



Informationen für Rat und Verwaltung

Heft 6 · 11. Juli 2014

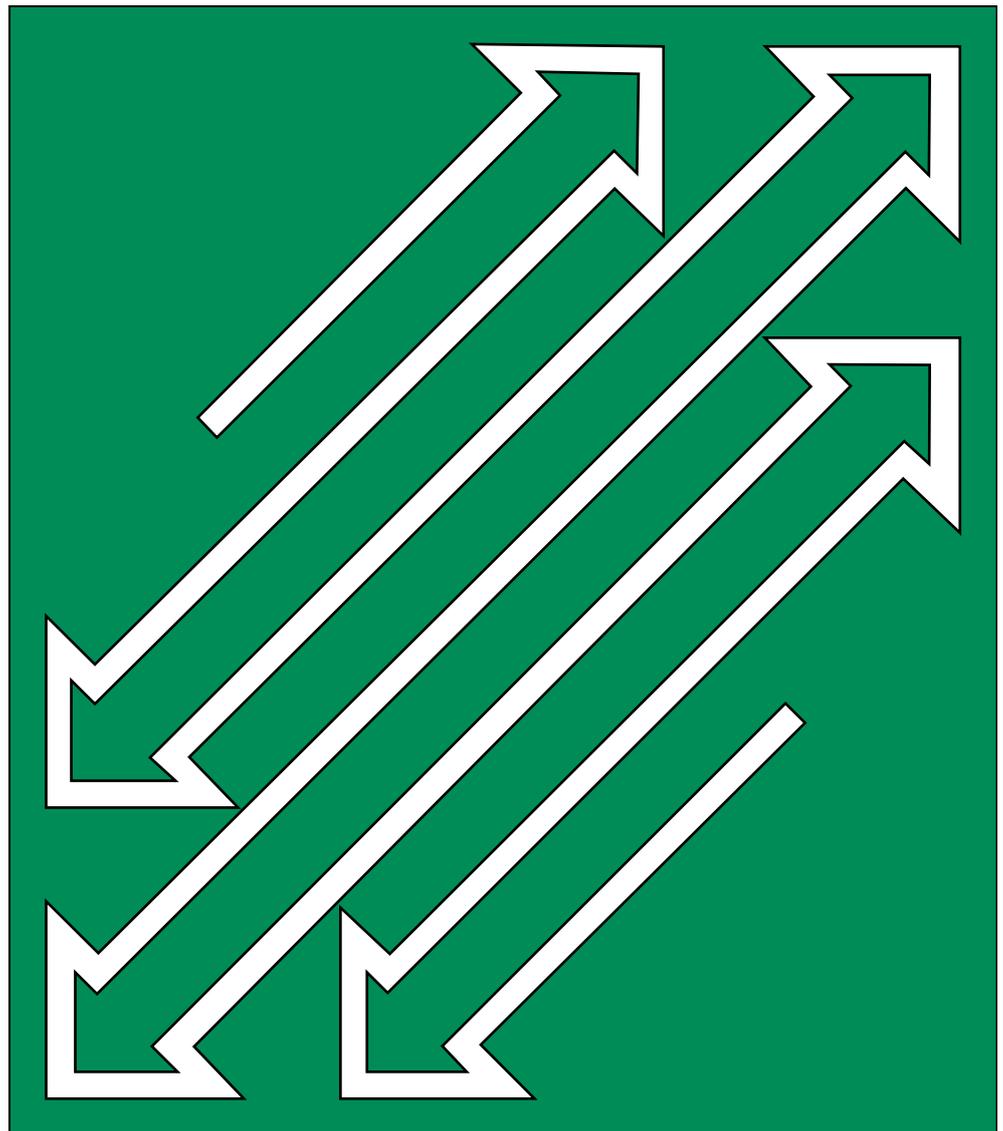
Das Kulturfördergesetz NRW – ein Novum

**Serviceorientiert und kundenfreundlich –
Stadt Düren wird „Modellkommune E-Government“**

**Städtetag NRW hilft bei kommunaler Wirtschaftsförderung
in Cape Coast (Ghana)**

**Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes
und weiterer Gesetze – Stellungnahme der
Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände**

**Rechtsprechung in NRW:
Verfassungskonforme Bemessung der
Finanzausgleichsmasse durch GFG 2011**



Erwartungen und Forderungen des Deutschen Städtetages an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung

Band 100. 2013. 60 Seiten.

Mindestfinanzausstattung statt Nothaushalt

Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2013 des Deutschen Städtetages. Band 99. 2013. 27 Seiten.

Europa stärken – für seine Bürgerinnen und Bürger, für seine Städte
Dokumentation der 37. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in Frankfurt am Main. Band 98. 2013. 108 Seiten.

Stabile Stadtfinanzen – nur mit Bund und Ländern
Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2012 des Deutschen Städtetages. Band 97. 2012. 22 Seiten.

Medienkommunikation in Krisensituationen. Handlungsfähig bleiben im Chaos – ein Leitfad
Band 96. 2012. 22 Seiten.

Erstklassiger Service – zufriedene Kunden
Dienstleistungsangebote in der modernen Stadtverwaltung. Von Erko Grömig (Hrsg.). 2012. 165 Seiten.

Kommunales Zins- und Schuldenmanagement – Überarbeitete Musterdienstanweisungen, landesrechtliche Regelungen und Praxisbeispiele
Von Dr. Birgit Frischmuth (Hrsg.). 2011. 260 Seiten.

Zusammenhalt und Zukunft – nur mit starken Städten!
Dokumentation der 36. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in Stuttgart. Band 95. 2011. 110 Seiten.

Die Gewerbesteuer – eine gute Gemeindesteuer
Fakten und Analysen. Band 94. 2010. 32 Seiten.

Sozialleistungen der Städte in Not
Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben. Band 93. 2010. 32 Seiten.

Städtisches Handeln in Zeiten der Krise
Dokumentation der 35. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in Bochum. Band 92. 2009. 158 Seiten.

Städte schaffen Integration – Stadtpolitik in Zeiten der Globalisierung
Dokumentation der 34. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in München. Band 90. 2008. 152 Seiten.

Die Nutzungsordnung des öffentlichen Raumes
Zur Auflösung von Straßennutzungskonflikten durch den Aufenthalt sozialer Randgruppen im Stadtbereich. Von Maya Baußmann. Band 88. 2007. 246 Seiten.

100 Jahre Deutscher Städtetag: Die Zukunft liegt in den Städten
Dokumentation der 33. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in Berlin. Band 87. 2005. 196 Seiten.

Städte sind Zukunft
Dokumentation der 32. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in Mannheim. Band 86. 2003. 198 Seiten.

Die Zukunft unserer Städte gestalten – Chancen aus Krisen
Von Utz I. Küpper, Dietrich Henckel, Erwin Rothgang und Folkert Kiepe (Hg.). Band 85. 2003. 258 Seiten.

Städtefeindlichkeit in der deutschen Geschichte
Von Dr. Bruno Weinberger, Band 84. 2003. 176 Seiten.

Denkmalpflege in den Städten – Stadtbaukunst, Stadtökologie, Stadtentwicklung
Von Dr. Helmut Lange (Hrsg.), Band 83. 2003. 340 Seiten.

Der Rechtsschutz der Gemeinden gegen fachaufsichtliche Weisungen
Von Bernhard Joachim Scholz. Band 82. 2002. 188 Seiten.

Fachplanung im Sozialstaat
Durchsetzungskraft fachplanerischer Vorhaben am Beispiel des kommunalen Personennahverkehrs. Band 80. 2000. 230 Seiten.

Vernetzte PR – städtische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Internet
Von Dirk Furchert. Band 79. 2000. 412 Seiten.

Die Bodenwertsteuer
– eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer. Band 78. 2000. 266 Seiten.

Stadtkonzeption live
Erfahrungsberichte aus neun Städten. Band 76. 1999. 132 Seiten.

Kultur in der Stadt
Empfehlungen, Hinweise und Arbeitshilfen des Deutschen Städtetages 1987 bis 1998. Band 75. 1998. 156 Seiten.

Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union
Von Dr. Thomas Schäfer. Band 74. 1998. 412 Seiten.

Die kleinen kommunalen Steuern
Von Kay-Uwe Rhein. Band 72. 1997. 240 Seiten.

Gelebte Demokratie – Festschrift für Manfred Rommel
Band 71. 1997. 404 Seiten.

Konfliktmanagement in der kommunalen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Von Dirk Furchert. Band 70. 1996. 184 Seiten.

Städte in Not
Dokumentation der außerordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in Bonn. Band 67. 1993. 64 Seiten.

Bauland durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen
Von Dr. Franz-Josef Lemmen. Band 66. 1993. 292 Seiten.

Kommunale Baugestaltungssatzungen – rechtliche Bedeutung und praktischer Einsatz
Von Dr. Martin Klein. Band 64. 1992. 340 Seiten.

Die Einführung und Erhebung neuer Steuern aufgrund des kommunalen Steuererfindungsrechts
Von Helmut Mohl. Band 63. 1992. 220 Seiten.

Städte und Altlastenhaftung
Von Dr. Ralf Leinemann. Band 61. 1991. 178 Seiten.

Die Konzessionsabgaben der Gemeinden als Lenkungs- und Finanzierungsinstrument
Von Christian Kastrop. Band 60. 1991. 200 Seiten.

Aufsätze und Berichte:	Das Kulturförderungsgesetzes NRW – ein Novum	3
	Serviceorientiert und kundenfreundlich – Stadt Düren wird „Modellkommune E-Government“	7
	Städtetag NRW hilft bei kommunaler Wirtschaftsförderung in Cape Coast (Ghana)	9
	Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes und weiterer Gesetze – Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände	11
 Mitteilungen:		
Aus dem Landesverband	46/2014 NRW-Städte fordern Sofort- und Notprogramm für kommunale Verkehrswege – Sanierungsstau bei Brücken reduzieren	20
	47/2014 Städtetag NRW dankt Norbert Bude für außerordentliches Engagement für Städte „Sehr vertrauensvolle und erfolgreiche Zusammenarbeit“	21
	48/2014 NRW-Städten fehlt Spielraum für Investitionen – Hilfen bei Sozialleistungen zwingend Städtetag NRW veröffentlicht Gemeindefinanzbericht 2014 . . .	21
Finanzen	49/2014 Kommunales Finanzmanagement: Meldepflichten nach der europäischen Derivateverordnung. . .	22
	50/2014 Sparkassen: Zulässige Anzahl von Mandaten	24
Frauen und Gleichstellung	51/2014 Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen	26
Gesundheit und Sport	52/2014 Sport in der Stadt – sozial, umweltfreundlich und nachhaltig . .	26
Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen	53/2014 Werkstattgespräch zum Wohnungsaufsichtsgesetz am 25. September 2014 in Düsseldorf	26
Umwelt und Wirtschaft	54/2014 Bewerbung zum Deutschen Nachhaltigkeitspreis 2014	26
Personal und Organisation	55/2014 Organ- und Gewebespende: Ausgabe Spendeausweise und Infomaterial	27
	56/2014 15. ÖV-Symposium; E-Government in Nordrhein-Westfalen – strategisch voran!	27
	57/2014 Armutszuwanderung aus osteuropäischen Staaten: aktualisierter Leitfaden der EU.	28
Rechtsprechung in NRW:	Verfassungskonforme Bemessung der Finanzausgleichsmasse durch GFG 2011	29
 NRW-Kaleidoskop		

Das Kulturfördergesetz NRW – ein Novum

Genese und Beratungsstand

Von Raimund Bartella, Hauptreferent Städtetag Nordrhein-Westfalen

Das Ministerium für Frauen, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (MFKJKS NRW) hat im Mai 2014 den seit längerem angekündigten Entwurf eines Kulturfördergesetzes für das Land NRW (KFG) erarbeitet und den kommunalen Spitzenverbänden zur Stellungnahme zugeleitet. Der Gesetzentwurf nebst Begründung sowie der Entwurf der Richtlinie zur Kulturförderung sind auf der Internetseite des Landtages NRW unter der Rubrik aktuelle Gesetzgebungsverfahren einsehbar.

I. Was wir wollten – Ausgangslage

Das MFKJKS NRW hat bereits im April 2013 Eckpunkte für ein KFG nach Beschlussfassung durch das Kabinett veröffentlicht. Im Zuge der Vorbereitungen für ein KFG hat das MFKJKS NRW 2012 Prof. Dr. Johannes Hellermann mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens beauftragt. Hintergrund für diese gutachterliche Stellungnahme war ein Beschluss des Vorstandes des Städtetages NRW vom 29. September 2010, in dem die Landesregierung aufgefordert worden ist: „Bei der Prüfung einer gesetzlichen Regelung zur kulturellen Bildung sollte ein allgemeines Fördergesetz für kulturelle Bildung, nicht aber spezielle Fachgesetze für einzelne Kulturfachbereiche in Erwägung gezogen werden. Die Finanzierung darf nicht aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz erfolgen und muss auch eine Teilnahme von Kommunen mit prekärer Haushaltssituation ermöglichen.“

Der Gutachter sollte prüfen, ob „entweder – in Abstimmung mit der kommunalen Finanzaufsicht –, trotz bisheriger „Freiwilligkeit“ der Kulturaufgaben, auch für Kommunen in finanziell schwieriger Situation ein Grenzwert für die Kulturförderung gesichert werden kann, oder ob die kommunale Kulturförderung auf der Grundlage des Artikels 18 Abs. 1 der Landesverfassung zu einer rechtlich verbindlichen Pflichtaufgabe ausgestaltet werden muss.

Im Ergebnis kommt Hellermann zu dem Schluss, dass eine Ableitung einer kommunalen Pflicht-

aufgabe der Kulturförderung und Kulturarbeit aus verfassungsrechtlichen und einfach-rechtlichen Gründen abzulehnen ist. Sollte der Gesetzgeber dennoch eine Regelung kommunaler Kulturarbeit vorsehen und anstreben, sie nicht konnexitätsrelevant zu gestalten, so müsste sie im Rahmen einer allgemeinen gesetzlichen Verpflichtung der Kommunen zur örtlichen Kulturarbeit rechtlich so gut wie inhaltsleer bleiben, wenn sie verfassungsgemäß sein sollte. Damit fand die Diskussion um eine wie auch immer deklarierte „Pflichtaufgabe Kultur“ ihr Ende. Bezüglich der haushaltsrechtlichen Aussagen des Gutachtens kann wie folgt zusammengefasst werden: Zwar konstatiert der Gutachter einen hinreichenden kommunalen Spielraum zur Fortführung bereits etablierter nicht pflichtiger Aufgabenwahrnehmung im Nothaushaltsrecht auch in der kommunalen Kulturarbeit. Er stellt aber auch fest, dass die Aufnahme neuer (kultureller) Aktivitäten außerhalb der pflichtigen Aufgabenwahrnehmung so gut wie ausgeschlossen sei. Der Gutachter schlägt vor, eine allgemein formulierte haushaltsrechtliche Regelung im Sinne einer Ergänzung des § 76 GO NRW aufzunehmen, die eine angemessene Berücksichtigung nicht pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben vorsieht. Dieser Vorschlag wurde jedoch nach der Ressortabstimmung seitens des Landes nicht aufgegriffen.

Die Landesregierung hat weiterhin bereits frühzeitig zu erkennen gegeben, dass dieses „Kulturfördergesetz“ lediglich einen Rahmen für die Kulturförderung des Landes in NRW darstellen soll. Es war nicht beabsichtigt, Förderprogramme und Maßnahmen zu benennen, die konkrete Leistungspflichten für die Kommunen auslösen und zu finanziellen Ausgleichsansprüchen gegenüber dem Land führen könnten (keine Konnexitätsrelevanz). Auch sollten aus dem Gesetz keine direkten Ansprüche von Bürgerinnen und Bürgern für bestimmte Kulturangebote ableitbar sein.

Nach Beratungen der Eckpunkte im Kulturausschuss und einer eingesetzten ad-hoc-Arbeitsgruppe sowie kurzfristiger Befassung des Vor-

standes des StNRW mit dem Referentenentwurf hat die Geschäftsstelle eine Stellungnahme erstellt, die dem Ministerium vor einer erneuten Befassung des Kabinetts zugeleitet wurde. Für Mitglieder ist sie im Extranet unter extranet.staedtetag-nrw.de/stnrw/extra/bildung/000977/ abrufbar.

II. Was wir bekommen haben und was nicht – Allgemeine Einschätzung des Gesetzesentwurfes

Kulturelles Leben zu ermöglichen und zu fördern, ist nach der Zielsetzung des Kulturförderungsgesetzes NRW Aufgabe des Landes und der Städte und Gemeinden als Bestandteil öffentlicher Daseinsvorsorge. Für die Städte ist sie Teil der sogenannten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben.

Der Städtetag NRW unterstützt diese Zielsetzung des Gesetzesentwurfes, einen verbindlichen Rahmen und eine Grundlage für die zukünftige Kulturförderung des Landes zu schaffen. Mit einem Kulturfördergesetz kann ein wirksamer Beitrag zur Stabilisierung und Systematisierung der Kulturlandschaft in NRW geleistet werden.

Aus dem Gesetzesentwurf einschließlich der Begründung wird deutlich, dass die Landesregierung mit diesem Paket einen Schritt zur Weiterentwicklung von Kunst und Kultur in NRW, aber auch der Landeskulturpolitik in Zusammenarbeit mit den Städten gehen will. Der Städtetag NRW erkennt darin eine Gratwanderung, die der Gesetzgeber zu vollziehen hat: Es geht darum, den Eigenwert von Kunst und künstlerischen Tätigkeiten zu sichern, gleichzeitig die freie Entfaltung der Persönlichkeit der Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen, einen hohen Grad an Anwendungsorientierung zu erreichen, zur Stabilisierung der Kulturfinanzierung auf allen Ebenen in NRW beizutragen und im positiven Sinne Kulturpolitik landesseitig zu gestalten, ohne in den Entscheidungsspielraum der Gemeinden und Gemeindeverbände einzugreifen –, weiterhin aber Kooperationen und andere neue Organisationsformen zu unterstützen.

Zusammenfassend ist das gelungen, auch wenn das eigentliche Ziel der Gesetzesinitiative nicht erreicht wird. Es darf daran erinnert werden, dass sich ab 2006 eine ganze Reihe von Städten, die mit genehmigten Haushaltssicherungskonzepten bzw. im Nothaushalt wirtschafteten, nicht an zentralen Projekten und Maßnahmen der Landesregierung im Bereich der kulturellen Bildung in sinnvollem Umfang beteiligen durften, weil ein Haushaltsausgleich nicht dargestellt werden

konnte. Die Städte konnten ihren Eigenanteil nicht aufbringen. Der Städtetag hatte deshalb gefordert, unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen Lösungen zu finden. Ein Mindestmaß an Kulturförderung sollte immer erhalten bleiben können. Hier sind nur begrenzt Lösungsmöglichkeiten durch die Regelung des § 30 E-KFG erkennbar.

Zusätzliche finanzielle Förderungen des Landes im Kulturbereich, die gerade auch den notleidenden Kommunen zugute kämen, sieht der Gesetzesentwurf nicht vor. Mit Blick auf die Glaubwürdigkeit der Initiative sollte das Land zumindest schrittweise seinen Anteil an der Kulturförderung in NRW deutlich erhöhen. Die Finanzierungsquoten vergleichbarer Länder wie Bayern oder Baden-Württemberg erreichen schlicht das Doppelte wie in NRW. Der Städtetag wird sich umso mehr dafür einsetzen, die allgemeine Finanzausstattung der Kommunen durch das Land mittel- und langfristig erheblich zu verbessern, insbesondere die unserer Mitgliedschaft, der großen Städte. Denn dann entstehen auch Spielräume, eine angemessene städtische Kulturfinanzierung zu realisieren.

III. Worin das Neue im KFG NRW besteht

Allgemeine Bestimmungen: bereits hier die kommunale Selbstverwaltung achten

Die §§ 1 und 2 regeln den Geltungsbereich sowie die Kulturförderung als Aufgabe von Land und Kommunen. Das KFG richtet sich in erster Linie an das Land. Es regelt umfassend die Handlungsfelder und Verfahrensweisen der Landeskulturförderung. Anknüpfungspunkt ist Art. 18 Abs. 1 der Landesverfassung, in dem aber auch die Gemeinden und Gemeindeverbände in die Pflicht genommen werden, in Nordrhein-Westfalen Kunst und Kultur zu pflegen und zu fördern.

Das Gesetz soll die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen wahren. Es soll also nicht in die Entscheidungsfreiheit der Städte und Gemeinden im Kulturbereich eingreifen.

Alle Regelungen, die diesen Zielstellungen zuwiderlaufen, haben wir in unserer Stellungnahme kritisiert. Zwar erkennen wir die Verpflichtung der Gemeinden und Gemeindeverbände an, zur Erfüllung des Staatsziels Kultur nach Art. 18 Abs. 1 Landesverfassung beizutragen, doch darf dies nur im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie stattfinden. Insoweit haben wir kritisiert, dass die Vorlage der Landesregierung in § 1 Abs. 2 i.V.m. § 2 Abs. 3 Satz 3 die Kommunen in die Pflicht nimmt, „Ziele, Schwerpunkte und Grund-

sätze der Kulturförderung“, so wie sie in Teil 2 des Gesetzentwurfes geregelt werden sollen, zu berücksichtigen. Die Kommunen sind vielmehr frei über ihre eigenen Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze in der Kulturarbeit und in der Kulturförderung eigenständig zu entscheiden.

Wir haben weiterhin kritisiert, dass es keine klare Zuweisung des Geltungsbereichs dieses Gesetzes gibt, was freiwillige Aufgaben in Kulturbereichen betrifft, die bereits gesetzlich geregelt sind. Das betrifft beispielsweise den Denkmalschutz und die Denkmalpflege, das Archivwesen und die Weiterbildung. Zur Denkmalpflege: Soweit das Denkmalschutzgesetz NRW sonderordnungsrechtliche Verfahren als pflichtige Aufgabe regelt und den Gemeinden die Zuständigkeit übertragen wird, wäre ein Umfassen dieser speziellen Aufgabe im KFG NRW abwegig. Soweit sich aber die Aufgaben des Denkmalschutzes in die der Denkmalpflege wandeln und somit freiwilligen Charakter erhalten, ist zu klären, ob solche Aufgaben vom KFG NRW umfasst sind. Die Klarstellung sollte so gefasst werden, dass sie zwar die Ressortzuständigkeit für diese Bereiche auf Landesebene respektiert, andererseits aber klarstellt, dass z. B. sowohl Archivaufgaben als auch Denkmalaufgaben Kulturaufgaben sind, mit der Folge, dass Landesförderungen auf Grundlage des KFG auch in diesen Bereichen möglich werden. Denn die Zuständigkeit eines bestimmten Ressorts für die Ausführung des KFG NRW ist ansonsten nicht festgelegt worden, was der Zielsetzung des Gesetzentwurfes entspricht. Art. 18 Abs. 1 LV adressiert die gesamte Landesregierung und nicht nur das MFKJKS. Das begrüßen wir ausdrücklich, mussten wir doch noch jüngst die Erfahrung machen, dass der Bauminister Denkmalfördermittel dramatisch zurückgefahren hat und sich für die kulturpolitischen Folgen nur begrenzt zuständig fühlte. Der interessierte Beobachter konnte den Eindruck gewinnen, dass es hier um optimale Verwendung von Budgetmitteln für Baustoffe ging und nicht um Kulturgüterschutz.

Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze des Landes: Keine kommunale Angelegenheit

Im Teil II des Gesetzes (§§ 3 bis 5) werden Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze der Kulturförderung (des Landes) festgelegt. In unserer Stellungnahme haben wir zu diesen Regelungen keine Stellung bezogen, weil sie sich unseres Erachtens zunächst ausschließlich an das Land richten. Es kann aber festgestellt werden, dass sowohl die Ziele als auch die Schwerpunkte und auch Grundsätze der Kulturförderpolitik in

wesentlichen Zügen der derzeitigen kulturpolitischen Praxis der Städte folgen.

Handlungsfelder der Kulturförderung: wir sind uns im Ziel einig, der Weg ist zum Teil noch holprig

In den §§ 6 bis 17 werden die Handlungsfelder der Landeskulturförderung festgelegt. Zu begrüßen ist dabei, dass das Land einen Begriff der kulturellen Infrastruktur zugrunde legt, die auch im Wesentlichen der städtischen Sichtweise entspricht. Ausgangspunkt ist dabei das sogenannte Drei-Sektoren-Modell, das eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von öffentlicher Hand, kulturwirtschaftlich arbeitenden Unternehmen und der Zivilgesellschaft unterstellt.

Wir haben uns dabei allerdings dagegen ausgesprochen, ein gemeindliches oder gemeindeübergreifendes Strukturentwicklungskonzept bei Förderungen durch das Land zur Voraussetzung zu machen. Dies betrachten wir als einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Solche Konzepte – etwa sogenannte Kulturentwicklungspläne – liegen selbstverständlich bei weitem nicht in allen Städten NRW vor. Sie werden auch nicht flächendeckend angestrebt und bleiben einer Entscheidung der Selbstverwaltung vorbehalten. Es wird nicht bestritten, dass eine sinnvolle Abstimmung mit der Kulturlandschaft im Umkreis einer Stadt notwendig wird. Es ist aber zu befürchten, dass die Bestimmung zu bürokratischen Verfahrensvorgaben und extensiver Auslegung bis hin zu obligatorischen Kulturentwicklungsplanungen führen kann, was unzulässig wäre.

Bereits in den Schwerpunkten der Kulturförderung (§ 4 Abs. 3) wird der kulturellen Bildung ein besonderer Stellenwert beigemessen. Dieser konkretisiert sich in § 9 als Handlungsfeld. In Abs. 4 wird festgelegt, dass institutionelle Förderungen von Kultureinrichtungen nur geleistet werden, wenn diese Einrichtungen auch Aufgaben der kulturellen Bildung wahrnehmen. Wir unterstützen zwar die Absicht der Landesregierung, der kulturellen Bildungen einen besonderen Stellenwert einzuräumen. Wir sehen aber keine Notwendigkeit, eine Förderung davon abhängig zu machen, welche Förderform (projekthaft und institutionell) gewählt wird. Es gibt Förderinhalte, z. B. im Rahmen der Kunstförderung, die keine kulturelle Bildung darstellen.

Der Förderung der freien Szene und der Soziokultur wird ein eigener Paragraph gewidmet, was deren Bedeutung hervorhebt. Das begrüßen wir. Leider wird eine angemessene Entlohnung von künstlerischen Leistungen und Förderung in-

nerhalb der freien Szene sowie der Soziokultur aus unterschiedlichen Gründen immer häufiger nicht realisiert. Das führt dazu, dass immer mehr Künstlerinnen und Künstler in besonders schwierige finanzielle Situationen geraten. Es muss das gemeinsame Ziel von Land und Kommunen sein, dass auch bei künstlerischen Leistungen eine angemessene Vergütung gezahlt wird. Ob das einem Mindestlohn gleichkommt, muss erörtert werden. Die Städte sind bemüht, solche Standards einzuhalten. Deshalb sollte sich das Land auch dazu bekennen. Wir haben dazu einen Formulierungsvorschlag gemacht.

Landeseigene Kulturaufgaben

Im Teil 4 (§§ 18 bis 21) werden landeseigene Kulturaufgaben beschrieben, zu denen wir wegen Nichtzuständigkeit keine Stellung bezogen haben.

Kulturförderplan und Berichtswesen sowie Qualitätssicherung: Auf das Wie kommt es an

Die Teile 5 und 6 des Gesetzentwurfes (§§ 22 bis 27) führen zwei neue Instrumente der Landeskulturförderung ein. Dabei handelt es sich um den Kulturförderplan und den Landeskulturbericht.

Der Kulturförderplan soll zukünftig jeweils für fünf Jahre die Ziele und Schwerpunkte der Landesförderung festlegen. Zwar steht der Plan unter dem Vorbehalt der jährlichen Beschlussfassung des Haushaltsgebers, doch bedeutet er eine politische Konsensbildung und Festlegung der Landesregierung, die für die Kulturschaffenden, die Verantwortlichen im Land und auch für die Städte eine erheblich verbesserte Planungssicherheit bedeuten soll.

Über die Frage der Sinnhaftigkeit eines Kulturförderplans in NRW sind in der ad-hoc-Arbeitsgruppe und im Kulturausschuss des StNRW Diskussionen geführt worden. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Vorteile, die vor allem mit Planungssicherheit begründet wurden, deutlich höher gewichtet wurden als die Befürchtung, dass es hier zu frühzeitigen Festlegungen und damit einer gewissen Inflexibilität der Landeskulturförderung kommen könnte. Wir haben deshalb die Einführung eines Kulturförderplans begrüßt.

Die Landesregierung soll im Landeskulturbericht alle fünf Jahre zur Lage der Kultur in NRW Stellung beziehen – also nicht nur zur Landeskultur, sondern auch zu Kulturförderung in den Städten und Gemeinden. Er soll in einem mehrjährigen Arbeits- und Forschungsprozess, an dem auch

die Kommunen und ihre Verbände beteiligt werden sollen, erstellt werden. Im Zusammenwirken von Evaluation von Förderungen (§ 26), der Erstellung des Landeskulturberichts (§ 25) und der Aufstellung des Kulturförderplans (§§ 22 und 23) entsteht ein regelmäßiger Dialog über Ziele und Wirksamkeit der Kulturförderung des Landes (§ 27).

Die Ambivalenz dieses Steuerungsinstrumentes liegt auf der Hand. Es ist – wie inzwischen auch in anderen Bereichen üblich – zu begrüßen, dass die Erreichung von Zielen und Maßnahmen in der Landeskulturpolitik einer Wirksamkeitskontrolle unterzogen werden. Die Belastung der geförderten Einrichtungen durch Mitarbeit an diesen Evaluationsprozessen durch Lieferung von empirischem Material darf aber nicht zu zusätzlichen Aufwänden führen, die die praktische Kulturarbeit beeinträchtigen. Die Einschränkung in § 25 Abs. 2, dass für den Bericht erforderliche Daten und Informationen nur zur Verfügung zu stellen sind, wenn diese bereits vorhanden sind, oder sie im Rahmen der von den geförderten obliegenden Aufgaben ohnehin erhoben werden sollen, wurde als hinreichender Schutz vor Überbürokratisierung gewertet. Insoweit findet auch der Landeskulturbericht, der Kulturförderbericht und, wie bereits zuvor genannt, der Kulturförderplan Zustimmung.

Förderverfahren: Eine gewisse Enttäuschung bleibt zurück

In den §§ 28 bis 32 werden die seitens des Landes geplanten Förderverfahren näher konkretisiert. Als neues Instrument sind die sogenannten Fördervereinbarungen hinzugekommen, die drei verschiedene Formen annehmen können:

1. Verträge im Sinne von § 54 VwVfG mit mehrjähriger Laufzeit ohne Haushaltsvorbehalt,
2. ebensolche rechtsverbindlichen Verträge, die aber auf beiden Seiten unter Haushaltsvorbehalt stehen und
3. Fördervereinbarungen, die den Charakter von beiderseitigen politischen Absichtserklärungen haben.

Jede Stadt ist frei, solche Fördervereinbarungen mit dem Land abzuschließen. Einschränkungen existieren nur dann, wenn sich eine Gebietskörperschaft in der Haushaltssicherung oder im Nothaushalt befindet. Neue Fördervereinbarungen dürfen in Fällen des § 76 der GO NRW nur im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Gebietskörperschaft abgeschlossen werden, im Falle des Nothaushalts nicht. Unabhängig davon, ob sich eine Gebietskörperschaft in der Haus-

haltssicherung oder im Nothaushalt befindet, dürfen bereits abgeschlossene Fördervereinbarungen im Rahmen ihrer Befristung bedient werden.

Diese Regelung befriedigt aus kommunaler kulturpolitischer Sicht nicht. Gemäß dem Vorstandsbeschluss aus dem Jahr 2010 sollte allen Städten und Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, sich an Maßnahmen der kulturellen Bildung, die durch das Land initiiert werden, zu beteiligen. Das Hellermann-Gutachten (s. oben) hat hierzu aber nur begrenzte Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt, die aus kommunalverfassungsrechtlichen und finanzverfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt wurden. Insoweit haben wir uns zu den vorgeschlagenen Regelungen zu Fördervereinbarungen in der Stellungnahme nicht geäußert, aber eine gewisse Enttäuschung bleibt zurück.

IV. Förderrichtlinie: was tatsächlich hilft

Die vorliegende Fassung der allgemeinen Richtlinie kann als sachgerecht und zeitgemäß für die derzeitige kommunale Förderpraxis angesehen werden. Sie bedeutet konkrete Erleichterungen bei Förderverfahren, wie z. B. Festbetrags-Finanzierung, Anerkennung von eingeworbenen Sponsoring-Leistungen oder die Anerkennung von allgemeinen Ausgaben für Akteure der freien Szene.

Kritisch gesehen wird allerdings der Umstand, dass institutionelle Förderungen für Gemeinden und Gemeindeverbände nach Nr. 4.1.1 anschei-

nend nicht mehr gewährt werden sollen. In unserer Stellungnahme haben wir um Prüfung gebeten und gleichzeitig darauf hingewiesen, dass nach unserer Auffassung derzeit quasi institutionelle Förderungen gewährt werden, die auch in Zukunft erhalten bleiben müssen.

V. Das Novum – Transparenz und Öffentlichkeit der Landeskulturpolitik

Das KFG NRW wäre nach seiner Verabschiedung im Landtag ein Novum in der Kulturgesetzgebung Deutschlands, weil es zumindest die Landeskulturpolitik für alle Kulturakteure in NRW transparenter macht und gleichzeitig einen partizipativen Ansatz in sich trägt, der dem Umstand geschuldet sein dürfte, dass die landesseitige und kommunale Kulturfinanzierung in NRW im bundesweiten Vergleich vor besonderen Herausforderungen steht. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass die Finanzkraft der kommunalen Seite durch gesellschaftliche Prozesse in zahlreichen Städten eingeschränkt ist, gleichzeitig aber bei den Kommunen, begründet durch die hohe Finanzkraft in der Vergangenheit, ein dominierender Teil der Kulturbudgets liegt. Aber auch das Land ist aufgrund seiner derzeitigen Steuerkraft nicht in der Lage, sein Kulturbudget kurzfristig spürbar zu erhöhen. Im Gegenteil, noch 2012 wurde der Landeskulturretat überproportional gekürzt. Das KFG NRW kann die Kunst und Kultur nicht vor weiteren Kürzungen schützen, die einer gleichgültigen Haltung entspringen. Aber es wird solche Verhaltensweisen öffentlicher machen.

Serviceorientiert und kundenfreundlich – Stadt Düren wird „Modellkommune E-Government“

Von Bürgermeister Paul Larue aus Düren

Behördengänge nicht mehr im Amt erledigen müssen, sondern ganz bequem, wenn gewollt rund um die Uhr und ohne Zeitdruck über das Internet vom heimischen Computer aus, das versteht man unter „E-Government“. Die Stadt Düren hat Ende vergangenen Jahres einen Bundeswettbewerb des Bundesministeriums des Innern gewonnen und wurde aus 44 Bewerbern gemeinsam mit einer weiteren Stadt und einem Landkreis als „Modellkommune E-Government“ ausgewählt. Sie erhält 100 000 Euro Fördergeld, um damit E-Government-Anwendungen zu konzeptionieren und umzusetzen.

Gemeinsam mit ihrem IT-Dienstleistungspartner, der regio iT Aachen, wird die Stadt Düren in den kommenden zwei Jahren beispielhaft aufzeigen, welche Potenziale das E-Government auf kommunaler Ebene besitzt. Ziel ist es insbesondere, Verwaltungsvorgänge einfacher, bürgerfreundlicher und effizienter zu machen. Den Bürgerinnen und Bürgern sollen die Anreise und lange Wartezeiten im Amt weitgehend erspart bleiben. Selbstverständlich bleibt aber der herkömmliche Weg über den persönlichen Kontakt im Bürgerbüro und in den weiteren Dienststellen erhalten.

Die Stadt Düren hat innerhalb der vergangenen 18 Monate bereits ein Bürgerportal eingerichtet, welches die Möglichkeit bietet, medienbruchfrei Online-Dienste abzurufen. Seit August 2013 ist der neue Personalausweis ebenfalls eingebunden. Zudem hat sie erfolgreich an der ersten E-Government-Initiative des Bundesministeriums des Innern im Jahr 2012/2013 teilgenommen.

Ermittlung der Interessen und Bedarfe in der Bürgerschaft und der Verwaltung

Für das deutschlandweite Pilotprojekt sollen ab März 2014 in einem ersten Schritt zunächst die Interessen und Anforderungen der Bürgerschaft mittels einer Umfrage abgefragt werden. Ziel ist, die bisherigen Erfahrungen und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger mit den Online-Angeboten der Stadtverwaltung (und mit dem neuen Personalausweis) in Erfahrung zu bringen. Während der Laufzeit des Projektes können sich die Bürgerinnen und Bürger auf einer speziell dafür eingerichteten Internet-Seite www.egov-modellkommune.dueren.de über den aktuellen Projektstand informieren.

Genutzt werden aber auch das Wissen und die Erfahrung der Fachleute in der Verwaltung selbst: Diese haben in einem „Ideenmarkt“ die Möglichkeit, Anregungen und Vorstellungen zu dem Projekt beizusteuern.

Auswahl geeigneter Dienstleistungen für die Neukonzeption und Weiterentwicklung von E-Government-Anwendungen

Der so ermittelte Bedarf soll in einem zweiten Schritt mit dem bereits vorhandenen Ideenpool abgeglichen werden. Ermittelt werden solche Dienstleistungen, die aufgrund von Fallzahl und Entlastungswirkung für die Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung am meisten Nutzen bringen. Ein Augenmerk könnte etwa auf dem Prozess zur Beantragung des Wohngeldes liegen. Dabei möchte die Stadt Düren ihre Stellung als bürgerfreundliche Stadt mit umfangreichen Online-Angeboten weiter stärken und gleichzeitig die Marke „innovative Verwaltung“ weiter ausbauen. Außerdem sollen möglichst viele Elemente des E-Government-Gesetzes des Bundes umgesetzt werden. Es gilt zwar für die Kommunen bislang nur in den (wenigen) Fällen,

in denen diese Bundesrecht ausführen. Geplant ist aber, einen (freiwilligen) Zugang für die „De-Mail“ entsprechend den Vorgaben des E-Government-Gesetzes zu eröffnen. Zudem soll geprüft werden, inwieweit weitere BezahlserVICES wie z. B. „ePayBL“ und „Paypal“ für Online-Zahlungen im Bürgerportal eingebunden werden können.

Erhöhung des Bedarfs und der Nachfrage nach E-Government-Anwendungen

In einem dritten und letzten Schritt möchte die Stadt Düren den Bedarf und die Nachfrage nach E-Government-Anwendungen erhöhen. Viele Online-Dienste der Stadt werden schon rege nachgefragt. So beantragt schon jeder zehnte Bürger seinen Bewohnerparkausweis bequem am eigenen PC. Mit dieser „Print@Home“-Funktion hat die Stadt Düren bundesweit für Aufsehen gesorgt; sie ist mittlerweile auch bei deutlich größeren Städten im Einsatz. Eine noch höhere Online-Quote von knapp 50 Prozent gibt es bei der Hundesteuer: Bereits jeder zweite Hundehalter in Düren meldet seinen Hund elektronisch zur steuerlichen Veranlagung an; Tendenz steigend. Trotz dieser Erfolge spielen elektronische Verwaltungsdienste deutschlandweit mit einer durchschnittlichen Online-Quote von 36 Prozent noch nicht die prominente Rolle, die sie bei unseren europäischen Nachbarn, etwa in Österreich, haben. Dort nutzen bereits 65 Prozent der Bürgerinnen und Bürger entsprechende Dienste. Die Stadt Düren hat sich zum Ziel gesetzt, die Inanspruchnahme der Online-Dienste zunächst um 10 Prozentpunkte zu steigern. Den neuesten Standards im Datenschutz soll dabei selbstverständlich Rechnung getragen werden.

Neben einer stärkeren Vermarktung der Online-Dienste und einer Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit des Bürgerportals sollen insbesondere Videotutorials erstellt werden. In kleinen Videoclips soll den Bürgerinnen und Bürgern „Klick für Klick“ gezeigt werden, wie sie sich etwa im Bürgerportal registrieren und wie sie einzelne Dienste am heimischen PC in Anspruch nehmen können. Überdies sollen im Bürgerbüro mehrere Terminals für den neuen Personalausweis aufgestellt werden. An diesen können die Bürgerinnen und Bürger, die noch kein eigenes Lesegerät haben, Online-Dienste der Stadt Düren ausprobieren.

Städtetag NRW hilft bei kommunaler Wirtschaftsförderung in Cape Coast (Ghana)

Von Sabine Drees, Referentin Städtetag Nordrhein-Westfalen

Seit 2010 unterstützt und finanziert das Land NRW die Verbandpartnerschaft zwischen dem Städtetag Nordrhein-Westfalen und seinem Schwesterverband „National Association of Local Authorities of Ghana“ (NALAG). Damit möchte Nordrhein-Westfalen seine eigene, seit 2007 bestehende Partnerschaft mit dem westafrikanischen Staat kommunal verankern. Der Städtetag ist darüber hinaus bestrebt, ein sichtbares Zeichen für globale Verantwortung in der Einen Welt zu setzen.

Im Rahmen des gemeinsamen Kooperations-themas „kommunale Wirtschaftsförderung“ sind nun in Cape Coast (NALAG-Mitgliedsstadt), Vorschläge erarbeitet worden, wie die kommunale Wirtschaft vorangebracht werden kann. Partnerorganisation für das Projekt ist „Mesopartner PartG“, eine deutsche Gesellschaft mit Sitz in Duisburg und unter anderem mit Außenstellen in Südafrika und Vietnam. Die „Mesopartner PartG“ etablierte für die Wirtschaftsförderung das Instrument der „teilhabende Bewertung von Wettbewerbsvorteilen“ – „Participatory Appraisal of Competitive Advantages“ (PACA). Dieses Instrument wurde auch in Cape Coast eingesetzt.

Das Instrument PACA

PACA als ein Instrument zur Förderung der kommunalen Wirtschaftsförderung hat sich insbesondere in Entwicklungsländern bewährt. In vielen Städten in Entwicklungsländern gibt es keine strukturierte kommunale Wirtschaftsförderung. Städte haben oftmals keine Informationen zu Unternehmensdaten und Kenntnisse über Sektoren und Bedarfe ihrer Unternehmen vor Ort. Das Instrument PACA wird eingesetzt, um einige dieser Lücken zu schließen. Hierfür werden umfangreiche Befragungen potentieller Stakeholder durchgeführt. So auch in Cape Coast.

Ermittlung von Wettbewerbsvorteilen in Cape Coast

Das Projekt startete konkret am 7. Februar 2014: Ab diesem Tag gab es binnen einer Woche in Cape Coast fünf Mini-Workshops und 36 Interviews mit über 200 Personen und Wirtschaftsakteuren aus der Stadt. Aus der Fülle an gesammelten Informationen wurden anschließend knapp 100 Vorschläge erarbeitet. Diese betrafen

die Bereiche Tourismus, Bildung, Fischerei, Landwirtschaft und Institutionen. Knapp 30 dieser Vorschläge schafften es in die Endauswahl. Prämisse war, dass alle den nachfolgenden Kriterien genügten:

- Sie mussten schnell und einfach umsetzbar sein, bestenfalls innerhalb der nächsten drei Monate.
- Sie mussten weitgehend ohne den Einsatz finanzieller Ressourcen auskommen und einen größtmöglichen wirtschaftlichen Nutzen versprechen.
- Sie mussten von den lokalen Beteiligten und Interessenten selbst umsetzbar sein.

Zum Ende des vergangenen Jahres analysierten die Teilnehmenden dann im Rahmen eines zweitägigen Workshops die Wettbewerbsvorteile aber auch die Barrieren für ihre Stadt. Der Fokus lag vor allem auf der Fischerei und dem Tourismus als den wichtigsten Sektoren für Cape Coast. Acht von insgesamt 20 Personen wurden als PACA-Trainer ausgewählt. Sie kamen aus den verschiedensten Bereichen, etwa der Stadtverwaltung, der Tourismus-Agentur oder der Universität. Diese Trainergruppe bekam die Aufgabe, Miniworkshops und Einzelinterviews mit Hoteliers, Fischern, Bauern und anderen durchzuführen. Zu jedem Sektor fand ein Workshop mit bis zu 15 Personen statt. Die Ergebnisse wurden dann am 17. Februar 2014 in Cape Coast präsentiert. Unterstützung gab es unter anderem von Osabarima Kwesi Atta II, dem zuständigen „Chief“ oder regionalen König, der sagte: „Niemand kommt von außerhalb, um Cape Coast für uns zu ändern. Das ist unsere Aufgabe.“ Dem fügte die Bürgermeisterin Pricilla Arhin hinzu: „PACA ist ein einmaliges Instrument, um unsere Stärken und Schwächen für ein neues Cape Coast herauszufinden.“ Auch ein Vertreter des zuständigen Ministeriums versprach seine Unterstützung und versicherte, in kürzester Zeit Ergebnisse erzielen zu wollen.

