bezogen auf die Summe der insgesamt umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen entspricht dies rund 13 Prozent.

Allen Beteiligten ist gleichwohl klar, dass ein Großteil des Weges noch vor den Kommunen liegt und mit zahlreichen Risiken behaftet ist. Aus vielen Städten und Gemeinden wurde zum Start des Stärkungspakts berichtet, dass durch die geschaffene Konsolidierungsperspektive endlich die Vergeblichkeitsfalle durchbrochen wurde. In den nächsten Jahren wird sich erweisen müssen, ob die dadurch freigesetzten Energien bis zur erfolgreichen Konsolidierung der Haushalte tragen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei nicht nur der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung, die gegenwärtig die Haushaltskonsolidierung begünstigt, sondern auch dem – bisher weitgehend konjunkturunabhängig verlaufenden – An-

Eingliederungshilfe und Bundesteilhabegeld

Auch von den nordrhein-westfälischen Kommunen wurde der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zur Bildung einer neuen Bundesregierung aufmerksam gelesen. Und viele Ankündigungen im Koalitionsvertrag stießen auf kommunale Zustimmung. So heißt es z. B.:

„Die Gemeinden, Städte und Landkreise in Deutschland sollen weiter finanziell entlastet werden. Im Jahr 2014 erfolgt ohnehin die letzte Stufe der Übernahme der Grundsicherung im Alter durch den Bund und damit eine Entlastung der Kommunen in Höhe von 1,1 Milliarden Euro. Darüber hinaus sollen die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von fünf Milliarden jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden. Bereits vor der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes beginnen wir mit einer jährlichen Entlastung der Kommunen in Höhe von einer Milliarde Euro pro Jahr. [...] Dabei werden wir die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung so regeln, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht.“

Diese Zusage aus dem November letzten Jahres war ein Versprechen der Bundesregierung, der auch bei ihr liegenden Verantwortung für eine auskömmliche kommunale Finanzausstattung nachzukommen und den Ratschlägen aus Wissenschaft, Ländern und Kommunen zu folgen. Bekräftigt wurde das Versprechen dadurch, dass es zu den prioritären Maßnahmen gezählt wird, die nicht unter Finanzierungsvorbehalt stehen. Nur: Die Bundesregierung interpretiert den Koalitionsvertrag aus Sicht der Städte etwas eigenwillig – und liest ihn völlig anders, als ihn die Kommunen verstehen. Spätestens seit das Bundeskabinett den 2. Regierungsentwurf zum Haushalt beschlossen hat, sind die Absichten der Bundesregierung klar: Die Soforthilfe in Höhe von einer Milliarde Euro soll nicht sofort fließen, sondern erst ab 2015. Das ist überraschend, gerade wenn man bedenkt, dass der Bundeshaushalt auch bei einer sachgerechten Umsetzung des Koalitionsvertrages weiterhin strukturell ausgeglichen wäre. Ebenso unverstänlich ist, dass der Bund als Verteilungsweg

den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer vorschlägt – gerade weil die strukturschwachen Kommunen unterstützt werden sollen und es eine Entlastung im Sozialbereich sein soll, muss der Weg über eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft eingeschlagen werden.

Auch bei der Verabschiedung eines Bundesteilhabegesetzes und der damit angestrebten Entlastung der kommunalen Ebene will sich die Bundesregierung Zeit lassen. Die Einführung des Bundesteilhabegeldes ist zwar ein technisch anspruchsvolles Unterfangen, doch gerade deswegen bedarf es auch eines zügigen Beginns der Umsetzungsvorbereitungen. Sicher, das Bundesteilhabegeld muss so ausgestaltet sein, dass es mehrere Funktionen erfüllen kann: Neben den unbestrittenen sozialpolitischen Vorzügen ist die Verbesserung der kommunalen Finanzsituation wichtige Aufgabe des Bundesteilhabegeldes – unabhängig davon, wie in einzelnen Ländern die Finanzierung der Eingliederungshilfe geregelt ist. Damit dies gelingt, dürfen durch das Bundesteilhabegeld weder Standards erhöht werden noch darf einer neuen Ausgabendynamik Vorschub geleistet werden. Vielmehr ist darauf zu achten, dass zukünftig auch der Bund – im Sinne einer Interessenquote – an den Kostensteigerungen bei den Leistungen an Menschen mit Behinderungen beteiligt wird. Aber all dies rechtfertigt nicht den Zeitplan der Bundesregierung: Laut mittelfristiger Finanzplanung möchte die jetzige Bundesregierung zwar das Bundesteilhabegeld noch selbst beschließen, das hierfür notwendige Geld möchte sie in dieser Legislaturperiode allerdings nicht mehr in die Hand nehmen. Erst im Jahr 2018 sollen die ersten Gelder bereitstehen.

Der Zeitplan der Bundesregierung muss aus Sicht der Städte in Nordrhein-Westfalen unbedingt verändert werden. Das Bundesteilhabegesetz und damit verbundene Entlastungen der Kommunen müssen noch in dieser Legislaturperiode kommen. Zum Redaktionsschluss des Gemeindefinanzberichts laufen Gespräche zwischen allen Beteiligten. Der Ausgang ist offen, aber die Haltung der Städte klar.

stieg der Soziallasten. Es wäre fatal, wenn die mühsam errungenen Konsolidierungserfolge durch zusätzliche Belastungen infolge von bundesgesetzlichen Aufgaben schrittweise wieder aufgezehrt würden.

Dessen scheint sich auch das Ministerium für Inneres und Kommunales bewusst zu sein. Die Frage, ob der auf zehn Jahre angelegte Stärkungspakt sein Ziel – den nachhaltigen Haushaltsausgleich aus eigener Kraft ab 2021 – erreichen wird, könne man, so das Ministerium, zum jetzigen Zeitpunkt „noch nicht abschließend“ beantworten. Die wichtigen Indikatoren „Finanzmittelsaldo“ und „Liquiditätskredite“ entwickelten sich seit dem Start des Programms, so das Ministerium, in den teilnehmenden Kommunen aber deutlich besser als in der Vergangenheit. Das zeige, dass der Stärkungspakt wirke und Spekulationen über dessen Scheitern „jeglicher seriöser Grundlage“ entbehrten.

Evaluation des Stärkungspakts

Mit Sicherheit werden diese Fragen bald erneut auf der Tagesordnung stehen. Gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden, so die gesetzliche Vorgabe im Stärkungspakt, muss nämlich der bisherige Erfolg des Programms insbesondere in Hinblick auf die Zielerreichung des Gesetzes evaluiert werden. Dabei soll auch die Möglichkeit einer dritten Hilfsstufe, d. h. eine Ausweitung der Hilfen auf zusätzliche Gemeinden, geprüft werden.

Diese Evaluation muss nach den Vorgaben des Gesetzes spätestens Ende dieses Jahres abgeschlossen sein. Sie darf sich – so die Einschätzung des Städtetags – nicht darauf beschränken, ob und wie etwaige „Reste“ aus dem Hilfsprogramm ausgekehrt werden können. Ein zentrales Anliegen des Städtetages ist und bleibt es, dass die Hilfen aus dem Stärkungspakt in weiteren Schritten über die gegenwärtigen Ansätze hinaus aufgestockt werden, damit – entsprechend dem Grundsatz der interkommunalen Gleichbehandlung – Hilfen auch für die sonstigen Kommunen offen stehen, die ebenfalls mit erheblichen Haushalts- und Finanzproblemen zu kämpfen haben.

3. Strukturschwache Städte – Nicht nur eine Finanzkrise

Nicht nur zwischen den kommunalen Ebenen in den einzelnen Ländern existieren große Unterschiede, sondern auch zwischen den Kommunen innerhalb eines Landes. Bereits die vo-

rangehenden Darstellungen der Unterschiede in den Eckwerten der Finanzlage zwischen größeren und kleineren Städten, der Kommunen in NRW und den Flächenländern West und erst recht die gesonderten Auswertungen zu den Stärkungspaktkommunen haben dies aufgezeigt. Dass eine auskömmliche kommunale Finanzlage nicht schnöder Selbstzweck ist, sondern unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren der Gesellschaft, hat sich mittlerweile herumgesprochen. Finanzkennzahlen können als Hinweise darauf verstanden werden, wie stark Unterschiede in der fiskalischen, ökonomischen und sozialen Stabilität der Städte und Gemeinden ausfallen und Unterschiede in den Lebenswirklichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger der jeweiligen Städte bedingen bzw. widerspiegeln. Finanzkennzahlen allein zeigen nicht direkt auf, wie stark die regionalen Unterschiede von Chancen und Risiken misslungener Integration – keineswegs allein auf Personen mit Migrationshintergrund bezogen – ausfallen. Aber gerade diese Aspekte betreffen die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Stadtgesellschaft und die Sicherung ihrer Lebensqualität unmittelbar. Denn Städte eröffnen – sofern sie finanziell hierzu in der Lage sind – Chancen der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und des persönlichen Engagements. Sie bieten damit soziale Bezugspunkte, Orientierung und stiften Identität. Hierin liegt die prägende, traditionelle Leistungsfähigkeit der Städte. Diese Leistung macht Städte aus und bestimmt ihr Selbstverständnis. Die bedrückende Frage, die sich stellt, lautet: Können diese nicht nur für die einzelnen Städte, sondern für das ganze Land NRW zentralen Ziele noch landesweit erreicht werden?

Es wird zu Recht beklagt, wenn die Zukunftschancen von Kindern vom Sozialstatus ihrer Eltern bestimmt werden, sozialer Aufstieg kaum möglich ist. Um es mit den Worten aus der Verteidigungsrede des Bundespräsidenten zu sagen: „Wir dürfen nicht dulden, dass Kinder ihre Talente nicht entfalten können, weil keine Chancengleichheit existiert. Wir dürfen nicht dulden, dass Menschen den Eindruck haben, Leistung lohne sich für sie nicht mehr und der Aufstieg sei ihnen selbst dann verwehrt, wenn sie sich nach Kräften bemühen.“ Die Sorge, dass Herkunft Zukunft bestimmt, gilt dabei nicht nur in Bezug auf das Elternhaus. Wer sich der nordrhein-westfälischen Realität nicht verweigert, muss sich eine weitere Frage stellen: Bestimmt mittlerweile zusätzlich die regionale Herkunft, der Zufall, in welcher Kommune sie geboren wurden, die Zukunftschancen der Kinder? Gerade in denjenigen Städten, in denen die sozialen und auf Teilhabe und Integration ausgerichteten Leistungen und

Umlagegenehmigungsgesetz

Auch wenn sich die Aufmerksamkeit häufig den Haushaltsnotlagen in den großen kreisfreien Städten zuwendet: 157 Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum befinden sich zum Haushaltsjahr 2014 in der Haushaltssicherung. Dadurch rücken auch die zugehörigen Kreise in den Blick der Konsolidierungsbemühungen.

Um die daraus resultierenden Auseinandersetzungen zwischen den kreisangehörigen Kommunen und den Kreisen um die Höhe der Kreisumlage(-sätze) und die Gestaltung des Kreishaushaltes zu entschärfen – insbesondere aber auch, um im Zuge des Stärkungspakts Stadtfinanzen die Umlageverbände in die Konsolidierung mit einzubeziehen –, wurden mit dem Umlagegenehmigungsgesetz vom 28. September 2012 Änderungen an der Kreisordnung (sowie der Landschaftsverbandsordnung und dem RVR-Gesetz) vorgenommen. Seither bedarf die Festsetzung des Umlagesatzes (für die Kreis- oder Verbandsumlage) generell der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

Weiter sieht die neue Fassung der Kreisordnung vor, dass die Festsetzung der Kreisumlage „im Benehmen“ mit den kreisangehörigen Gemeinden erfolgen soll. Diese Benehmensherstellung setzt eine Information der kreisangehörigen Gemeinden und die Möglichkeit zur Stellungnahme im Vorfeld des Entwurfs der Haushaltssatzung voraus und ist sechs Wochen vor Aufstellung des Entwurfs der Haushaltssatzung einzuleiten. Das Ziel sollte sein, den Interessen der Umlagezahler ausreichenden (auch öffentlichen) Raum in der Diskussion um die Kreishaushalte zukommen zu lassen und damit nicht zuletzt die Rücksichtnahme auf die Finanzlage der Umlagezahler zu stärken. Insgesamt sollte das neue Verfahren eine Chance bieten, zu politisch gemeinsam getragenen Inhalten zu kommen.

Haushaltssanierung und -sicherung bei Städten kann nur erfolgreich sein, wenn die Umlageverbände in die Haushaltssicherung der Umlagezahler eingebunden werden. Wo Konsolidierungsbemühungen durch steigenden Umlageaufwand konterkariert werden, geraten die Ziele der Haushaltssicherung und des Stärkungspaktes in Gefahr.

Bereits in der Stellungnahme zum Gesetzentwurf hatte der Städtetag NRW daher gemeinsam mit dem Städte- und Gemeindebund NRW Anforde-

rungen an ein Umlagegenehmigungsgesetz formuliert, das dem ausdrücklichen Ziel der Konsolidierungseinbindung gerecht würde. 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);
- die unmittelbare Einbindung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in die politischen Abwägungs- und Entscheidungsprozesse auf Kreisebene zur verfahrensmäßigen Stärkung des Rücksichtnahmegebotes sowie
- die Anhörung der Umlagezahler durch die Aufsichtsbehörde vor Umlagegenehmigung.

Das Verfahren der Benehmensherstellung in der nun eingeführten Fassung führt nach den ersten Erfahrungen der praktischen Umsetzung jedoch nicht zu einer verbesserten Einflussnahme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf die Konsolidierungsbemühungen der Landkreise. Die 28 kreisangehörigen Stärkungspaktstädte haben sich inzwischen mit einem Schreiben an den Minister für Inneres und Kommunales gewandt. Sie verweisen auf die erheblichen eigenen Konsolidierungsanstrengungen und die damit verbundenen Einschnitte in kommunale Leistungen und Einrichtungen und fordern eine stärkere Beteiligung der Umlageverbände an diesen Bemühungen zur Haushaltssicherung.

Durch das notwendigerweise frühzeitig durchzuführende Verfahren zu einem Zeitpunkt, an dem die Entwürfe der Kreishaushalte noch einen sehr vorläufigen Charakter haben, wird eine konkrete Diskussion über Konsolidierungspotentiale und -notwendigkeit häufig noch zusätzlich erschwert. Die Geschäftsstelle des Städtetages NRW befindet sich derzeit in intensiven Gesprächen mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales, um gemeinsam eine Lösung zu erarbeiten, nach der früher als im bisherigen Verfahren möglichst belastbare Orientierungswerte für die Haushaltsplanung bereitgestellt werden können.

Infrastrukturen besonders nötig sind, können diese in ausreichendem Maß – wenn überhaupt – nur noch um den Preis der Verschuldung geleistet werden. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeinden in NRW haben in den vergangenen Jahren ein Ausmaß erreicht, das Zweifel an einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weckt.

Vor diesem Hintergrund stehen die nachfolgenden Ausführungen, die sich auf diese Themenkomplexe konzentrieren:

- Die kommunale Finanzsituation einer Stadt und ihre sozioökonomische Situation beeinflussen sich zwar gegenseitig. Dennoch muss berücksichtigt werden, dass es neben Kommunen, deren größten Probleme in der bislang unzureichenden Finanzsituation liegen, auch eine Reihe von Kommunen gibt, bei denen die massiven Finanzprobleme lediglich die Spitze eines Eisbergs von Problemen darstellen. Es ist die Frage zu stellen, ob in einzelnen Städten ein nicht abgeschlossener Strukturwandel aufgrund der Dauer der Krise zu einer Verfestigung soziostruktureller Probleme geführt hat, die nur noch mit größter Mühe aufgelöst werden können.
- Dass die Spreizung zwischen den Kommunen zugenommen hat, ist unbestritten. Nicht ausreichend thematisiert wird allerdings, dass sich die Effekte, die eine derartige Spreizung hervorrufen, verstärkt haben und daher auch die Anstrengungen, um ein Abrutschen der schwächeren Städte und Gemeinden zu vermeiden, verstärkt werden müssen.

Finanz- und Strukturprobleme

Die Debatte um die notleidenden unter den nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden konzentriert sich vorrangig auf fiskalische Aspekte: Im Fokus der Diskussion stehen notleidende Städte, bei denen zwar Schwierigkeiten im ökonomischen Umfeld vorliegen, als eigentliches Problem aber deutliche oder massive fiskalische Schwierigkeiten anzusehen sind. In der Diskussion wird zumeist davon ausgegangen, dass bei den betroffenen Städten die Sicherung der Stadtgesellschaft zwar mit einem Zwang zur Verschuldung (Kassenkredite) oder einem Leben von der Substanz verbunden ist bzw. war, aber die Sicherung der Stadtgesellschaft letztlich noch funktioniert. Erosionserscheinungen an den Rändern werden als noch beherrschbar erlebt; seien es „wegrutschende“ Stadtteile“, sich abzeichnender Infrastrukturverfall oder eine Bevölkerungsentwicklung, die zeigt, dass diese Stadt an der Wiedererstarkung der Zentren nicht partizipieren kann. Gedanklich wird davon aus-

gegangen, dass die Probleme noch kein Ausmaß überschritten haben, bei dem sie nicht mittels zusätzlichem Geld „in Schach“ gehalten werden können.

Das obige Bild von notleidenden Städten ist für viele Städte zutreffend, es gibt allerdings keinen vollständigen Überblick über die drohenden Gefahren. Nicht ausreichend wird in der Debatte berücksichtigt, dass bei einigen Städten die Krise bereits so lange andauert, dass sich aus ursprünglich als Übergangsphänomen wahrgenommenen Schwierigkeiten des Arbeitsmarktes zusammen mit manifestierten fiskalischen Problemen ein verfestigtes, strukturelles sozioökonomisches Problem entwickelt hat. Die unterschiedlichen Herausforderungen, denen sich Städte mit vorrangig fiskalischen Problemen und Städte mit einer Vielzahl von Problemen in verschiedenen Politikfeldern gegenübersehen, werden nachstehend geschildert. Um eine Schlussfolgerung vorwegzunehmen: Unterschiedliche Problemlagen rufen nach unterschiedlichen Lösungsansätzen.

Praktisch alle in der Vergangenheit vom Strukturwandel betroffenen nordrhein-westfälischen Städte haben massiv Schulden aufbauen müssen. Es kann eigentlich schon als Erfolg von Stadtpolitik angesehen werden, wenn es gelang, mit Hilfe von Bund und Land neue, sozial und zunehmend auch ökonomisch tragfähige Strukturen zu schaffen, auch wenn sich dabei massiv Schulden aufgebaut haben. Die in dieser Hinsicht erfolgreichen Städte funktionieren noch als Stadt, sie erreichen noch die grundsätzlichen Ziele und Funktionen von Städten. Die noch verbleibenden Probleme dieser Städte, die den Strukturwandel grundsätzlich bewältigt haben, sollen nicht klein geredet werden. Trotz Stärkungspakt ist der städtische Gestaltungsspielraum hier massiv eingeschränkt: Kommunalpolitik steht in diesen Städten auch mittelfristig nur noch vor der Wahl, in welchen Bereichen sie Leistungen und Standards abbaut. Eine Schwerpunktsetzung im positiven Sinne ist nur höchst eingeschränkt möglich.

Bei einer Reihe von nordrhein-westfälischen Städten ist man allerdings weit davon entfernt, „nur“ mit massiven finanziellen Problemen konfrontiert zu sein. Vielmehr muss die Frage gestellt werden, ob in diesen Städten der Strukturwandel ggf. noch nicht zum Abschluss gekommen ist. Zudem ist zu befürchten, dass sich aufgrund der Dauer des Strukturwandels Problemlagen verfestigt bzw. verschärft haben. Aus vermeintlichen Übergangsproblemen, die bald wieder verschwinden, sind strukturelle, sich selbst bekräftigende Problemlagen geworden.

Diese stark gefährdeten Städte sind nicht nur in ein oder zwei Politikbereichen mit massiven Problemen konfrontiert. Sie sehen sich vielmehr einem Bündel sich gegenseitig anfeuernder Probleme gegenüber. Trotz anhaltender Verschuldung gelingt die Sicherung der Stadtgesellschaft nicht flächendeckend, Desintegrationserscheinungen sind dort keine individuelle Ausnahme mehr. Schulabbrecherquoten und Langzeitarbeitslosigkeit liegen weit über dem Durchschnitt anderer Städte. Einzelne Städte, die ja Zentrum sein sollen, haben mehr Aus- als Einpendler. Eine Abnahme der Mittelschichten ist unverkennbar, eine Pflege der bestehenden Wohnungsinfrastruktur findet aufgrund des Zusammenspiels verhaltener Nachfrage und hoher, umweltpolitisch motivierter Sanierungskosten kaum statt – eine Umkehrung des Prozesses ist aktuell kaum erkennbar. Der Zustand der Infrastruktur spiegelt den Abstieg ebenso wider wie die Einzelhandelsstruktur. Daher gilt die Schlussfolgerung: Die Anstrengungen, die von allen Akteuren, also auch der Landes- und Bundespolitik, in und für die jeweiligen Städte unternommen werden müssen, sind durch die lange Dauer des Strukturwandels größer geworden.