Vorschläge zur kommunalen Wirtschaftsförderung aus den einzelnen Sektoren

Die Trainer legten insgesamt rund 30 Vorschläge vor aus den Sektoren Institutionen/Verwaltung, Tourismus, Bildung, Landwirtschaft und Fischerei.

Ergebnis aus dem Bereich „Institutionen“

Die Stadtverwaltung möchte einen „Investment Desk“ einrichten, an den sich potenzielle Investoren wenden können, wenn sie Unterstützung benötigen. Die Stadt Cape Coast sollte damit eine neue Rolle übernehmen als zuständige Anlaufstelle für Investoren. Bisher wird die Stadtverwaltung von der Privatwirtschaft eher als „Gegnerin“ der Privaten wahrgenommen. Bürger und Wirtschaftstreibende erleben die Stadtverwaltung eher als Kontrolleure und Steuereintreiber, nicht aber als aktive Unterstützerin für Unternehmer. Der zukünftige Ansprechpartner für Wirtschaftstreibende in Cape Coast ist nun der Assistent des Stadtdirektors.

Ergebnis aus dem Bereich Tourismus

Die (wenigen) Hoteliers der Stadt möchten mehr als bisher die Wünsche von Touristen in den Blick nehmen. Der PACA-Trainer fragte danach, welche ungewöhnlichen Bedürfnisse Touristen in Cape Coast vorbringen würden. Als „ungewöhnlich“ beispielsweise bezeichneten die Hoteliers den Wunsch vieler Touristen mit warmem Wasser zu duschen. In Ghana wird gewöhnlich kalt geduscht. Ein weiterer Vorschlag betrifft die Zusammenarbeit zwischen Reiseführern und Hoteliers. In Zukunft wollen Hoteliers die Angebote von Reiseführern für Touristen vorhalten. Cape Coast hat Touristen einiges zu bieten. Dazu zählen beispielsweise menschenleere Sandstrände und eine Sklavenfestung aus dem 17. Jahrhundert. Von dort wurden Sklaven von Cape Coast nach Amerika und Europa verschifft. 2009 besuchten der amerikanische Präsident Barack Obama und seine Gattin Michelle diese Festung, weil eine Vorfahrin der First Lady auch als Sklavin von Cape Coast nach Amerika gelangt ist. Tourismusmanager Alex Boakye sagte: „Wir wollen, dass die Touristen hier bleiben. Sie lassen ihr Geld nicht in Cape Coast, sie kommen mit dem Bus aus Accra, bleiben für ein, zwei Stunden um die Sklavenfestung zu besichtigen und fahren wieder fort.“ Nun soll ein runder Tisch eingerichtet werden, der alle mit Tourismus verbundenen Stakeholder wie Reiseführer und Hoteliers regelmäßig vernetzt. Im Mittelpunkt der touristischen Aktivitäten steht auch die Fosu-Lagune. Der stark verschmutzte See soll gereinigt werden und zu einem Freizeitpark erwachsen.

Unterstützung bekommt dieses Vorhaben von der Stadt Bonn, die eine Partnerschaft zu Cape Coast unterhält.

Ergebnis aus dem Bildungsbereich

Im Bildungsbereich trat zutage, dass ein Bedarf an Handwerkern und Technikern besteht. In Cape Coast gibt es Schulen und Universitäten, die Akademiker ausbilden. Es fehlen aber Ausbildungsplätze für Techniker und Handwerker, die in Cape Coast dringend benötigt werden. Nur mit ihrer Hilfe lassen sich die Hygiene und das Abfallmanagement in den Griff bekommen. Beispielsweise gibt es am Strand kaum sanitäre Einrichtungen und fehlt es an Personal, um bestehende Anlagen zu reparieren. Die Teilnehmenden schlagen vor, in Cape Coast auch Handwerker und andere Techniker auszubilden.

Ergebnis aus dem Fischereibereich

Die Teilnehmenden des Workshops „Fischerei“ wollen erreichen, dass die Fischer ihren frisch gefangenen Fang selbst weiter verarbeiten. Dazu zählen die Säuberung der Fische, das Verpacken der Fische und auch das Kühlen. Die Produktions- und Wertschöpfungskette soll verlängert werden, um bessere Preise zu erzielen. Bisher verkaufen Fischer ihre Fische an Frauen, die die Fische unbearbeitet zum Markt bringen und dort weiter verkaufen. Ähnliches haben auch die Landwirte vorgeschlagen. Auch sie möchten den Wert ihrer Produkte dadurch erhöhen, dass sie sie selber verpacken, die Qualität sichern und die Produkte selbst vermarkten.

In den kommenden drei Monaten moderieren die 8 PACA-Trainer die Umsetzung der Vorschläge, nach drei Monaten und spätestens nach 6 Monaten werden die Ergebnisse festgestellt. Nicht alles was nun vorgeschlagen wurde, wird auch sichtbare Resultate haben.

Dazu sagte Zini Godden, die zuständige Beraterin von „Mesopartner“ abschließend: „Aus unseren Erfahrungen mit anderen Städten aus Südafrika und Indonesien rechnen wir mit etwa 5 sichtbaren Ergebnissen. Diese Ergebnisse sind sehr beeindruckend, dafür hat sich dann der ganze Aufwand gelohnt.“

Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes und weiterer Gesetze

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände

In seiner Sitzung vom 4.6.2014 hat der nordrhein-westfälische Landtag den Gesetzentwurf zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes und weiterer Gesetze entsprechend der Empfehlung des zuständigen Fachausschusses für Familie, Kinder und Jugend des Landtags Nordrhein-Westfalen (Drs. 16/5973) verabschiedet. Zwischenzeitlich wurde das Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes und weiterer Gesetze vom 17. Juni 2014 im Gesetz- und Verordnungsblatt (GV.NRW.), Ausgabe 2014 Nr. 18 vom 30.6.2014 auf den Seiten 335 ff. veröffentlicht.

Im Nachgang zur am 30.4.2014 erfolgten öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend und des Ausschusses für Kommunalpolitik im Landtag Nordrhein-Westfalen zum Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes und weiterer Gesetze sowie zweier hiermit in Zusammenhang stehenden Anträge, wurden – gegenüber dem Gesetzentwurf – über im zuständigen Fachausschuss angenommene Änderungs- und Entschließungsanträge der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN noch folgende Veränderungen eingebracht:

Der Landeszuschuss für in Kindertagespflege betreute Kinder mit Behinderungen oder Kinder, die von einer wesentlichen Behinderung bedroht sind, und bei denen dies von einem Träger der Eingliederungshilfe festgestellt, wurde erhöht, vgl. § 22 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes. Entsprechend der Betreuung in Kindertageseinrichtungen erhält das Jugendamt an dieser Stelle zukünftig ebenfalls die 3,5-fache Pauschale, hier des Zuschusses für die Kindertagespflege in Höhe von 758 Euro. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hatte hierzu im Vorfeld u. a. in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf ausgeführt, dass sich die unterschiedliche Behandlung zwischen Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege an dieser Stelle nicht erschließt.

Zudem wird – wie es auch im Referentenentwurf ursprünglich vorgesehen war – die nach Einrichtungsgröße gestaffelte Verfügungspauschale beibehalten, vgl. insoweit § 20a Abs. 4 des Gesetzes. Waldkindergartengruppen können zudem zur Sicherung des Personaleinsatzes bis zu 15.000 Euro erhalten, wenn der Träger ohne diesen zusätzlichen Betrag die Einrichtung nicht

ausreichend finanzieren kann, vgl. insoweit § 20 Abs. 3 des Gesetzes.

Eine weitere aus kommunaler Sicht bedeutsame Veränderung liegt im Bereich der Kindertagespflege. Hier sieht das Gesetz nunmehr vor, dass – unabhängig vom gleichzeitig neu eingeführten Zuzahlungsverbot – das Jugendamt die Zahlung eines angemessenen Entgelts für Mahlzeiten an die Tagespflegepersonen zulassen kann, vgl. insoweit die entsprechende Veränderung in § 23 des Gesetzes. Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich im Vorfeld sehr kritisch zu dem Zuzahlungsverbot in der Kindertagespflege und hierdurch erforderlichen Satzungsänderungen, bei der man in der Vergangenheit überwiegend eine Angleichung von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege angestrebt hatte, geäußert. Mit der nunmehr geplanten Regelung der Zulassung der Zahlung eines angemessenen Entgelts für Mahlzeiten an die Tagespflegepersonen durch das Jugendamt dürfte die Problematik aus Sicht der Geschäftsstelle deutlich entschärft werden.

Weitere über die Änderungsanträge eingebrachte Neuerungen sehen vor, dass die Förderung der Mehrsprachigkeit in der frühkindlichen Bildung stärker betont wird. So wird die Förderung in bilingualen Kindertageseinrichtungen oder in Kindertagespflege nunmehr explizit genannt, vgl. § 13c Abs. 1 S. 3 des Gesetzes. Zudem soll die Arbeit des Landeselternbeirats zukünftig mit 15.000 Euro jährlich unterstützt werden. In § 13 Abs. 5 des Gesetzes wurde zudem der Begriff der interkulturellen Kompetenzen als Bestandteil der frühkindlichen Bildung aufgenommen.

Das Gesetz zur Änderung des Kinderbildungsgesetzes und weiterer Gesetze tritt gemäß Artikel 4 Abs. 1 – vorbehaltlich Abs. 2 – zum 1.8.2014 in Kraft und gilt damit bereits im bevorstehenden Kindergartenjahr 2014/2015.

Der Städtetag hatte im Vorfeld der Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit dem Städte- und Gemeindebund und dem Landkreistag schriftlich zum Anhörungsgegenstand Stellung genommen. Die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände ist im Folgenden abgedruckt:

„Mit diesem Gesetzentwurf soll eines der wesentlichen Reformvorhaben dieser Legislaturperiode im Bereich der Kinder- und Familienpolitik

im Zuschnitt einer zweiten Reformstufe realisiert werden. Nicht zuletzt aufgrund der Verschiebung dieses Gesetzesvorhabens zeichnete sich ab, dass entgegen erster politischer Ankündigungen zu Beginn der Legislaturperiode nicht mehr der Weg eines vollkommen neuen Gesetzes verfolgt, sondern in Fortführung der ersten Reformstufe des Jahres 2011 eine Veränderung des Gesetzes unter Beibehaltung seiner Grundstrukturen erfolgen soll. Aus unserer Sicht ist diese Entscheidung nachvollziehbar und sachgerecht. Die Forderung eines neuen Gesetzes zur Regelung der frühkindlichen Bildung und der Tagesbetreuung in NRW war unmittelbar mit der Erwartungshaltung verknüpft, die finanziellen und damit personellen Rahmenbedingungen der Kindertagesbetreuung durchgreifend zu verbessern, sei es in Form neuer Leistungsstandards oder weiterer Verbesserungen innerhalb bestehender Strukturen.

Eine erste öffentliche Vorstellung des seinerzeitigen Referentenentwurfs am 17.12.2013 hat bereits zu erkennen gegeben, dass dieses Gesetzesvorhaben hinter den Erwartungen von Teilen der Einrichtungsträger, des Betreuungspersonals und der Elternschaft zurückbleiben würde. Diese Erwartungshaltungen werden voraussichtlich auch nicht mit dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens erfüllt werden können. In die weitere parlamentarische Diskussion ist jedoch auch einzubeziehen, dass sich die Änderungen und Verbesserungen durch diesen Gesetzentwurf innerhalb der Machbarkeits- und Finanzierungsgrenzen des Landes und der Kommunen bewegen. Dieser Gesetzentwurf wird insbesondere durch die Neuakzentuierung der Bildungsaspekte dazu beitragen, die Qualität der Kindertagesbetreuung in NRW nicht nur zu sichern, sondern auch die Voraussetzungen für weitere Verbesserungen zu schaffen. In der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf hatten die kommunalen Spitzenverbände zum seinerzeitigen Entwurfstand bereits ausführlich Stellung genommen. Etliche dieser Änderungsvorschläge, die sowohl redaktioneller als auch inhaltlicher Art waren, wurden von der Landesregierung in den Gesetzentwurf aufgenommen. Bevor wir nachfolgend auf einzelne Regelungen des Gesetzentwurfs eingehen, einige grundsätzliche Anmerkungen vorab:

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ist zunächst als positiv zu bemerken, dass das Land die geplanten Maßnahmen zur Stärkung der Bildungschancen für alle Kinder, insbesondere durch den Einsatz der sog. zusätzlichen Verfügungspauschalen für alle Einrichtungen zur Personalentlastung wie auch durch die Ein-

führung des neuen Einrichtungstyps „plusKita“ ausschließlich mit Landesmitteln finanzieren wird. Vor dem Hintergrund der weiterhin äußerst angespannten Haushaltslage der Kommunen in NRW, die nicht zuletzt den weiterhin steigenden Ausgaben im Sozial- und Jugendhilfebereich geschuldet ist, sind die Kommunen weiterhin darauf angewiesen, dass sowohl die Landesregierung als auch der Landesgesetzgeber den verfassungsrechtlich garantierten Schutz des Konnexitätsprinzips im Blick behält und bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzung des KonnexAG eine entsprechende Belastungsausgleichsregelung zu Gunsten der Kommunen trifft. Aus unserer Sicht stellt es ein Fehlverständnis und zugleich eine Verzerrung der verfassungsrechtlichen Schutzmechanismen zu Gunsten der Kommunen dar, wenn das Konnexitätsprinzip als Hinderungsgrund für eine vermeintlich allseits aus fachlichen Erwägungen gewünschte Weiterentwicklung des Gesetzes in Form einer Erhöhung des Finanzierungsvolumens dargestellt wird. Das Konnexitätsprinzip hat Verfassungsrang, ist zu Recht nicht dispositiv und gilt unabhängig von der tatsächlichen Finanzkraft der Kommunen, denen über Jahrzehnte neue oder wesentlich veränderte Aufgaben ohne eine entsprechende Verbesserung der Finanzausstattung zugewiesen wurden.

Auch ohne eine Beteiligung der Kommunen an den geplanten finanziellen Verbesserungen bleibt der Finanzierungsanteil der Kommunen weiterhin auf einem hohen Niveau. Hinzuweisen ist an dieser Stelle auch auf die erheblichen investiven Anstrengungen der Kommunen beim Aufbau neuer Plätze für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres im Hinblick auf die Einführung des individuellen Rechtsanspruchs zum 1.8.2013. Ferner macht die Finanzierungsrealität in den Kommunen deutlich, dass die Übernahme von Trägeranteilen auch zukünftig kein Ausnahmetatbestand sein wird, um die Kindertagesbetreuungsangebote zu sichern.

Insgesamt werden für die im Gesetzentwurf vorgesehenen Verbesserungen der frühkindlichen Bildung landesseitig Mehraufwendungen in Höhe von 100 Mio. Euro jährlich eingeplant. Dabei werden mit dieser zweiten Reformstufe des KiBiz unter Beibehaltung der Finanzierungssystematik grundsätzlich sinnvolle Veränderungen vorgenommen, die den bisherigen Praxiserfahrungen der Kindertagesbetreuung Rechnung tragen und in ihren finanziellen Dimensionen den begrenzten finanziellen Handlungsspielräumen von Land und Kommunen entsprechen. Der Vollständigkeit halber ist auch darauf hinzuweisen, dass viele der geplanten

Veränderungen auch zu einem Anstieg des Verwaltungsaufwands in den Jugendämtern führen werden. Diese ergeben sich aus zusätzlichen Verwaltungsleistungen, z. B. im Rahmen der Verfügungspauschale, den Regelungen zur Planungssicherheit und zum neuen Einrichtungstyp „plusKITA“, die verwaltungsseitige Erhebung und Datenerfassung sowie eine teilweise Überprüfung im Rahmen von Verwendungsnachweisen. Im Einzelnen entsteht der höhere Aufwand bei folgenden zusätzlichen Leistungen:

- bei der Verfügungspauschale mit Erklärungen zu zweckentsprechenden Verwendungen und Vorlage eines Verwendungsnachweises,
- beim neuen Einrichtungstyp plusKITA mit Weiterleitung des Zuschusses an die Träger, Prüfung des gesonderten vereinfachten Verwendungsnachweises und Erklärung zur zweckentsprechenden Verwendung durch das Jugendamt,
- bei der Beschränkung von Rücklagen mit regelmäßigen Kontrollen der zulässigen Rücklagen durch das Jugendamt,
- bei den neuen Regelungen zur Planungssicherheit der Träger mit Ermittlung der durchschnittlichen Ist-Belegung für die ersten sechs Monate des vorhergehenden Kita-Jahres und in einem weiteren Verwaltungsschritt der durchschnittlichen Ist-Belegung für das gesamte abgelaufene Kita-Jahr; auch wenn die letzten Daten im Rahmen der Endabrechnung ermittelt werden können, bleibt als zusätzlicher Verwaltungsschritt eine erneute Anpassung der Abschlagszahlungen an die Träger,
- auch bei den Regelungen zur Platzvermittlung entsteht durch das stärker reglementierte Verfahren ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand durch die schriftliche Bestätigung der Bedarfsanzeige innerhalb eines Monats sowie sechs Wochen vor Inanspruchnahme durch die schriftliche Platzzuweisung.

Eine Entbürokratisierung und Vereinfachung ist nicht erkennbar. Im Gegenteil entsteht ein deutlicher Verwaltungsmehraufwand der mit entsprechendem Personalmehraufwand einhergeht. Konnexitätsrechtlich sind diese Veränderungen nicht relevant und angesichts der fachlichen Begründetheit dieser Veränderungen sind diese Auswirkungen auf die Jugendämter hinzunehmen.

Insbesondere die geplanten Regelungen zum interkommunalen Ausgleich gemäß § 21d sowie die der Elternbeiträge und Elternbeitragsfreiheit gemäß § 23 des Gesetzentwurfs sollten aus den nachfolgend dargestellten Gründen im weiteren Beratungsverfahren dringend überdacht werden.

Im Detail nehmen wir zu den vorgesehenen Veränderungen wie folgt Stellung:

§ 2 Allgemeiner Grundsatz

In der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf hatten wir darauf hingewiesen, dass der Satz „Die Erziehung liegt in der vorrangigen Verantwortung der Eltern“ nicht gestrichen wird. Auch wenn die Neuausrichtung und Schärfung des Bildungsbegriffs sachgerecht ist, bestand keine Veranlassung, dies mit der Streichung des genannten Satzes zu verbinden. Nach unserer Auffassung hätte dies in Teilen der Elternschaft als falsches Signal aufgefasst werden können. Die primäre elterliche Erziehungsverantwortung und die damit einhergehenden Verpflichtungen, wie sie in Art. 6 Abs. 2 GG festgehalten sind, ist auch weiterhin im KiBiz zu benennen, was zugleich dem Zieltrias „Erziehung, Bildung und Betreuung“ entspricht. Wir begrüßen daher, dass der betreffende Satz in die Neufassung des § 2 wieder aufgenommen wurde.

§ 3a Wunsch und Wahlrecht

Vorsorglich weisen wir darauf hin, dass für Kinder unter drei Jahren ein Anspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflege besteht. Dies wurde auch wiederholt verwaltungsgerichtlich nach Einführung des individuellen Rechtsanspruchs zum 1.8.2013 bestätigt. Für Kinder über drei Jahren besteht ein Anspruch auf einen Platz in der Kindertageseinrichtung. Daher werden im Rahmen der Jugendhilfeplanung ausreichend Plätze für Kinder über drei Jahren in Einrichtungen bereitgestellt und Kindertagespflege für diese Altersgruppe in der Regel nur ergänzend bewilligt, so bspw. als Randzeitenbetreuung. Das elterliche Wunsch- und Wahlrecht kann insofern im Regelfall nur zwischen den verschiedenen Kindertageseinrichtungen ausgeübt werden, so dass Flexibilisierungen im Interesse der elterlichen Wahlfreiheit ihre Grenzen finden.

Die Regelung des § 3a Abs. 3 ist insbesondere unter Bezug auf § 13e problematisch, da dies einen individuell – gegebenenfalls täglich wechselnden – Betreuungsumfang ermöglichen würde, der im Rahmen der Kindpauschalen nicht finanzierbar sein wird und in zweigruppigen Einrichtungen überhaupt nicht zu verwirklichen wäre. Ein solches extensives und zugleich nicht mehr sachgerechtes Verständnis eines individuellen Rechtsanspruchs ist zudem nicht mit § 13e vereinbar. Vielmehr sollte es den Trägern unter Beteiligung der Elternräte vorbehalten bleiben, welche Angebote in welchen Zeitkorridoren vorgehalten werden können. Dabei sollte eine Unter-

schreitung der 25-Stunden-Grenze als kleinstes Betreuungskontingent nicht ermöglicht werden.

Herausgestellt werden sollte nach unserer Auffassung auch, dass den Wünschen auswärtiger Eltern im Rahmen des Wunsch- und Wahlrechts nur nachrangig Rechnung getragen werden kann. Die Regelung des § 3a Abs. 2 ist daher so zu interpretieren, dass ortsansässige Kinder vorrangig zu berücksichtigen sind. Eine vorausschauende, bedarfsgerechte Jugendhilfeplanung für die Aufnahme auswärtiger Kinder ist an dieser Stelle bereits auf Grund mangelnder Datengrundlagen kaum möglich. Es gilt zu vermeiden, dass die Formulierungen des Gesetzes bei Eltern falsche Erwartungen wecken, die weder von Jugendämtern noch von Einrichtungsträgern erfüllt werden können.