Seien es die offenen Stellen je Bewerber, Schulabbrecherquoten, die Finanzlage, die Bevölkerungsentwicklung oder das Ausmaß der Unterbeschäftigung: Egal, welcher Indikator bei den verschiedenen öffentlichkeitswirksamen „Kommunalrankings“ herangezogen werden, zumeist landen immer wieder dieselben Städte oben bzw. unten in der Liste. Die Problemfälle in den verschiedensten Bereichen betreffen immer wieder dieselben Städte.

Erschwerend kommt bei der Überwindung der Probleme hinzu, dass durch das negative Image, das mit einer klaren Benennung der Situation einhergehen würde, die Problemlösung weiter erschwert wird: Je deutlicher eine Stadt z. B. gegenüber der Landesregierung darauf hinweist, dass ihre Situation für einen föderalen Sozialstaat völlig inakzeptabel sei, desto schwieriger wird es gleichzeitig, die benötigten privaten Investitionen in die Stadt zu holen.

Einfache Konsolidierungskonzepte helfen hier nicht weiter: Wie oben (siehe Seite 13f.) bereits skizziert wurde, führt gerade bei diesen Kommunen eine Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes aufgrund der krisenbedingt niedrigen Steuerbemessungsgrundlage nur zu geringen Mehreinnahmen. Oftmals werden jedoch genau diese Kommunen gezwungen, ihre Gewerbesteuerhebesätze zu erhöhen und ihre Standortattraktivität dadurch zu senken. Dies ist eine unsinnige Belastung für das erhoffte Voranbringen

des Strukturwandels. Es verstärkt die Gefahr einer Abwärtsspirale aus steigenden Soziallasten, unzureichenden Investitionsmitteln, abnehmender Standortattraktivität und in der Folge wiederum steigenden Soziallasten. Stimmen, dass bei vielen Städten die Abwärtsspirale nicht nur droht, sondern sich bereits mit aller Gewalt dreht und auch mit etwas mehr finanziellen Mitteln nicht aufgehalten werden kann, wird kaum widersprochen.

In diesen stark gefährdeten Städten kann von Stabilität ganz offensichtlich keine Rede sein. Gerade bei diesen Städten ist es mit einer Zuweisungserhöhung, die allein zum Ausgleich des Haushalts reicht, keineswegs getan. Um wieder den Anschluss an die anderen Städte erreichen zu können, benötigen gefährdete Städte dringend und dauerhaft eine überdurchschnittliche, direkte und auch indirekte (Verbesserung der Standortbedingungen für Unternehmensansiedlungen und –gründungen, Fördermöglichkeiten für Arbeitslose) Unterstützung.

Ursachen zunehmender Unterschiede

Nicht nur in Nordrhein-Westfalen rücken die Unterschiede zwischen Städten mehr und mehr in das Zentrum der Debatten, obwohl es Unterschiede schon immer gegeben hat. Dies liegt nicht an einer gesteigerten Sensibilität für diese Unterschiede zwischen Städten oder Gemeinden, sondern daran, dass die Unterschiede selbst zugenommen haben. Ihre Bedeutung für die Umsetzung des Sozialstaatsversprechens einer gleichberechtigten Teilhabe hat deutlich an Gewicht gewonnen. Zu fragen ist daher, ob es zusätzlich oder neben einem ggf. noch nicht abgeschlossenen Strukturwandel Ursachen gibt, weshalb diese Unterschiede mittlerweile größer geworden sind und anscheinend weiterhin zunehmen. Zu fragen ist, ob eventuell früher stabilisierende Elemente inzwischen nicht mehr im gleichen Ausmaß zum Tragen kommen.

Dies ist nach hiesiger Auffassung der Fall: In der Vergangenheit gingen besonders hohe Kosten einer Stadt zumeist mit Wachstum einher und betrafen den Ausbau der Infrastruktur. Sie waren somit Wachstumskosten, denen im Gegenzug hohe Einnahmen gegenüberstanden. Gerade in Zeiten von allgemeinem Wachstum lag die Benachteiligung einer Stadt dann auch weniger in schwierigen Schrumpfungsprozessen, sondern vielmehr in der Nicht-Teilnahme am allgemeinen Wachstum. Demgegenüber sind heutzutage überdurchschnittlich hohe Kosten meistens Ausdruck von Stagnation, wenn nicht gar Niedergang und betreffen den Sozialbereich. Wäh-

rend früher hohe Kosten mit hohen Einnahmen einhergingen, ist heutzutage das Gegenteil der Fall: hohe Kosten gehen mit geringen originären Einnahmen einher. Dies ist eine Folge der allgemeinen Umwandlung der kommunalen Haushalte von Investitionshaushalten in Sozialhaushalte.

Aus dem gleichen Grund ist eine unzureichende Finanzausstattung, die durch Unzulänglichkeiten und Ungenauigkeiten im kommunalen Finanzausgleich entsteht, heutzutage weit problematischer als früher. Der Anteil der nicht bzw. kaum steuerbaren Ausgaben ist größer als früher. Dennoch müssen alle Ungenauigkeiten im Bereich der so genannten „freiwilligen“, besser: gesetzlich nicht normierten Ausgaben aufgefangen werden. Gerade dieser Bereich ist aber für die langfristige Entwicklung einer Stadt von größter Bedeutung, wenngleich sich die kurzfristigen Folgen von z. B. reduzierter Sozialarbeit oder eines eingeschränkten kulturellen Angebots in Grenzen halten mögen.

Auch die Erhöhung der Mobilität gerade der gut und sehr gut ausgebildeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer trägt zu einer weiteren Destabilisierung bei. Zwar waren in den 30er-Jahren auch Abwanderungen aus den Ruhrgebietsstädten zu beobachten; diese Abwanderungen von nicht gut integrierten Bergarbeitern und ihren Familien, die erst vor kurzem zugewandert waren, konnten aber – anders als heute häufig festzustellen – durch weitere Zuzüge sowie hohe Geburtenraten ausgeglichen werden. Ein schwächelnder Arbeitsmarkt führt somit schneller als früher zu einem Wegzug der ökonomisch aktiven Einwohnerinnen und Einwohner. Mittlerweile klagen Unternehmen in strukturschwachen Städten sogar über besondere Schwierigkeiten bei der überörtlichen Gewinnung spezialisierter Arbeitskräfte, weil der Arbeitsplatz für den Partner bzw. die Partnerin nicht in Sicht ist.

Durch all diese Entwicklungen haben die selbstverstärkenden Entwicklungen („Abwärtsspirale“, „Teufelskreis“) an Kraft gewonnen, die Stabilität des Systems ist gesunken. Dem Auseinander-

driften von armen und reichen Städten, dem immer stärker werdenden Abstieg einzelner Städte und Regionen, muss daher durch Land und Bund weit stärker als in der Vergangenheit begegnet werden. Daher ist es nur folgerichtig, dass die Koalition auf Bundesebene angekündigt hat, ein System zur Förderung strukturschwacher Regionen zu entwickeln, das die – nur historisch erklärbare – Differenzierung zwischen Ost und West beseitigt.

Grenzen des Hinnehmbaren

Es ist deutlich, dass es bei diesen Fragen nicht um unterschiedliche „Komfortniveaus“ geht, wie sie z. B. durch den Zustand der öffentlichen Parks, die Taktdichte im ÖPNV oder auch die Länge der Wasserrutsche im Freibad zum Ausdruck kommen. Derartige „Komfortunterschiede“ muss und kann eine Gesellschaft bis zu einem gewissen Grad aushalten. Die Situation wird – sehr vorsichtig ausgedrückt – dann „schwierig“, wenn die Lebenschancen der Einwohnerinnen und Einwohner regional stark unterschiedlich verteilt sind. Geradezu erschreckend und unter Gerechtigkeitsaspekten zumindest fragwürdig, ist die Problemballung in einzelnen Städten, die Kinder und Jugendliche trifft: So lebt dort ein Kind nicht nur mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit in einem Hartz-IV-Haushalt und muss entsprechende finanzielle Einschränkungen verkraften, es hat auch gleichzeitig ein deutlich größeres Risiko, ohne Schulabschluss sein Erwachsenenleben beginnen zu müssen.

Unterschiede zwischen Regionen betreffen nicht allein das durchschnittliche Wohlstandsniveau, sondern beeinträchtigen auch die Durchsetzung von Chancengerechtigkeit. Handlungsfähige Städte sind unter diesem Gesichtspunkt das geeignete Mittel, um ein zentrales Anliegen der gesamten deutschen Gesellschaft durchzusetzen. Eine zentrale Devise der Landesregierung lautet: „Kein Kind zurücklassen!“ Um dies gewährleisten zu können, gilt auch: „Keine Stadt zurücklassen!“

II. Politikfeld „Kommunaler Finanzausgleich“

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

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

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

Die diversen Diskussionen rund um das Gemeindefinanzierungsgesetz zeigen die breite Vielfalt der möglichen Konfliktlinien und Fragen. Während die Landesregierung mit dem GFG 2010 die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs um rund 300 Millionen Euro verstärkt hat, wurde mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen ab 2012 erneut eine Befrachtung eingeführt. Kommunale Finanzausgleichsmittel werden auf diesem Weg umgewidmet (siehe Seite 15). Auch an anderer Stelle – wie bei der Finanzierung der Krankenhausinvestitionskosten (siehe Kasten Seite 25) – werden die Kommunen zur Kasse gebeten.

Die Kommunen haben daher vielfach das Gefühl, dass über die Frage der Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs weniger nach ihrem Bedarf als vielmehr auf der Basis haushaltspolitischer Erwägungen des Landes entschieden wird. Es verwundert daher nicht, dass die Auskömmlichkeit des Finanzausgleichs immer wieder hinterfragt und dessen aufgabengerechte Dotierung bezweifelt wird. Auch die Beschäftigung

mit dem sogenannten aufgaben- bzw. bedarfsorientierten Finanzausgleich (siehe Seite 24 ff.) ist von der Hoffnung getragen, über ein solches Alternativmodell ließe sich die Abhängigkeit des kommunalen Finanzausgleichs von den Steuereinnahmen und dem Landesetat reduzieren und eine aufgabengerechte Finanzausstattung auch in Krisenzeiten sicherstellen.

Seit Vorlage des ifo-Gutachtens 2008 und den Veränderungen im GFG 2011 und 2012 wird vermehrt auch über die horizontale Verteilung der Finanzausgleichsmittel gestritten. Im Zentrum der Aufmerksamkeit steht gegenwärtig das später – sozusagen im Nachklapp auf den Weg gebrachte – Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln (FiFo-Gutachten), mit dem einzelne, besonders umstrittene Fragestellungen nochmals vertieft untersucht wurden (siehe Seite 26 ff.).

1. Alternative Modelle der Bedarfsbestimmung

Wie viele Mittel benötigt die kommunale Familie insgesamt, um eine sachgerechte Aufgabenerfüllung sicherstellen zu können? Die Auseinandersetzungen über die richtige Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und kommunaler Ebene und damit über die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs spielt in den politischen Auseinandersetzungen eine große Rolle.

Die meisten Länder praktizierten ein Verbundquotensystem. Die Kommunen werden in Höhe einer Verbundquote – sie beträgt in NRW zurzeit nominal 23 % – an den Steuereinnahmen beteiligt. Dadurch partizipieren die Kommunen automatisch an einer Verbesserung oder Verschlechterung der Steuereinnahmen des Landes. Verbundquotensysteme stellen insoweit eine gewisse Anpassungsdynamik sicher. Sie beantworten aber nicht die Frage, ob die Beteiligungsquote und die darüber generierte Finanzausgleichsmasse bezogen auf die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen gerecht sind. Diese Frage muss politisch geklärt werden.

Vor diesem Hintergrund werden immer wieder alternative Modelle zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse erwogen. Die Rede ist insbesondere vom sog. aufgaben- bzw. bedarfsorientierten Finanzausgleichsmodell. Die Höhe der Finanzausgleichsmasse soll hier nicht von einem veränderlichen Steueraufkommen, sondern vom notwendigen kommunalen Finanzbedarf abhängen.

Finanzierung von Krankenhausinvestitionen

Für die Krankenhausinvestitionsfinanzierung sind seit Einführung der dualen Krankenhausfinanzierung im Jahr 1972 im Rahmen der Daseinsvorsorge grundsätzlich die Bundesländer zuständig. In Nordrhein-Westfalen ist die Krankenhausinvestitionsförderung im Krankenhausgestaltungsgesetz NRW (KHGG NRW) geregelt.

Unzureichende Landesfinanzierung

Wie in fast allen Bundesländern fällt die Höhe der Investitionsförderung in NRW angesichts der Investitionserfordernisse im Krankenhaussektor seit Jahren viel zu gering aus. Der aktuelle Haushaltsansatz 2014 des Landes NRW sieht als Gesamtausgaben im Kapitel „Krankenhausförderung“ 492.300.000,- Euro vor. Damit sind die Mittel für das Jahr 2014 im Vergleich zu den Vorjahren nochmals leicht zurückgegangen, obwohl dringender Aufstockungsbedarf gegeben wäre. Auf der Basis der von der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden zusammengestellten Daten liegen die Fördermittel für die Investitionsfinanzierung je Bett in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2010 – das sind die aktuellsten Vergleichszahlen – im Ländervergleich auf dem drittletzten Platz aller Bundesländer. Betrachtet man den Zeitraum von 1991–2010 ist es sogar der letzte Platz.

Für NRW insgesamt wird – auf Basis des im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit erstellten Rürup-Gutachtens – von jährlich benötigten Fördermitteln in Höhe von rund 1,1 Mrd. Euro ausgegangen. Hieraus resultiert für NRW eine jährliche Investitionskostenfinanzierungslücke von annähernd 600 Millionen Euro. Bei einer z. B. als wirtschaftlich notwendig angenommenen Investitionsquote von 7 % des jährlichen Umsatzes eines Krankenhauses würde fast das Doppelte der tatsächlich vom Land ausgeschütteten Investitionsfördermittel benötigt.

Kommunale Beteiligung

Seit 2002 werden die Kommunen zur Mitfinanzierung der vom Land über die Bezirksregierungen vergebenen Krankenhausinvestitionsfördermittel herangezogen. Betrug diese Krankenhausinvestitionsumlage 2002 noch 20 v.H., wurde sie schon wenige Jahre später durch die Haushaltsgesetzgebung 2007 auf 40 v.H. verdoppelt. Diese Mittel kommen aktuell allen Plankrankenhäusern in NRW, unabhängig von ihrer Trägerschaft, zugute.

Zur Frage der Zulässigkeit einer kommunalen Beteiligung an den Landesfördermitteln liegt eine Entscheidung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofes vom 13. Januar 2004 (VerfGH 16/02) vor, mit der die Kommunalverfassungsbeschwerde zweier kreisangehöriger Gemeinden zurückgewiesen wurde. Die normierte Pflicht der Kommunen zur Beteiligung an der Krankenhausumlage für förderfähige Investitionsmaßnahmen beziehe sich nicht auf eine den Kommunen fremde Aufgabe, sondern auch auf ihnen obliegende eigene Aufgaben, für die sie eine finanzielle Mitverantwortung tragen.

Angesichts der Haushaltslage der Kommunen appellieren die kommunalen Spitzenverbände seit Jahren die gesetzliche Kostenbeteiligungspflicht zurückzufahren – bisher ohne Erfolg. Es bleibt in NRW also bei einer hohen zusätzlichen Belastung kommunaler Haushalte, die dem Ziel eines kommunalfreundlichen Landeshaushalts nicht entspricht. Von den vom Land für das laufende Jahr veranschlagten Gesamtfördermitteln 2014 tragen die Kommunen 196.000.000,- Euro.

Aktuell scheint das Land eventuell für das Haushaltsjahr 2015 eine Erhöhung der Krankenhausinvestitionsfördermittel ins Auge zu fassen, auch wenn das Ministerium bislang keine verbindlichen Aussagen zu einer tatsächlichen Erhöhung und zur Frage des Umfangs einer solchen möglichen Erhöhung gemacht hat. So wünschenswert und notwendig eine Aufstockung dieser Mittel aus Sicht der Krankenhäuser ist, so stellt sich im gleichen Atemzug aber auch die Frage nach der kommunalen Mitfinanzierung. Nach Auffassung des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (MGEPA) wäre eine Aufstockung nämlich mit einer Erhöhung des kommunalen Beitrags zu den Krankenhausinvestitionsfördermitteln verbunden. Der mit der Thematik befasste Vorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen hat in seiner Sitzung am 19. Februar 2014 erneut an die Landesregierung appelliert, die Krankenhausinvestitionsfördermittel des Landes erheblich aufzustocken und gleichzeitig damit zu beginnen, den kommunalen Förderanteil von derzeit 40 Prozent deutlich zu vermindern. Von den Kliniken dringend benötigte, zusätzliche Investitionsfördermittel des Landes dürften nicht zu Lasten der kommunalen Haushalte finanziert werden.

An der Frage, ob und unter welchen Rahmenbedingungen der kommunale Finanzbedarf belastbar bestimmt werden kann, scheiden sich allerdings – auch in der Finanzwissenschaft – die Geister: Entsprechende Modelle sehen sich mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass eine „objektive“ Finanzbedarfsbestimmung nicht möglich ist, sondern immer durch subjektive Wertentscheidungen geprägt ist. Schließlich muss entschieden werden, welcher Finanzbedarf – jenseits der vorgefundenen Ist-Zahlen und damit der vorhandenen Haushaltsstrukturen – durch den Landesgesetzgeber bei der Dotierung anerkannt werden soll. Es bedarf daher einer Vorstellung davon, was unter einer „normalen“ und sachgerechten Aufgabenerfüllung der Kommunen zu verstehen ist und was sie kosten darf bzw. soll.

Das setzt zwingend eine Verständigung über die (zu finanzierenden) Standards der Aufgabenwahrnehmung voraus. So könnte sich das Land nicht mehr – wie bei der Inklusion im Schulbereich – vor Festlegungen drücken, welche Umsetzungs- und Qualitätsstandards es bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben eigentlich von den Kommunen erwartet.

In den Bereichen freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben obliegt die Bestimmung, was kommunale Aufgabe ist und wie diese wahrgenommen werden soll, demgegenüber qua Verfassungsrecht den Kommunen. Sie entscheiden in Abhängigkeit von der Situation vor Ort und reagieren auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger. Entsprechend vielfältig ist die kommunale Landschaft. Normierungen des Landesgesetzgebers beispielsweise durch Muster-Aufgabenkataloge – und seien sie auch unverbindlich – widersprechen daher von ihrer Idee her der kommunalen Selbstverwaltung. Gerade in Zeiten knapper Kassen und großer Zuwendungsabhängigkeit der Kommunen würden solche Standards faktisch erhebliche Nivellierungs- und Standardisierungstendenzen nach sich ziehen. Nicht die Kommune, sondern das Land würden im Ergebnis vorgeben, welche Aufgaben die Kommune wie wahrnimmt.

Entsprechende Alternativmodelle sind deshalb ein zweiseitiges Schwert. Kritiker von aufgaben- und bedarfsorientierten Modellen weisen noch auf weitere Schwierigkeiten hin, die hier nur angerissen werden können: Während Verbundquoten vergleichsweise einfach zu kommunizieren sind, erfordere eine flächendeckende Finanzbedarfsbestimmung eine hochkomplexe Datenerhebung, die die Auseinandersetzung vom Parlament in Expertenzirkel verlagere. Angesichts der Konsolidierungszwänge des Landeshaushalts werde das Land andere Möglichkeiten finden, die kommunale Finanzausstattung

„nach unten zu rechnen“, so dass – bei großem Aufwand – im Ergebnis nichts gewonnen werde. Und schließlich würden die Kommunen von einer dynamischen Entwicklung der Landessteuereinnahmen abgekoppelt.

Eine faire und ernst gemeinte Finanzbedarfsermittlung im Rahmen des Finanzausgleichs steht daher nach Einschätzung des Städtetags mindestens unter zwei Prämissen:

- Sie muss einseitige Ergebnisse zu Lasten der Kommunen vermeiden. Wenn sich die Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen an den Aufgaben orientieren soll, dann müssen die kommunale Ebene und die Landesebene in den Blick genommen werden. Es muss daher eine transparente und offene Diskussion auch über die Standards bei der Wahrnehmung von Landesaufgaben geführt werden.
- Die Ermittlung des notwendigen kommunalen Finanzbedarfs darf nicht im „luftleeren“ Raum erfolgen. Die auch vom Bundesverwaltungsgericht anerkannte kommunale Mindestfinanzausstattung (finanzielles Existenzminimum) muss daher zwingend in der Landesverfassung garantiert werden.

2. Zankapfel Gemeindefinanzierungsgesetz: Vom ifo- zum FiFo-Gutachten

Nachdem sich der Gesetzgeber im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2014 auf eine – durchaus verteilungsrelevante – Aktualisierung des Gesetzes beschränkt hatte (siehe Seite 27), steht für das GFG 2015 die Befassung mit dem FiFo-Gutachten auf der Tagesordnung.

Ende März 2013 hat das Ministerium für Inneres und Kommunales das Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln (FiFo Köln) zur „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in NRW“ veröffentlicht. Es war maßgeblich auf Drängen der beiden anderen kommunalen Spitzenverbände in Auftrag gegeben worden, um einzelne besonders strittige Punkte des Finanzausgleichssystems erneut finanzwissenschaftlich überprüfen zu lassen.

Hintergrund des FiFo-Gutachtens

Da die im Finanzausgleichssystem zur Verfügung stehende Finanzmasse begrenzt ist, haben Änderungen im Verteilungssystem zwangsläufig

Deutliche Kritik am Gemeindefinanzierungsgesetz 2014

Nachdem mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2011 und 2012 zunächst dringend notwendige Aktualisierungsschritte insbesondere beim Soziallastenansatz erreicht und endlich auch das ifo-Gutachten gesetzgeberisch umgesetzt wurde, wurden diese Reformen mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 in kritikwürdiger Weise teilweise wieder zurückgenommen. Erhebliche Umverteilungswirkungen zulasten der großen und größeren Städte sind die Folge, die nur durch den Zuwachs bei der Finanzausgleichsmasse insgesamt verdeckt werden. So wurde der gerade erst angehobene Soziallastenansatz trotz weiterhin hoher Belastungen der kommunalen Haushalte mit Sozialausgaben wieder abgesenkt. Zusätzlich wurde der Hauptansatz massiv gekürzt. Gleiches war beim Zentralitätsansatz der Fall.

Diese Änderungen sind in der Mitgliedschaft des Städtetags auf erhebliches Unverständnis gestoßen. Mit der Kürzung der Hauptansatzstaffel um neun Punkte auf 148 Prozent wurde diese noch unter das Niveau des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2002 abgesenkt. Seit 2003 reichte die Hauptansatzstaffel nämlich regelmäßig bis 157 Prozent. Zwar wurde der Eingriff beim Soziallastenansatz dadurch abgemildert, dass man sich – wie schon bei der Anhebung im GFG 2011 und 2012 – für eine Stufenlösung entschied, die gleichwohl eingetretenen Umverteilungen bleiben aber gravierend.

In den Beratungen des Gesetzes hatte sich der Städtetag daher nachdrücklich dafür eingesetzt, von diesen einseitigen Eingriffen abzusehen und erst einmal die Diskussion des kurz zuvor vorgelegten FiFo-Gutachtens abzuwarten – vergeblich: Die Veränderungen im GFG 2014 konnten leider nicht abgewendet werden. Das hat eine deutliche Schwächung der Zentren in Nordrhein-Westfalen im Finanzausgleich zur Folge. Viele große und größere Städte haben mit enormen Finanzproblemen zu kämpfen und durch die Änderung im GFG 2014 strukturelle Zuweisungsverluste erlitten. Geschwächt wurden aber auch die stärkeren Städte in ihrer Rolle als wirtschaftliche Wachstumsträger.

Ein kleiner Lichtblick bleibt: Immerhin hat die Landesregierung davon abgesehen, die Umsetzung des FiFo-Gutachtens über das Knie zu brechen und schon im GFG 2014 vorzunehmen. Die gutachterlichen Empfehlungen sollen nun zunächst gründlich diskutiert werden, bevor sie – frühestens mit dem GFG 2015 – umgesetzt werden könnten.

Umverteilungen und damit auch Zuweisungsverluste einiger Kommunen zur Folge. Die mit dem GFG 2011 und 2012 auf den Weg gebrachte und seit Jahren überfällige Anhebung des Soziallastenansatzes stieß daher nicht bei allen Kommunen auf Gegenliebe. Gerade bei kleineren, ländlich geprägten Kommunen kam es zu heftigen Protesten.

Nach dem Motto „Habe ich den Finger, nehme ich die ganze Hand!“ wurde diese Umverteilungsdiskussion auch später fortgeführt, obwohl das Land im GFG 2012 reagierte und den betroffenen Kommunen – zu Lasten großer und größerer Städte – deutlich entgegenkam. So hat es beispielsweise einen finanzwissenschaftlich fragwürdigen Flächenansatz eingeführt und – gegen das Votum der eigenen Gutachter – die Sonderbedarfszuweisungen (für Kurorte, Abwassergebührenhilfe und die Stationierung von Gaststreitkräften) fortgeschrieben. Außerdem wurde die Anhebung des Soziallastenansatzes gestreckt und künstlich gedeckelt. Damit nicht genug: „On the top“ wurde eine einmalige Abmilderungshilfe in Höhe von 70 Millionen Euro aus kommunalem Geld für die besonders nachteilig betroffenen Gemeinden bereitgestellt.

Um mit dem gleichwohl aufrechterhaltenen Vorwurf, der Landesgesetzgeber habe einseitige Verteilungsentscheidungen getroffen, endgültig aufzuräumen, entschloss sich die Landesregierung zu einer weiteren finanzwissenschaftlichen Untersuchung.

Der Städtetag hat diesen neuen Gutachtenprozess, der zur Vorlage des FiFo-Gutachtens führte, und den anschließenden Beratungsprozess eher kritisch begleitet. Der Großteil der formulierten Kritik wurde schließlich schon im ifo-Gutachten aus dem Jahr 2008 erschöpfend untersucht und zu Recht verworfen. Außerdem muss beachtet werden, dass der kommunale Finanzausgleich ein komplexes Gebilde ist. Änderungen an der einen Stelle können erhebliche Auswirkungen auf das Gesamtsystem haben. Es ist daher hochbedenklich, wenn einzelne Aspekte des Finanzausgleichs isoliert herausgepickt werden und damit der im Gesetzentwurf zum GFG 2012 enthaltene politische Kompromiss einseitig aufgeschnürt wird.

Schlüsselzuweisungen stehen im Mittelpunkt

Das FiFo-Gutachten konzentriert sich auf das sog. Schlüsselzuweisungssystem. Mit knapp 85 Prozent machen sie den größten Block der Finanzzuweisungen aus. Die Kommunen erhalten

diese Zuweisungen als allgemeine Deckungsmittel, d.h. sie können über diese Finanzmittel frei verfügen.

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

- Ermittelt wird zunächst die normierte Finanzkraft der jeweiligen Kommune.
- In einem weiteren Schritt wird – anhand verschiedener Bedarfsansätze (dem Hauptansatz, dem Soziallastenansatz, dem Schüleransatz, dem Zentralitätsansatz und – seit dem GFG 2012 – dem Flächenansatz) – der normierte Finanzbedarf berechnet.
- Ist letzterer höher als die normierte Finanzkraft, wird die Differenz ausgeglichen. Dieser Ausgleich erfolgt aus Anreizgesichtspunkten allerdings nicht vollständig, sondern nur zu 90 Prozent (sog. Ausgleichsgrad). Außerdem erfolgt eine Deckelung durch die insgesamt zur Verfügung stehende Schlüsselmasse.
- 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, wie viel Geld insgesamt zur Verfügung steht (Dotierung der Schlüsselmasse) und anhand welcher Kriterien der lokale Bedarf und die örtliche Finanzkraft ermittelt werden.

Mehr Geld für die Kreise?

Bei der Verteilung der Finanzzuweisungen innerhalb der „kommunalen Familie“ gibt es naturgemäß erhebliche Interessenunterschiede. So fordert beispielsweise der Landkreistag mehr direktes Geld für die Kreise (und damit implizit weniger direktes Geld für die Gemeinden!).

Dazu muss man wissen, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen im GFG nicht alle „in einen Topf“ geworfen werden, sondern dass der nordrhein-westfälische kommunale Finanzausgleich drei separate „Töpfe“, sog. Teilschlüsselmassen, kennt:

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

Seit über 30 Jahren ist das Aufteilungsverhältnis im Wesentlichen unverändert und beträgt rund 78 Prozent für Gemeinden, rund 12 Prozent für Kreise und rund 10 Prozent für Landschaftsverbände. Eine Anpassung schien bis dato nicht notwendig, da die Kreise und Landschaftsverbände über die Umlagen ohnehin an der gemeindlichen Schlüsselmasse partizipieren. Über die Umlagen erfolgt sozusagen eine „Feinsteuerung“ der Finanzmittelverteilung auf die verschiedenen kommunalen Ebenen.

Im FiFo-Gutachten wird nun untersucht, ob dieser Zuschnitt der Teilschlüsselmassen in seiner Struktur und Dotierung geändert werden soll. Die Gutachter verwerfen zunächst den Vorschlag, die Teilschlüsselmassen gänzlich anders zuzuschneiden – also beispielsweise Kreise und kreisfreie Städte aus einem Topf zu bedienen. Im Ergebnis sieht das FiFo-Institut aber auch keine zwingende Notwendigkeit, die bestehenden Töpfe anders zu dotieren. Faktum ist, dass eine solche Änderung erhebliche Folgen hätte:

- Als Umlageverbände können Kreise und Landschaftsverbände ein Defizit über die Umlage ausgleichen. Größere Vorhaben, die die Haushalte belasten, werden deshalb durch die Umlagezahler kritisch hinterfragt. Auch Finanzwissenschaftler fürchten, dass diese Rückkopplung mit einer Zunahme der direkten Finanzzuweisungen an die Kreise und Landschaftsverbände abnehmen würde. Es wird daher die Frage aufgeworfen, ob der notwendige Konsolidierungskurs der Umlageverbände durch diese Rückbindung nicht befördert wird und der Handlungsdruck daher aufrecht zu erhalten ist.

- Darüber hinaus hätten höhere direkte Zuweisungen an Kreise und Landschaftsverbände erhebliche Umverteilungseffekte zwischen starken und schwachen Umlagezahlern zur Folge. Da das Geld, das direkt an die Umlageverbände geht, nicht mehr an die Gemeinden ausgezahlt werden kann, verlieren die Gemeinden Schlüsselzuweisungen. Diese Verluste sind umso größer, je mehr Schlüsselzuweisungen eine Gemeinde erhält, d.h. bei schwachen und bedürftigen Gemeinden tendenziell größer als bei starken Gemeinden. Gesetzt den Fall, die höheren Zuweisungen an die Kreise und Landschaftsverbände würden 1:1 zu einer Absenkung der Umlagen genutzt (was in der Mitgliedschaft des Städtetags bezweifelt wird), profitieren davon vorrangig diejenigen Kommunen, die hohe Umlagen zahlen müssen – das sind die starken Kommunen. Eine massive Umverteilung von schwachen zu stärkeren Gemeinden wäre die Folge. Der durch die Umlage bewirkte kreisinterne Finanzausgleich würde deutlich geschwächt.

Fazit: Die Kreis- und Landschaftsverbandsumlagen sind kein „überflüssiger Umweg“. Sie sind vielmehr ein notwendiges und in der Kommunalverfassung vorgegebenes Finanzierungsinstrument, das auch eine wichtige politische Funktion für die Rückbindung der Kreise und der Landschaftsverbände an die Umlagezahler hat.

Hauptansatz: Unverzichtbares Element der Bedarfsmessung

Für die Höhe der Finanzzuweisungen ist nicht nur die Dotierung, sondern auch die Ermittlung des lokalen Finanzbedarfs von großer Bedeutung. Als Bezugspunkt jeglichen kommunalen Handelns spielt hierbei der Einwohner eine wichtige Rolle. Die Rede ist vom sog. Hauptansatz.

Einwohnerwertung bestätigt

In Abhängigkeit von der Größe der Kommunen werden die Einwohner im Finanzausgleich unterschiedlich gewichtet (sog. Hauptansatzstaffel): Einwohner in Kommunen mit bis zu 25 000 Einwohnern werden danach mit dem Faktor Eins gezählt. Am anderen Ende der zurzeit 17-stufigen Skala steht die Stadt Köln mit einem Gewichtungsfaktor von derzeit 1,48 je Einwohner.

Die Hauptsatzstaffel ist den Vertretern kleinerer Kommunen seit langem ein Dorn im Auge. Sie wurde daher im FiFo-Gutachten erneut untersucht. Und ebenso wie die Vorläufergutachten, die vom Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) in München in den Jahren 1995 und 2008 erstellt worden sind, bestätigt auch das FiFo-Gutachten den Hauptansatz ausdrücklich!

Als transparentes und praktikables Instrument verfügt die Einwohnergewichtung aber nicht nur über eine hohe finanzwissenschaftliche, sondern auch über eine große politische Akzeptanz. Fast alle Flächenländer arbeiten mit diesem Instrument. Mit der Einwohnergewichtung wird den Einwohnern größerer Städte nämlich mitnichten ein höheres Anspruchsniveau zugebilligt. Die mit der Hauptansatzstaffel bewirkten höheren Zuweisungen sind vielmehr erforderlich, um trotz zusätzlicher städtischer Aufgaben eine Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger im Land sicherzustellen. Anderenfalls würde von den städtischen Einwohnern verlangt, dass sie über örtliche Steuern die zentralörtlichen Leistungen für das Umland und die Region sowie die städtischen Sonderlasten mitfinanzieren sollen.

Städtische Belastungen nicht ignorieren!

Woraus ergeben sich diese Sonderlasten? Vor knapp einem Jahrhundert hatte Popitz, der „Urvater“ des kommunalen Finanzausgleichs, die

städtischen Lasten u. a. noch damit begründet, dass in den Verdichtungsräumen eine Kanalisation erforderlich sei. Heute verfügen selbstredend auch kleinere, ländlich geprägte Gemeinden über eine funktionierende Kanalisation. Das Beispiel zeigt, dass die Bestimmung des Finanzbedarfs stark von gesellschaftlichen Notwendigkeiten abhängig ist.

Als Arbeits- und Versorgungszentren mit Gütern des spezialisierten Bedarfs nehmen die großen und größeren Städte wichtige Funktionen nicht nur für die eigenen Einwohner, sondern auch für das gesamte Umland und die Region wahr. Dazu zählen Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge, der Kultur und des Sports ebenso wie die Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur. Häufig gilt, dass diese Einrichtungen sinnvollerweise überhaupt nur in Zentren vorgehalten werden können. Es wäre widersinnig, die Kosten flankierender Maßnahmen (wie z. B. für den Erhalt und Ausbau der Straßennetze oder die Qualifizierung des ÖPNV-Netzes) allein den zentralen Orten anlasten zu wollen.

Ein Ignorieren dieser Strukturen und ein „Aushungern“ größerer Städte stellt keine politisch tragfähige Lösung dar. Sie würde die Städte als „Kristallisationskerne“ einer erfolgreichen zukünftigen Wirtschaftsentwicklung weiter schwächen. Den Städten kommt als Motoren der Wirtschaft, als Orten der Vernetzung, der Kreativität und Innovation und als Dienstleistungszentren eine entscheidende Bedeutung für die Entwicklung des Landes zu. Gleichzeitig konzentrieren sich in ihnen häufiger die Probleme wie Arbeitslosigkeit, ein hoher Integrationsbedarf, soziale Spannungen und Armut. Dem muss im Finanzausgleich Rechnung getragen werden!

Soziallastenansatz: besser als sein Ruf!

In der Diskussion um den kommunalen Finanzausgleich geht es auch immer wieder um den Soziallastenansatz. Ein Großteil der Missverständnisse rührt aus der Vorstellung, dass mit dem Soziallastenansatz konkrete Kosten des Sozialbereichs erstattet werden sollen. Das ist aber gerade nicht der Fall.

Die „Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II“ ist lediglich ein Indikator, der im Zusammenspiel mit anderen Indikatoren (Einwohnerzahl, Schüler, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Fläche) die Streuung der gesamten Bedarfe der Kommunen möglichst gut erklären und im Finanzausgleich abbilden soll. Diese Indikatorfunktion ist nicht neu. Sie wurde schon im Ursprungsgutachten der Arbeitsgruppe von

sachverständigen Praktikern aus dem Jahr 1984 herausgearbeitet und in allen Folgegutachten unterschiedlichster Provenienz bestätigt.

So prüft das FiFo-Gutachten nicht nur die Belastbarkeit dieses Indikators, sondern auch zahlreiche Alternativen (z. B. die Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter, die Zahl der Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, die Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege, die Zahl der Kita-Plätze) sowie Kombinationen von Indikatoren („Mischindikator“). Im Ergebnis aller Untersuchungen sehen auch die FiFo-Gutachter keine Basis für einen andersgearteten Soziallastenansatz.

Zu Recht tritt das FiFo-Gutachten auch der Behauptung entgegen, einzelne Gemeinden würden die Zahl der Bedarfsgemeinschaften beeinflussen, um sich eine bessere Position im Finanzausgleich zu verschaffen. Die Unterstellung, Gemeinden könne „nichts Besseres passieren, als möglichst viele Bedarfsgemeinschaften auszuweisen“, geht an der Realität in den Kommunen vorbei. Sie blendet vollständig aus, dass die betroffenen Städte und Gemeinden – jenseits der unmittelbaren Transfer- und Sozialleistungen – in mehrfacher Hinsicht finanziell negativ betroffen sind.

Nach all den turbulenten Diskussionen rund um den Soziallastenansatz bleibt festzuhalten: Dieser wurde im FiFo-Gutachten „von Kopf bis Fuß“ gründlich untersucht und in jeder Hinsicht bestätigt.

Änderungen beim Schüleransatz?

Der Schüleransatz soll die besondere Belastung der Gemeinden als Schulträgerinnen berücksichtigen. Seit einigen Jahren wird dabei zwischen Ganztags- und Halbtagschülern differenziert. Die dabei ermittelte Spreizung zwischen beiden Indikatoren (0,62 für Schüler im Halbtagsbetrieb und 2,02 für Schüler im Ganztagsbetrieb) hat in der Praxis Irritationen ausgelöst. Hintergrund ist, dass die tatsächlichen Kosten nicht so stark auseinandergehen. Auch die Beschränkung auf den gebundenen Ganztags wird hinterfragt.

Die FiFo-Gutachter führen dazu aus, dass die ermittelte Spreizung nicht mit einer „Kostendifferenz“ der beiden Schularten gleichgesetzt werden darf. Sie rufen in Erinnerung, dass der Ganztagschüler als Indikator auch Erklärungskraft über den unmittelbaren Schulbereich hinaus entfalten kann (z. B. im Bereich der Jugendhilfe). Da die diversen Fragen zum Schüleransatz mit

den zur Verfügung stehenden Daten zurzeit aber nicht vollständig aufzuklären seien, bedient sich das Gutachten an dieser Stelle einer „Krücke“: Übergangsweise, so die Empfehlung, könne die Spreizung zwischen den beiden Indikatoren manuell gesetzt werden, bis weitere Daten erhoben seien.

Das wirft freilich mehr Fragen als Antworten auf. Mit einem manuellen Eingriff in die Finanzausgleichsstruktur würde ein zentraler Vorteil der bisherigen Methodik aufgegeben. Weitere Datenerhebungen werden aber Zeit kosten. Für das GFG 2015 wird man sich daher entscheiden müssen, ob man einen solchen Eingriff übergangsweise in Kauf nimmt oder an den bisherigen, immerhin regressionsanalytisch begründeten Werten des Schüleransatzes festhält.

Zentralitätsansatz und Flächenansatz

Der Zentralitätsansatz wurde 1996 in das nordrhein-westfälische Finanzausgleichssystem eingeführt. Er stellt auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab und soll berücksichtigen, dass eine Gemeinde zusätzliche Ausgaben durch Pendler aus dem Umland hat. Der Ansatz ist zwischen den kommunalen Spitzenverbänden unstrittig und spielt daher im FiFo-Gutachten keine größere Rolle. Lediglich ein Passant heißt es, dass der Zentralitätsansatz als „grundsätzlich ausgleichsrelevant“ angesehen und die „Beibehaltung in der jetzigen Form“ empfohlen werde.