§ 3b Bedarfsanzeige und Anmeldung

Das vorgesehene Regelungsziel, mit dem eine Forderung der kommunalen Spitzenverbände aufgegriffen wird, wird aus Perspektive der Jugendhilfeplanung zur Schaffung größerer Planungssicherheit ausdrücklich begrüßt. Die Platzvergabe soll künftig über die Jugendämter erfolgen, gegen die sich auch der Rechtsanspruch richtet. Insbesondere in ländlichen Regionen, aber auch in vielen Städten, erfolgt die Anmeldung in der Regel bei den Einrichtungen oder den Gemeinden. Aus unserer Sicht spricht die Regelung des § 3b nicht dagegen, auch in zukünftigen Verfahren so vorzugehen. Eine Delegationsmöglichkeit besteht damit weiterhin. Sinnvoll ist ferner, dass die Mitwirkungspflicht der Eltern bei der Bedarfsanzeige ausdrücklich gesetzlich festgeschrieben wird. Eine Anmeldung sechs Monate vor Betreuungsbeginn dürfte in der Tagespflege problematisch werden, häufiger wird hier kurzfristiger vermittelt und angemeldet. In der Kindertagespflege liegen die Kündigungsfristen zwischen einem und drei Monaten. Gelegentlich kommt es auch zu fristlosen Kündigungen und alle freiwerdenden Plätze werden nach Möglichkeit sofort neu belegt. Ein Vorlauf von sechs bis neun Monaten bis zu einer Neubelegung würde für die betroffenen Tagespflegepersonen eine z.T. erhebliche finanzielle Einbuße bedeuten. Wir verstehen die Regelung daher so, dass entsprechend kurzfristigere Belegungen gemäß § 3 Abs. 2 künftig möglich sein werden.

§ 4 Kindertagespflege

Die Begrenzung der Betreuung in einer Großtagespflege auf „höchstens neun Kinder gleichzeitig und insgesamt“ sollte in Anlehnung an die

Begrenzung für einzelne Tagespflegepersonen auf „höchstens neun Kinder gleichzeitig und max. acht fremde Kinder je Tagespflegeperson“ erweitert werden. Großtagespflegen werden in der Regel in angemieteten Räumlichkeiten eingerichtet. Alle Räume sind in besonderer Weise für den Aufenthalt von Kindern ausgestattet. Es bietet sich an, diese Räume in einem großen zeitlichen Umfang für die Kinderbetreuung zu nutzen, ergänzend ggf. auch für die Betreuung von Kindern in Randzeiten. Aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten sind die Tagespflegepersonen durch die Begrenzung gezwungen, überwiegend Kinder mit einem Betreuungsbedarf von mindestens 35 Stunden aufzunehmen. Die Aufnahme von Kindern mit einem geringeren Betreuungsbedarf wird durch die gesetzliche Begrenzung auf neun Kinder deutlich eingeschränkt. Eine Großtagespflege mit zwei Tagespflegepersonen ist damit weniger flexibel als eine einzelne Tagespflegeperson die max. acht Kinder im eigenen Haushalt betreuen darf.

§ 10 Gesundheitsvorsorge

Wir halten es für geboten, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auch auf die notwendige Änderung des § 10 KiBiz hinzuweisen. Im Hinblick auf die Abgrenzung von Verpflichtungen des Jugendamtes im Bereich der Gesundheitsprävention gegenüber den Zuständigkeiten der gesetzlichen Krankenversicherungen halten wir eine Klarstellung des § 10 Abs. 3 zweiter Halbsatz für geboten, welche die beschriebene Zuständigkeitsverteilung und den Vorrang der Untersuchungen im Rahmen des SGB V zum Ausdruck bringen.

§§ 13a-c Novellierung des Bildungsbegriffs

Die Regelungen zur Schärfung des Bildungsbegriffs sehen wir als sinnvoll an. Als ein Schwerpunkt des Reformvorhabens wird in der Begründung des Gesetzentwurfs dargestellt, wie Bildungsarbeit in Kindertagesstätten und in der Kindertagespflege auszuführen ist. Hervorzuheben ist, dass die Individualität und damit die Stärken und Schwächen der Kinder in den Fokus genommen werden. Damit werden klare Handlungskompetenzen eingefordert, um das Niveau der frühkindlichen Bildung insgesamt weiter zu verbessern. Zu begrüßen sind die Regelungen in Bezug auf die Erforderlichkeit der Konzeption zu den Fragen der Eingewöhnung, der Bildungsförderung und der Erziehungspartnerschaften mit den Eltern.

Bei § 13b – Beobachtung und Dokumentation – bleibt für den Bereich der Sprachförderung, hier

insbesondere in Verbindung mit § 13c Abs. 1 Satz 4, unklar, wie die Kindertagesstätten die sprachliche Entwicklung von Kindern mit Migrationshintergrund in der Muttersprache beobachten und fördern sollen. Die Beobachtung wird begrenzt sein, soweit keine pädagogischen Fachkräfte tätig sind, die die Muttersprache der Kinder beherrschen. Unter den gegebenen Bedingungen ist die Förderung in der Muttersprache daher nur begrenzt möglich.

Die Ausführungen zu § 13c zur Sprachbildung sind aus pädagogischer Sicht ausdrücklich zu unterstützen. Neu ist dabei die Betonung der alltagsintegrierten Sprachförderung, die von unserer Seite ausdrücklich begrüßt wird. Für die pädagogischen Fachkräfte müssen an dieser Stelle Fortbildungen zur Unterstützung ermöglicht werden. Bei der Umsetzung dürften die personellen Ressourcen eine maßgebliche Rolle spielen.

Der Anspruch der individuellen Förderung, entweder in sprachlicher und anderer Hinsicht bei gleichzeitig erheblich gestiegenem Pflegebedarf sowohl bei U3-Kindern als auch z. T. bei älteren Kindern und den umfangreichen Dokumentationspflichten wird bei den derzeitigen Gruppengrößen nur schwer zu erfüllen sein. Da künftig in erster Linie Einrichtungen mit einer höheren Anzahl förderbedürftiger Kinder finanziell unterstützt werden, fehlen den Einrichtungen mit einer geringeren Anzahl, aber dafür intensiv zu fördernden Kindern, nach unserer Einschätzung hierfür personelle Ressourcen.

§ 13d Angebotsstruktur

Anders als der Referentenentwurf sieht nunmehr der Gesetzentwurf in § 13d Abs. 4 vor, eine Teilnahme am Mittagessen auf die Kinder mit einer wöchentlichen Betreuungszeit ab 35 Stunden zu begrenzen. Wir halten diese Veränderung für sachgerecht, da sie zu einem Ausgleich zwischen den Erwartungen der Eltern an eine möglichst hohe Flexibilität der Einrichtung und den tatsächlichen räumlichen und personellen Ressourcen führt. Es bleibt allerdings dabei, dass diese veränderten Vorgaben die Einrichtungsträger vor erhebliche organisatorische Herausforderungen stellen werden. Aus unserer Sicht muss den Trägern an dieser Stelle daher auch zwingend eine Übergangsfrist zur Umsetzung dieser neuen gesetzlichen Vorgaben eingeräumt werden. Hinweisen möchten wir an dieser Stelle auch darauf, dass die für die zahlenmäßige Ausweitung der Mittagessen notwendigen personellen Ressourcen durch die Pauschalen nicht abgedeckt werden.

§ 13e Öffnungszeiten und Schließtage

Wir befürchten, dass eine derart extensive Wahlmöglichkeit der Eltern eine Personalplanung der Einrichtungen fast unmöglich machen wird. Insofern sehen wir die erforderliche Balance zwischen den Elterninteressen und einem Mindestmaß an Planungssicherheit für die Einrichtungsträger nicht mehr gewahrt. Wir haben daher die Sorge, dass vor allem Elterninitiativen diesen Anforderungen kaum mehr gerecht werden können und die Weiterführung der Einrichtungsträgerschaft daher in Frage gestellt werden könnte.

§ 13e Abs. 3 zufolge sollen die Öffnungs- und Betreuungszeiten den Arbeits- und Ausbildungszeiten der Eltern entsprechen. Eine bedarfsgerechte Orientierung an diesen Zeiten ist sicherlich erforderlich, hat allerdings auch seine faktischen Grenzen in Bezug auf die maximalen Flexibilisierungen der Arbeitszeiten. An dieser Stelle wäre es weder leistbar noch im Kindesinteresse sinnvoll, alle Veränderungen des Arbeitslebens in der Kindertagesbetreuung nachzubilden. Maßstab trotz aller Flexibilisierungsanforderungen muss weiterhin eine Betreuungsstruktur sein, die dem Kindeswohl gerecht wird.

§ 14 Kooperation und Übergänge

Die Ausführungen zu Kooperationen mit der Kindertagespflege sind zu begrüßen, da sie auch die Gleichrangigkeit der beiden Angebotstypen deutlich machen.

§ 14 a Zusammenarbeit zur Frühförderung und Komplexleistung

Gemäß § 14 a Satz 2 können die Leistungen der Frühförderung und Komplexleistungen auch in den Räumlichkeiten der Kindertageseinrichtung erbracht werden, die Kinder mit und ohne Behinderung gemeinsam fördern und betreuen. In der Praxis ist dazu festzustellen, dass die Krankenkassen in der Regel die Finanzierung von therapeutischen Leistungen in Kindertageseinrichtungen von räumlichen Voraussetzungen abhängig machen, die nicht ohne weiteres erfüllbar sind. Hier entsteht aus Sicht der Jugendämter die Erwartung, dass beide Kostenträger der Komplexleistung sich künftig konstruktiv in die praktische Umsetzung des § 14 a einbringen werden.

§ 16 a plusKITA

Das Ansinnen des Landes wird grundsätzlich begrüßt. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird

das bisherige, problematische Verfahren der Förderung von Kindertageseinrichtungen in sog. sozialen Brennpunkten ersetzt. Das Land löst sich dabei vom überkommenen, traditionellen Brennpunktbegriff mit seiner definitorischen Nähe zu Kriterien wie Obdachlosensiedlungen und Kriminalität und stellt einen Anschluss an aktuelle Armuts- und Bildungsdebatten her. Als Ziel wird nunmehr klar formuliert, die Kindertageseinrichtungen mit einer erhöhten Förderung zu begünstigen, die vielen Kindern aus sozial benachteiligten Lebensverhältnissen verbesserte Bildungschancen eröffnen („Ungleiches ungleich behandeln“). Positiv ist, dass die Förderung dieser Kindertageseinrichtungen analog der Förderung von Familienzentren gewährt werden soll. Eine Förderung im Rahmen der Kindpauschalen mit einem überwiegenden kommunalen Finanzierungsanteil wie bisher wäre vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzlage nicht abbildbar gewesen. Das vorgesehene Kriterium zur Verteilung der Landesmittel auf die Kommunen erscheint sinnvoll, wenngleich auch mit gewissen Schwierigkeiten verbunden. Letztlich wird mit der Berücksichtigung dieses Kriteriums konsequenterweise an die seinerzeit geführten Diskussionsprozesse des Landes mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern in der Arbeitsgruppe „Soziale Brennpunkte“ angeknüpft.

Auf Jugendamtsebene sollte eine Mittelverteilung in kleineren Einheiten als 25.000 Euro möglich sein, um mit einer Pauschale auch Unterstützung für im gleichen Einzugsbereich liegende Nachbareinrichtungen leisten zu können.

Wir weisen darauf hin, dass mit den in § 21 a geregelten Verteilungskriterien eine Ungleichbehandlung städtischer und ländlicher Räume erfolgen wird. Auch wenn diese politisch gewollt ist und sachlich zu rechtfertigen ist, bleibt bei den Kreisen zu bedenken, dass in einzelnen Regionen eine hohe SGB II – Quote gegeben ist, während diese sich in anderen Regionen desselben Kreises deutlich unter dem Landesdurchschnitt bewegt. Unter Zugrundelegung der Gesamtzahlen eines Jugendamtsbezirks führt dies zu Nivellierungen, die den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht werden. Nur eine kleinräumigere Betrachtungsweise würde diesen Effekt abwenden.

Grundsätzlich ist es sinnvoll, die Arbeit der Kindertagesstätten, in denen überwiegend benachteiligte Familien ihre Kinder betreuen lassen, in besonderer Weise zu fördern und diese mit zusätzlichen finanziellen Ressourcen auszustatten. Auch dass die Auswahl, welche Kindertageseinrichtungen diese Anforderungen erfüllt, auf den

Erkenntnissen der kommunalen Jugendhilfeplanung beruhen wird, ist positiv zu bewerten.

Für eine Bewertung finanzieller Auswirkungen müssten zur Verteilung auf die Jugendämter entsprechende Daten vorgelegt werden. Um eine Übersicht für die den einzelnen Jugendämtern zustehenden Beträge aus den neuen Pauschalen nach § 21a für plusKITA-Einrichtungen sowie für zusätzlichen Sprachförderbedarf nach § 21b haben die kommunalen Spitzenverbände das Ministerium für Kinder, Familie, Jugend, Kultur und Sport (MFKJKS) bereits Anfang April 2014 gebeten. Auch das Verfahren muss unserer Einschätzung nach noch konkreter bestimmt werden, mit Blick auf das Kindergartenjahr 2014/2015 – sofern ein entsprechendes Inkrafttreten hier bereits geplant ist – ggf. mit einer Übergangsregelung zur Antragstellung.

§ 16 b Zusätzlicher Sprachförderbedarf

Die Regel statuiert zusätzliche Standards für Fachkräfte, wenn die Kindertageseinrichtung zusätzliche Mittel für Sprachförderbedarf erhält. In Zeiten des Fachkräftemangels halten wir es für eine überzogene Forderung, dass Erzieherinnen und Erzieher, die im Rahmen der zusätzlichen Förderung für die Sprachförderung eingesetzt werden, eine nebenberufliche Qualifizierung von 600 Stunden absolvieren sollen. Im Vergleich dazu werden aktuell als Qualifizierung für die Betreuung und Förderung von Kindern durch Kindertagespflegepersonen 160 Stunden für Fortbildung gefordert. Es ist zu befürchten, dass es nicht genügend Erzieherinnen und Erzieher geben wird, die die Voraussetzungen für die Qualifizierung von 600 Stunden erfüllen. Im Übrigen bleibt offen, wer die Zusatzausbildung finanziert.

§ 17 Förderung in der Kindertagespflege

Die in § 17 Abs. 2 geforderte begonnene Qualifizierung der Kindertagespflegepersonen ist grundsätzlich zu begrüßen. Es stellt sich hier jedoch die Frage, ob es nicht für langjährig in der Tagespflege tätige und für ihre gute Arbeit bekannte Personen einen Bestandsschutz geben sollte, auch mit Blick darauf, dass diese ggf. nur noch für ein bestimmtes Zeitfenster tätig sind. Es wäre bedauerlich, wenn durch diese Regelung gut arbeitende und in der Praxis bekannte und bewährte Tagespflegepersonen verloren gingen, weil sie beispielsweise aufgrund ihres Alters nicht mehr mit einer entsprechenden Qualifikationsmaßnahme beginnen wollen oder sich dies nicht mehr zutrauen. Wir möchten an dieser Stelle

daran erinnern, dass man auch beim Einsatz der Kinderpflegerinnen nach entsprechenden Lösungsmöglichkeiten gesucht hat und sehen an dieser Stelle eine gewisse Parallele.

§ 20 Zuschuss des Jugendamtes

Die Gewährung des Zuschusses an den Träger wird an die Erbringung des Trägerfinanzierungsanteils geknüpft. Bezug genommen wird hier auf § 19, in dem jedoch die anteilige Finanzierung der Kindpauschalen nicht benannt wird. In § 29 Abs. 7 wird ein gesonderter vereinfachter Verwendungsnachweis für die Sonderförderungen Verfügungspauschale, U3-Pauschale, plus-KITA und die Sprachförderung gefordert. Mit dem Verwendungsnachweis gemäß § 20 Abs. 5 wären demnach insgesamt fünf gesonderte Verwendungsnachweise beizubringen. Daher wäre es sinnvoll, die vereinfachten Verwendungsnachweise zusammenzuführen. Problematisch, weil kontraproduktiv, ist die Regelung des § 20 Abs. 1 letzter Satz, da ein finanzschwacher Träger keine Tageseinrichtung übernehmen wird, die sich zuvor beispielsweise in kommunaler Trägerschaft befand, es sei denn, das Jugendamt leistet in Höhe des Differenzbetrages freiwillige Zuschüsse. Hierdurch würden die Kommunen einseitig unangemessen belastet. Die Regelung zum Einfrieren des Trägeranteils bei einem Trägerwechsel – ein Rückgriff in Zeiten des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder – ist unzeitgemäß und geht einseitig zu Lasten von Städten und Gemeinden.

Weiterhin erhalten eingruppige Einrichtungen für Kinder den weiteren Pauschalbetrag von bis zu 15.000 Euro nur sofern die Einrichtung bereits Ende Februar 2007 eingruppig in Betrieb war. Diese Regelung benachteiligt im Rahmen des demographischen Wandels insbesondere Flächenkreise, da neue eingruppige Einrichtungen mit kommunalen Mitteln auskömmlich finanziert werden müssen.

Insgesamt sollte bei § 20 – wie bereits in der Vergangenheit gefordert – das Land gegenüber den kommunalen Einrichtungsträgern einen höheren Zuschussanteil übernehmen. Mit den aktuellen Pauschalen zur Mietförderung werden die Kommunen zusätzlich belastet, da die Erfahrungen zeigen, dass kein Investor in der Lage ist, eine Kindertageseinrichtung zu diesen Konditionen zu errichten. Darüber hinaus sollte die Miethöhe an die aktuelle Situation angepasst werden. Mit Bezug auf die Bezuschussung der Mietkosten ist zudem die örtliche Lage von Städten besonders zu beachten. Hier sollte es zu einer weiteren Förderstufe für sogenannte Oberzentren kommen.

Die derzeit aktuelle förderungsfähige Miete von 9,62 Euro sollte um eine weitere Stufe, analog der Stufe unter 100.000 Einwohner und über 100.000 Einwohner, ab einer Einwohnerzahl vom 500.000 angehoben werden.

§ 20 a Rücklagen

Die vorgesehene Begrenzung der Rücklagen mit deren Kopplung an das vorgehaltene Personalbudget ist sinnvoll. Die Erfahrungen der Jugendämter zeigen, dass Träger den Personaleinsatz wie auch die Bildung von Rücklagen sehr unterschiedlich handhaben. Die beabsichtigte Vereinheitlichung wird die Handlungsspielräume der Träger nicht unangemessen einengen und trägt dem Umstand Rechnung, dass viele Träger zwischenzeitlich Rücklagen gebildet hatten, deren Umfang mit dem gesetzlichen Zweck nicht mehr korrespondierte. Für die kommunalen Spitzenverbände ist nicht nachvollziehbar, warum es gegenüber dem Referentenentwurf im Gesetzentwurf zur Ausweitung der möglichen Rücklagenbildung gekommen ist. Möglicherweise liegen dem Land aktuelle Daten hierzu vor, die uns nicht bekannt sind. Insoweit bitten wir um Bekanntgabe der Datengrundlage, die eine Ausweitung der Rücklagenhöhe rechtfertigt.

§§ 21, 21b und 21 e

§ 21 Landeszuschuss für Kindertageseinrichtungen

Die in § 21 Abs. 3 vorgesehene, nach der Einrichtungsgröße gestaffelte, Verfügungspauschale ist sachgerecht, da sie den veränderten Personalanforderungen der Kindertageseinrichtungen Rechnung trägt. Der Stellenwert der hauswirtschaftlichen Tätigkeiten hat sich aufgrund der verstärkten Nutzung der 45-Stunden-Betreuung und der damit verbundenen Inanspruchnahme der Mittagsverpflegung erhöht. Deutlich herausstellen möchten wir an dieser Stelle, dass mit diesen zusätzlichen Landesmitteln der erforderliche Einsatz hauswirtschaftlicher Kräfte jedoch nur teilweise finanziell abgedeckt werden kann.

Zur Begrenzung des erheblichen Verwaltungsmehraufwandes für Träger und Jugendämter könnte eine Anpassung der Kindpauschale erfolgen, indem der Landesanteil entsprechend der geplanten Zuschüsse erhöht wird. Durch eine Anhebung der Mindestpersonalschlüssel ließe sich sicherstellen, dass die zusätzlichen Mittel für den Einsatz von Personal verwendet werden. In diesem Zusammenhang möchten wir auch auf folgende Problematik hinweisen: In den Ab-

sätzen 3 und 4 werden die Voraussetzungen für die Gewährung der Zuschüsse benannt. Demzufolge muss für alle Zuschüsse die Erfüllung des ersten Wertes gegeben sein. Ein Träger kann die Aufsummierung der zusätzlichen Förderungen für alle darüber hinausgehenden Personalkosten verwenden. Damit würde jedoch das gesetzgeberische Ziel der zusätzlichen Mittel nicht erreicht. Ein Träger kann das Personal basierend auf dem ersten Wert einstellen. Alle zusätzlichen Förderungen können dann aufsummiert für die Einstellung einer zusätzlichen (anteiligen) Kraft verwendet werden.

Im Übrigen bitten wir, den Entscheidungsspielraum der Jugendämter hinsichtlich der Verteilung der Mittel zu erweitern.

§ 21 b Landeszuschuss für zusätzlichen Sprachförderbedarf

Die unter § 21 b angeführte Kriterienauswahl für die anteilige Verteilung der Sprachfördermittel betrachten wir als problematisch. Zum einen stellt sich die Frage, wer feststellt, dass in den Familien vorrangig nicht Deutsch gesprochen wird. Sollte dabei die Angabe der Eltern entscheidend sein, ist darauf hinzuweisen, dass nicht selten Familien Deutsch als Familiensprache angeben, um so vermeintlich ihre Chancen auf einen Kita-Platz zu erhöhen, selbst wenn vorwiegend eine andere Sprache gesprochen wird. Uneinheitlich erfasst werden sicher auch die Kinder in binationalen Familien. Die zur Familiensprache erhobenen Statistiken werden insofern von der Lebenswirklichkeit abweichen. Zum anderen widerspricht dieses Kriterium auch wissenschaftlichen Untersuchungen. Die Förderung der Muttersprache gilt in der Wissenschaft als ein Kriterium für einen optimalen Spracherwerb. Gerade die Kinder, die bis zum Eintritt in den Kindergarten ausschließlich mit ihrer Muttersprache aufwachsen, erlernen nicht selten auffällig gut und schnell die deutsche Sprache. In Anbetracht der Tatsache, dass die Kinder heute immer früher den Kindergarten besuchen, dürfte sich der Spracherwerb dieser Zielgruppe in den kommenden Jahren weiter verbessern. Insofern sind die gewählten Kriterien mit gewissen Unsicherheiten behaftet, die aber gegebenenfalls mangels Alternativen hinzunehmen sind.