Auch der Flächenansatz wird im FiFo-Gutachten kaum thematisiert. Anders als beim Zentralitätsansatz leuchtet das hier allerdings nicht ein, schließlich ist der erst 2012 eingeführte Ansatz auch finanzwissenschaftlich hoch umstritten. Schon im 2008 veröffentlichten Gutachten des ifo-Instituts schimmern deutliche Zweifel an der Sachgerechtigkeit des Ansatzes durch. Die damaligen Gutachter halten die These, dass die Kosten für dünn besiedelte Gemeinden ansteigen, für nicht überzeugend. Wörtlich heißt es: „Dass eine geringere Besiedlung mit höheren Kosten einhergeht, ist indessen nicht klar. Wenn beispielsweise die Distanzen in schwach besiedelten Gemeinden anwachsen, ist dies nicht allein der größeren Fläche zuzuschreiben, sondern zugleich einer extensiven Siedlungsstruktur.“

Tatsächlich findet der Aspekt Fläche auch ohne die 2012er Reform im kommunalen Finanzausgleich schon ausreichend Berücksichtigung. So wird die allgemeine Investitionspauschale zu 30 Prozent nach Gebietsfläche der Gemeinden verteilt. Außerdem werden Gemeinden mit einer ge-

ringeren Einwohnerzahl sowohl in der Hauptsatzstaffel als auch durch die sog. Sockelbeträge bei der Schul- und Sportpauschale begünstigt. Dass der Flächenansatz gleichwohl Eingang in das Finanzausgleichssystem gefunden hat, ist – wie gesehen – vorrangig auf politische Zugeständnisse zurückzuführen.

Es ist daher enttäuschend, dass sich das FiFo-Gutachten nicht erneut mit der finanzwissenschaftlichen Rechtfertigung dieses Ansatzes befasst. Die im Ergebnis empfohlene Absenkung dieses Ansatzes zeigt, dass der Flächenansatz entfallen sollte.

Methodenfragen bei der Bedarfsbestimmung

In den Gesprächen zur Umsetzung des FiFo-Gutachtens besteht Einigkeit, dass die Regressionsanalyse auch weiterhin als Hilfsinstrument zur Gestaltung des Finanzausgleichs herangezogen werden soll. Diskutiert werden allerdings Weiterentwicklungen:

So ist der Gutachtervorschlag, bei den Analysen zukünftig auf die Zahlen mehrerer Jahre abzustellen, sinnvoll, wenn sich dadurch bessere Analyseergebnisse sowie eine merkliche Verstärkung und Zeitstabilität im Finanzausgleich erreichen lassen.

Reformen sind allerdings kein Selbstzweck, sondern sie müssen tatsächlich Verbesserungen mit sich bringen. Die Umstellung des bewährten Zuschussbedarfs II auf die sog. „Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln“ ist daher alles andere als zwingend. Jedenfalls sollte die Gewerbesteuerumlage entsprechend der bisherigen und bewährten Handhabung als „durchlaufender Posten“ ausgeklammert werden.

Beachtet werden muss auch, dass jede Änderung im Finanzausgleich Verteilungseffekte auslöst und damit Streit in die „kommunale Familie“ trägt. Das sollte, wenn es nicht um nachhaltige Verbesserungen des Finanzausgleichssystems geht, möglichst vermieden werden. Das muss auch beachtet werden, wenn man über den Rhythmus von Änderungen im Finanzausgleich spricht.

Keine Ungleichbehandlung bei der Finanzkraftberechnung!

Im kommunalen Finanzausgleich spielt schließlich auch die Finanzkraft der einzelnen Städte und Gemeinden eine wichtige Rolle. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Gemeinden bei

der Gewerbesteuer und der Grundsteuer das verfassungsrechtlich garantierte Recht haben, die Hebesätze im Wege einer autonomen Entscheidung selbst 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 ab, sondern er greift auf einen für alle Gemeinden gleichermaßen geltenden fiktiven Hebesatz zurück. Das entspricht dem Gebot der Chancengleichheit zwischen Großstädten und Umlandgemeinden.

Gleichwohl wird von interessierter Seite immer wieder gefordert, nach Gemeindegrößen unterschiedlich hohe, d. h. differenzierte, fiktive Realsteuerhebesätze festzulegen. Auf diesem Weg würden große Gemeinden künstlich „reich“ und kleine Gemeinden künstlich „arm“ gerechnet. Dazu wird argumentiert, dass größere Städte generell in der Lage seien, höhere Hebesätze als kleine Gemeinden festzusetzen und auch höhere Zuweisungen erhielten. Damit wird jedoch zweierlei vermengt: Es ist zwar zutreffend, dass einige große und größere Städte de facto höhere Realsteuerhebesätze festsetzen müssen als einige Gemeinden des Umlands und des ländlichen Raums. Es ist aber unzutreffend, aus unterschiedlich hohen Hebesätzen generell auf unterschiedlich hohe Hebesatzpotentiale und dementsprechend eine unterschiedliche finanzielle Leistungskraft zu schließen.

Vielerorts ist die enorme Anspannung der Hebesätze im Gegenteil erforderlich, um dramatische Haushaltslücken jedenfalls teilweise zu schließen. Gerade die Kommunalaufsicht drängt die Städte vielfach dazu, die Hebesätze bis auf das Äußerste anzuspannen.

Dass unterschiedliche Hebesatzhöhen nicht mit einem unterschiedlichen Hebesatzpotential gleichgesetzt werden können, zeigt auch die Praxis: So betrug der Gewerbesteuerhebesatz der Stadt Düsseldorf im Jahr 2013 440 v.H., während dieser in Duisburg, Bottrop, Wuppertal und Recklinghausen bei 490 v.H. und damit auf dem Niveau von München und in Oberhausen mit 520 v.H. sogar darüber lag. Und doch käme niemand auf den Gedanken, Duisburg, Bottrop oder Oberhausen ein höheres Steuerhebungspotential als Düsseldorf bzw. München zu unterstellen. Gleiches gilt selbstredend für den kreisangehörigen Raum. So liegt beispielsweise der Hebesatz von Grevenbroich mit 450 v.H. über dem Niveau von Düsseldorf.

Die unterschiedlichen Hebesatzhöhen sind deshalb auch Ausdruck kommunaler Entschei-

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

Sowohl das ifo-Gutachten aus dem Jahr 2008 als auch das FiFo-Gutachten aus dem Jahr 2013 halten daher zu Recht an der bewährten Methodik der Finanzkraftberechnung fest. Diese Vorgehensweise hat sich nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern auch in zahlreichen anderen Bundesländern bewährt. Es gibt keinen sachlichen Grund, von diesem erprobten und verfassungsrechtlich anerkannten Instrumentarium zulasten der großen und größeren Städte abzuweichen.

Und nun?

Die weiteren Diskussionen versprechen spannend zu bleiben. Seit November 2013 erörtert ein aus Vertretern des Ministeriums für Inneres und Kommunales, der Staatskanzlei, des Finanzministeriums und der kommunalen Spitzenverbände zusammengesetzter FiFo-Arbeitskreis die Empfehlungen des Gutachtens. Die Beratungen sollen so rechtzeitig abgeschlossen sein, dass diese noch in das GFG 2015 einfließen können.

Spätestens mit der Vorlage der Eckpunkte zum GFG 2015 dürfte sich abzeichnen, welche Empfehlungen des FiFo-Gutachtens in das nordrhein-westfälische Finanzausgleichssystem Eingang finden werden.

3. Kommunaler Finanzausgleich und Zensus 2011

„Wissen, was morgen zählt“ – unter diesem Slogan steht der Zensus 2011. Er soll Klarheit über die Einwohnerzahlen in Bund, Ländern und Gemeinden schaffen. Am 31. Mai 2013 wurden die durch den Zensus ermittelten neuen Einwohnerzahlen veröffentlicht. Seitdem scheint der Zensus mehr Unruhe als Aufklärung zu stiften.

Bundesweit wollen sich zahlreiche Kommunen gegen die festgestellten neuen Einwohnerzahlen zur Wehr setzen. Laut einer Äußerung der Bundesregierung von Anfang dieses Jahres haben 833 der bundesweit 11 194 Gemeinden Widerspruch gegen die Einwohnerzahl eingelegt,

die die zuständigen Landesstatistikämter per Feststellungsbescheid auf der Grundlage der Ergebnisse des Zensus 2011 mitgeteilt hatten. Insbesondere in den Ländern, in denen kein Widerspruchsverfahren besteht, wie z.B. in Nordrhein-Westfalen, haben viele Kommunen direkt Klage eingereicht. Im Januar dieses Jahres berichtete das Ministerium für Inneres und Kommunales an den Landtag, dass bis zum 31. Dezember 2013 insgesamt 72 Klagen von Gemeinden eingegangen sind. Hintergrund für dieses rechtliche Vorgehen ist zumeist, dass die betreffenden Kommunen negative rechtliche wie finanzielle Auswirkungen befürchten. Die amtliche Einwohnerzahl ist nämlich eine wichtige Bemessungsgröße in zahlreichen Gesetzen. Auch im kommunalen Finanzausgleich und damit für die Höhe der jeweiligen Finanzzuweisungen an die Kommunen ist die Einwohnerzahl eine zentrale Steuerungsgröße – z. B. beim Hauptansatz, bei der allgemeinen Investitionspauschale oder bei der Sportpauschale.

Der Zensus 2011

Ziel des Zensus ist es, aktuelle, verlässliche Informationen zum Leben, Arbeiten und Wohnen der Menschen in Deutschland zu gewinnen. Im Mittelpunkt des Interesses stehen die neuen Einwohnerzahlen.

Die letzte vollständige Erhebung der Einwohnerzahl für das frühere Bundesgebiet fand 1987 statt (Volkszählung 1987). Auf dem Gebiet der neuen Bundesländer gab es 1981 die letzte Volkszählung. Seitdem arbeiten die amtlichen Statistiken bei der Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl mit einem statistischen Verfahren, der sog. Bevölkerungsfortschreibung. Hierbei wird der Bevölkerungsstand auf der Grundlage der letzten allgemeinen Zählung der Bevölkerung unter Berücksichtigung der Ergebnisse der sog. natürlichen Bevölkerungsbewegungen (z. B. Geburten und Todesfälle) und der Wanderungsstatistik ermittelt. Während Geburten und Sterbefälle regelmäßig sehr exakt erfasst werden, ist dies bei Wanderungen schwierig. Auch bei sorgfältiger Führung der Melderegister lässt es sich nicht vermeiden, dass Einwohner, die aus einer Kommune in Deutschland verzogen sind, ohne sich abzumelden oder sich anderenorts in Deutschland erneut anzumelden, zunächst weiterhin unerkannt im Melderegister der Wegzugsgemeinde verbleiben, während zuziehende Personen, die sich nicht anmelden, im Melderegister der Zugzugsgemeinde nicht erfasst werden. Als ein Schwachpunkt werden insbesondere die Umzüge ins Ausland angesehen, die nur zum Teil re-

gistriert werden konnten. Auch die Umwälzungen im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der DDR und dem Fall des Eisernen Vorhangs hatten Unsicherheiten in den Statistiken zur Folge. Zwischen den amtlichen Bevölkerungszahlen, die die statistischen Ämter des Bundes und der Länder fortschreiben, und den Daten der Kommunen, die ihre Melderegister führen, gab es zum Teil erhebliche Abweichungen.

Durch eine „Inventur“ sollten diese statistischen Ungenauigkeiten bereinigt werden. Die Notwendigkeit einer solchen Neujustierung folgte auch daraus, dass die EU seit 2008 eine EU-weite Bevölkerungszählung im Abstand von zehn Jahren vorschreibt. Mit dem Zensus-Gesetz 2011 wurden in Deutschland dafür die bundesrechtlichen Voraussetzungen geschaffen.

Anders als bei der Volkszählung 1987, die in der Bevölkerung sehr umstritten war, wurde beim Zensus 2011 auf eine konventionelle Vollerhebung der Bevölkerung verzichtet. Man entschied sich vielmehr für ein registergestütztes Verfahren, bei dem in weiten Teilen auf bereits vorhandene Angaben aus Verwaltungsregistern (u. a. den kommunalen Melderegistern) zurückgegriffen wurde. Zur Sicherstellung der Qualität der Ergebnisse sowie zur Bereitstellung von Daten wurden außerdem verschiedene Befragungen und statistische Bereinigungen vorgenommen.

Neue Einwohnerzahl mit Folgen

Die durch den Zensus 2011 ermittelten Daten, insbesondere die Einwohnerzahlen, sollen zukünftig die Grundlage für Fortschreibungen, Prognosen und Modellrechnungen der Statistik sein.

Die Ergebnisse des Zensus wurden daher auch in Nordrhein-Westfalen mit Spannung erwartet: In 298 von 396 Städten und Gemeinden lag die beim Zensus 2011 ermittelte Einwohnerzahl unter der bislang veröffentlichten. Die höchsten prozentualen Abweichungen (Stand Fortschreibung: 31. Dezember 2011) wurden für Blankenheim im Kreis Euskirchen (+ 4,9 %) und Schöppingen im Kreis Borken (– 17 %) festgestellt. In den größten Städten Nordrhein-Westfalens wich die Bevölkerungszahl wie folgt ab: Köln: – 0,3 %, Düsseldorf: – 0,5 %, Dortmund: – 1,6 %, Essen: – 1,3 %. Im Ruhrgebiet leben 1,5 % weniger Einwohner als bisher angenommen. Die größte prozentuale Veränderung bei den Großstädten weist die Stadt Aachen auf: Sie muss ihre Einwohnerzahl um knapp 22 000 bzw. – 8,4 % nach unten korrigieren.

Die neuen Einwohnerzahlen haben unmittelbare rechtliche und finanzielle Konsequenzen. Eine

Vielzahl von Rechtsvorschriften nimmt Bezug auf die amtlichen Einwohnerzahlen. So hängt die Zahl der Sitze der Länder im Bundesrat hiervon ebenso ab wie die Größe der Wahlkreise, die Einordnung von Kommunen, die Zahl der Ratssitze, die Einrichtung von Stadtbezirken, die rechtliche Stellung und Besoldung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern etc. Ob und ab wann die neuen Einwohnerzahlen hierfür relevant werden, hängt von den jeweiligen fachlichen Regelungen ab. Fest steht jedenfalls, dass die neuen Einwohnerzahlen „über kurz oder lang“ deutlich spürbare Veränderungen nach sich ziehen können.

Bedeutung für den kommunalen Finanzausgleich

Auch die landesgesetzlichen Regelungen über den kommunalen Finanzausgleich sind betroffen.

Höhe des kommunalen Finanzausgleichstopfes

Zunächst beeinflusst die Einwohnerzahl des jeweiligen Bundeslandes die Größe der insgesamt an die Kommunen zur Auszahlung kommenden Finanzausgleichsmasse (vertikaler Finanzausgleich). Zu den sog. Verbundgrundlagen, an denen die Kommunen im kommunalen Finanzausgleich in Höhe der Verbundquote beteiligt werden, zählen nämlich auch die Einnahmen bzw. die Ausgaben der Länder im Länderfinanzausgleich. Auch diese hängen unter anderem von der Einwohnerzahl ab. Vereinfacht gesprochen bewirkt der Länderfinanzausgleich einen Ausgleich unterschiedlich hoher Steuereinnahmen zwischen den Ländern. Dabei kommt der Steuerkraft je Einwohner eine wichtige Rolle zu. Da Nordrhein-Westfalen im Verhältnis zu anderen Bundesländern relativ wenig Einwohner verliert, ändert sich seine Steuerkraft je Einwohner nur geringfügig. Anders ist dies in Bundesländern mit hohen Einwohnerverlusten. Hier nimmt die Steuerkraft je Einwohner tendenziell zu, da sich das gesamte Steueraufkommen auf weniger Einwohner verteilt. Solche Länder werden durch den Zensus 2011 also tendenziell „reicher“.

Um die sich daraus im Länderfinanzausgleich ergebenden Verschiebungen abzumildern, hatten sich die Bundesländer daher darauf geeinigt, die Zensus 2011-Ergebnisse im Länderfinanzausgleich schrittweise zu berücksichtigen. Im Ausgleichsjahr 2011 wird daher nur ein Drittel der zensusbedingten Unterschiede berücksichtigt. Im Ausgleichsjahr 2012 sind es zwei Drittel. Ab dem Ausgleichsjahr 2013 sollen dann die auf der Grundlage des Zensus 2011 fortgeschriebenen

Einwohnerzahlen vollumfänglich zum Tragen kommen.

Auf dieser Basis rechnet Nordrhein-Westfalen mit höheren Finanzausgleichszuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich als bisher angenommen. Da die Kommunen hiervon in Höhe der Verbundquote (zzt. nominal 23 %) profitieren, kommt dies auch der kommunalen Ebene zugute.

Horizontale Verteilungseffekte

Die neue Einwohnerzahl ist außerdem ein wichtiger Maßstab für die Verteilung der Finanzausgleichsmittel. In fast allen Bundesländern wurden die Auswirkungen des Zensus 2011 auf den horizontalen Finanzausgleich intensiv diskutiert. Dabei ging es im Wesentlichen um die nachfolgenden Fragen:

- Ab wann sollen die neuen Zahlen für die Verteilung der Finanzausgleichszuweisungen zur Anwendung kommen?
- Sind Übergangsregelungen erforderlich, die den negativ betroffenen Städten, Kreisen und Gemeinden eine gewisse Anpassungs- bzw. Schonfrist gewähren?

Die meisten Länder haben sich dafür entschieden, die zensusbedingten Änderungen erst ab 2014 im kommunalen Finanzausgleich zur Anwendung kommen zu lassen. Hier haben Gründe der Planungssicherheit eine wichtige Rolle gespielt. Auch Nordrhein-Westfalen ist diesen Weg gegangen, nachdem sich die kommunalen Spitzenverbände entsprechend positioniert hatten. Anderenfalls wäre eine rückwirkende Anpassung im laufenden Finanzausgleichsjahr erforderlich geworden.

Langfristig darf ein Finanzausgleichssystem die Entwicklung der Einwohnerzahlen aber nicht ausblenden, da anderenfalls die aktuellen Bedarfsstrukturen vernachlässigt würden. Vor diesem Hintergrund konzentrierte sich die Diskussion beim GFG 2014 darauf, ob und inwieweit es beim Übergang auf die Zensus 2011-Ergebnisse einer Übergangsregelung bedarf. Im Zusammenhang mit der Volkszählung 1987 wurde beispielsweise ein Härteausgleich für die durch Einwohnerverluste besonders betroffenen Kommunen gezahlt.

Bei der Diskussion um Übergangsregelungen im GFG 2014 war aber zu berücksichtigen, dass es in Nordrhein-Westfalen – wie in zahlreichen anderen kommunalen Finanzausgleichssystemen – inzwischen einen sog. Demografiefaktor gibt. Dieser soll Einwohnerverluste und die dadurch ausgelösten Zuweisungsverluste im Finanzaus-

gleich abfedern, indem er bei der Ermittlung der Einwohnerzahl die aktuelle Statistik mit den Einwohnerzahlen aus Vorjahren vergleicht. Sofern statistisch bedingte Einwohnerveränderungen nicht aus dem Anwendungsbereich des Demografiefaktors ausgeklammert werden, können über diesen Mechanismus daher auch zensusbedingte Einwohnerverluste abgedeckt werden. Je größer der dabei zur Anwendung gebrachte Referenzkorridor ist, desto größer ist der zeitliche Puffer. Mit drei Jahren liegt Nordrhein-Westfalen eher am unteren Ende der möglichen Skala.

Im Ergebnis hat sich der Gesetzgeber dieses Instrument zunutze gemacht: Ab dem GFG 2014 werden die Zensus bedingten Einwohnerveränderungen bei der Verteilung der Finanzausgleichszuweisungen zum Tragen kommen. Die Auswirkungen werden allerdings über den sog. Demografiefaktor temporär abgedeckt.

Juristisches Nachspiel

Wegen der zahlreichen Folgewirkungen haben sich inzwischen diverse Städte und Gemeinden entschieden, gegen die Bescheide, mit denen die Statistischen Landesämter die neuen Einwohnerzahlen festgestellt haben, vorzugehen.

In vielen Fällen erscheinen ihnen die Abweichungen von den Melderegistereintragungen oder von der Fortschreibung der letzten Volkszählung als nicht plausibel, und sie haben erhebliche Zweifel an den Datengrundlagen und den verwendeten statistischen Verfahren. Sie verweisen beispielsweise darauf, dass der Zensus in vielen Fällen hinter der gesetzlichen Qualitätsvorgabe, wonach ein sogenannter einfacher relativer Standardfehler, der letztlich die Unschärfe der Hochrechnung beschreibt, von höchstens 0,5 % erreicht werden sollte, zurückbleibt. Kritik entzündet sich auch daran, dass das verwendete Verfahren als eine „Blackbox“ empfunden wird. Sowohl die Methode zum Stichprobendesign als auch das spätere statistische Verfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahlen anhand der stichprobenhaft ermittelten Über- und Untererfassung sind hochkomplex. Viele Städte und Gemeinden beklagen, dass die einzelnen Verfahrensschritte mangels Offenlegung der verwendeten Datengrundlagen (sog. Rückspielverbot) nicht nachvollzogen und überprüft werden können.