Mit Blick darauf, dass der Gesetzentwurf sowohl beim Landeszuschuss für den zusätzlichen Sprachförderbedarf gemäß § 21 b als auch dem Landeszuschuss für plusKITA-Einrichtungen zwar Aufgabenbeschreibungen vorsieht, aber keine konkreten Verteilungskriterien des Jugendamtes gegenüber den einzelnen Einrichtungen benennt, wäre es an dieser Stelle zudem sinn-

voll, den Jugendämtern an dieser Stelle auch ausdrücklich im Gesetz ein Ermessen bei der Verteilung der Mittel einzuräumen. Dies würde unserer Einschätzung nach an dieser Stelle zu mehr Rechtssicherheit beitragen.

Im Übrigen möchten wir darauf hinweisen, dass der Ersatz der individuellen finanziellen Förderung, der Sprachförderung des einzelnen Kindes durch eine Pauschale für bestimmte Einrichtungen zur Folge haben dürfte, dass Einrichtungen, die weniger Kinder mit Sprachförderbedarf haben, keine finanzielle Unterstützung mehr erhalten.

§ 21 e Planungsgarantie

Die den 10-Prozent-Korridor ersetzende Planungsgarantie soll den Trägern auf der Grundlage der Ist-Belegung des Vorjahres finanzielle Sicherheit bieten. Die Platzkontingente für ein neues Kindergartenjahr ändern sich regelmäßig, der Bezug der Planungsgarantie auf das Vorjahr kann insoweit problematisch sein.

Für die Umsetzung der Planungsschritte sind auf Seiten der Kommunen zusätzliche Verwaltungsschritte erforderlich. Um die Voraussetzungen für das Vorliegen der Kriterien der Inanspruchnahme der Planungsgarantie zu prüfen, muss vor Erteilung des ersten Leistungsbescheides die durchschnittliche Ist-Belegung für die ersten sechs Monate des Kindergartenjahres ermittelt werden. Nach Abschluss des vorhergehenden Kindergartenjahres ist in einem weiteren Verwaltungsschritt die durchschnittliche Ist-Belegung für das gesamte Kindergartenjahr zu ermitteln. Auch wenn diese Daten im Rahmen der Endabrechnung ermittelt werden können, bleibt als zusätzlicher Verwaltungsschritt eine erneute Anpassung der Abschlagszahlungen. Neben dem erhöhten Verwaltungsaufwand gibt es scheinbar völlig unterschiedliche Interpretationen zu den Voraussetzungen der Planungsgarantie und deren Inanspruchnahme. Hier wäre daher im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eine entsprechende Klarstellung erforderlich.

Mit der Planungsgarantie soll sichergestellt werden, dass die Einrichtungen auf Basis der Ist-Belegung des Vorjahres finanziert werden. Die Planungsgarantie entfällt nach Absatz 3 nur bei Schließung einer ganzen Gruppe oder dann, wenn 10 Plätze oder mehr auf eine andere Einrichtung übertragen werden. Diese Regelung führt dazu, dass auch bei einer vorübergehenden Überbelegung der Einrichtung die Summe der Kindpauschalen des Vorjahres maßgeblich wäre. Dies würde zu einer finanziellen Überlastung des Jugendamtes führen. Wir bitten daher um eine

entsprechende Klarstellung. Konkret geht es an dieser Stelle um die Konstellationen, in denen in einer Einrichtung provisorische Plätze zum Beispiel in Form von Übergangsgruppen geschaffen werden, im Folgejahr aber an eine andere Einrichtung übergeben werden. Sofern an dieser Stelle die Planungsgarantie greift – dies wäre nach dem Gesetzentwurf der Fall – würden die entsprechenden Plätze im Folgejahr doppelt finanziert, was aber aus unserer Sicht nicht vertretbar scheint. Für die entsprechenden Konstellationen ist daher eine Ausnahme von der Planungsgarantie in § 21 e aufzunehmen.

Eine Ausnahme von der Planungsgarantie halten wir auch für die Konstellationen für geboten, in denen eine neue Einrichtung nicht im ersten Jahr mit der vollen Platzzahl an den Start gehen kann, im Folgejahr dann aber über deutlich mehr Plätze verfügt. Auch an dieser Stelle tut sich eine Lücke zwischen Soll und Ist auf, die abgedeckt werden sollte. Dies ist unserer Einschätzung nach mit dem im Vergleich zum Referentenentwurf neu eingeführten § 21 e Abs. 3 S. 3 möglich, nach der die Oberste Landesjugendbehörde für die Berechnungen der Planungsgarantie bei der Inbetriebnahme von neuen Einrichtungen abweichende Regelungen treffen kann.

§ 21 d Interkommunaler Ausgleich

Nach wie vor lehnen wir die beabsichtigte Regelung strikt ab, auch wenn sie nur als Option ausgestaltet ist. Eine Belegung von Plätzen mit gemeindefremden Kindern findet bereits heute statt und entspricht damit der Lebensrealität. Zwischen benachbarten Jugendämtern besteht die Absprache, keine Kostenerstattungsansprüche geltend zu machen. Dies ist zum einen damit zu begründen, dass sich die wechselseitigen Belegungen ausgleichen und zum anderen mit der Vermeidung eines erheblichen Verwaltungsmehraufwandes. Zudem ist zu bedenken, dass auch mit Einführung einer fakultativen Regelung Kommunen im Haushaltssicherungskonzept faktisch gezwungen wären, Kostenerstattungsansprüche zu erheben. Die bestehenden Absprachen, auf gegenseitige Kostenerstattungsansprüche zu verzichten, würden damit zunichte gemacht.

Allerdings ist einzuräumen, dass unsere Forderung damit einhergehen muss, dass keine Kommune einen „Gebietsschutz“ in der Form praktiziert, freie Betreuungsplätze grundsätzlich nicht durch gemeindefremde Kinder belegen zu lassen und damit die Fluktuationen zwischen benachbarten Jugendämtern zu unterbinden. Wir werden in unserer Mitgliedschaft darauf hinwirken, dass von dieser Praxis, die im landes-

weiten Vergleich einen Ausnahmetatbestand darstellt, Abstand genommen wird.

Unabhängig davon, dass wir uns für eine Streichung der Regelung insgesamt aussprechen, halten wir auch den angesetzten Erstattungsbetrag für die aufnehmende Kommune für zu niedrig. Die Kostenbelastung des betreuenden Jugendamtes liegt je nach Trägerart deutlich über den angesetzten 40 % der jeweiligen Kindpauschale. Die Erstattungsleistung müsste nach unserer Einschätzung bei durchschnittlich ca. 60 % der jeweiligen Kindpauschale liegen.

§ 23 Elternbeiträge und Elternbeitragsfreiheit

Die kommunalen Spitzenverbände verstehen die Regelung des § 23 Abs. 5 in Verbindung mit Abs. 3 des Gesetzentwurfes dahingehend, dass die Kommunen per Satzung die Möglichkeit haben, jüngere Geschwister nur zum Teil vom Elternbeitrag freizustellen. Aus dem Regelungszusammenhang folgt unseres Erachtens keine zwangsweise Freistellung des jüngeren Geschwisterkindes. Sollte dies der Gesetzgeber, wie es nach der Begründung zum Gesetzentwurf nahe liegt, anders sehen, bitten wir um eine gesetzliche Klarstellung. Wir bitten aber zu berücksichtigen, dass die Angelegenheit dann jedenfalls konnexitätsrelevant wäre.

Sofern – wie es Begründung des Gesetzentwurfes und einzelne Äußerungen des MFKJKS annehmen lassen – mit dem Gesetzentwurf die Geschwisterkindbefreiung für die Eltern erzwungen werden, bei denen sich Kinder im letzten Kindergartenjahr befinden, so ist hierzu Folgendes anzumerken: In der Praxis bedeutet dies für Familien mit mehreren Kindern in zeitgleicher Betreuung, dass sie in der Zeit der Betreuung eines Vorschulkindes keinen Beitrag zahlen, im Anschluss daran aber wieder für das verbleibende Kind einen Beitrag entrichten, bis auch dieses Kind ein Vorschulkind ist. Dies hat u. a. zur Folge, dass Familien mit mehr als einem Kind in zeitgleicher Betreuung weniger Beiträge pro Kind zahlen als eine Familie mit nur einem Kind in Betreuung.

In einigen Jugendämtern müssten die bisherigen Beitragssatzungen verändert werden, um eine doppelte Beitragsbefreiung zu realisieren. Unveränderte Satzungen würden erhebliche Einnahmeausfälle bedeuten bei einer Fortführung der Weitergabe der Beitragsbefreiung an die Eltern. Da allerdings der Referentenentwurf weiterhin die Geschwisterkindbefreiung als Kann-Regelung vorsieht, bleibt abzuwarten, inwieweit von diesen Handlungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht wird.

Der Landesgesetzgeber berücksichtigt bei der vorgenommenen Neuregelung nicht, dass eine Vielzahl von Kommunen gerade durch Geschwisterkindbeitragsregelungen in unterschiedlichen Ausprägungen schon vor Jahren eine Entlastung von Mehrkindfamilien herbeigeführt hat. Zu solchen Regelungen waren die Kommunen gesetzlich nicht verpflichtet, da laut KiBiz Geschwisterbeitragsregelungen getroffen werden konnten. Nach der nunmehr vorgesehenen Änderung ist auch eine Beitragserhebung für „teurere“ Geschwisterkinder von Vorschulkindern nicht mehr zulässig, so dass der Beitragsausfall für viele Kommunen deutlich höher liegt als die vom Land bisher gewährte Beitragserstattung. Aktuelle Berechnungen haben beispielweise für die Stadt Bonn ergeben, dass die vorgesehene Landesregelung, womit die komplette Elternbeitragsfreistellung für Familien mit Vorschulkindern erreicht werden soll, zu einem weiteren Einnahmeverlust allein in der Stadt Bonn von ca. 2 Mio. Euro jährlich führen wird. Dabei handelt es sich z.T. um OGS-Beiträge, da die systemübergreifende Geschwisterbeitragsregelung in Bonn gemeinsam für Kindertageseinrichtungen, Tagespflege und OGS gilt. Mit dem Wegfall insbesondere der früher schon teureren beitragspflichtigen Geschwisterkinder werden der Stadt Bonn höhere Beiträge entzogen als Vorschulkindern – ohne Geschwisterbeitragsregelung – hätten zahlen müssen. Somit werden Kommunen, die schon seit Jahren Elternbeitragsregelungen zu Gunsten von Mehrkindfamilien anwenden, im Nachgang abgestraft. Es ist seitens des Landes inkonsequent, die Elternbeitragsfreiheit auf die Kommunen zu verlagern, die Möglichkeit einer freiwilligen Geschwisterbeitragsregelung einzuräumen, die Vorschulkindern landesgesetzlich beitragsfrei zu stellen und somit den kommunalen Elternbeitragssatzungen zu entziehen und die Vorschulkindern dann anschließend durch landesgesetzliche Regelung in die kommunalen Elternbeitragssatzungen ins Spiel zu bringen und ihnen dort gleichzeitig den Vorrang in der Beitragspflicht mit null Euro einzuräumen. Ein solches Verfahren ist mit Blick auf die kommunale Satzungshoheit bedenklich und ggf. auch konnexitätsrelevant.

Wie bereits in unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf vorgetragen, ist die Ausdehnung des Zuzahlungsverbotes in § 23 Abs. 1 Satz 3 durch die Eltern im Bereich der Kindertagespflege auf das Mittagessen für uns nicht verständlich. Das Mittagessen gehört auch im Bereich der Kindertagespflege zu den Sachkosten. Warum an dieser Stelle eine Differenzierung gegenüber der institutionellen Kinderbetreuung erfolgt, bei der der Träger der Kindertagesein-

richtung gemäß § 23 Abs. 4 ein Entgelt für Mahlzeiten verlangen kann, ist auch mit Blick auf die Gleichrangigkeit der beiden Angebotsformen weder sachgerecht noch verständlich. Die Vergütung der Essensversorgung in der Kindertagespflege sollte daher analog zu der Vergütung der Essensversorgung in der Kindertageseinrichtung außerhalb der öffentlich-rechtlichen Förder-/Beitragsbeziehung geregelt werden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass das Zuzahlungsverbot vielerorts zu erheblichen Kostensteigerungen führen wird. Es bleibt zu prüfen, ob dies konnexitätsrelevant ist.

Auch wenn von einigen Akteuren entsprechende Erwartungen geweckt werden ist vor dem Hintergrund der begrenzten finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen nicht zu erwarten, dass die Jugendämter bereit und in der Lage sein werden, die entstehenden Finanzierungslücken infolge eines gesetzlichen Zuzahlungsverbotes durch eine Anhebung/Vereinheitlichung der Stundenvergütung in der Kindertagespflege zu schließen.

Artikel 2 – § 5 AG KJHG Beratende Mitglieder des JHA

Dem Jugendhilfeausschuss soll künftig eine Vertreterin oder ein Vertreter aus dem Jugendamtselternbeirat verpflichtend angehören. Mit dieser Regelung beabsichtigt der Gesetzgeber offenbar, die Mitwirkungsrechte der Eltern zu stärken. Wir schlagen vor, die Erweiterung der Anzahl der beratenden Mitglieder des Jugendhilfeausschusses durch ein Mitglied aus dem Jugendamtselternbeirat (JAEB) der Satzungsautonomie der Kommunen zu überlassen. Die Mitwirkungsrechte der Eltern sind durch die Bildung des JAEB schon ausreichend gewährleistet. Im Übrigen ist durch die jährliche Neuwahl des JAEB eine gewisse Kontinuität bei der Besetzung des Jugendhilfeausschusses nicht gewährleistet, wodurch die Ausschussarbeit erschwert werden dürfte.“

Aus dem Landesverband

NRW-Städte fordern Sofort- und Notprogramm für kommunale Verkehrswege – Sanierungstau bei Brücken reduzieren 46/2014

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen fordert vom Bund und vom Land NRW ein Sofort- und Notprogramm für die kommunale Verkehrsinfra-

struktur. Das von Bundesverkehrsminister Dobrindt kürzlich angekündigte „Sonderprogramm Brückenmodernisierung“ ist ausschließlich für Bundesverkehrswege gedacht. Viele Städte blicken aber mit wachsender Sorge auf die Vielzahl sanierungsbedürftiger kommunaler Verkehrswege, vor allem Brücken und Tunnel. Gerade das vom Pendler- und Güterverkehr intensiv geprägte Nordrhein-Westfalen ist auf vollständig funktionierende Verkehrssysteme angewiesen und nicht nur auf das Bundes- und Landesverkehrswegenetz, betonte der Vorsitzende des Städtetages Nordrhein-Westfalen, Oberbürgermeister Peter Jung aus Wuppertal, heute nach einer Vorstandssitzung des kommunalen Spitzenverbandes.

„Der sich verschlechternde Zustand der Verkehrsinfrastruktur kann zu einer ernsthaften Gefahr für den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen werden. Deshalb brauchen auch die Städte ein Sofort- und Notprogramm, das den vordringlichen Sanierungsbedarf bei Brücken und Tunneln abdeckt. Von rund 12.000 kommunalen Brücken im Land ist beinahe die Hälfte in problematischem Zustand. Dringlich ist auch eine Sanierung von mehr als 60 Prozent der Tunnel. Wegen der oftmals prekären Haushaltslage können viele Städte derart hohe Investitionen aber nicht tätigen, obwohl sie für eine leistungsstarke kommunale Verkehrsinfrastruktur vor Ort ebenso nötig sind wie für ein funktionierendes Verkehrssystem insgesamt“, sagte Jung.

Die notwendigsten Neubauten, Teilerneuerungen und Instandsetzungen von kommunalen Brücken in Nordrhein-Westfalen würden bis 2030 rund 2,5 Milliarden Euro kosten. Das entspricht Investitionsmitteln in Höhe von 144 Millionen Euro jährlich. Hauptkriterien für die Förderung sanierungsbedürftiger kommunaler Infrastruktur durch ein Sofort- und Notprogramm von Bund und Ländern sollten die Dringlichkeit der Sanierung des jeweiligen Bauwerks und seine Bedeutung innerhalb des Verkehrsnetzes für den Wirtschafts- und Pendlerverkehr sein.

Unter dem über Jahrzehnte aufgewachsenen Investitionsstau leiden nach Einschätzung des Städtetages NRW besonders die finanzschwächeren Städte. „Bei vielen wichtigen kommunalen Brücken, Tunneln und Unterführungen ist die Sanierung so kostenintensiv, dass strukturschwache Städte damit finanziell völlig überfordert sind. Die Vergabe von Geldern im Rahmen eines Sofort- und Notprogrammes von Bund und Ländern muss deshalb die jeweilige Haushaltsituation der Städte berücksichtigen. Insbesondere muss auch den Städten geholfen werden können, die einen Eigenanteil an der Sanierung

und Instandsetzung nicht aufbringen können“, so der Vorsitzende des NRW-Städtetages.

Städtetag NRW dankt Norbert Bude 47/2014 für außerordentliches Engagement für Städte „Sehr vertrauensvolle und erfolgreiche Zusammenarbeit“

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen dankt dem langjährigen Oberbürgermeister von Mönchengladbach, Norbert Bude, anlässlich seines bevorstehenden Ausscheidens aus dem kommunalen Amt für sein außerordentliches Engagement für die Solidargemeinschaft der Städte.

Der Vorsitzende des Städtetages NRW, Oberbürgermeister Peter Jung aus Wuppertal, sagte heute nach einer Vorstandssitzung des kommunalen Spitzenverbandes: „Norbert Bude hat seit 2008 vier Jahre als Vorsitzender und zwei Jahre als stellvertretender Vorsitzender des Städtetages NRW die Positionen der Städte gegenüber dem Land klar artikuliert. Er hat erheblich dazu beigetragen, wichtige Anliegen der Kommunen durchzusetzen, etwa in Debatten um den Stärkungspakt Stadtfinanzen oder um die Finanzierung der Inklusion in Schulen.“

Jung erklärte weiter: „In der Führungsspitze des Städtetages NRW gab es mit Norbert Bude eine sehr vertrauensvolle Zusammenarbeit, die ich selbst als freundschaftlich empfunden habe. Auch in schwierigen inhaltlichen Fragen ist es so immer gemeinsam gelungen, einen guten parteiübergreifenden Konsens in der Positionsbestimmung unseres Verbandes zu finden. Der Vorstand des Städtetages wünscht Norbert Bude persönlich und beruflich alles erdenklich Gute für die Zukunft.“

NRW-Städten fehlt Spielraum für Investitionen – Hilfen bei Sozialleistungen zwingend – Städtetag NRW veröffentlicht Gemeindefinanzbericht 2014

In vielen Städten in Nordrhein-Westfalen bleibt die Haushaltslage sehr angespannt – trotz massiver eigener Sparmaßnahmen der Städte und erster Hilfen von Land und Bund. Ursachen dafür sind vor allem die unzureichende Finanzausstattung der Kommunen sowie die überproportional hohen und weiter steigenden Sozialausgaben. Damit sind die großen und größeren Städte besonders stark belastet. Wegen der kritischen Haushaltslage gelingt es vielen dieser Städte kaum noch, die Anforderungen an eine leistungs-

starke Infrastruktur und an gute Dienstleistungen aus eigenen Kräften zu erfüllen.

Vergleiche der kommunalen Investitionen in NRW mit denen anderer westdeutscher Flächenländer offenbaren zudem, dass in NRW hoher Nachholbedarf besteht. Das verdeutlicht der Gemeindefinanzbericht 2014 des Städtetages Nordrhein-Westfalen, den der kommunale Spitzenverband heute unter dem Titel „Trotz erster Hilfen – Stadtfinanzen bleiben Sorgenkind“ veröffentlicht hat.

„In mehr als der Hälfte der Städte ab 50.000 Einwohnern ist die Haushaltssituation äußerst angespannt. Besonders stark belasten die NRW-Kommunen die rasant ansteigenden Sozialausgaben, die im Jahr 2013 bei 14 Milliarden Euro lagen. Deshalb brauchen die Städte eine Entlastung bei den Sozialausgaben durch den Bund in dieser Legislaturperiode und nicht erst beginnend mit dem Jahr 2018. Angesichts von Kassenkrediten von 25,4 Milliarden Euro müssen wir erreichen, dass in den kommunalen Kassen bis 2017 mehr als die bisher von der großen Koalition zugesagten bundesweit 3 Milliarden Euro Soforthilfe ankommen“, sagte der Vorsitzende des Städtetages NRW, Oberbürgermeister Peter Jung aus Wuppertal.

Für das Jahr 2012 – dem derzeit noch aktuellsten Datenhorizont für einzelgemeindliche Analysen – weist der aktuelle Gemeindefinanzbericht für alle kommunalen Haushalte in NRW zusammen einen Finanzmittelfehlbetrag von 406 Millionen Euro aus. Insbesondere die großen und größeren Städte (ab 50.000 Einwohnern) sind nicht auskömmlich finanziert: Sie weisen im Durchschnitt ein Pro-Kopf-Defizit von 86 Euro aus. Der Zwang zur Haushaltskonsolidierung der NRW-Städte auf der Aufwandsseite geht in erster Linie zu Lasten der kommunalen Sachinvestitionen. Vielen Städten gelingt es nicht, die Anforderungen einer leistungsstarken städtischen Infrastruktur aus eigenen Kräften zu erfüllen.

„Den nordrhein-westfälischen Kommunen fehlen mehr als 2 Milliarden Euro pro Jahr, wollten sie das durchschnittliche Investitionsniveau in den westdeutschen Flächenländern erreichen. Von 2005 bis 2012 summiert sich die Investitionslücke in nordrhein-westfälischen Kommunen auf 15 Milliarden Euro. Dies gefährdet den Erhalt und die notwendige Modernisierung von Brücken, Straßen und Schienen, Schulen und öffentlicher Infrastruktur“, sagte der Städtetagsvorsitzende. Für die Finanzierung der städtischen Infrastruktur seien Ansätze von Land und Bund nötig, um die dringend nötigen kommunalen Investitionen wieder möglich zu machen. Dazu müsse das Land den kommunalen Finanzausgleich weiter

aufstocken und eine auskömmliche Finanzausstattung der Städte sicherstellen.

Gerade in denjenigen Städten, in denen die auf Teilhabe und Integration ausgerichteten Angebote besonders nötig sind, können ausreichende städtische Leistungen oft nur noch um den Preis einer weiter steigenden Verschuldung geleistet werden, so Jung: „Eine auskömmliche kommunale Finanzausstattung ist nicht Selbstzweck, sondern unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren der Stadtgesellschaft, für gesellschaftliches Leben, Identitätsstiftung und soziale Teilhabe der Menschen. In einem Land wie NRW, in dem mehr als 63 Prozent der Menschen in großen und größeren Städten leben, ist dies auch essentiell für den Wirtschaftsstandort.“

Zentrale Fakten aus dem Gemeindefinanzbericht des Städtetages NRW

Die steigenden Sozialausgaben sind ein zentrales Problem. Die Kommunen in NRW sind noch stärker als in anderen Ländern von hohen Sozialausgaben betroffen, die vor allem durch Bundesgesetze bestimmt werden. Pro Kopf wurden 2012 in den NRW-Kommunen 766 Euro für soziale Leistungen aufgewendet, bei den westdeutschen Kommunen insgesamt waren es 610 Euro.

Für Investitionen wurden 2012 in den NRW-Kommunen pro Kopf nur 145 Euro ausgegeben, in den westdeutschen Kommunen dagegen 264 Euro. Seit mehr als zehn Jahren bleibt das Niveau der kommunalen Investitionen in NRW im bundesweiten Vergleich deutlich zurück.

Derzeit wirtschaften 174 aller 427 NRW-Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept bzw. Haushaltssanierungsplan, das sind rund 41 Prozent. Besondere Probleme, den Haushaltsausgleich zu erreichen, haben vor allem Großstädte. 44 der 74 großen und größeren Städte (rund 60 Prozent) befinden sich im laufenden Haushaltsjahr in der Haushaltssicherung.

Der Gemeindefinanzbericht 2014 des Städtetages Nordrhein-Westfalen ist in elektronischer Form als Heft 04/2014 des Eildienstes hier abrufbar.

Finanzen

Kommunales Finanzmanagement: 49/2014 Meldepflichten nach der europäischen Derivateverordnung

In Folge der Finanzmarktkrise wurde durch den G20-Gipfel im Jahr 2009 beschlossen, den außerbörslichen Derivatehandel (over the counter,

OTC-Handel) transparenter und sicherer zu gestalten. Danach sind nunmehr standardisierte OTC-Derivate über zentrale Gegenparteien (Central Counter Parties, CCPs) abzuwickeln und Derivate an Transaktionsregister zu melden. In Umsetzung dieser Ziele und zur Schaffung einer einheitlichen Aufsicht über zentrale Gegenparteien ist seit August 2012 eine EU-Verordnung in Kraft getreten. Diese EU-Verordnung (EU) Nr. 648/2012 ist als „European Market Infrastructure Regulation“ oder kurz „EMIR“ überschrieben. Bisher sind noch nicht alle technischen Standards zur Umsetzung dieser Verordnung erarbeitet. Diese technischen Standards werden auf EU-Ebene formuliert. Zudem finden fortlaufend Gespräche zwischen der Deutschen Kreditwirtschaft und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) über Auslegung und Verständnis der EMIR statt. Im Ergebnis sind weitere Konkretisierungen zu erwarten. Nach Rücksprache mit der BaFin und den Bankenverbänden (DSGV, VÖB und Bundesverband deutscher Banken e.V.) ergibt sich zum derzeitigen Stand folgendes Bild:

1. Zur Frage des EMIR-Anhangs bei Rahmenverträgen

Der Bankenbereich ist gefordert, sich mit der konkreten Umsetzung von EMIR zu befassen. In diesem Zusammenhang wurde von einigen Kreditinstituten ein „EMIR-Anhang zum Deutschen Rahmenvertrag für Finanztermingeschäfte“ auch an Kommunen versandt.

Auf die Vereinbarung des EMIR-Anhangs kann durch die Kommune verzichtet werden, soweit sie Derivategeschäfte allein im Rahmen ihrer hoheitlichen, nicht-unternehmerischen Tätigkeit abschließt. Kommunen werden bezogen auf den hoheitlichen Bereich nicht von EMIR erfasst. Sie sind im hoheitlichen Bereich weder finanzielle noch nichtfinanzielle Gegenpartei und unterliegen (wie die Länder) in diesem Fall auch keiner Meldepflicht. Bisher ist jedoch nicht abschließend geklärt, wie mit kommunalen Zweckverbänden, Regie- und Eigenbetrieben in der Frage verfahren wird.

Bei kommunalen Unternehmen wird bei unternehmerischer Tätigkeit eine Einstufung als „nichtfinanzielle Gegenpartei“ im Sinne von EMIR vermutet.

Nichtfinanzielle Gegenparteien werden clearingpflichtig, wenn ihr Derivatevolumen bestimmte, auf unterschiedliche Derivateklassen bezogene Schwellenwerte überschreiten.

Die Europäische Kommission hat am 18. Dezember 2013 ihr Fragen- und Antwortpapier (COM-EMIR-FAQ) mit Erläuterungen zum Verständnis und zur Auslegung der Regelung der Verordnung erneut überarbeitet. Das COM-EMIR-FAQ ist unter nachfolgendem Link abrufbar: ec.europa.eu/internal_market/financialmarkets/docs/derivatives/emir-faqs_en.pdf

In diesem neuen COM-EMIR-FAQ sind unter dem Abschnitt II – Scope die Fragen und Antworten Nr. 14 und 15 hinzugekommen. In Frage/Antwort II.14 wird der Begriff des Unternehmens („undertaking“) als Voraussetzung für die Einstufung einer Gegenpartei als nichtfinanzielle Gegenpartei (non-financial counterparty – NFC) im Sinne der EMIR näher konkretisiert:

Aus Sicht der Europäischen Kommission ist dabei für die Einstufung einer Gegenpartei als Unternehmen für die Zwecke der Feststellung, ob diese eine nichtfinanzielle Gegenpartei/NFC im Sinne der EMIR ist, die Natur ihrer Tätigkeit (wirtschaftlich oder nicht-wirtschaftlich) und nicht ihre Rechtsform ausschlaggebend. Gegenparteien (einschließlich natürlicher Personen oder „non-profit“-Organisationen), die wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben bzw. Waren oder Dienstleistungen am Markt anbieten, sind danach ungeachtet ihres jeweiligen rechtlichen Status bzw. ihrer Rechtsform als Unternehmen einzustufen. In diesem Zusammenhang verweist das COM-EMIR-FAQ auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Unternehmensbegriff im EU-Wettbewerbsrecht und bestätigt damit, dass sich der Unternehmensbegriff der EMIR an dem EU-wettbewerbsrechtlichen Unternehmensbegriff orientiert.

In Frage/Antwort II.15 wird gesondert auf die Einstufung von „municipalities“ (Kommunen) eingegangen. Hierzu wird festgehalten, dass diese unter die Ausnahmeregelungen von Art. 1 (4) (a) EMIR oder Art. 1 (5) (b) fallen können, wenn die dort geregelten Voraussetzungen (Aufgaben der staatlichen Schuldenverwaltung oder öffentliche Stelle mit ausdrücklicher Garantie des Zentralstaates) gegeben sind. Kommunen, bei denen diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, sind danach als NFC einzustufen, sofern sie als Unternehmen (im Sinne des EU-Wettbewerbsrechts) auftreten. Im Umkehrschluss heißt dies aber auch, dass Kommunen dann nicht als Unternehmen und damit nicht als NFC zu verstehen sind, soweit sie nicht unternehmerisch tätig sind (etwa in Ausübung ihrer hoheitlichen/fiskalischen Aufgaben). Zur Orientierung bei Abgrenzungsfragen könnte der „Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der EU über staatliche Beihilfen,

öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse inklusive Sozialdienstleistungen“ vom 7. Dezember 2010 dienen. Letztlich wird vermutlich im Einzelfall entschieden werden müssen, ob der Regiebetrieb eine unternehmerische (also wirtschaftliche) Tätigkeit im Sinne des EU-Wettbewerbs-/Beihilferechts ausübt, oder ob eine hoheitliche, rein soziale (nichtunternehmerische) Tätigkeit gegeben ist.

Die BaFin arbeitet gegenwärtig wohl mit Hochdruck an einer Stellungnahme zu dieser Problematik.

2. BaFin orientiert bei Meldungen an das Transaktionsregister nach EMIR auf die Verwendung eines Legal Entity Identifier (LEI)

Auf Nachfrage der Hauptgeschäftsstelle hat sich die BaFin zur von Banken erwarteten Meldung eines Legal Entity Identifier (LEI) auch von Kommunen wie folgt mit Verweis auf ihre Veröffentlichungen geäußert:

„Für die Identifizierung des Meldepflichtigen sowie aller weiterer am Geschäft z. B. als Kontrahent, Kunde oder CCP beteiligten Unternehmen schreiben die technischen Standards der Europäischen Kommission als Identifikationsart den Legal Entity Identifier vor. Dieser Identifizierungscode befindet sich zwar noch in der Entwicklungsphase, schon vor Inkrafttreten des endgültigen Standards können aber sog. Pre-LEI bei einigen nationalen Vergabestellen (Local Operating Units – LOU), z. B. von WM-Datenservice in Form des GEI (General Entity Identifier) oder von DTCC in Form des CICI (CFTC Interim Compliant Identifier) beantragt werden. Eine Liste sämtlicher pre-LOUs findet sich auf der Internetseite des Regulatory Oversight Committee. Dieser pre-LEI ist für die Meldungen an das Transaktionsregister zu verwenden und wird mit Inkrafttreten des endgültigen LEI-Standards in den LEI überführt, wobei die vergebene Nummer die gleiche bleiben wird.“ (vgl. www.bafin.de/DE/Aufsicht/BoersenMaerkte/EMIR/Reporting/reporting_node.html#doc3711578bodyText5)

Aufgrund der internationalen Vorgaben im weltweiten LEI-System ist ausschließlich die Selbstregistrierung (oder eine entsprechende Beauftragung) jeder rechtlich eigenständigen Entität vorgesehen.

Zur rechtlichen Grundlage: Nach Art. 3 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 1247/2012 ist der LEI im Meldesatz nach Art. 9 EMIR zu verwenden, um die an einem gemeldeten Derivategeschäft beteiligten

Parteien zu chiffrieren. Außer natürlichen Personen sowie nichtsrechtsfähigen (Zweig-) Niederlassungen kann jeder bei WM-Datenservice einen GEI beantragen und bekommt diesen auch zugeteilt. Kommunen erhalten damit auf Antrag kostenpflichtig einen GEI. Maßgeblich für die GEI-Vergabe ist nicht die EMIR, sondern der ISO-Standard 17442, der jeder „legal entity“ einen LEI/pre-LEI gewährt. Es gibt also Fälle (zu diesen gehören auch Kommunen), in denen GEI-Fähigkeit und EMIR-Pflichtigkeit auseinander fallen.

Meldungen der Finanzinstitute über Derivategeschäfte mit Kommunen sollen den GEI der Kommune enthalten. Ohne Angabe des GEI, wird der Meldesatz des Finanzinstituts beanstandet im Sinne des § 39 Abs. 2 e) Nr. 3 WpHG. Vor diesem Hintergrund haben einige Institute Kommunen bereits um die Mitteilung des GEI ersucht. Auf die EMIR-Relevanz des jeweiligen Kunden (hier der Kommune) kommt es in diesem Zusammenhang nicht an. Ohne GEI des (GEI-fähigen) Kunden ist der Meldesatz des Finanzinstituts fehlerhaft. Demgemäß steht in diesen Fällen bei Derivategeschäften seit dem 12. Februar 2014 das Abschlussverbot für Finanzinstitute im Raum. Für eine Übergangszeit wird das Neugeschäft nicht notwendigerweise verweigert werden. Anders verhält es sich, wenn die Kommune dem Institut signalisieren, den GEI auch künftig nicht beibringen zu wollen.

Nach Aussagen der BaFin ist wohl davon auszugehen, dass der GEI über EMIR hinaus bei weiteren technischen Regulierungen im Rahmen der Bankenaufsicht Anwendung finden wird.

Diese Aussagen spiegeln den derzeitigen Informationsstand in der Hauptgeschäftsstelle wider. Über weitere Gesprächsergebnisse und Veröffentlichungen der BaFin werden wir informieren.

20.14.13D

EildStNRW 11. 7. 2014

Sparkassen: Zulässige Anzahl von Mandaten 50/2014

Im Deutschen Bundestag wird gegenwärtig der „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Gesetzen auf dem Gebiet des Finanzmarktes – Drucksache 18/1305“ behandelt.

Der Bundesrat hat in seiner 922. Sitzung am 23. Mai 2014 beschlossen, diesen Gesetzentwurf mit Bezug auf § 25d Abs. 3 KWG-E zu ergänzen. Danach sollen mehrere Mandate von Verwaltungs- und Aufsichtsräten in Unternehmen innerhalb von Versicherungsgruppen, sonstigen Un-

ternehmensgruppen und kreditwirtschaftlichen Verbundgruppen als ein Mandat gelten.

Bislang gelten gemäß § 25d Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 KWG mehrere Mandate als ein Mandat, wenn die Mandate bei Unternehmen wahrgenommen werden, die derselben Institutsgruppe, Finanzholding-Gruppe oder gemischten Finanzholding-Gruppe angehören. Die Änderung, wie sie der Bundesrat einfordert, soll eine wirksame und risikoadäquate Steuerung der Verbundgruppe wesentlich dadurch gewährleisten, dass die einzelnen Mandate in den verschiedenen Unternehmen von den höchsten Repräsentanten der Institute aus den jeweiligen Regionen wahrgenommen werden. Der Bundesrat stellt fest, dass eine zu starke Streuung der Mandate auf viele verschiedene Personen zu Informationsdefiziten und Ineffizienzen in der Steuerung der Beteiligungen und damit zu einer schlechteren Aufsicht führen würden. Die Vorgabe in Art. 91 Abs. 3 und 4 CRD IV stehen dem nicht entgegen. Nach Art. 91. Abs. 4a CRD IV sollten Leitungs- oder Aufsichtsmandate innerhalb derselben Gruppe als ein einziges Mandat gelten. Im Versicherungsaufsichtsgesetz besteht eine entsprechende Regelung bereits (§ 7a Abs. 4 Satz 4 VAG).

In ihrer Gegenäußerung lehnt die Bundesregierung die Forderungen des Bundesrates nach materiellen Korrekturen bei den Mandatsbeschränkungen für Geschäftsleiter- und Aufsichtsmandate nach dem Kreditwesengesetz ab. Die Forderungen betreffen die Privilegierung bei der Mandatsberechnung innerhalb von „Gruppen“ sowie allgemeine Ausnahmen für staatliche Vertreter. Der Bundesrat wiederhole insofern die Kritikpunkte, die bereits zum CRD IV-Umsetzungsgesetz 2013 vorgebracht wurden. Der Gesetzgeber habe sich damals bewusst für die aktuelle Regelung entschieden. Die Bundesregierung sehe nach wie vor keinen Anlass, eine Anpassung in den Gesetzentwurf aufzunehmen. In der Sache sei festzuhalten: „Mandatsbeschränkungen sollen die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung gewährleisten. Zu weitgehende Ausnahmenvorschriften (Anrechnungsregel) würden dieser Grundentscheidung des EU-Gesetzgebers zuwiderlaufen. Der Verweis auf die Anrechnung nach § 7a Absatz 4 Satz 4 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) trägt nicht, weil VAG und KWG unterschiedliche Regelungs- und Anwendungsbereiche haben. Im Übrigen kann die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) schon nach geltendem Recht im Einzelfall ein weiteres Aufsichtsmandat genehmigen (§ 25c Abs. 2 Satz 4, § 25d Abs. 3 Satz 4 KWG).“

Bestehende Regelungen für Mandatsobergrenzen und Ausnahmeregelungen für Hauptverwaltungsbeamte

Zuletzt wurden mit dem CRD IV-Umsetzungsgesetz Änderungen des KWG vollzogen, die zum 1. Januar 2014 in Kraft traten. Diese Änderungen bezogen sich u. a. auch auf Neuregelungen zur Höchstanzahl von Mandaten in Verwaltungs- und Aufsichtsorganen. Danach kann Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans eines Instituts im Falle einer Finanzholding-Gesellschaft oder gemischten Finanzholding-Gesellschaft nicht sein, „wer bereits in mehr als drei anderen Unternehmen Mitglied des Verwaltungs- und Aufsichtsorgans ist“. Die damit festgelegte Höchstanzahl für Mandate bezieht sich auch auf Mandate, die nicht der Bankenaufsicht unterliegen.

Ausnahmeregelungen (d. h. eine Nichtanrechnung bei der Mandatsobergrenze, vgl. § 25d KWG-E) wurde von uns beim Gesetzgeber erfolgreich eingeworben für

- Kommunale Hauptverwaltungsbeamte, die Kraft kommunaler Satzung zur Wahrung eines Mandats in einem kommunalen Unternehmen oder einem kommunalen Zweckverband verpflichtet sind und
 - Mandate bei Unternehmen, die überwiegend nichtgewerblich ausgerichtet sind, insbesondere Unternehmen, die der kommunalen Daseinsvorsorge dienen.
- Mehrere Mandate gelten als ein Mandat, wenn die Mandate bei Unternehmen wahrgenommen werden,
- die derselben Institutsgruppe, Finanzholding-Gruppe oder gemischten Finanzholding-Gruppe angehören,
 - die denselben institutsbezogenen Sicherungssystemen angehören oder
 - an denen das Institut eine bedeutende Beteiligung hält.

Die 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.

Zum Thema der Sachkunde wird insbesondere auf das „Merkblatt zur Kontrolle der Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen gemäß KWG und VAG“ der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) vom 3. Dezember 2012 hingewiesen. Dieses Merkblatt ist mit den entsprechenden Ausführungen zur notwendigen

Sachkunde von Verwaltungsräten weiterhin einschlägig. Darüber hinausgehende Ausführungen des genannten Merkblattes mit Bezug auf das KWG werden vor dem Hintergrund der geänderten und sich weiter ändernden rechtlichen Grundlagen in absehbarer Zeit wohl einer Überarbeitung unterliegen.

20.80.05 D

EildStNRW 11. 7. 2014

Frauen und Gleichstellung

Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen: 51/2014 Erster Jahresbericht

Gewalt gegen Frauen gehört in Deutschland leider immer noch zum Alltag. Die Formen von Gewalt sind unterschiedlich und umfassen seelische, körperliche und sexuelle Gewalt innerhalb von Beziehungen, sexuelle Belästigung im öffentlichen Raum, Zwangsverheiratung und Frauenhandel.

Am 6. März 2013 hat die Bundesregierung den Startschuss für das „Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen“ gegeben. Seitdem wird das Unterstützungsangebot bundesweit als erste Anlaufstelle für Frauen genutzt, die von Gewalt betroffen sind und Menschen, die in privaten wie fachlichen Bezügen betroffene Frauen unterstützen. 47504 mal wurde das Hilfetelefon im Jahr 2013 kontaktiert.

Ziele der Weitervermittlung von Betroffenen sind hauptsächlich die Beratungs- und Unterstützungsleistungen vor Ort.

Nach nunmehr einem Jahr hat das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) den ersten Jahresbericht des Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen veröffentlicht.

Der Bericht umfasst Daten, Fakten aber auch Erfahrungsberichte sowie das Angebotsspektrum und die Arbeitsweise des Hilfetelefonteam und kann als Broschüre beim BAFzA, Postfach, 50964 Köln in Papierform bestellt werden.

Als Download steht er unter www.hilfetelefon.de zur Verfügung.

Gesundheit und Sport

Sport in der Stadt – sozial, umweltfreundlich und nachhaltig 52/2014

In der Juni-Ausgabe des Infodienstes „Sport schützt Umwelt“ des Deutschen Olympischen

Sportbundes (DOSB) wird als Schwerpunkt das Thema „Sport in der Stadt – sozial, umweltfreundlich und nachhaltig“ behandelt.

Hier finden Sie die Online-Ausgabe des DOSB-Themenheftes:

www.dosb.de/fileadmin/fm-dosb/arbeitsfelder/umwelt-sportstaetten/Informationsdienst/Informationsdienst_SSU_Nr111_final.pdf

Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen

Werkstattgespräch zum Wohnungsaufsichtsgesetz am 25. September 2014 in Düsseldorf 53/2014

Am 30.4.2014 ist das neue Wohnungsaufsichtsgesetz für das Land NRW in Kraft getreten, durch welches die Instrumente der Städte und Gemeinden im Umgang mit Problemimmobilien erweitert und geschärft werden sollen.

Um einen ersten Erfahrungsaustausch zu dem neuen Gesetz zu ermöglichen, lädt das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen am 25.9.2014 zu einem Werkstattgespräch ein. In der Veranstaltung sollen die neuen Rechtsinstrumente des Wohnungsaufsichtsgesetzes näher erläutert und Probleme und Fragestellungen aus der kommunalen Praxis diskutiert werden.

Die Veranstaltung findet in der Zeit von 9:30 Uhr bis 16:00 Uhr im Tanzhaus NRW, Erkrather Straße 30, 40233 Düsseldorf statt. Kontakt für Nachfragen zu Programm, Ablauf und Anmeldung: RevierA GmbH, Cornelia Sperling, Telefon: 0201 27 40 8-60, Mail: c.sperling@reviera.de. Anmeldungen zu der kostenfreien Veranstaltung können im Internet auf der Internetseite www.reviera.de/wohnungsaufsicht vorgenommen werden.

64.30.00 N

EildStNRW 11. 7. 2014

Umwelt und Wirtschaft

Bewerbung zum Deutschen Nachhaltigkeitspreis 2014 54/2014

Auch im Jahr 2014 wird wieder der Deutsche Nachhaltigkeitspreis für Städte und Gemeinden ausgelobt. Der Nachhaltigkeitspreis für Städte und Gemeinden wird am 28. November 2014 ge-

meinsam mit dem Nachhaltigkeitspreis für Unternehmen und Forscher vergeben.

Ab sofort können sich Städte und Gemeinden um den Deutschen Nachhaltigkeitspreis bewerben. Städte und Gemeinden, die durch besonders nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten den Gedanken einer zukunftsfähigen Gesellschaft fördern, werden im Rahmen des Preises gewürdigt. Durch das Ausfüllen eines Online-Fragebogens kann sich eine Stadt oder Gemeinde für die Auszeichnung qualifizieren und übergreifende Strategien, Konzepte und individuelle Maßnahmen in sechs Themenfeldern der nachhaltigen Stadtentwicklung vorstellen.

Weitere Informationen und die Wettbewerbsunterlagen finden Sie unter www.nachhaltigkeitspreis.de/.