Rechtsmittel gegen die Bescheide, mit denen die „neuen“ Einwohnerzahlen festgesetzt worden sind, werden aber keine unmittelbaren Auswirkungen auf das GFG 2014 haben. Selbst wenn erfolgreiche Klagen eine Korrektur der Einwohnerzahlen nach sich ziehen sollten, schlägt dies

nicht unmittelbar auf das GFG 2014 durch. Grund dafür ist, dass die Ergebnisse des Zensus 2011 in eine Anlage zum GFG übernommen wurden und damit Gesetzesbestandteil geworden sind. Diese Gestaltung hat der Landesgesetzgeber bewusst vorgenommen. Er will damit gewährleisten, dass der Finanzausgleich trotz möglicher Klageverfahren gegen die Zensusbescheide stabil bleibt und keinen Einflüssen aus etwaigen Ergebnissen der Zensusklageverfahren unterliegt.

Veränderungen bei den Finanzausgleichszuweisungen aus dem GFG 2014 würden daher spätere gesetzgeberische Änderungen oder ein erfolgreiches Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren gegen das Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 voraussetzen. Die Diskussionen über die Auswirkungen des Zensus 2011 auf den kommunalen Finanzausgleich dürften daher auch zukünftig spannend bleiben.

III. Kommunalfinanzen NRW: Schwerpunkte und Perspektiven

1. Änderungen bei der Kommunalfinanzierung

Der bewährte Kommunalkredit soll auch in Zukunft als Hauptinstrument zur Finanzierung zur Verfügung stehen. Das ist ein klares Ziel für die Aktivitäten und Initiativen des Städtetages. Insbesondere die Sparkassen und die Banken mit Sonderaufgaben haben in den letzten Jahren ihr Engagement verstärkt und höhere Anteile am Gesamtvolumen der Kommunalkredite erreicht.

Die Zukunft des Kommunalkredites wird jedoch verschiedentlich, medial und durchaus auch interessengetrieben öffentlich in Frage gestellt. Auch durch Anfragen im Landtag zum Thema Kommunalkredit wird eine vorhandene Verunsicherung deutlich.

Eines ist völlig klar: Um die bisherigen besonders günstigen Kommunalkreditkonditionen für die deutschen Kommunen weiterhin zu sichern, darf es zu keinem Zahlungsverzug oder gar Zahlungsausfall gegenüber Kreditinstituten kommen. Die Konsequenzen eines Zahlungsverzugs oder gar eines Zahlungsausfalls auch nur einer deutschen Kommune wären für alle Kommunen mit deutlich verschlechterten Kreditkonditionen spürbar.

So ist es von Gewicht in der öffentlichen Wahrnehmung, dass als Bestätigung der Haftungskaskade und als Sicherung der Kommunalfinanzierung inzwischen in der überwiegenden Zahl der Flächenländer Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme aufgelegt sind. Die Wirksamkeit des „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“ steht hier unter besonderer Beobachtung.

Auf Anfrage erklärte der Innenminister in Abstimmung mit dem Finanzminister Ende November 2013 für NRW: „Die Landesregierung hat keine Anhaltspunkte dafür, dass in einer Kommune ein Kreditausfall droht. Das Land tut alles dafür, dass sich die Frage nach der Haftung für kommunale Verbindlichkeiten nicht stellt.“ (Landtag-Drucksache 16/4504) Solch klare Aussagen sind mit Blick auf die durch die mediale Debatte verunsicherten Investoren durchaus angebracht und notwendig.

Konsequenzen durch „Basel III“

Veränderungen bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben sind gleichwohl spürbar. Hintergrund sind die durch die internationale Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise geänderten Regelungen zur Bankenaufsicht. „Basel III“ ist zum 1. Januar 2014 in Kraft getreten. Die Banken müssen damit höheren Eigenkapitalanforderungen und neuen Kennzahlen zur Risikosteuerung gerecht werden.

Differenzierende Risikobetrachtungen und Limitsetzungen für inländische Kommunen im Rahmen der Bankensteuerung führen zu wachsenden Preisunterschieden bei der Vorfinanzierung der Kommunen und damit zu steigenden Finanzierungskosten sowie Liquiditätsrisiken für deutsche Kommunen.

Insofern ist darauf hinzuweisen: Deutsche Kommunen sind aufgrund ihrer Rechtsstellung Schuldner mit höchster Bonität. Forderungen der

Kreditinstitute und Wertpapierfirmen an Gebietskörperschaften können entsprechend Basel III unter bestimmten Voraussetzungen in derselben Weise behandelt werden wie Forderungen an den Zentralstaat, auf deren Hoheitsgebiet sie ansässig sind. Die Rechtsstellung von Gemeinden ist in Deutschland durch Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz und in allen Landesverfassungen verfassungsrechtlich verbürgt. In den Verhandlungen zum Fiskalpakt ist die Verantwortung von Bund und Ländern für die kommunale Ebene deutlich benannt worden.

Bei Regelungen zur Bankenaufsicht ist dieser Umstand angemessen und ausreichend zu würdigen.

Nach Basel III werden Forderungen der Kreditinstitute und Wertpapierfirmen gegenüber regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften behandelt „wie Risikopositionen gegenüber dem Zentralstaat, in deren Hoheitsgebiet sie sich befinden, sofern kein Unterschied zwischen den Risiken solcher Positionen aufgrund der speziellen Steuererhebungsbefugnisse dieser Gebietskörperschaften und aufgrund der besonderen institutionellen Vorkehrungen besteht, die zur Verringerung ihres Ausfallrisikos getroffen wurden. Die EBA betreibt eine öffentlich zugängliche Datenbank, in der all jene regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der Union erfasst werden, bei denen die zuständigen Behörden die Risikopositionen wie Risikopositionen gegenüber ihrem jeweiligen Zentralstaat behandeln“ (vgl. Artikel 115 Abs. 2 der CRR). Zur Handhabung des zitierten Artikels ist von der EBA auf ihrer Internetseite eine Übersicht veröffentlicht, wonach für Deutschland keine gesonderte Liste existiert, da alle deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände das gleiche Risikogewicht wie die Zentralregierung haben.

Geschäftspolitik einzelner Kreditinstitute

Bei Ausschreibungen von Kreditbedarf hat sich jedoch der Kreis der anbietenden Kreditinstitute offensichtlich verengt. Eine deutliche Verringerung der Angebote wurde der Hauptgeschäftsstelle bisher insbesondere bei langfristigen Krediten mit Zinsbindung, bei Liquiditätskrediten und bei der Prolongation von Fremdwährungskrediten avisiert. Kreditinstitute arbeiten zunehmend mit Limitsetzungen für (einzelne) Kommunen.

Einige Kreditinstitute sind dazu übergegangen, Erwägungsgründe für die Kreditgabe in Darlehensverträge aufzunehmen. Solche Erwägungsgründe begründen nach Valutierung (also

während der vereinbarten Zinsbindungsdauer) Nachverhandlungspositionen und können somit mittelbar in ihrer wirtschaftlichen Auswirkung einem einseitigen Kündigungsrecht für Kreditinstitute gleichkommen. Als „Erwägungsgründe“ werden von den entsprechenden Kreditinstituten z.B. eine erstklassige Bonität deutscher Gebietskörperschaften, Eigenkapitalneutralität, Risikoneutralität und Deckungsstockfähigkeit für die Institute benannt. Bei Veränderungen eines dieser heute gegebenen Sachverhalte können die Kreditinstitute Nachverhandlungen einfordern. In der Konsequenz kann dies höhere Zinslasten für Kommunen oder auch den Wegfall der Geschäftsgrundlage bedeuten. Hierdurch werden regulatorische und systemische Risiken auf die kreditnehmende Kommune einseitig verlagert.

Verbreiterung der kommunalen Finanzierungsstruktur durch alternative Finanzierungen

Derzeit werden über Schuldscheindarlehen oder auch Anleihen zusätzliche Gläubigergruppen gewonnen. Im Februar 2013 konnte mit 400 Millionen Euro die bislang größte kommunale Gemeinschaftsanleihe in Deutschland platziert werden. Bei den teilnehmenden Städten handelt es sich um Dortmund, Essen, Herne, Remscheid, Solingen und Wuppertal.

Für die Ansprache neuer Investorengruppen haben einzelne Banken Analysen zu Kommunalhaushalten deutscher Kommunen verbreitet. In diesen Analysen nehmen neben den rechtlichen Rahmenbedingungen für Kommunen, die jeweilige wirtschaftliche Situation des Landes, die Rolle des Landes im Länderfinanzausgleich und die Beurteilung des Landes durch Ratingagenturen breiteren Raum ein. Zudem wird auf die Regelungen der Gemeindeordnungen eingegangen. Für Nordrhein-Westfalen wird positiv die „Hohe Transparenz: Doppischer Haushalt und Jahresabschluss“ hervorgehoben. Zudem wird in besonderer Weise auf die am „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ beteiligten kreisfreien Städte und den Haushaltsstatus der kreisfreien Städte hingewiesen.

Derivative Finanzprodukte

In zwei erstinstanzlichen Urteilen hat sich das Landgericht Dortmund im Juli 2013 zu Derivatgeschäften von Kommunen geäußert. Die Urteile bestätigen die Rechtmäßigkeit von einfachen Zinsswaps (sog. Plain-Vanilla-Swaps). Entscheidend sei, dass die einfachen Swapgeschäfte

konnex sind, d.h. der Begrenzung bzw. Absicherung von Risiken dienen. Die Konnexität ist der Zusammenhang in zeitlicher und inhaltlicher Sicht zwischen dem Swap und einem oder mehreren Darlehen. Die Urteile enthalten Kriterien, nach denen Swapgeschäfte als objektiv sittenwidrig einzustufen seien.

Das OLG Düsseldorf hat im Streit um Swap-Geschäfte im Oktober 2013 entschieden, dass die Bank insbesondere darüber aufklären muss, wenn ein Verlustrisiko der Kommune höher als das der Bank eingeschätzt wird. Die obsiegende Stadt Ennepetal hat danach keine weiteren Zahlungen auf Swap-Geschäfte zu erbringen, welche sie 2007 und 2008 mit der WestLB abgeschlossen hatte.

Von einem bisher ausstehenden BGH-Verfahren wäre zu erwarten, dass geklärt wird, welche Bedeutung Rahmenverträge haben. Dazu gehört auch die Frage, inwiefern Gewinne schadensmindernd zu berücksichtigen sind. Es ist bisher offen, welche Auffassung sich letztlich durchsetzt, ob Gesamtgewinne und Gesamtverluste zu berücksichtigen sind oder Einzelbetrachtungen angemessen sind. Nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung kann keine generelle Empfehlung für oder gegen eine Klage bei Derivatgeschäften ausgesprochen werden. Jede Kommune muss individuell entscheiden, ob rechtliche Schritte eingeleitet werden sollen.

Wachsende Herausforderungen für das Finanzmanagement

Derzeit vollziehen sich vor dem Hintergrund der nunmehr in Kraft getretenen Neuregelungen in der Bankenaufsicht eine Vielzahl von Veränderungen und Neuausrichtungen bei der Vorfinanzierung kommunaler Aufgaben. Das kommunale Finanzmanagement wird sich diesen Veränderungen stellen und anpassen müssen. In den Kommunalverwaltungen wird mindestens mittelfristig den Veränderungen über entsprechende, auch organisatorische Konsequenzen Rechnung getragen werden müssen. Die Arbeitsgruppe Finanzmanagement beim Deutschen Städtetag, die seit dem Jahr 2004 aktiv ist und bereits mit einer Vielzahl von Handreichungen den Mitgliedern des Städtetages Unterstützung gegeben hat, wird in 2014 die bisherigen Musterdienst-anweisungen für das Finanzmanagement überarbeiten. Zudem verweisen wir auf das beim Städtetag exklusiv für die Praktiker in den Mitgliedstädten eingerichtete und geschützte Internetforum zum Zins- und Schuldenmanagement.

2. Europas Anspruch an die Rechnungslegung der öffentlichen Hand

Die weltweite Staatsschuldenkrise hat zu Verunsicherungen im Management und bei der Beurteilung der Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte geführt. Auf EU-Ebene wird deshalb derzeit die europaweite Einführung einheitlicher Rechnungslegungsstandards für öffentliche Haushalte mit dem Ziel einer verbesserten Transparenz und Finanzkommunikation mit Investoren vorbereitet. So hatte die EU-Kommission im März 2013 an den Rat und das Europäische Parlament einen Bericht zur angestrebten Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten vorgelegt. In dem Bericht spricht sich die EU-Kommission für harmonisierte europäische Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) aus. Diese gemeinsamen Regeln für die Rechnungsführung sollen sich an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) orientieren. Bei den IPSAS handelt es sich derzeit um 32 fast ausschließlich doppelte Standards, die vom IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board, einem internationalen Gremium der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften) formuliert wurden. Die aktuellen IPSAS sind in deutscher Sprache erschienen.

Zu den Ansätzen der EU-Kommission

Die EU-Kommission sieht für die Verwaltung und Steuerung des öffentlichen Sektors deutliche Vorteile, wenn in der gesamten EU ein einheitliches System von Rechnungsführungsgrundsätzen auf allen Ebenen des Staates angenommen würde.

Zudem hätten die Regierungen gegenüber Inhabern von Staatsschuldverschreibungen und potenziellen Anlegern die Pflicht, zeitnahe, zuverlässige und vergleichbare Informationen über ihre Finanz- und Ertragslage zur Verfügung zu stellen. Auch sei ein Mindestmaß an internationaler Vergleichbarkeit zu gewährleisten, zumal die Staatstitel an einem globalen Finanzmarkt miteinander konkurrieren, und dies erfordere ein auf weltweit anerkannten allgemeinen Normen für den öffentlichen Sektor beruhendes System.

Bei der Kostenschätzung wird von der EU-Kommission von 0,02 % bis 0,1 % des BIP ausgegangen. In den Mitgliedstaaten müsste erheblich in Führungspersonal, Fachwissen und Ressourcen investieren werden.

Kommunale Mandate bei Sparkassen

Das Gesetz zur Änderung sparkassenrechtlicher Vorschriften ist am 16. Juli 2013 in NRW in Kraft getreten. Zu den wesentlichen Änderungen gehört u. a., dass die bisherige Fusionsregelung für die Sparkassenverbände aufgehoben und den beiden Sparkassenverbänden eine freiwillige Fusion ermöglicht ist. Der Vorstand des Städtetages hatte sich dafür ausgesprochen. Für die Sparkassenverbände besteht nunmehr die Möglichkeit, zur gemeinsamen Erfüllung ihrer Aufgaben Anstalten des öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft zu errichten. Auf der Grundlage des Akademiegesetzes (SpkAkadG) hat die Sparkassenakademie Nordrhein-Westfalen zum 1. Januar 2014 ihre Arbeit aufgenommen.

Mit den Neuregelungen im Sparkassengesetz NRW sind zudem die Anforderungen an Mitglieder des Verwaltungsrates geändert. Nunmehr können auch Dienstkräfte des Trägers zu Mitgliedern des Verwaltungsrates gewählt werden. Bei der Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates wie auch bei der Bestellung und Anstellung des Vorstandes sind die grundlegenden Bestimmungen des Landesgleichstellungsgesetzes zu beachten. Über die zur Einhaltung der Grundsätze des Landesgleichstellungsgesetzes und die ergriffenen Maßnahmen ist von den Sparkassen- und Giroverbänden regelmäßig zu berichten.

Zudem sind ab diesem Jahr die Regelungen des neuen europäischen Bankenaufsichtsrechts einzuhalten. Mit „Basel III“ ist u. a. die Höchstanzahl von Mandaten in Verwaltungs- oder Aufsichtsorganen neu geregelt. Danach kann Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans eines Finanzinstituts nicht sein, „wer bereits in mehr als 3 anderen Unternehmen Mitglied des Verwaltungs- und Aufsichtsorgans ist“. Die damit festgelegte Höchstanzahl für Mandate bezieht sich auch auf Mandate, die nicht der Bankenaufsicht unterliegen. Diese neuen Beschränkungen greifen, sofern mindestens ein Mandat in einem Finanzinstitut wahrgenommen wird.

Für Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung konnte der Städtetag beim Gesetzgeber jedoch erfolgreich Ausnahmeregelungen einwerben. Für kommunale Hauptverwaltungsbeamte, die Kraft kommunaler Satzung zur Wahrung eines Mandats in einem kommunalen Unternehmen oder einem kommunalen Zweckverband verpflichtet sind, werden diese Mandate nicht bei der Mandatsobergrenze angerechnet (vgl. § 25d Abs. 3 Satz 5 KWG). Ausgenommen von der Mandatsobergrenze sind auch Mandate bei Unternehmen, die überwiegend nicht gewerblich ausgerichtet sind, insbesondere Unternehmen, die der kommunalen Daseinsvorsorge dienen (§§ 25c Abs. 2 Satz 3, 25d Abs. 3 Satz 3 KWG). Kommunale Mandatsträger sind privilegiert. „Denn ihnen wird ermöglicht, Mandate in zahlreichen nicht gewerblichen Unternehmen, insbesondere in gemeinnützigen Unternehmen, wahrzunehmen. Darüber hinaus werden auch alle Mandate, die bei Unternehmen der kommunalen Daseinsvorsorge wahrgenommen werden, von der Regelung erfasst.“ (vgl. Bericht des BT-Finanzausschusses)

Mehrere Mandate gelten darüber hinaus als ein Mandat, wenn die Mandate bei Unternehmen wahrgenommen werden,

- die derselben Institutsgruppe, Finanzholding-Gruppe oder gemischten Finanzholding-Gruppe angehören,
- die demselben institutsbezogenen Sicherungssystem angehören oder
- an denen das Institut eine bedeutende Beteiligung hält.

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) kann Mitgliedern des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans unter Berücksichtigung der Umstände im Einzelfall auch gestatten, ein zusätzliches Mandat in einem Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan innezuhaben. Voraussetzung ist, dass das Mitglied der Wahrnehmung seiner Aufgaben in dem betreffenden Unternehmen ausreichend Zeit widmen kann.

Die IPSAS werden als Referenzmodell für europäische Regelungen gesehen, da gegenwärtig bereits 15 Mitgliedstaaten der EU in ihren nationalen Rechnungslegungsvorschriften für die öffentlichen Finanzen auf die IPSAS verweisen. Darunter sind neun Länder, deren nationale Vorschriften auf den IPSAS gründen oder an ihnen ausgerichtet sind, während sich fünf Mitgliedstaaten in gewissem Umfang auf die IPSAS beziehen und ein Mitgliedstaat sie für Teile der Kommunalverwaltung verwendet. Da jedoch kein Mitgliedstaat IPSAS vollständig umgesetzt hat, werden die IPSAS nur als Bezugsrahmen für die künftige Entwicklung europäischer Rechnungsführungsnormen angesehen.

Anfang 2014 organisierte die EU-Kommission unter Federführung von Eurostat, der Europäischen Statistikbehörde, eine weitere öffentliche Konsultation. Gegenstand sind Verwaltungsgrundsätze und Verwaltungsstrukturen der künftigen europäischen Standards. Im Oktober 2013 hat sich erstmals eine Experten-Taskforce aus Vertretern staatlicher Behörden der Mitgliedstaaten zu einem Meinungsaustausch zu künftigen Verwaltungsregelungen und grundlegenden Verwaltungsprinzipien für die EPSAS getroffen. Die öffentliche Konsultation bezieht sich auf die Ergebnisse dieses Treffens. Danach soll über eine EU-weite Verordnung die künftige Verwaltung der EPSAS, die Einrichtung eines EPSAS-Ausschusses, geregelt werden. Die Verordnung soll auch formalisierte Verfahren für die Annahme der EPSAS enthalten, Grundsätze der EPSAS-Verwaltung aufnehmen, Kernanforderungen an die EPSAS (wie bspw. periodengerechte Abgrenzung und doppelte Buchführung) vorsehen und eine Bestätigung enthalten, dass IPSAS als Bezugspunkt für die Entwicklung künftiger EPSAS dienen sollen.

Konsequenzen für die kommunale Ebene

Einerseits sind von den EPSAS-Plänen der EU der gesamte öffentliche Sektor, damit auch die kommunalen Gebietskörperschaften betroffen. Es ist eine EU-Verordnung beabsichtigt. EU-Verordnungen werden ohne nationale Umsetzung unmittelbar bindendes Recht in den Mitgliedstaaten. Die EPSAS wären damit auch für deutsche Kommunalverwaltungen rechtsverbindlich. Eine Anpassung und Auslegung solcher Vorschriften wäre national nicht möglich, sondern würde allein den geplanten EU-Gremien obliegen. Mit den föderalen Strukturen in Deutschland ist dies nur schwer vereinbar. Es ist auch weiterhin kein Nachweis erbracht, dass die statistischen Daten nach der Einführung der EPSAS qualitativ hochwertiger sein werden.