Personal und Organisation

Organ- und Gewebespende: 55/2014 Ausgabe Spendeausweise und Infomaterial

Am 1. November 2012 ist das Gesetz zur Regelung der Entscheidungslösung im Transplantationsgesetz (TPG) in Kraft getreten. Der Gesetzgeber hat in § 2 Abs. 1 S. 4 TPG festgelegt, dass die für die Ausstellung und Ausgabe von amtlichen Ausweisdokumenten zuständigen Stellen des Bundes und der Länder bei der Ausgabe dieser Dokumente deren Empfängern zugleich Organspendeausweise zusammen mit geeigneten Aufklärungsunterlagen aushändigen.

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) hat für kommunale Pass- und Meldeämter den in der amtlichen Begründung des o. g. Gesetzes (BT-Drs. 17/9030, S. 6) genannten Bedarf von 10,4 Millionen Organspendeausweisklappkarten produziert und stellt diese weiterhin kostenfrei zur Verfügung. Diese enthalten einen heraustrennbaren Organspendeausweis und Informationsmaterial zur Organspende.

Zum Stichtag 31.12.2013 wurden in ca. 2.800 Bestellungen bei der BZgA insgesamt 4.588.000 Organspendeausweisklappkarten angefordert. Dies entspricht weniger als der Hälfte des prognostizierten Bedarfs. Das Bundesministerium für Gesundheit geht davon aus, dass noch nicht alle kommunalen Pass- und Meldeämter Organspendeausweisklappkarten bei der BZgA bedarfsgerecht abgerufen haben. Nähere Informationen zu

Bestellmöglichkeiten finden Sie unter www.bundesgesundheitsministerium.de

Das Bundesgesundheitsministerium weist nochmals darauf hin, dass den Pass- und Meldeämtern darüber hinaus zusätzliche Aufklärungsmaterialien in gedruckter Form durch die BZgA nicht zur Verfügung gestellt werden können. Interessierten Bürgerinnen und Bürgern, deren Informationsbedarf über die Hinweise auf der Klappkarte hinausgeht, kann durch die Mitarbeitenden der Pass- und Meldeämter eine Bestellpostkarte ausgehändigt werden. Mit dieser Postkarte können interessierte Bürgerinnen und Bürger kostenlos weitere Materialien bei der BZgA anfordern und sich so zum Thema Organ- und Gewebespende umfassend informieren.

Darüber hinaus stellt die BZgA auf Wunsch gerne druckfähige Dateien der Informationsbroschüren und Flyer zur Organ- und Gewebespende zur Verfügung, um Ländern und Kommunen die Möglichkeit der bedarfsgerechten Produktion zusätzlicher Materialien zu geben. Für Rückfragen wenden Sie sich bitte an die BZgA (Frau Dr. Daniela Watzke, Telefon: +49 221 8992-458).

33.06.00 D

EildStNRW 11. 7. 2014

15. ÖV-Symposium; E-Government 56/2014 in Nordrhein-Westfalen – strategisch voran!

Das mittlerweile 15. Symposium der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, bei dem mit einem attraktiven Themenspektrum Stand und Perspektiven der Entwicklung des E-Governments in Nordrhein-Westfalen dargestellt und diskutiert werden, findet in diesem Jahr am 28. August 2014 im Congress Center West in Essen statt.

Die Veranstaltung, die vom Ministerium für Inneres und Kommunales in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen konzipiert und von den Firmen MATERNA und INFORA organisatorisch durchgeführt wird, erfreut sich einer steigenden Beliebtheit und erfährt eine von Jahr zu Jahr zunehmende positive Resonanz.

Nähere Informationen zu der Veranstaltung, die für Teilnehmende der öffentlichen Verwaltung kostenfrei angeboten wird, können unter der Webadresse www.oev-symposium.de abgerufen werden.

18.29.40 N

EildStNRW 11. 7. 2014

**Armutszuwanderung aus
osteuropäischen Staaten:
aktualisierter Leitfaden der EU**

57/2014

Die Europäische Kommission hat einen aktualisierten Leitfaden zur Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsorts für die Zwecke der sozialen Sicherheit vorgelegt. Der Leitfaden wurde in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erarbeitet und soll Klarheit für die Behörden bei der Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsorts schaffen (u. a. Definitionen der unterschiedlichen Konzepte des „gewöhnlichen Aufenthalts“ und des „vorübergehenden Aufenthalts“ bzw. „Auf-

enthalts“), um zu klären, welcher Mitgliedstaat für die Leistungen der sozialen Sicherheit bei EU-Bürgern, die von einem Mitgliedstaat in einen anderen ziehen, zuständig ist. Ferner geht der Leitfaden auf spezifische Kriterien ein, die bei der Bestimmung des „Wohnortes“ und des „gewöhnlichen Aufenthalts“ berücksichtigt werden müssen, wie bspw. familiäre Verhältnisse, Art und Merkmale der Erwerbstätigkeit, Gründe für den Wohnortwechsel. (extranet.staedtetag.de/dst/extra/recht/070129/)

33.06.03 D

EildStNRW 11. 7. 2014

Verfassungskonforme Bemessung der Finanzausgleichsmasse durch GFG 2011

Die Bemessung der durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 gewährten Finanzausgleichsmasse ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Um die für eine eigenverantwortliche kommunale Aufgabenwahrnehmung erforderliche finanzielle Mindestausstattung sicherzustellen, muss der notwendige Ausgabenbedarf für die Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben nicht betragsmäßig abgeschätzt werden.

Gemäß Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs nur im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit verpflichtet. Weder aus Art. 79 Satz 2 LV NRW noch aus Art. 28 Abs. 2 und 3 GG ergibt sich die Pflicht zur Gewährung einer Mindestfinanzausstattung im Sinne einer „absoluten“ Untergrenze, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werden dürfte.

Die Regeln über die Verteilung der Finanzausgleichsmasse sind verfassungsrechtlich nur dann zu beanstanden, wenn die Parameter für die Verteilung unvertretbar ausgewählt sind.

Entscheidet der Gesetzgeber – wie erforderlich – unter Heranziehung finanzwissenschaftlichen Sachverständigen, ist ein hierauf gestütztes Verteilungssystem nicht schon dann verfassungswidrig, wenn eine andere auch vertretbare sachverständige Auffassung zu abweichenden Ergebnissen kommt.

VerfGH NRW, Urteil vom 6.5.2014 – VerfGH 14/11 –

A.

Die 46 beschwerdeführenden Städte und Gemeinden wandten sich gegen einzelne Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2011 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2011) vom 18.5.2011 (GV. NRW. S. 259 ff.).

I.

1. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land Nordrhein-Westfalen im Wege des Finanz- und Lastenausgleichs zur Ergänzung ihrer eigenen

Erträge nach den Regelungen der Gemeindefinanzierungsgesetze allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Für das Haushaltsjahr 2011 stellte das Land hierfür einen seit dem Haushaltsjahr 1986 unveränderten Prozentsatz von 23 v. H. (Verbundsatz) seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern) zur Verfügung und beteiligte die Gemeinden und Gemeindeverbände nach mehrjähriger Unterbrechung seit 2010 wieder in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln seiner Einnahmen an der Grunderwerbssteuer (§ 2 Abs. 1 GFG 2011). Auch die bis 2009 vorgenommene Befrachtung der Finanzausgleichsmasse in Höhe von 166.200.000 Euro wurde nicht fortgesetzt (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 15/1002, S. 47). Von der danach unter Berücksichtigung ergänzender Bereinigungen nach § 2 GFG 2011 ermittelten Finanzausgleichsmasse (7.925.981.000 Euro) wurden 4.400.000 Euro für Tantiemen (§ 3 GFG 2011) abgezogen. Die verbleibende verteilbare Finanzausgleichsmasse in Höhe von 7.921.581.000 Euro wurde auf Schlüsselzuweisungen, Investitionszuschüssen, fachbezogene Sonderzuschüssen und Bedarfszuweisungen aufgeteilt. Für Schlüsselzuweisungen wurde insgesamt ein Betrag von 6.721.858.000 Euro zur Verfügung gestellt. Davon betrug der Anteil für die Gemeinden 5.275.425.000 Euro, für die Kreise 786.839.000 Euro und für die Landschaftsverbände 659.594.000 Euro (§ 6 GFG 2011).

2. Ob und in welcher Höhe einzelne Gemeinden und Gemeindeverbände Schlüsselzuweisungen erhielten, ergibt sich gemäß § 5 Abs. 2 GFG 2011 aus der Gegenüberstellung einer Ausgangsmesszahl (§§ 8, 11 und 14 GFG 2011) und einer Steuerkraftmesszahl (§ 9 GFG 2011) oder Umlagekraftmesszahl (§§ 12 und 15 GFG 2011). Jede Gemeinde erhielt nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 – in Übereinstimmung mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen seit 1997 – als Schlüsselzuweisung 90 % des Unterschiedsbetrages zwischen der Ausgangsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl (§ 7 Abs. 1 GFG 2011), jeder Kreis den vollen Unterschiedsbetrag zwischen Ausgangsmesszahl und Umlagekraftmesszahl (§ 10 Abs. 1 GFG 2011).

a) Die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde (§ 8 Abs. 1 GFG 2011) ergibt sich aus der Vervielfältigung des Gesamtansatzes (Abs. 2) mit dem einheitlichen Grundbetrag gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 GFG 2011. Der Grundbetrag wird in der Weise festgesetzt, dass der für die Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellte Betrag aufgebraucht wird. Der Gesamtansatz wird aus dem Hauptansatz (§ 8 Abs. 3 GFG 2011) und den Nebenansätzen (Schüleransatz, Soziallastenansatz, Zentralitätsansatz – § 8 Abs. 4 bis 6 GFG 2011) gebildet. Der Hauptansatz ergibt sich aus der Einwohnerzahl einer Gemeinde, vervielfältigt mit einem nach Gemeindegröße gestaffelten Prozentsatz, der in insgesamt 18 Staffeln für Gemeinden mit 25.000 Einwohnern 100 %, für Gemeinden mit 635.500 Ein-

wohnern 151 % und für noch größere Gemeinden 154 % beträgt (sog. Hauptansatzstaffel der Anlage 2 zu § 8 Abs. 3 GFG 2011).

Der Schüleransatz (§ 8 Abs. 4 GFG 2011) richtet sich nach der Zahl der Schüler, die nach Schulformen gewichtet wird.

Der Soziallastenansatz (§ 8 Abs. 5 GFG 2011) ergibt sich aus der Multiplikation der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Sinne von § 7 Abs. 3 SBG II mit dem Faktor 9,6. Dem lag eine Regressionsanalyse zu Grunde, nach der sich infolge gestiegener Soziallasten anstelle des bisherigen Faktors 3,9 ein Faktor von 15,3 ergeben hätte. Von einem derart hohen Anstieg der Gewichtung sah der Gesetzgeber gleichwohl ab, weil hierdurch nach seiner Einschätzung erhebliche Veränderungen bei der Ermittlung der fiktiven Bedarfe der Gemeinden und erhebliche interkommunale Umverteilungswirkungen bei den Schlüsselzuweisungen eingetreten wären. Daher wurde mit dem Faktor 9,6 ein Mittelwert zwischen dem bisherigen Faktor und dem durch die Regressionsanalyse ermittelten Faktor festgelegt (vgl. LT-Drs. 15/1002, S. 50 und 63 f.).

Der Zentralitätsansatz (§ 8 Abs. 6 GFG 2011) ergibt sich aus der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, multipliziert mit einem Gewichtungsfaktor von 0,15.

Wie die Steuerkraftmesszahl für die Gemeinden berechnet wird, regelt § 9 GFG 2011. Sie ergibt sich aus der Summe der Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuern, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage. Das Aufkommen an Gewerbesteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B wird nach einheitlichen fiktiven Durchschnittshebesätzen ermittelt.

b) Bei den Kreisen wird der Gesamtansatz aus dem Hauptansatz und dem Schüleransatz gebildet (§ 11 Abs. 2 GFG 2011). Die für die Kreise anstelle der Steuerkraftmesszahl maßgebliche Umlagekraftmesszahl wird ermittelt, indem die Umlagegrundlagen zur Erhebung der Kreisumlage, bestehend aus den festgesetzten Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden (§ 23 GFG 2011), mit einem einheitlichen Umlagesatz von 38,07 % vervielfältigt werden (§ 12 GFG 2011).

10/11 [...]

5. Hinsichtlich der kommunalen Finanzlage stellte die Gesetzesbegründung bezogen auf das Haushaltsjahr 2009 wegen der schwachen Einnahmeentwicklung während der Finanz- und Wirtschaftskrise eine deutliche Verschlechterung fest (LT-Drs. 15/1002, S. 39 ff.). Die Einnahmen der Kommunen in NRW (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) waren um 3,1 % zurückgegangen, während die entsprechenden Ausgaben um 2,7 % angestiegen waren. Zusätzliche Belastungen entstanden vor allem durch den Anstieg der sozialen Leistungen um 4,7 %, der Personalkosten um 5,3 % und des laufenden Sachaufwands um 2,4 %. Nachdem der Finanzierungssaldo der Kommunen in den Jahren 2007 und 2008 erstmals seit 2001 wieder positiv war, fiel er 2009

mit knapp –2 Mrd. Euro deutlich in den negativen Bereich. Die Kredite zur Liquiditätssicherung der Kommunen stiegen zum Jahresende 2009 auf einen neuen Höchststand von gut 17 Mrd. Euro. Zwar ging die Zahl der Haushaltssicherungskommunen mit 63 auf den niedrigsten Stand seit Jahren zurück. Dies war jedoch nach Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) für viele Kommunen nur durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage möglich. Nach Inanspruchnahme und Verbrauch dieser Rücklage erhöhte sich die Zahl nicht ausgeglichener Haushalte ab 2010 wieder deutlich. Nur acht Kommunen im Land konnten ihren Haushalt ohne Inanspruchnahme ihrer Ausgleichsrücklage ausgleichen. Für 2011 wurden allerdings wieder höhere Einnahmen erwartet.

Die Haushaltswirtschaft des Landes verlief nach den Angaben der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/1002, S. 41 ff.) wie in den Vorjahren angespannt. Die vergleichende Analyse des Landeshaushalts und der Kommunalhaushalte wurde weiterhin im Wesentlichen auf die Parameter Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung gestützt, weil die Landesregierung der Auffassung war, dass auch nach Einführung des NKF allein diese Daten verwertbar seien. Vor allem durch den hohen Stand der Landesschulden ergäben sich Lasten, die seit Jahren deutlich über denen der Gesamtheit der Kommunen lägen und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes dauerhaft einschränkten. Trotz der nach allen betrachteten Parametern schlechteren Finanzlage des Landes gegenüber derjenigen der Kommunen trug der Gesetzgeber dem dramatischen Anstieg kommunaler Liquiditätskredite in den letzten Jahren Rechnung, indem seit 2010 die bisherige Befrachtung der Finanzausgleichsmasse in Höhe von 166.200.000 Euro gestrichen und die Kommunen wieder in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln der Landeseinnahmen aus der Grunderwerbsteuer beteiligt wurden (LT-Drs. 15/1002, S. 47).

6. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens führte der Ausschuss für Kommunalpolitik eine öffentliche Anhörung durch. Es äußerten sich vor allem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Sie machten übereinstimmend geltend, die Kommunen seien strukturell unterfinanziert. Es bedürfe einer Aufstockung der Finanzausgleichsmasse, weil die kommunale Ausgabenbelastung erheblich angestiegen sei. Insbesondere hätten die Kommunen seit Langem stark erhöhte Ausgaben im Sozialbereich. Die Vertreter des Städtetags NRW und des Landkreistags NRW räumten ein, in Deutschland gebe es kein besseres Verteilungsverfahren als die Regressionsanalyse (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 5 f. und S. 43). Die Vertreterin des Städtetags NRW trat dafür ein, die rechnerischen Ergebnisse der Regressionsanalyse möglichst umgehend umzusetzen, hielt es allerdings hinsichtlich des Soziallastenansatzes für vertretbar, den erheblichen Korrekturbedarf in zwei Schritten zu vollziehen (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 5 f.). Mehrfach betonte sie, beim kommunalen Finanzausgleich auf der Grundlage der Regressionsanalyse gehe es nicht um die Erstattung konkreter Kosten, sondern darum, anhand aussagekräftiger Indikatoren die Verteilung der Zuschussbedarfe der Kommunen am besten zu erklären (vgl.

LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 6, 32, 34 ff.). Demgegenüber warnte der Vertreter des Städte- und Gemeindebundes NRW vor einer erheblichen Belastung des kreisangehörigen Raums durch die geplanten Anpassungen des Finanzausgleichs. Er wandte ein, hierdurch würden zahlreiche Kommunen, die bislang knapp zurechtgekommen seien, in eine finanzielle Schieflage gebracht. Über den Soziallastenansatz dürfe nicht mehr Geld verteilt werden als Kosten für Bedarfsgemeinschaften anfielen. Zudem dürfe eine Anpassung nicht auf einzelne Ansätze beschränkt werden. Es bedürfe einer Reform aus einem Guss (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 7 ff.; LT-Stellungnahme 15/338). Angesichts einer erheblichen Aufwertung des Soziallastenansatzes sei eine geringere Spreizung des Hauptansatzes geboten (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 38). Der Vertreter des Landkreistags sprach sich wegen der gestiegenen Soziallasten, von denen die Kreise 80 % zu tragen hätten, für eine Anhebung der Kreisschlüsselmasse aus. Er wandte sich dagegen, dem kreisangehörigen Raum zu viel Mittel zu entziehen und Großstädten zuzuweisen. Für Großstadthaushalte gehe es um Kleinstbeträge, die praktisch keine Entlastung brächten, während auf der anderen Seite noch mehr Gemeinden in Haushaltsnotlagen gebracht würden. Jedenfalls müsse man die Umstellung länger strecken, um keine Kommune zu überfordern (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 12 ff.).

II.

1. Mit ihrer am 23.12.2011 beim Verfassungsgerichtshof eingegangenen Verfassungsbeschwerde machen die Beschwerdeführerinnen geltend, §§ 2 Abs. 1, 5, 6, 7, 8, 10, 11 und 12 GFG 2011 verletzen die Vorschriften der Landesverfassung (LV NRW) über das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß den Art. 78 Abs. 1 und 79 Satz 2 LV NRW.

Die Verfassungsbeschwerde wurde zurückgewiesen.

B.

16 – 36 [...]

I.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Sie ist gemäß Art. 75 Nr. 4 der Landesverfassung (LV NRW), § 52 Abs. 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG NRW) statthaft und fristgerecht erhoben worden (§ 52 Abs. 2 VerfGHG NRW).

Die Beschwerdeführerinnen sind auch beschwerdebefugt, weil nach ihrem gutachtlich gestützten Vorbringen in Betracht kommt, dass die Finanzausgleichsmasse des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2011 (GFG 2011) gemessen an den kommunalen Aufgaben zu niedrig ist und unter Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verteilt wird. Aus dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht (Art. 78 LV NRW) folgt ein Anspruch auf Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung. Das Finanzaufkommen ist gerecht zu verteilen und die Interessen der im Finanzverbund zusammengeschlossenen Gebietskörperschaften sind in einen Ausgleich zu bringen (vgl. VerfGH NRW,

NWVBl. 1999, 136 = juris, Rn. 48 f.). Die Höhe der Finanzausgleichsmasse und ihre Verteilung auf die Kommunen können die Beschwerdeführerinnen im Rahmen der kommunalen Verfassungsbeschwerde zulässigerweise rügen, ohne darüber hinaus Einzelheiten zur Haushaltslage oder zu Beschränkungen bei der Aufgabenerfüllung der jeweiligen beschwerdeführenden Gemeinde darlegen zu müssen. In der Rechtsprechung des VerfGH ist geklärt, dass eine Verletzung der Finanzausstattungspflicht des Landes gegenüber einer einzelnen Gemeinde grundsätzlich nicht in Betracht kommt, wenn den Kommunen insgesamt ein ausreichendes Finanzausgleichsvolumen zur Verfügung gestellt wird und diese Finanzmittel in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise auf die kommunalen Gebietskörperschaften verteilt werden. Die Verteilungsmaßstäbe sind nicht an der einzelnen Gemeinde, sondern generalisierend und pauschalierend an der Gesamtheit der Kommunen – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Vorbedingungen der einzelnen Kommunen – auszurichten (vgl. VerfGH NRW, OVG 54, 255, 267 f. = juris, Rn. 67 ff., m. w. N.; VerfGH Bbg., NVwZ-RR 2008, 292 = juris, Rn. 144). Ausgehend davon sind Darlegungen zur konkreten Haushaltssituation einzelner Gemeinden im Rahmen eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens gegen ein Gemeindefinanzierungsgesetz jedenfalls dann entbehrlich, wenn wie hier grundsätzliche Ausstattungs- und Verteilungsmängel substantiell gerügt werden. Soweit in der Rechtsprechung anderer Verfassungsgerichte im Zusammenhang mit Finanzausgleichsgesetzen Darlegungen zur jeweiligen Haushaltslage als Zulässigkeitsvoraussetzung verlangt worden sind (vgl. Thür-VerfGH, LKV 2010, 220 = juris, Rn. 39 ff.; VerfGH Bbg., LKV 2013, 554 = juris, Rn. 44), folgt der VerfGH dem für die vorliegende Fallkonstellation nicht.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

1. Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung (Art. 78 LV NRW) umfasst auch einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung. Eigenverantwortliches Handeln setzt eine insgesamt entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraus. Die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderliche Mindestausstattung muss gewährleistet sein. Insbesondere muss der Gesetzgeber im Blick behalten, dass die Kommunen ihre Pflichtaufgaben erfüllen können. Verletzt ist die Finanzausstattungsgarantie im Ergebnis, wenn einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen und dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird (st. Rspr., vgl. VerfGH NRW, OVG 54, 255, 262 = juris, Rn. 55, m. w. N.). Den Finanzausstattungsanspruch absichernd und konkretisierend gewährt Art. 79 Satz 1 LV NRW den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben zunächst das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Nach Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land zudem verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu

gewährleisten (vgl. Art. 106 Abs. 7 GG). Im Rahmen der Regelungen über den kommunalen Finanzausgleich ist von folgenden Grundsätzen auszugehen. Die Zubilligung eines solchen Ausgleichs steht unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes [dazu unten a)]. Ferner ist der Landesgesetzgeber an das interkommunale Gleichbehandlungsgebot gebunden [dazu unten b)]. Bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs steht ihm ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Dieser ist zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie begrenzt durch das Erfordernis, finanzwissenschaftlichen Sachverstand heranzuziehen, die weitere Entwicklung zu beobachten und erforderlichenfalls in Folgejahren Korrekturen an dem gewählten Regelungsmodell vorzunehmen [dazu unten c)].

a) Gemäß Art. 79 Satz 2 LV NRW steht die – nur ergänzend zu sonstigen kommunalen Einnahmen vorgesehene – Gewährleistung einer aufgabengerechten Mindestausstattung der Kommunen für ihren gesamten bisherigen Aufgabenbestand durch den kommunalen Finanzausgleich unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes. Ein finanzkraftunabhängiger Ausgleich im Sinne strenger Konnexität ist nach Art. 78 Abs. 3 LV NRW nur im Zusammenhang mit der Übertragung neuer oder der Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben vorgesehen (vgl. VerfGH NRW, OVG 54, 255, 262 f. = juris, Rn. 56; OVG 53, 214, 229 ff. = juris, Rn. 76 ff.; Beschlussempfehlung und Bericht des Hauptausschusses, LT-Drs. 13/5515, S. 23). Wegen der Einbindung der Gemeinden in das gesamtwirtschaftliche Gefüge der öffentlichen Haushalte kommt hingegen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Finanzierung des bisherigen kommunalen Aufgabenbestands der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes weiterhin wesentliche Bedeutung zu. Die Finanzausstattung, die den Gemeinden zur Gewährleistung der Selbstverwaltung bereitzustellen ist, kann nicht losgelöst von der finanziellen Lage des Landes allein nach den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft festgesetzt werden. Weil die Gemeinden über die ihnen zukommenden Zuweisungen mit dem Land und auch mit dem Bund in einem allgemeinen Steuerverbund zusammengeschlossen sind und auch das Land zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben auf Mittel aus diesem Verbund angewiesen ist, muss trotz des hohen Stellenwertes der Selbstverwaltungsgarantie die Höhe der gemeindlichen Finanzausstattung auch unter angemessener Berücksichtigung des finanziellen Bedarfs und der Haushaltssituation des Landes bestimmt werden. Die Angemessenheit der Finanzausstattung der Gemeinden hängt damit von der Aufgabenverteilung zwischen dem Staat, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden ab, nach der sich die Zuteilung der jeweiligen Mittel bestimmen muss. Dem Gesetzgeber ist es allerdings verwehrt, die Belange des Landes von vornherein höher zu gewichten als die der kommunalen Ebene. Entsprechendes gilt umgekehrt für die Belange der kommunalen Ebene. Letzteres würde zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Bevorzugung kommunaler Aufgaben gegenüber denen des Landes führen (vgl. VerfGH NRW, OVG 54, 255, 263 = juris, Rn. 56 f., m. w. N.).

b) Art. 78 LV NRW i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz widerspricht es, bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Dieses interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt. Der VerfGH hat nicht zu prüfen, ob der Normgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat.