Andererseits wird eine Einbeziehung der kommunalen Ebene in die Normensetzung von der EU-Kommission an keiner Stelle direkt angesprochen. Es ist nach den gegenwärtigen Plänen der EU davon auszugehen, dass kommunale Belange und die zu erwartenden Umstellungskosten für die kommunale Ebene keine bzw. kaum Beachtung finden. Es fehlt jeder Hinweis, dass die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände verpflichtend in die Entscheidungsfindung aufzunehmen sind und die kommunale Ebene zumindest an den Fachbeiräten zu beteiligen ist.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Städtetag im Rahmen der Konsultation kritisch zu den beabsichtigten Verfahren für die Entwicklung und Verwaltung der EPSAS geäußert.

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat sich im Herbst 2013 mit den Absichten der EU-Kommission zur Einführung von EPSAS auseinandergesetzt und betont, dass die Bundesregierung eine Beteiligung der deutschen Kommunen an den Arbeitsgremien zur Formulierung und fachlichen Klärung von notwendigen Mindeststandards sicherzustellen hat. Auf die besondere Betroffenheit der Städte wird hingewiesen. Im Einzelnen wurde hervorgehoben:

1. Das auf kommunaler Ebene in Deutschland praktizierte doppelte Haushalts- und Rechnungswesen entspricht bereits den von der EU-Kommission empfohlenen Grundsätzen der Periodengerechtigkeit und der doppelten Buchführung.
2. Für die Vertreter der deutschen Seite bei den Gesprächen auf EU-Ebene sollte daher prägend sein, dass in Deutschland vor allem Kommunen ein doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen praktizieren. Kommunale Erfahrungen und Steuerungserfordernisse sind bei der Formulierung europäischer Standards zu berücksichtigen.
3. Ein Wechsel von den derzeitigen gemeindehaushaltsrechtlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern hin zu europäischen Standards bei der Rechnungslegung wäre auch für doppelte rechnende Kommunen mit Aufwand verbunden. Das ist nur akzeptabel, wenn der Nutzen einer solchen Anpassung den Umstellungsaufwand übersteigt und dies eindeutig belegt ist. In jedem Falle sind angemessene Zeiträume zur Umstellung auf geänderte Standards erforderlich.
4. Im Rahmen der Evaluierung der gemeindehaushaltsrechtlichen Regelungen in einzelnen Bundesländern sollten die aktuellen Debatten auf

EU-Ebene und die in Rede stehenden künftigen EU-weiten Standards berücksichtigt werden.

Unterschiedliche Rechnungsstile in Deutschland

In Deutschland gibt es derzeit für den öffentlichen Sektor eine föderale Vielfalt an Standards für die Rechnungslegung und keinen einheitlichen Rechnungsstil. Das Spektrum reicht von reiner Kameralistik über eine erweiterte Kameralistik bis zur Doppik. Während der Bund noch rein kameral bucht, haben einzelne Länder (zumindest teilweise) auf ein doppelisches Haushalts- und Rechnungswesen umgestellt (Hessen, Hamburg, Bremen). In weiteren Ländern werden Vorbereitungen für die Umstellung getroffen. Inzwischen sind Standards staatlicher Doppik erarbeitet, die sich weitgehend am HGB orientieren.

Verbreitet ist das doppelische Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland derzeit ausschließlich im kommunalen Bereich. Die Mehrzahl der Flächenländer hat inzwischen für die kommunale Ebene die Doppik verpflichtend eingeführt. Ein Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik besteht in Bayern und Thüringen. In Baden-Württemberg ist die Reform des Gemeindehaushaltsrechts noch nicht abgeschlossen. Zudem unterscheiden sich die Regelungen der kommunalen Doppik in den einzelnen Ländern.

Die Meldungen an die Finanzstatistik erfolgen jedoch – bei aller Unterschiedlichkeit der Rechnungsstile – einheitlich auf der Grundlage des Finanz- und Personalstatistikgesetzes des Bundes (FPStatG).

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat sich in einer Beschlussempfehlung gegenüber der Bundesregierung Ende Juni 2013 geäußert und festgestellt, dass die mit dem Bericht der EU-Kommission angestrebte Einführung der kaufmännischen Buchführung dort, wo bisher lediglich kameral gebucht wird, sehr viel Zeit beanspruchen und erhebliche Kosten verursachen würde. Deutschland wäre in besonderem Maße von der Pflicht betroffen, auf die kaufmännische Buchführung umzustellen, weil der Bund und die meisten Bundesländer bisher an der kameralen Buchführung festgehalten haben. Im Ergebnis würde die Einführung von EPSAS auch eine Vereinheitlichung des öffentlichen Rechnungswesens in Deutschland bedeuten.

Befassung im Bundesrat

Auf nationaler Ebene findet bisher nur zögerlich der Dialog zu den o. g. Plänen der EU-Kommission statt und beschränkt sich weitgehend

auf wenige Expertengespräche. Aber immerhin haben die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz eine Entschließung des Bundesrates zur angestrebten Einführung von EPSAS eingereicht. In dem Entschließungsantrag ist formuliert, dass die Budgethoheit der Länder zu den verfassungsrechtlich verankerten Fundamentalprinzipien im föderalen Staatsaufbau Deutschlands gehört.

Es wird darauf hingewiesen, dass auch auf europäischer Ebene jede Form der Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rechnungswesens dem Grundsatz der Haushaltsautonomie Rechnung tragen muss. Entsprechend dem Entschließungsantrag hält es der Bundesrat für bedenklich, dass von Seiten der Kommission eine möglichst umfängliche Übernahme der IPSAS angestrebt wird und über eine enge Kooperation mit dem IPSAS-Board private Organisationen weitreichende Einwirkungsmöglichkeiten auf den öffentlichen Sektor eingeräumt würden. Letztlich soll der Bundesrat die Bundesregierung auffordern, in jedem Fall sicherzustellen, dass die in Deutschland bestehenden Optionen der Haushalts-, Wirtschafts- und Rechnungslegung erhalten bleiben, die Belange und Erfahrungen der Länder und Kommunen einzubeziehen sind und dies über die Einbindung der zuständigen bestehenden oder gegebenenfalls neu einzurichtenden Abstimmungsgremien sicherzustellen ist. Vor dem Hintergrund der notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sei jede zusätzliche finanzielle Belastung von Bund, Ländern und Kommunen besonders kritisch zu hinterfragen sowie die Belastung der Länder und Kommunalhaushalte, die durch die etwaige Einführung einheitlicher europäischer Rechnungsführungsgrundsätze entstünden, finanziell auszugleichen, da diese im internationalen Bereich, für den die Bundesregierung die Verantwortung trägt, ausgelöst würden.

Zur Beteiligung an der europäischen Debatte

Der Städtetag hat in seinen Stellungnahmen gegenüber der EU-Kommission wiederholt darauf verwiesen, dass die Kommunen in Deutschland mit der Einführung der kommunalen Doppik bereits über ein leistungsfähiges Haushalts- und Rechnungswesen verfügen. Der Aufwand für die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik war erheblich. Eine zeitnahe weitere Umstellung, dann auf internationale, europäische Standards, ist kaum zu rechtfertigen. Zumal zu befürchten ist, dass solchen Standards eine Ausrichtung auf die Erfüllung kommunaler Aufgaben fehlen wird.

Der Wille der EU-Kommission, europäische Standards der öffentlichen Rechnungslegung

zu forcieren, ist jedoch groß. Nach bisherigen Plänen sollen bis Ende 2014 die grundlegenden Regelungen erarbeitet sein.

Zu den versöhnlicher stimmenden Nachrichten der letzten Monate gehört: In doppisch buchenden Verwaltungen dürfte der Umstellungsaufwand wesentlich geringer ausfallen als bei bisher rein kameral buchenden Verwaltungen. Das ist das Ergebnis inzwischen vorliegender wissenschaftlicher Studien und eines Pilotprojektes für den Gesamtabchluss nach IPSAS in NRW.

Über mehrere Expertengespräche konnte durch die Geschäftsstelle des Städtetages ein erstes nationales Netzwerk (von kommunalen Praktikern, Wissenschaftlern, Vertretern des Bundesministeriums der Finanzen, von Landesrechnungshöfen, von Innenministerien, der KGSt, von weiteren kommunalen Verbänden, von Stiftungen und Wirtschaftsprüfern) aufgebaut werden. Ein solches nationales Netzwerk ist dringend erforderlich, zumal auch nach der oben bereits zitierten Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses des Bundestages durch aktive Mitgestaltung der EPSAS darauf hingewirkt werden soll, dass bewährte deutsche Rechnungslegungsgrundsätze ausreichend Beachtung finden und die Einführung bzw. Umstellung auf die neuen Standards mit möglichst geringem Aufwand erfolgen kann.

In den kommenden Monaten wird es also darum gehen, in geeigneter Form an der europäischen Facharbeit zu den Standards teilzunehmen. Es müssen Leitlinien und Zielsetzungen für das europäische Rechnungslegungssystem benannt werden, an denen die Einzelstandards (die sehr technisch sind) ausgerichtet und gewertet werden. Von Seiten der Wissenschaft wird darauf hingewiesen, dass die größte Schwäche in der derzeitigen EPSAS-Diskussion in der ausschließlichen Fokussierung auf die Harmonisierung der Rechnungslegungsstandards bestünde, wodurch die entscheidende Steuerungsebene, die Haushaltsplanung, nicht berücksichtigt würde.

3. Umsatzbesteuerung interkommunaler Kooperationen

Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs

Nach der Grundkonzeption der EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie sind Kommunen nur dann umsatzsteuerpflichtig, wenn sie in einem Konkurrenzverhältnis zu privaten (umsatzsteuerpflichtigen) Unternehmen Leistungen am freien Markt anbieten. Aus diesem Begrün-

dungsmuster hat der Bundesfinanzhof (BFH) im Urteil vom 10. November 2011 (Az. V R 41/10) abgeleitet, dass auch die auf Grundlage einer interkommunalen Kooperationsvereinbarung erbrachten Leistungen zwischen Kommunen stets umsatzsteuerpflichtig sein sollen, wenn Kommunen vergleichbare Leistungen alternativ auch von privaten Unternehmen beziehen dürfen.

Diese Sichtweise des BFH greift in ihrer Undifferenziertheit zu kurz. Leistungsaustauschbeziehungen zwischen Kommunen, denen eine interkommunale Kooperationsvereinbarung zugrunde liegt, vollziehen sich gerade nicht am freien Wettbewerbsmarkt. Sie sind vielmehr durch eine spezifisch an öffentlichen Interessen ausgerichtete Vereinbarung vom freien Markt ferngehalten worden, damit die betroffenen hoheitlichen Leistungsprozesse trotz Fremdbezugs weiterhin unter vollständiger öffentlicher Kontrolle bleiben. Aus der Sicht der leistungsbeziehenden Kommune gibt es insoweit folglich einen qualitativen Unterschied zwischen Leistungsbezügen am freien Markt und Leistungsbezügen im Rahmen von ausschließlich an öffentlichen Interessen ausgerichteten Kooperationsprojekten.

Diese Fragen der Marktabgrenzung hat der BFH in seinem o.g. Urteil nicht diskutieren müssen, weil der entschiedene Sachverhalt einen gewöhnlichen Standardmietvertrag betraf. Ein solcher einfacher Mietvertrag ist jedoch offenkundig nicht mit einer echten interkommunalen Kooperationsvereinbarung gleichzusetzen, die – anders als ein bloßer Mietvertrag – vor allem darauf ausgerichtet ist, eine gemeindeübergreifende öffentliche Verwaltungs- oder Dienstleistungsinfrastruktur zu organisieren.

Positionierungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) oder der EU-Kommission zur Frage der umsatzsteuerlichen Behandlung von echten interkommunalen Kooperationen liegen bisher ebenfalls noch nicht vor. Insoweit hätte erwartet werden dürfen, dass der BFH eine derart folgenreiche Grundsatzentscheidung nicht ohne ein vorheriges Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH trifft.

In der Praxis sind daher Kooperationen zwischen öffentlichen Einrichtungen entgegen der BFH-Rechtsprechung bisher nicht der Umsatzsteuer unterworfen worden, soweit die Zusammenarbeit im hoheitlichen Tätigkeitsbereich erfolgt und sofern sich die Kooperation nicht vermittels eines privatrechtlichen Rechtsträgers (z. B. einer GmbH) vollzieht. In vergleichbarer Weise wird auch nach wie vor in allen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union verfahren.

Faire Neuregelung der Einheitslastenabrechnung

„Was lange währt, wird endlich gut!“ Mit diesem Satz lässt sich die seit 2006 geführte und zum Dauerstreit mutierte Auseinandersetzung über die Einheitslastenabrechnung in NRW wohl am besten charakterisieren. Nach diversen finanz- und rechtswissenschaftlichen Gutachten, zwei Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs in Münster und langwierigen Verhandlungen konnte Mitte 2013 endlich ein fairer Kompromiss zur Neuregelung der Einheitslastenabrechnung erreicht werden.

Hintergründe der Auseinandersetzung

Nach den Vorgaben des Gemeindefinanzreformgesetzes (GFRG), einem Bundesgesetz, werden die Kommunen an den einheitsbedingten Lasten des Landes NRW beteiligt. Im Bundesgesetz ist von einer Mitfinanzierung der Gemeinden in Höhe von bundesdurchschnittlich 40 v.H. die Rede. Das Gesetz sieht hierbei u. a. vor, dass die Gemeinden eine erhöhte Gewerbesteuerumlage entrichten und an die Länder abführen. Die konkrete Umsetzung dieser Vorgaben war in Nordrhein-Westfalen aber hoch umstritten.

Bis zuletzt konnte – trotz eines ersten Urteils aus dem Jahr 2007 – in NRW keine Einigkeit darüber erzielt werden, wie die Höhe der Einheitslasten zu ermitteln und zwischen Land und Kommunen abzurechnen ist. Auch das 2010 geschaffene Einheitslastenabrechnungsgesetz löste den Konflikt nicht. Es führte im Gegenteil zu einer deutlichen und unvertretbaren Überzeichnung der Einheitslasten, die als eine Art Ewigkeitslasten angesehen und ohne Rücksicht auf die Zukunft der Gewerbesteuerumlage und den Solidarpakt II fortgeschrieben wurden.

Erst mit einer weiteren kommunalen Verfassungsbeschwerde konnte der Durchbruch erreicht werden. Mit Urteil vom 8. Mai 2012 erklärte der Verfassungsgerichtshof wesentliche Elemente des Gesetzes für verfassungswidrig und nichtig und öffnete damit die Tür für weitere Verhandlungsrunden.

Fairer Kompromiss für beide Seiten

Nach schwierigen Gesprächen konnte Mitte 2013 endlich ein für beide Seiten akzeptabler Kompromiss gefunden werden. Die wesentlichen Eckpunkte der Verständigung sind:

- Die vertikale und horizontale Umsatzsteuerverteilung wird rückwirkend ab dem Jahr 2007 in die Einheitslastenabrechnung einbezogen. Auf diese Weise

partizipieren die Kommunen an der Entlastung, die das Land durch die Übertragung von sieben Umsatzsteuerpunkten vom Bund im Zuge der deutschen Einheit erhalten hat. Damit wird eine Vorgabe des Verfassungsgerichtshofs umgesetzt. Dieser hatte moniert, dass anderenfalls nicht auszuschließen sei, dass den Kommunen Finanzmittel vorenthalten werden.

- Zusätzlich werden bei der Berechnung der Lasten aus dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne die nicht-einheitsbedingten Effekte (sog. Färber-Faktor) zugunsten der Kommunen in Höhe von 550 Millionen Euro (statt wie zuvor 440 Millionen Euro) berücksichtigt und damit die Kommunen weiter entlastet.

- Der Verzicht des Landes auf Rückforderungen bzgl. der Abrechnungsjahre 2007 und 2008 wird aufrechterhalten.

- Das Einheitslastenabrechnungsgesetz wird zeitlich befristet. Die letztmalige Abrechnung der Einheitslasten ist für das Jahr 2019 vorgesehen. Dies war den kommunalen Verhandlungsführern ein wichtiges Anliegen, um eine Beendigung der kommunalen Beteiligung an den Einheitslasten mit Auslaufen des Solidarpakts II sicherzustellen.

Gesetzesänderung mit großer Tragweite

Ein entsprechendes Gesetz ist inzwischen in Kraft getreten. Durch die Neuregelung hat die kommunale Ebene für die Abrechnungsjahre 2007 bis 2011 zusätzliche Finanzmittel in einer Größenordnung von rund 275 Millionen Euro erhalten. In den Folgejahren ist mit Beträgen zwischen rund 130 und 155 Millionen jährlich Euro zu rechnen. Die strukturellen Verbesserungen gegenüber der alten Methode summieren sich für die Jahre 2007 bis 2016 auf über eine Milliarde Euro!

Gleichwohl kann es kommunal-individuell aber auch zu Rückforderungen kommen. Das ist Folge der Absenkung des Verbundsatzes auf effektiv nur noch 21,83 %. Der Anteil der Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes beträgt offiziell zwar immer noch 23 %, faktisch werden 1,17 Prozentpunkte aber nur vorläufig gewährt und im Rahmen der Einheitslastenabrechnung teilweise zurückgefordert. Diese Verquickung ist daher endlich abzuschaffen und wieder ein „echter“ Verbundsatz von mindestens 23 % zu gewährleisten.

In Folge der nunmehr durch die BFH-Rechtsprechung ausgeweiteten Umsatzsteuerpflichten werden interkommunale Kooperationen im hoheitlichen Tätigkeitsbereich in vielen Fällen unwirtschaftlich. Das gilt wegen des Zusammenspiels aus Umsatzsteuerbelastung und Vorsteuerentlastung insbesondere für personalkostenintensive Kooperationsprojekte. Im Ergebnis gehen damit nicht nur wichtige Kostensenkungspotenziale verloren, sondern es wird auch die kommunale Organisationshoheit unverhältnismäßig eingeschränkt. Der drohende Verlust dieses Instrumentariums wiegt dabei vor allem für solche Kommunen schwer, die den Zuschnitt ihrer öffentlichen Infrastruktur aufgrund demografischer Veränderungen anpassen müssen oder einem erhöhten Konsolidierungsdruck ausgesetzt sind.

Steuerfreiheit interkommunaler Kooperationen sichern

Vor diesem Hintergrund setzt sich der Städtetag nachdrücklich für eine gesetzliche Absicherung der Steuerfreiheit interkommunaler Kooperationen ein. In einem ersten Schritt konnte die Finanzverwaltung bewogen werden, die Anwendung der neuen BFH-Rechtsprechung zunächst bis zum Jahr 2019 auszusetzen. Sodann konnte – zunächst in Nordrhein-Westfalen, wenig später dann auch bundesweit – eine breite politische Unterstützung für das Ziel mobilisiert werden, die Nichtbesteuerung interkommunaler Kooperationen abzusichern. So enthält beispielsweise der Koalitionsvertrag auf Bundesebene die Aussage, dass eine umsatzsteuerliche Belastung kommunaler Beistandsleistungen abzulehnen ist. Ferner haben sich die Länder – wie zuvor auch schon der Städtetag – gemeinsam gegenüber der EU-Kommission für eine Steuerfreiheit interkommunaler Kooperationen ausgesprochen.

Im Rahmen eines aktuellen EU-Konsultationsverfahrens hat die Kommission nunmehr erstmals die Umsatzbesteuerung öffentlicher Kooperationen als steuersystematisches Problem beschrieben und insoweit als solches anerkannt. Die Reformdebatte ist damit auch auf europäischer Ebene eröffnet.

Größere Vorbehalte gegen eine gesetzliche Absicherung der bestehenden Verwaltungspraxis gab es anfänglich in den Reihen der Finanzverwaltung, die unter Hinweis auf die v.g. BFH-Rechtsprechung zunächst jedwede Reformmöglichkeit im nationalen Umsatzsteuerrecht bestritten und damit auf Seiten der Finanzministerkonferenz eher zurückhaltende Positionierungen ausgelöst hat.

Um dem zu begegnen, hat der Städtetag ein EU-rechtskonformes Reformkonzept für das Umsatzsteuergesetz (sog. Inhouse-Ansatz) erarbeitet und – flankiert durch Stellungnahmen aus der Wissenschaft – intensiv gegenüber Bund und Ländern beworben. Dieser Reformansatz stellt im Kern darauf ab, solche Kooperationsformen von einer Umsatzbesteuerung auszunehmen, die bereits durch den EuGH auf dem Gebiet des EU-Vergaberechts als vergaberechtsfrei und damit als nicht wettbewerbs- bzw. nicht marktrelevant anerkannt worden sind. Im Kern handelt es sich dabei um Kooperationsformen, die als Teil der (hoheitlichen) Verwaltungs- und Dienstleistungsinfrastruktur verstanden werden können und sich insoweit wie folgt näher beschreiben lassen:

- An der Kooperation beteiligen sich ausschließlich öffentliche Einrichtungen. Privates Kapital ist nicht beteiligt.
- Die Kooperation vollzieht sich auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder vermittelt einer gemeinsam getragenen Einrichtung öffentlichen Rechts, auf deren Organisation die Beteiligten einen maßgeblichen Einfluss haben.
- Der Leistungsempfänger hat wesentliche Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Leistungserbringung.
- Die Kooperation ist längerfristig angelegt.
- Die Leistungen werden nach Kostendeckungsgrundsätzen erbracht.
- Die Leistungen werden (als Vorleistungen) in einem hoheitlichen und damit nichtsteuerbaren Aufgabenbereich verwendet, dessen Wahrnehmung allen Kooperationspartnern obliegt (gemeinsame Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben).
- Der leistungserbringende Kooperationspartner greift weitgehend auf eigene Personal- und Sachmittel zurück. Eine Leistungserbringung durch Einschaltung (privater) Subunternehmer darf insoweit nur in eng begrenzten Randbereichen erfolgen.

Die bloße Anzahl der v.g. Abgrenzungskriterien lässt bereits erkennen, dass eine solche Regelung die Verwaltungspraxis vor allem in der Einführungsphase vor Herausforderungen stellen würde. Eine Reduktion der Komplexität wäre jedoch riskant, weil sich das Konzept dann von den gefestigten vergaberechtlichen Argumentationsmustern des EuGH lösen würde. Letztlich muss hier ein Kompromiss zwischen Rechtssicherheit und Praktikabilität gefunden werden.

Inzwischen prüft die Finanzverwaltung im Rahmen einer von der Finanzministerkonferenz beauftragten Bund-Länder-AG die aktuell in der Diskussion befindlichen Reformvorschläge. Neben dem v.g. Inhouse-Ansatz zählt hierzu auch ein von der Finanzverwaltung speziell für die deutschen Gegebenheiten entwickeltes Konzept eines Umsatzsteuer-Erstattungssystems (auch: Refund-System). Bei diesem Konzept wird die interkommunale Zusammenarbeit zwar prinzipiell der Umsatzbesteuerung unterworfen, die daraus resultierenden Mehrbelastungen sollen dann aber außerhalb des Steuersystems (und damit außerhalb des europarechtlich geregelten Bereichs des Finanzsystems) gemeinschaftlich erstattet werden. Unterschiedlichste Erstattungssysteme sind bereits heute in vielen Ländern der EU anzutreffen und werden von der EU-Kommission nicht in Frage gestellt. Die Kommunalverbände der betreffenden Mitgliedstaaten (Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Österreich, Portugal und Schweden) bewerten dieses Instrumentarium in der praktischen Anwendung durchweg positiv.

Dennoch wäre ein solches außerhalb des Steuersystems angesiedeltes Steuererstattungsverfahren mit einem vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Deshalb besteht Einvernehmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, dass Erstattungssysteme nur für Fallgruppen in Erwägung gezogen werden sollten, bei denen steuertechnische Lösungen nicht realisierbar sind.

Steuererstattungssysteme werden darüber hinaus von der Finanzverwaltung kritisch beurteilt, weil diese Entlastungsmechanismen – anders als etwa beim steuerlichen Inhouse-Ansatz – auch auf weitere Kooperationsformen (z. B. Öffentlich-Privaten-Partnerschaften) oder weitere kommunale Betätigungsfelder (z. B. vermögensverwaltende Tätigkeiten) ausgeweitet werden könnten.

Wenngleich sich gegenwärtig zwischen Bund, Ländern und Kommunen eine Verständigung über die Zielrichtung einer Reform abzeichnet, gilt dies noch nicht für die Frage der zeitlichen Umsetzung. Vor diesem Hintergrund hat der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages auf seiner 209. Sitzung am 12. Februar 2014 in München folgenden Beschluss gefasst:

„Die Städte und Gemeinden in Deutschland benötigen dringend einen rechtssicheren Handlungsrahmen für die interkommunale Kooperation. Der jetzige Schwebezustand behindert insbesondere langfristig angelegte Kooperationsprojekte.

Der Hauptausschuss begrüßt die Aussage im Koalitionsvertrag auf Bundesebene, wonach eine umsatzsteuerliche Belastung kommunaler Beistandsleistungen abzulehnen sei. Er fordert Bund und Länder daher auf, kurzfristig ein Gesetzgebungsverfahren zur Absicherung der Umsatzsteuerfreiheit interkommunaler Kooperationen in die Wege zu leiten.“

4. Das Konnexitätsprinzip: Fluch oder Segen?

Das Konnexitätsprinzip, kurz „Wer bestellt, bezahlt!“, hat einen bemerkenswerten Bewusstseinswandel angestoßen: Sowohl bei den Entscheidungsträgern im Land als auch in der breiten Öffentlichkeit gibt es inzwischen eine große Sensibilität dafür, dass die Übernahme neuer Aufgaben durch die Kommunen nicht zum „Nulltarif“ zu haben ist. Sollen gute Gesetzgebungsideen nicht versanden oder an einer unzureichenden Finanzierung scheitern, muss sich der Gesetzgeber schon im Gesetzgebungsverfahren damit befassen, wie die neuen oder geänderten Aufgaben finanziert werden sollen. Parallel zur Aufgabenübertragung bzw. -änderung muss gleichzeitig ein Mehrbelastungsausgleich auf den Weg gebracht werden.

Kostentransparenz ist mühsam, aber sinnvoll!

Das entspricht auch dem Gebot einer nachhaltigen, auf langfristige Stabilität angelegten Finanzwirtschaft. Nur wenn die gewählten Volksvertreter die Kosten der Gesetzgebung kennen, kann eine ernst gemeinte Debatte gelingen, die den Bestand staatlicher Aufgaben regelmäßig hinterfragt und an die Finanzierungsmöglichkeiten des Staates anpasst.

Eine solche Auseinandersetzung ist freilich mühsam. Projekte, die in der Gesellschaft zu Recht als wichtig und wünschenswert angesehen werden, können nicht mehr ohne „Wenn und Aber“ durchgewinkt werden. Es wird deutlicher spürbar, dass es eine Konkurrenz von Aufgaben- und Themenfeldern um die zur Verfügung stehenden Finanzressourcen gibt. Das ist angesichts des Haushaltsausgleichsgebots und begrenzter öffentlicher Finanzmittel eigentlich eine verfassungsrechtliche Selbstverständlichkeit. Das Konnexitätsprinzip, welches den Landesgesetzgeber zwingt, zeitgleich zur Aufgabenübertragung oder -änderung auch eine Kostenfolgeabschätzung und Ausgleichsregelung auf den Weg zu bringen, lässt diese Notwendigkeit jedoch stärker spürbar werden.

Das ruft erwartungsgemäß Gegenreaktionen hervor. Schon im Gesetzgebungsverfahren zur Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung wurde zu bedenken gegeben, dass diese Regelungen als ein „gesetzgeberischer Hemmschuh“ wirken könnten. Und auch nach einem Jahrzehnt Praxiserfahrung hört man gerade von Fachleuten immer wieder das Bedauern, dass der Landesgesetzgeber zur Vermeidung von Konnexitätsansprüchen auch fachlich sinnvolle Regelungen vermeide. So besteht z. B. der Eindruck, dass bei der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich aus diesem Grund weitgehend auf die Festlegung notwendiger gesetzgeberischer Standards verzichtet wurde (siehe dazu auch Seite 47 ff.).

Die Antwort auf dieses Dilemma kann nicht sein, das Rad zurückzudrehen, damit der Landesgesetzgeber ohne Kostentransparenz freimütig Aufgabenstandards zulasten des Landes- und/oder Kommunalhaushalts schafft und so der notwendigen Aufgaben- und Kostenabwägung ausweicht. Damit würde das Kind mit dem Bade ausgeschüttet:

Schutz der kommunalen Finanzausstattung

Die Einführung des Konnexitätsprinzips dient dem Schutz der kommunalen Finanzausstattung vor neuen Aufgaben und kostenintensiven Aufgabenänderungen ohne Bereitstellung einer angemessenen Finanzierung.

In der Vergangenheit mussten die Kommunen häufig erleben, dass kostenträchtige Aufgaben, wie z. B. der Anspruch auf einen Kindergartenplatz, zwischen Bund und Ländern über ihre Köpfe hinweg beschlossen wurden, ohne zu klären, woher die Kommunen die dafür notwendigen Finanzmittel eigentlich nehmen sollen. Die Verfassungsrechtsprechung hat frühzeitig erkannt, dass hier eine finanzielle Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie droht: „Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung können nicht nur durch den Entzug von Aufgaben und durch Vorschriften betreffend die Art und Weise der Aufgabenerfüllung erfolgen, sondern mittelbar auch durch die Übertragung von zusätzlichen Aufgaben, die die kommunalen Mittel in erheblichem Maße beanspruchen und dadurch die Kapazitäten zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben schmälern“ (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 1993, 197, 198).

Vor diesem Hintergrund ist das 2004 in der Landesverfassung verankerte Konnexitätsprinzip zweifellos als eine der wichtigsten Errungenschaften des letzten Jahrzehnts zum Schutz der

kommunalen Finanzausstattung anzusehen. Die Kommunen sollen vor finanzieller Überforderung im Zuge neuer oder geänderter Aufgaben geschützt und ihre Finanzhoheit gesichert werden.

Dabei ist unbestritten, dass es im Interesse der Allgemeinheit in vielen Fällen sinnvoll und richtig ist, dass bestimmte Aufgaben ortsnahe von den Kommunen wahrgenommen werden. Durch das Konnexitätsprinzip soll lediglich gewährleistet werden, dass hierbei gleichzeitig die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Das ist im Interesse der Kommune – aber auch im Interesse der jeweiligen Fachaufgabe, denn deren Umsetzung hinge anderenfalls stark von der jeweiligen Haushaltssituation der betreffenden Kommune ab.

Ein weiterer wichtiger Effekt zeigt sich auf Bundesebene: Wegen des landesrechtlichen Konnexitätsprinzips haben die Länder ein originäres eigenes Interesse daran, dass der Bund bei seiner Gesetzgebung die Kostenfolgen nicht nur für Länder, sondern auch für die Kommunen beachtet. Auf diesem Weg – so die Idee – werden die Länder auf Bundesebene zum Anwalt „ihrer“ Kommunen.

Offene Fragen in der Praxis

Bei der konkreten Anwendung des Konnexitätsprinzips in der Praxis gibt es gleichwohl immer wieder klärungsbedürftige Punkte. Beispiel:

- Wie geht man mit Fällen um, in denen dem Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Aufgabenübertragung nicht alle späteren Kostenfolgen bekannt sind?
- Wie verfährt man, wenn die Kostenfolgeabschätzung zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens besonders schwierig ist, weil es z. B. noch späterer Konkretisierungen durch Ausführungsnormen oder konkreter Umsetzungsentscheidungen bedarf?

Zwar liegt die Verantwortung für die Aufstellung einer angemessenen Kostenfolgeabschätzung beim Land, doch ist dies eine in der Praxis immer wieder thematisierte Frage, die nicht immer zufriedenstellend beantwortet wird.

Beispiel: Mit der Verwaltungsstrukturreform im Bereich des Umweltrechts wurden weitgehende Zuständigkeiten auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen. U. a. wurde eine Auffangzuständigkeit der unteren Umweltschutzbehörden normiert, die eingreift, soweit keine andere Zuständigkeitsbestimmung vorliegt. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Auffangzuständigkeit beim Land gelegen. Dem Gesetzgeber war also be-

Vormundschafts- und Betreuungsrecht: ein Konnexitätsfall?

Seit dem 5. Juli 2012 bestimmt § 55 Abs. 2 SGB VIII, dass ein vollzeitbeschäftigter Beamter oder Angestellter, der nur mit Führung von Vormundschaften oder Pflegschaften betraut ist, höchstens 50 und bei gleichzeitiger Wahrnehmung anderer Aufgaben entsprechend weniger Vormundschaften oder Pflegschaften führen darf. Damit wurde eine bundesgesetzliche Aufgabenerweiterung bzw. Standardsetzung vollzogen.

Bereits im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts wird unter dem Punkt „Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte“ ausgeführt, dass es zu einem nicht bezifferbaren Mehrbedarf bei den Kommunen für zusätzliches Personal in der Amtsvormundschaft komme. Dieser Bedarf dürfte – so die Ausführungen des Gesetzentwurfs – bis zu doppelt so hoch wie gegenwärtig sein. Diese Prognose findet sich nach den Erkenntnissen des Städtetages Nordrhein-Westfalen zu den personalwirtschaftlichen und damit finanziellen Auswirkungen auf die kommunalen Jugendämter bestätigt.

Kostenfolgen für NRW-Kommunen

Das Land Nordrhein-Westfalen hatte Ende des Jahres 2008 die Aufgaben des SGB VIII über § 1a des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG NRW) auf die Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe übertragen. Die finanziellen Auswirkungen der bundesgesetzlichen Änderungen werden daher in den Haushalten der Kreise und kreisfreien Städten spürbar werden. Ein im Auftrag der nordrhein-westfälischen Spitzenverbände erstelltes Rechtsgutachten von Herrn Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EH) „Zur Reichweite des Verbotes der Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen und zum landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsgebot“ kommt zu dem Ergebnis, dass die bundesrechtliche Aufgabenerweiterung bzw. Standardsetzung, wie sie mit der Novellierung von § 55 Abs. 2 SGB VIII vollzogen wurde, auch im Nachgang zu der bereits 2008 erfolgten konstitutiven landesrechtlichen Zuständigkeitsübertragung auf die Kommunen bei Aufrechterhaltung dieser ur-

sprünglichen Aufgabenzuweisung dem Landesgesetzgeber zuzurechnen ist. Diese Zurechenbarkeit ergibt sich gemäß den Ausführungen des Gutachtens daraus, dass hier die Untätigkeit des Landesgesetzgebers, also das Ausbleiben einer neuerlichen Aufgabenübertragung im bundesgesetzlich veränderten Zuschnitt auf die Kommunen, einem tatsächlichen Gesetzgebungsakt gleichzustellen ist.

Gestützt auf die Ergebnisse dieses Gutachtens haben die kommunalen Spitzenverbände beim zuständigen Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) Mitte 2012 die Durchführung eines Konnexitätsverfahrens nach Maßgabe des Konnexitätsausführungsgesetzes (KonnexAG NW) eingefordert. Das MFKJKS hat dies Anfang 2013 mit der Begründung abgelehnt, dass das Land bei bundesgesetzlichen Standarderhöhungen nicht unmittelbar ausgleichspflichtig sei, da das strikte Konnexitätsprinzip ein positives Handeln des Gesetzgebers erfordere.

Kommunale Verfassungsbeschwerde eingelegt

Um die entsprechende Frage einer gerichtlichen Klärung zuzuführen und auch zukünftig Anhaltspunkte für die Beurteilung vergleichbarer Konstellationen zu gewinnen, haben Mitte 2013 elf kreisfreie Städte und drei Kreise auf Anraten der Geschäftsstelle Kommunalverfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen eingelegt. Ein Urteil liegt bislang noch nicht vor.

Der Ausgang des Verfahrens wird mit großem Interesse erwartet. Schließlich wird mit dem Ausgang des Verfahrens erstmalig über eine schwierige und höchst streitige Frage des Anwendungsbereiches des KonnexAG NW entschieden, was auch für eine Vielzahl ähnlich gelagerter Fälle zukünftig Rechts- und Verhandlungssicherheit für die kommunalen Spitzenverbände und ihre Mitglieder schaffen dürfte. Da Nordrhein-Westfalen über einen hohen Kommunalisierungsgrad verfügt, sind Fälle von Aufgabenänderungen durch bundesgesetzliche Vorgaben im Vergleich zu Fällen echter Aufgabenübertragung häufiger zu erwarten.

wusst, dass spätere kostenträchtige Aufgabenänderungen im Bundesrecht über dieses „Scharnier“ zukünftig automatisch bei den Kommunen landen würden, ohne dass es eines erneuten Tätigwerdens des Gesetzgebers bedürfte.

Soll der Gesetzgeber bei späteren Aufgabenänderungen seine Hände in Unschuld waschen dürfen – nach dem Motto: „Das war mir damals nicht bekannt, deshalb muss ich dafür unter Konnexitätsgesichtspunkten nicht gerade stehen“? Die Antwort kann nur „Nein!“ lauten, schließlich ist es der Landesgesetzgeber, der mit seiner Zuständigkeitszuweisung erst die Voraussetzungen dafür schafft, dass die späteren Aufgabenänderungen und Kostenbelastungen bei den Kommunen landen. Bei der Reform des Umweltrechts wurde daher damals zugesichert, dass die neugeschaffene Generalzuständigkeit nicht zu einer Umgehung des Konnexitätsprinzips führen werde. Gleichwohl wurde bei späteren Aufgabenänderungen keine Anpassung des Kostenausgleichs vorgenommen.

Da es sich hierbei um eine Grundsatzfrage bei der Anwendung des Konnexitätsprinzips handelt, haben sich die Kommunen entschlossen, diese Fragestellungen anlässlich der Änderungen im Vormundschafts- und Betreuungsrecht nun einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung zu unterziehen (siehe Seite 46).

Evaluation des KonnexAG

Diese und weitere Fragen müssen auch bei der Evaluation des Konnexitätsausführungsgesetzes (KonnexAG) eine wichtige Rolle spielen. Entsprechend den Vorgaben der nordrhein-westfälischen Verfassung regelt das KonnexAG die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung und enthält nähere Bestimmungen über die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände.

Anlässlich der beginnenden Evaluation des Gesetzes hatten die kommunalen Spitzenverbände schon Anfang 2012 wichtige Hinweise für dessen zukünftige Gestaltung gegeben. Sie haben ein hohes Interesse daran, dass dieser Prozess nun vorangetrieben wird. Das gilt umso mehr, als die ursprüngliche Befristung des KonnexAG, die eine Überprüfung der Erfahrungen gewährleisten sollte, Ende 2012 aufgehoben wurde und damit noch keine inhaltliche Befassung des Landtags erfolgt ist.

Wichtig ist, das Konnexitätsprinzip effektiv und umgehungssicher auszugestalten. Entsprechend dem Verursacherprinzip ist beispielsweise klarzustellen, dass auch europa- oder bundesrechtlich veranlasste Aufgabenübertragungen

bzw. -änderungen, die die Kommunen kraft bestehender landesrechtlicher Zuständigkeitsregelungen treffen, abzugelten sind.

Umgehungen durch ein Ausweichen auf untergesetzliche Regelungen müssen vermieden werden. Bisher werden die Rechtsfolgen des Konnexitätsprinzips nur durch die Handlungsinstrumente des „Gesetzes“ bzw. der „Verordnung“ ausgelöst. Das treibt in der Praxis merkwürdige Blüten, indem wichtige Standards unter Verstoß gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts teilweise nur auf der Grundlage von Verwaltungsvorschriften geregelt werden.

Gerade bei komplexen und mit Unsicherheiten behafteten Kostenfolgeabschätzungen sollte außerdem die Möglichkeit geschaffen werden, Gesetzgebungsverfahren nachträglich zu evaluieren und die Ergebnisse rückwirkend in eine Kostenerstattungsregelung umzusetzen. Dies ist auf dem Boden der bisherigen Regelungen kaum rechtssicher möglich. Der im KonnexAG vorgesehene Überprüfungszeitraum sollte daher von fünf auf zwei Jahre verkürzt und eine Korrektur des Belastungsausgleichs bei erheblichen Veränderungen rückwirkend vorgenommen werden können. Das würde das Kostenfolgeabschätzungsverfahren entlasten und eine Verständigung gerade bei schwierigen und höchst strittigen Kostenposten erleichtern.

5. Inklusion im Schulbereich

Art. 24 der VN-Behindertenrechtskonvention und das 9. SchrÄG

Ein Meilenstein im Kampf der behinderten Menschen um größere Teilhabe ist die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN-Behindertenrechtskonvention), die am 26. März 2009 nach erfolgter Ratifizierung für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindlich wurde. Ihr Art. 24 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährleistung eines inklusiven Bildungssystems auf allen Ebenen.

Vier Jahre später, am 16. Oktober 2013 hat der Landtag Nordrhein-Westfalen das Erste Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz – 9. SchrÄG) verabschiedet. Das Gesetz soll erst am 1. August 2014 in Kraft treten, entfaltet aber nach den Übergangsvorschriften bereits Wirkung für das Ende 2013/Anfang 2014 laufende Aufnahmeverfahren an Grundschulen und weiterführenden Schulen zum Schuljahr 2014/2015.

Umsetzung der Schuldenbremse in NRW: Finanzielle Mindestausstattung der Kommunen absichern!

Die Umsetzung der Schuldenbremse wirft auch in Nordrhein-Westfalen ihre Schatten voraus. Die Länderhaushalte dürfen ab 2020 bei normaler Konjunkturlage keine Defizite mehr aufweisen. Bestehende strukturelle Defizite müssen bis dahin zurückgeführt werden.

Verfassungskommission befasst sich auch mit Schuldenbremse

Mitte 2013 hat der Landtag Nordrhein-Westfalen fraktionsübergreifend die Einsetzung einer sog. Verfassungskommission beschlossen. Dieses Gremium soll gemeinsame Vorschläge zur Reform der nordrhein-westfälischen Verfassung erarbeiten. Neben zahlreichen weiteren Themenbereichen – wie dem Wahlalter und der Wahlperiode, den Abgeordnetenrechten, den Elementen der direkten und repräsentativen Partizipation und vielem mehr – steht auch die Umsetzung der Schuldenbremse auf der Agenda. Die Kommissionsmitglieder werden sich dabei auch mit der Frage befassen müssen, wie eine Umgehung der Schuldenbremse durch einen Schuldenexport in kommunale Haushalte verhindert werden kann.

Kommunale Vertreter warnen seit langem, dass der mit der Schuldenbremse einhergehende Konsolidierungsdruck im Landeshaushalt nicht zu einer Verschiebung von Finanzierungs- und Konsolidierungslasten auf die Kommunen führen darf. Dafür bedarf es auch eines verbesserten verfassungsrechtlichen Schutzes der kommunalen Finanzausstattung. Die kommunalen Spitzenverbände haben sich daher wiederholt dafür eingesetzt, den Schutz der finanziellen Mindestfinanzausstattung der Kommunen im Sinne einer absoluten Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung („finanzielles Existenzminimum“) in der Verfassung zu verankern.

Bundesverwaltungsgericht bestätigt Garantie der finanziellen Mindestausstattung

Die berechtigte Forderung der Kommunen wird auch durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 31. Januar 2013 – BVerwG 8 C 1.12) untermauert. In deutlichen Worten hat das höchste Verwaltungsgericht die Mindestausstattung als „abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes“ betont.

Die Grenze des verfassungsrechtlich äußerst Hinnehmbaren, so das Gericht in seiner wegweisenden Entscheidung, sei überschritten, wenn die gemeindliche Ebene nicht nur vorübergehend in einem Haushaltsjahr, sondern strukturell unterfinanziert sei. Zwar habe der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers grundsätzlich den gleichen Rang, weshalb weder dem Land noch den Kommunen ein Vorrang für den jeweils eigenen Finanzbedarf zukomme. Der Kern der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sei aber jedenfalls dann verletzt, wenn von einer kommunalen Selbstverwaltung zwar de jure, aber jedenfalls nicht mehr de facto die Rede sein könne, weil den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften die hierzu erforderlichen finanziellen Mittel fehlten. Der „Kerngehalt“ stelle demnach die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren – das verfassungsrechtliche Minimum – dar, das einer weiteren Relativierung nicht zugänglich ist.

Ausdrücklich betont das Gericht, dass der Landesgesetzgeber eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden auch nicht mit dem Hinweis rechtfertigen kann, dass auch die Haushaltslage des Landes notleidend sei.

Folgen auch für Nordrhein-Westfalen

Die deutlichen Worte der Leipziger Richter sind sehr zu begrüßen und müssen bei den anstehenden Gesprächen um die Ausgestaltung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen Gehör finden. Sie können die in der Vergangenheit höchst unbefriedigende „Lastenkaskade“ von Verschiebungen auf das letzte Glied in der Kette, nämlich die einzelnen Städte und Gemeinden, hoffentlich endgültig durchbrechen.

Wenn sich die Kommission mit den notwendig werdenden Verfassungsänderungen zur Umsetzung der Schuldenbremse befasst, dann gehört auch dieses Thema zwingend auf die Agenda. Es gilt, Ausweichreaktionen durch einen Schuldenexport in die kommunalen Haushalte zu verhindern. Nur wenn dieses Schlupfloch geschlossen ist, können derartige Umgehungen der Schuldenbremse effizient verhindert werden. Nur mit diesen flankierungen lässt sich langfristig eine nachhaltige und generationengerechte Finanzwirtschaft des Landes sicherstellen!

Die wichtigste Regelung des 9. SchrÄG ist, dass die sonderpädagogische Förderung in den allgemeinen Schulen zur Regel werden soll. Gleichwohl sollen die Eltern weiterhin eine Förderschule für ihr Kind wählen können.

Die neuen Rechtsansprüche finden erstmalig 2014/2015 für Schüler/innen in den Klassen 1 und 5, ab 2015/2016 aufwachsend für Schüler/innen der nächsthöheren Jahrgänge Anwendung. Einerseits wird mit der Konstituierung dieses „Elternwahlrechtes“ das Parallelsystem, bestehend aus allgemeinen und aus Förderschulen, auf dem Papier bis auf weiteres festgeschrieben. Andererseits führt die gleichzeitig erfolgte Änderung der Verordnung über die Mindestgrößen von Förderschulen im Sinne der Verhinderung zu kleiner Förderschulen mittelfristig zu vielen Schließungen von Förderschulstandorten insbesondere im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen aufgrund nicht ausreichender Schülerzahlen. Schließlich ermöglicht das 9. SchrÄG den Schulträgern die Bildung von Schwerpunkt-schulen mit den Förderschwerpunkten Lernen, emotionale und soziale Entwicklung, Sprache und mindestens einem weiteren Förderschwerpunkt.

Konnexitätsrelevanz des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes

Der Verabschiedung des 9. SchrÄG ist eine intensive schulpolitische Debatte vorausgegangen. Dabei gab es aus breiten Kreisen massive Kritik an dem Gesetz. Hauptkritikpunkte waren und sind mangelnde Qualitätsstandards, das Fehlen von verbindlichen Vorgaben zum Ausbau der Inklusion an den nordrhein-westfälischen Schulen sowie die unzureichende Finanzierung der Inklusion. Es wird bezweifelt, dass die Neuregelung eine den Vorgaben der VN-Behindertenkonvention entsprechende Umsetzung der Inklusion an den Schulen darstelle.

Hauptstreitpunkt speziell zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung war von Anbeginn die Frage der Konnexitätsrelevanz der Umsetzung der Inklusion. In der jahrelang – bereits im Vorfeld der Gesetzgebung – ausgetragenen Auseinandersetzung vertraten beide Seiten diametral entgegengesetzte Standpunkte:

- Das Land bestritt die Konnexitätsrelevanz der Inklusion vor allem mit dem Argument, dass es sich dabei nicht um eine neue oder wesentlich veränderte Aufgabe handele und dass das 9. SchrÄG für die Kommunen keine konnexitätsrelevanten Vorgaben enthielte, die bei diesen zu re-

levanten Mehrausgaben führten. Gleichwohl und damit im Widerspruch zu dieser die Konnexität dem Grunde nach ablehnenden Haltung hat die Landesregierung ein Konnexitätsverfahren nach dem Konnexitätsausführungsgesetz eingeleitet, das aber zu keinerlei einvernehmlichen Ergebnissen führte.

- Die kommunalen Spitzenverbände hingegen vertraten, gestützt auf zwei eingeholte Gutachten zur rechtlichen Bewertung der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich (Prof. Höfling) sowie zu den möglichen kommunalen Folgekosten der Umsetzung der Inklusion (Prof. Weishaupt/Prof. Schneider/Dr. Schwarz u. a.), die Auffassung, dass es sich bei der Inklusion sowohl qualitativ wie auch quantitativ um eine neue oder mindestens erweiterte Aufgabe handele. Das Gutachten zu den Kostenauswirkungen der Inklusion weise nach, dass selbst bei konservativer Schätzung allein in den beiden Beispielkommunen (kreisfreie Stadt Essen, Kreis Borken) des Gutachtens von Prof. Weishaupt/Prof. Schneider/Dr. Schwarz u. a. die sog. Bagatellgrenze der Konnexität (4,5 Millionen Euro) um ein Vielfaches überschritten sei. Daher sei der Konnexitätsfall gegeben, und es bestehe seitens des Landes eine Pflicht zum Ausgleich der Mehrkosten.

Verfahrensvereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden

Nachdem die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens angekündigt hatten, dass im Falle einer unveränderten Verabschiedung des Gesetzes Mitgliedsstädte Verfassungsklage vor dem Landesverfassungsgericht erheben würden, hat es seitens der regierungstragenden Landtagsfraktionen eine Initiative mit dem Ziel einer außergerichtlichen Einigung gegeben.

Quasi in der letzten Minute des Gesetzgebungsverfahrens wurde per Änderungsantrag der regierungstragenden Fraktionen eine Ergänzung des Entwurfes des 9. SchrÄG (Art. 4 neu) dergestalt vorgenommen, dass das Inkrafttreten des Gesetzes um ein Jahr verschoben wurde. Ferner wurde vorgesehen, dass das Schulministerium im Rahmen einer gesonderten, unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu erstellenden Untersuchung, ermitteln solle, ob und gegebenenfalls welche finanziellen Auswirkungen für die Kommunen im Rahmen ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Veränderung des regionalen Schulangebotes entstünden. Außerdem wurde die Landesregierung vorsorglich bereits durch das 9. SchrÄG ermächtigt, eine Kostenausgleichsregelung im Verordnungswege zu

schaffen, sofern die Voraussetzungen der §§ 1,2 KonnexAG vorliegen.

Flankierend wurde außerdem eine Vereinbarung zwischen der Landesregierung, den Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossen. Darin verständigten sich die Beteiligten, in nachgelagerten Konsensgesprächen den Versuch einer einvernehmlichen abschließenden Klärung der Konnexitätsfrage zu unternehmen. Obwohl beide Seiten in dieser Verfahrensvereinbarung an ihren bisherigen Rechtsansichten zur Konnexitätsrelevanz des 9. SchrÄG festhalten, schloss diese Vereinbarung die Möglichkeit der formellen Anerkennung der Konnexität vonseiten des Landes ausdrücklich ein. Der Auftrag der zu bildenden Arbeitsgruppe wurde bis spätestens zum 31. Januar 2014 und damit zeitlich eng begrenzt. Damit sollte sichergestellt werden, dass eine zeitnahe Klärung der Frage erfolgt, ob eine Einigung über die Höhe der zu erwartenden Mehrkosten bei der Inklusion zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden erreicht werden kann oder nicht. Diese zeitliche Begrenzung ist auch in die Gesetzesbegründung für den vorgesehenen Art. 4 § 3 (neu) aufgenommen worden.

Für die kommunalen Spitzenverbände war dabei handlungsleitend, dass einerseits die kommunalen Rechte mit Blick auf eine mögliche gerichtliche Auseinandersetzung vor dem Landesverfassungsgericht gewahrt und die Option einer Klage der Mitgliedsstädte als Ultima Ratio aufrecht erhalten werden sollte. Andererseits sollten alle gegebenen Möglichkeiten zu einer außergerichtlichen Einigung unter der Bedingung der Wahrung kommunaler Rechte genutzt werden.

Ergebnisse der Arbeitsgruppe – Kostengutachten von Prof. Dr. Klaus Klemm

In der daraufhin eingesetzten Arbeitsgruppe waren die Staatskanzlei, das Schulministerium, das Innenministerium, Vertreter der Regierungsfractionen sowie die kommunalen Spitzenverbände vertreten. Zu Beginn dieser Gespräche wurde als Gutachter für ein weiteres Gutachten zu den kommunalen Folgekosten der Inklusion (neben dem von den kommunalen Spitzenverbänden bereits eingeholten Gutachten von Prof. Weishaupt/Prof. Schneider/Dr. Schwarz u. a.) der Essener Bildungsforscher Prof. Dr. Klaus Klemm ausgewählt, der bereits in der Vergangenheit den Inklusionsprozess in NRW untersucht und ein Gutachten zu dessen Konsequenzen bei der Lehrerversorgung für das Land erstellt hatte.

Nach der dem Verhandlungsprozess zugrunde liegenden Verfahrensvereinbarung sollte dieses

neue Gutachten als zusätzliche Erkenntnisquelle für eine gemeinsame erste Kostenschätzung verstanden werden, nicht aber als alleinige fachliche Basis für alle weiteren Gespräche. Juristische Aussagen zur Konnexitätsrelevanz wurden ausdrücklich nicht zum Gegenstand des Gutachtenauftrags gemacht.

In dem Gutachten wurden beispielhaft zwei Gebietskörperschaften, die kreisfreie Stadt Krefeld sowie der Kreis Minden-Lübbecke, hinsichtlich der Kostenentwicklung untersucht. Für den betrachteten Zeitraum 2014/15 – 2016/17 prognostiziert Prof. Klemm die bei Umsetzung der Inklusion zu erwartenden Ausgaben in den beiden Beispielkommunen und stellt fest, dass die Umsetzung des 9. SchrÄG Kostenfolgen für die Kommunen auslöse, die ein Vielfaches oberhalb der sog. Bagatellgrenze liegen. Damit kommt nach dem o.a. Gutachten der kommunalen Spitzenverbände auch dieses Gutachten zu dem Ergebnis, dass die konnexitätsrelevante Kostenschwelle deutlich überschritten wird. Die so exemplarisch für zwei unterschiedliche Regionen ermittelten inklusionsbedingten Bildungsausgaben während der Jahre 2014/15 bis 2016/17 lassen sich zwar nicht ohne weiteres auf das Land hochrechnen. Gleichwohl hat Prof. Klemm auf der Basis der Zusatzausgaben je zusätzlich inklusiv unterrichtetes Kind eine vorsichtige Abschätzung der zusätzlichen Ausgaben in NRW unternommen, um – so der Gutachter – „eine Vorstellung von den während der betrachteten drei Jahre auf die Schulträger zukommenden inklusionsbedingten Bildungsausgaben zu gewinnen“.

Bei der Bildung eines Mittelwertes aus beiden Regionen kommt Prof. Klemm anhand der zugrunde gelegten Inklusionsanteile in den kommenden drei Jahren zu einem landesweiten Kostenvolumen von 76 Millionen Euro im investiven Bereich („Korb I“) und 37,5 Millionen Euro im Bereich der Kosten des nichtlehrenden Personals (Sozialarbeiter, Schulpsychologen und Integrationshelfer – „Korb II“). Prof. Schneider/Dr. Schwarz haben im Nachgang auf Wunsch der kommunalen Spitzenverbände ebenfalls pro-Kopf-Beträge errechnet. Dabei ist die Vergleichbarkeit jedoch nur eingeschränkt gegeben, vor allem weil sich die Untersuchung auf einen anderen, längeren Referenzzeitraum erstreckt. Als gemitteltes Ergebnis kommen Prof. Schneider/Dr. Schwarz auf jährlich pro-Kopf-Kosten von 5300 Euro gegenüber dem jährlichen Durchschnittswert von 2533 Euro bei Prof. Klemm. Der Mittelwert dieser beiden Ergebnisse liegt somit gerundet bei ca. 3900 Euro, mithin ca. 30 % höher als die von Prof. Klemm ermittelten durchschnittlichen Kosten je inklusiv geschultem Kind.

Aktueller Stand

Seit der Vorlage des Gutachtens am 31. Januar 2014 hat es intensive Gespräche und zahlreiche Verhandlungsrunden zwischen der Landesseite und den kommunalen Spitzenverbänden gegeben. Dabei hat die Landesseite die Anerkennung der Konnexität für den „Topf I“ (investive Kosten) in Verbindung mit einer finanziellen Ausstattung in Höhe von 25 Millionen Euro p.a. für fünf Jahre, insgesamt 125 Millionen Euro, sowie eine Revision angeboten. Kein Konsens konnte zunächst für „Topf II“, der vor allem die laufenden Kosten des nicht-lehrenden Personals für die Inklusion umfasst, erzielt werden. Die Landesseite war nur bereit, diesen Topf mit 10 Millionen Euro p.a. auf Dauer auszustatten und wollte keine belastbare Überprüfung/Revision dieser Summe verabreden. Außerdem sollte die kommunale Seite insoweit eine fehlende Konnexitätsrelevanz anerkennen.

Der Vorstand des Städtetages hat sich am 19. Februar 2014 ausgiebig mit der Position des Landes auseinandergesetzt und festgestellt, dass der landesseitig übersandte Entwurf einer Vereinbarung keine akzeptable Grundlage einer Einigung für die Umsetzung der Inklusion an den Schulen darstelle, da dieser insbesondere den Verzicht auf die Konnexität beim „Topf II“ sowie eine unzureichende Dotierung unter Verzicht auf eine Revision im Bereich der inklusionsbedingten Personalkosten (u.a. Integrationshilfe) vorsehe. Er hat sich aber für ein abschließendes Gespräch mit der Landesseite, insbesondere zur Ausgestaltung von „Topf II“, ausgesprochen.

In diesem abschließenden Gespräch zwischen dem Land und dem Städtetag hat das Land wie bereits im Vorfeld hinsichtlich des „Topfes I“ die Konnexitätsrelevanz anerkannt und hat ab dem Jahr 2014/2015 eine pauschalierte Zahlung an die Kommunen in Höhe von 25 Millionen Euro jährlich zugesagt. Dieser Betrag soll nach fünf Jahren überprüft werden, um eine Nachsteuerung für die folgenden Jahre zu ermöglichen. Außerdem wurde die bisher vom Land erstrebte Aussage, dass für den Bereich der Personalkosten keine Konnexitätsrelevanz bestehe, aus der Vereinbarung gestrichen. Zudem hat das Land erklärt, die systemische Unterstützung der Schulen durch nicht-lehrendes Personal in Höhe von 10 Millionen Euro pro Jahr finanziell zu dotieren. Klargestellt wurde, dass diese Inklusionspauschale nicht der Finanzierung etwaiger Individualansprüche gegen den Träger der örtlichen Jugend- und Sozialhilfe diene (d. h. ein lerngruppenbezogener Personaleinsatz). Diese Inklusionspauschale soll ab dem Haushaltsjahr 2015 als gesetzlich abgesicherte zusätzliche

Leistung erfolgen. Ferner wurde eine Überprüfung der Aufwendungen für die Integrationshilfe an Schulen verabredet. Diese Aufwendungen sollen von den Beteiligten in einem gemeinsam zu verabredenden Verfahren über einen Zeitraum von fünf Jahren (ab Beschlussfassung zum 9. SchrÄG) erstmals bis zum 1. Juni 2015 untersucht werden. Sofern sich dabei ergeben sollte, dass sich die Aufwendungen für die Integrationshilfe an Schulen des Gemeinsamen Lernens im Vergleich zu den Aufwendungen an Förderschulen überproportional entwickeln, soll bei der Inklusionspauschale landesseitig nachgesteuert werden. Die Vereinbarung soll gegenstandslos werden, wenn eine gerichtliche Klärung ein abweichendes Ergebnis bringen sollte.

Sollten sich der Landkreistag NRW sowie der Städte- und Gemeindebund NRW dieser Vereinbarung anschließen können, könnte es insoweit zu der beschriebenen einvernehmlichen Verständigung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden kommen.

Abschließend

Die nordrhein-westfälischen Kommunen haben von Anfang an die Umsetzung der Inklusion begrüßt und unterstützt. Sie setzen sich für eine qualitätsorientierte und gehaltvolle Inklusion ein. Kinder und Jugendliche dürfen daher im Rahmen von inklusivem Lernen nicht schlechter gefördert werden als bislang in den Förderschulen. Da die Kommunen die finanziellen Herausforderungen alleine nicht bewältigen können, droht die Inklusion im Falle einer mangelnden Ressourcenhinterlegung in vielen Bereichen zu scheitern. Die Qualität der inklusiven Beschulung der Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen würde dann von den sehr heterogenen finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Kommune abhängen. Dies würde weder dem verfassungsrechtlich gebotenen Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Chancengerechtigkeit für alle Kinder und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen, noch der herausragenden Bedeutung des gemeinsamen menschenrechtlich fundierten Anliegens gerecht werden. Ob es zu der beschriebenen einvernehmlichen Verständigung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden kommen wird, bleibt abzuwarten.

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: Uwe Schippmann (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 – 22 kreisfreie und 17 kreisangehörige – mit neun Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. Der kommunale Spitzenverband repräsentiert damit knapp die Hälfte der Bevölkerung des Landes.
- Der Städtetag Nordrhein-Westfalen vertritt die im Grundgesetz und der Nordrhein-Westfälischen Verfassung garantierte kommunale Selbstverwaltung. Er nimmt aktiv die Interessen der Städte gegenüber dem Landtag, der Landesregierung und zahlreichen Organisationen wahr.
- Der Städtetag Nordrhein-Westfalen berät seine Mitgliedsstädte und informiert sie über alle kommunal bedeutsamen Vorgänge und Entwicklungen.
- Der Städtetag Nordrhein-Westfalen stellt den Erfahrungsaustausch zwischen seinen Mitgliedern her und fördert ihn in zahlreichen Gremien.