Der Gesetzgeber darf durch den Finanzausgleich die von Gemeinde zu Gemeinde bestehenden Finanzkraftunterschiede nicht gänzlich nivellieren. Ungleichheiten sollen nicht eingeebnet, sondern nur gemildert werden. Das Sozialstaatsprinzip (vgl. Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) und das Leitbild der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG) bzw. der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG; siehe auch Art. 91 a Abs. 1 und Art. 104 b Abs. 1 GG) fordern lediglich ein annähernd gleiches Versorgungsniveau in den Gemeinden. Wesentliche Abweichungen im Stand der Verwaltungsleistungen der einzelnen Gemeinden und krasse Niveauunterschiede in der wirtschaftlichen und sozialen Betreuung ihrer Bürger sind zu vermeiden. Eine durch den Finanzausgleich bewirkte weitergehende Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse wäre unvereinbar mit der gemeindlichen Selbstverwaltung. Eine Nivellierung der Gemeindefinanzen oder gar eine „Übernivellierung“, d.h. eine Umkehrung der tatsächlichen Finanzkraftfolge der Kommunen, stünde mit dem der kommunalen Selbstverwaltung innewohnenden Grundsatz gemeindlicher Pluralität und Individualität nicht in Einklang; sie würde die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltungsorgane aushöhlen (vgl. VerfGH NRW, OVG 47, 249, 253 = juris, Rn. 61 f., m. w. N.; NdsStGH, NVwZ-RR 2001, 553, 556 = juris, Rn. 131, m. w. N.).

c) Dem Gesetzgeber ist ein weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt, in welcher Art und in welchem Umfang er den gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch erfüllt und nach welchem System er ergänzend zu sonstigen kommunalen Einnahmen im Wege des Finanzausgleichs Finanzmittel auf die Gemeinden verteilt. Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind vom VerfGH im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben nur daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit vertretbar sind. Zudem dürfen die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden (vgl. VerfGH NRW, OVG 47, 249, 253 f. = juris, Rn. 63, m. w. N.).

Der VerfGH kann Einschätzungen des Gesetzgebers über die sachliche Eignung und die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind. Der Gesetzgeber muss allerdings die Grundlagen seiner Bewertungen und Prognosen regelmäßig überprüfen und sich bei Bedarf des Sachverständigen Dritter bedienen. Soweit die tatsächlichen Auswirkungen

der Finanzausgleichsregelungen kaum oder nur mit großen Unsicherheiten voraussehbar sind, ist der Gesetzgeber verpflichtet, die weitere Entwicklung zu beobachten und in Folgejahren mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren, wenn sich auf Grund neuer Erkenntnisse erweist, dass eine Anpassung notwendig ist. Bei Finanzausgleichs- oder Haushaltsregelungen ist wegen der Komplexität der zu berücksichtigenden Faktoren sowie der vielfältigen Interdependenzen der Prognosezeitraum begrenzt und die gesetzliche Regelung deshalb von vornherein auf einen festgelegten Zeitraum beschränkt (vgl. VerfGH NRW, OVG 47, 249, 254 = juris, Rn. 64). Eine hinreichend fundierte Überprüfung des Ausgleichssystems kann je nach Untersuchungsumfang erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Hierdurch kann es gerechtfertigt sein, an einer als zweifelhaft erkannten Verteilungsregelung festzuhalten, bis eine eindeutig vorzugswürdige Alternative entwickelt und im Einzelnen ausgearbeitet worden ist.

aa) Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum bezieht sich zum einen auf das Erfordernis, das Volumen der Zuweisungen im Finanzausgleich an die Kommunen auf Grund einer umfassenden Bewertung ihrer gesetzlich ermöglichten eigenen Einnahmen und ihrer aufgabenbedingten Ausgaben im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes festzulegen. Deshalb verstößt die Bemessung der Finanzausgleichsmasse nur dann gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, wenn die Finanzkraft und der Finanzbedarf von Land und Kommunen anhand sachfremd bestimmter Parameter miteinander verglichen werden und die kommunale Seite auch unter Berücksichtigung allseits kreditfinanzierter Haushalte offensichtlich nicht entsprechend ihrer Aufgabenlast an den verfügbaren Finanzmitteln beteiligt wird. Vorausgesetzt ist dabei, dass sich der Gesetzgeber mit erkennbaren Veränderungen kommunaler Finanzbedarfe auseinandersetzt und erforderlichenfalls die Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Landes anpasst. Der Gesetzgeber muss sich um eine möglichst realitätsgerechte Ermittlung des Aufwands zur Erfüllung kommunaler Aufgaben bemühen und auf erkennbare Belastungsverschiebungen im Bereich kommunaler Pflichtaufgaben reagieren (vgl. VerfGH NRW, OVG 54, 255, 266f. und 272 = juris, Rn. 65f. und 75, m. w. N.).

bb) Zum anderen sind die Regeln über die Verteilung der Finanzausgleichsmasse mit Blick auf den gesetzgeberischen Handlungsspielraum verfassungsrechtlich nur dann zu beanstanden, wenn die Parameter für die Verteilung unvertretbar ausgewählt sind. Die Vertretbarkeit setzt voraus, dass der Gesetzgeber unter Heranziehung finanzwissenschaftlichen Sachverständigen entscheidet. Der Gesetzgeber hat angesichts der Pluralität wissenschaftlicher Positionen mit angemessenem Aufwand nur die Plausibilität des vom herangezogenen Sachverständigen gefundenen Ergebnisses zu überprüfen. Eine sachverständig gestützte Lösung ist nicht schon dann verfassungswidrig, wenn eine andere auch vertretbare sachverständige Auffassung zu abweichenden Ergebnissen kommt. Die gesetzliche Lösung ist erst dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn

sie sich als greifbar unrichtig erweist oder der Gesetzgeber seiner Beobachtungs- und Anpassungspflicht nicht genügt hat.

Dabei ist nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber die Verteilungsmaßstäbe nicht an der einzelnen Gemeinde, sondern generalisierend und pauschalierend an der Gesamtheit der Gemeinden ausrichtet. Finanzausgleichssysteme, wie sie auch in Nordrhein-Westfalen etabliert sind, stellen mit Rücksicht auf die finanziellen Belange des Landes bewusst nicht auf konkrete Ausgaben, sondern auf typisierte Bedarfsindikatoren ab (vgl. ifo Institut für Wirtschaftsforschung – ifo-Institut –, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, 9. Juni 2008, – ifo-Gutachten –, S. 44 ff., LT-Vorlage 14/1861; ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25. Juni 2010, LT-Vorlage 15/21, S. 12f.). Durch die Verwendung abstrakter Indikatoren ist nicht grundsätzlich in Frage gestellt, dass die mit der Erfüllung kommunaler Aufgaben verbundenen Kosten realitätsgerecht abgebildet werden. Die Festlegung typisierender Maßstäbe dient dazu, den bestehenden Bedarf vom konkreten Ausgabeverhalten zu abstrahieren, damit nicht Ausgabewilligkeit belohnt und sparsames Verhalten bestraft wird. Der Festlegung fiktiver Bedarfsindikatoren müssen sach- und aufgabengerechte Erwägungen des Gesetzgebers zugrunde liegen, die eine hierdurch vorgenommene Differenzierung zu rechtfertigen vermögen. Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung dürfen vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen (vgl. NdsStGH, NVwZ-RR 2001, 553, 557 = juris, Rn. 139, m. w. N.).

2. Die Beschwerdeführerinnen sind nach diesen Maßstäben nicht durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Die insgesamt zur Verfügung gestellte Finanzausgleichsmasse ist vertretbar bemessen worden. Unter Berücksichtigung der äußerst angespannten finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes kann der VerfGH nicht feststellen, dass eine den wirtschaftlichen Gegebenheiten entsprechende aufgabenangemessene Mindestausstattung nicht sichergestellt wird. Nach sachverständiger Beurteilung, der sich der Gesetzgeber vertretbar angeschlossen hat, bestanden trotz stark gestiegener Sozialausgaben keine Anzeichen für einen signifikanten Anstieg aller kommunalen Aufgaben im Verhältnis zu den Aufgaben des Landes, denen der Gesetzgeber hätte Rechnung tragen müssen [dazu unten a)]. Die Bemessung der Finanzausgleichsmasse ist nicht deshalb verfassungsrechtlich zu beanstanden, weil die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderliche Mindestausstattung nicht mehr gewährleistet wäre [dazu unten b)]. Ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot kann gleichfalls nicht festgestellt werden [dazu unten c)].

a) Der Gesetzgeber hat sich mit der Festlegung der den Kommunen insgesamt zu gewährenden Finanzausgleichsmasse im Rahmen seines Einschätzungsspielraums gehalten. Er hat diese im Wege einer umfassenden Bewertung der gesetzlich ermöglichten eigenen Einnahmen und der aufgaben-

bedingten Ausgaben im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes festgelegt. Hierzu hat er die Parameter Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsausgaben von Land und Kommunen vergleichend herangezogen und darauf hingewiesen, auch nach Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements stünden keine verwertbaren alternativen finanzstatistischen Daten zur Verfügung. Nach allen betrachteten Parametern ergab sich eine schlechtere Finanzlage des Landes gegenüber der der Kommunen. Der Gesetzgeber sah zwar keinen Anlass, den Verbundsatz in Höhe von 23 % zu ändern. Allerdings trug er dem dramatischen Anstieg kommunaler Liquiditätskredite in den letzten Jahren durch eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse Rechnung, indem seit 2010 die in den Vorjahren bestehende Befrachtung zur Haushaltskonsolidierung gestrichen und die Kommunen wieder an vier Siebteln der Einnahmen aus der Grunderwerbssteuer beteiligt wurden (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 15/1002, S. 47 ff.).

Diese Bewertung ist verfassungsrechtlich vertretbar, obwohl die vom Gesetzgeber selbst beschriebene dramatische Entwicklung kommunaler Finanzen Indiz für eine fehlende Auskömmlichkeit sein kann. Der Verbundsatz von 23 % führte nach den Berechnungen des ifo-Instituts auf der Grundlage von Daten für das Jahr 2004 dazu, dass Gemeindesteuern zuzüglich Finanzausgleichsmasse etwa 49 % der Gesamteinnahmen im Land ausmachten. Dies wurde als Indiz dafür gedeutet, dass die Landespolitik von einer annähernd gleichwertigen Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen ausging. Allerdings entzieht sich eine Bewertung dieser Größenordnung nach Einschätzung der Gutachter einer rein wissenschaftlichen Analyse, weil hierzu Werturteile über die vom Land und von den Gemeinden bereitgestellten öffentlichen Leistungen erforderlich seien (vgl. ifo-Gutachten, S. 35 f., LT-Vorlage 14/1861). Es ist davon abgesehen worden, den Finanzausgleich allein nach den kommunalen Aufgaben zu bemessen, weil dies zu einen Vorwegabzug der kommunalen Mindestausstattung aus den Gesamtmitteln und damit zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Herabstufung in der Wertigkeit der Landesaufgaben geführt hätte (vgl. ifo-Gutachten, S. 46, LT-Vorlage 14/1861; dazu auch Döring/Otter, Angemessene Finanzausstattung der Kommunen, August 2010, S. 107 ff., LT-Vorlage 15/231).

Gerade für das Jahr 2011 war nicht nur die Haushaltslage der Kommunen äußerst angespannt. Trotz unerwartet hoher Einnahmen gelang es dem Land bereits seit Jahren nicht mehr, seine Gesamtausgaben einschließlich der im Gemeindefinanzierungsgesetz aufgestockten Finanzausgleichsmasse aus den verfügbaren Mitteln zu decken. In den Landeshaushalt für das Jahr 2011 waren sogar unter Verstoß gegen Art. 83 Satz 2 Hs. 1 LV NRW mehr Einnahmen aus Krediten eingestellt als Ausgaben für Investitionen veranschlagt waren (vgl. VerfGH NRW, NNVBl. 2013, 242 = juris, Rn. 64 ff.).

Um aus den insgesamt verfügbaren begrenzten Mitteln dennoch den Kommunen eine den Umständen entsprechende aufgabengerechte Finanzausstattung zu sichern, war der Gesetzgeber verpflichtet,

dem Einwand stark gestiegener Sozialausgaben nachzugehen und auf gegebenenfalls erkennbare Belastungsverschiebungen zwischen Land und Kommunen insgesamt zu reagieren. Dieser Verpflichtung ist der Gesetzgeber nachgekommen. Bereits nach der Bewertung des ifo-Instituts in seinem Gutachten vom 9. Juni 2008 konnte eine durchgreifende Fehlentwicklung zu Ungunsten der kommunalen Ebene nicht festgestellt werden (vgl. ifo-Gutachten, S. 2, LT-Vorlage 14/1861). Das finanzwissenschaftliche Gutachten, das Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Verfahrens VerfGH 32/08 war und dem Landtag nur wenige Wochen vor Beginn der Beratung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2011 zugeleitet worden war, hatte diese Einschätzung bestätigt. Es ergab, dass der Kommunalisierungsgrad insgesamt bei erheblich gestiegenen kommunalen Ausgaben und Einnahmen nur leicht von durchschnittlich 48,1 % in der Zeit von 2000 bis 2004 auf 48,8 % für den Zeitraum 2004 bis 2008 angestiegen war. Dies bestätigte aus gutachtlicher Sicht die dem Verbundsatz von 23 % zu Grunde liegende Annahme einer etwa gleichwertigen Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen, wobei die Bedeutung der kommunalen Ebene gemessen an den Gesamtausgaben lediglich marginal angestiegen war. Demgegenüber zeigte sich eine deutlich stärkere Steigerung des kommunalen Finanzkraftanteils von 42,6 % (2002) auf 45,2 % (2008) an den zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben landesweit insgesamt eingesetzten Mitteln (vgl. Döring/Otter, S. 43 ff., 54 f., LT-Vorlage 15/231).

Ausgehend von diesen gutachtlichen Erkenntnissen durfte der Gesetzgeber vertretbar annehmen, dass die aus den begrenzten Landesmitteln im Rahmen des unveränderten Verbundsatzes von 23 % gleichwohl seit 2010 geringfügig aufgestockten Mittel in Ergänzung zu sonstigen kommunalen Einnahmen genügen, um den Kommunen insgesamt eine – wenn auch bescheidene – eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen.

Die von den Beschwerdeführerinnen geforderte ökonomische Vergleichsbetrachtung unter Einbeziehung des Vermögensverzehr ist schon deshalb nicht offensichtlich vorzugswürdig, weil entsprechende valide Daten vor der Einführung der doppelten Rechnungsführung für das Land noch nicht verfügbar sind. Lassen sich die Belastungen der Kommunen und des Landes nicht ohne Rückgriff auf Bewertungen und Schätzungen ermitteln, kann der Gesetzgeber sachverständig beraten einer vertretbaren Einschätzung folgen. Die Vertretbarkeit der vom Gesetzgeber angestellten Vergleichsbetrachtung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Beschwerdeführerinnen abweichende vergleichende Abschätzungen und Berechnungen zur Finanzlage des Landes und der Kommunen unter Einbeziehung des Vermögensverzehr anstellen. Nach dem von der Landesregierung vorgelegten finanzwissenschaftlichen Gutachten bestehen auch erhebliche Zweifel an der Validität der von den Beschwerdeführerinnen herangezogenen Vergleichsberechnungen (vgl. Büttner/Schneider, Finanzwissenschaftliches Gutachten zum Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, Januar 2013, S. 163 ff., LT-Vorlage 16/759, Anlage 1). Diese Einwände be-

legen zumindest die Vertretbarkeit der Einschätzung des Gesetzgebers, für eine Einbeziehung des Vermögensverzehrs in die Vergleichsbetrachtung fehlten derzeit noch valide Vergleichsdaten.

Die verfassungsrechtliche Vertretbarkeit der Bemessung der Finanzausgleichsmasse wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass es zahlreichen nordrhein-westfälischen Kommunen nicht mehr oder nur noch unter Inanspruchnahme ihres Vermögens und erheblicher Anspannung der Hebesätze gelingt, ihren Haushalt auszugleichen, und sie auch im bundesweiten Vergleich eine schlechtere Finanzausstattung aufweisen. Darin spiegelt sich die insgesamt schlechte Finanzlage im bestehenden Finanzverbund zwischen Land und Kommunen. Im Gesetzgebungsverfahren hat selbst aus dem Kreis der kommunalen Spitzenverbände die Vertreterin des Städtetags NRW Zweifel geäußert, ob das Land angesichts seiner eigenen Finanzlage Möglichkeiten habe, die Finanzausgleichsmasse zu erhöhen (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 31 f.). Ebenso wie das Land hinsichtlich seiner Pflichtaufgaben mit den verfügbaren oder zu erlangenden Mitteln auskommen muss, haben die Kommunen für die ihnen übertragenen Pflichtaufgaben auf ihre Finanzierungsmöglichkeiten einschließlich möglicher Hebesatzanpassungen zurückzugreifen. Sie können keine höhere Finanzausstattung verlangen, solange der Gesetzgeber – wie hier – konkreten Anhaltspunkten für gestiegene kommunale Bedarfe nachgeht und in einer vertretbaren Bewertung keine signifikanten Belastungsverschiebungen zwischen Land und Kommunen feststellt. Trotz der dargelegten dramatischen Verschuldungslage zahlreicher von Nothaushalten betroffener Kommunen haben die Beschwerdeführerinnen nicht aufgezeigt, dass kommunale Aufgaben tatsächlich nicht mehr eigenverantwortlich erfüllt werden können. Insbesondere bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ganz überwiegend ihre Pflichtaufgaben nicht mehr erfüllen können oder keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrnehmen. Im Gegenteil könnten sogar Anhaltspunkte dafür sprechen, dass selbst die Haushaltssicherungskommunen noch nicht alle gebotenen Konsolidierungsmaßnahmen ausgeschöpft haben [vgl. Gusovius, Die GPA NRW als Beraterin im Stärkungspakt Stadtfinanzen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Städte in Not, Wege aus der Schuldenfalle, gpanrw.de/media/1389949124_die_gpa_nrw_als_beraterin.pdf].

b) Die Bemessung der Finanzausgleichsmasse ist auch nicht deshalb verfassungsrechtlich zu beanstanden, weil die für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderliche Mindestausstattung nicht mehr gewährleistet wäre. Um diese sicherzustellen, war der Gesetzgeber insbesondere nicht verpflichtet, den notwendigen Ausgabenbedarf für die Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben betragsmäßig abzuschätzen. Eine solche Verpflichtung ergibt sich weder aus Art. 79 Satz 2 LV NRW [dazu unten aa)] noch aus Art. 28 Abs. 2 und 3 GG [dazu unten bb)].

aa) Gemäß Art. 79 Satz 2 LV NRW ist das Land zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanz-

ausgleichs nur im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit verpflichtet. Dementsprechend ist auch eine Mindestfinanzausstattung der Kommunen im Sinne einer „absoluten“ Untergrenze, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werden dürfte, verfassungsrechtlich nicht verankert. So kann sich der den Gemeinden verbleibende Spielraum für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bei sehr knappen finanziellen Möglichkeiten des Landes auf ein Minimum reduzieren (vgl. VerfGH NRW, OVG 54, 255, 263 = juris, Rn. 56, m. w. N.). Nach der gegebenen Verfassungsrechtslage lässt sich weder die Höhe einer insgesamt angemessenen Finanzausgleichsmasse noch der verfassungsrechtlich gesicherten Mindestfinanzausstattung in Form zahlenmäßig festgelegter Beträge, bestimmter Quoten oder allgemeingültiger Maßstäbe nachrechenbar bestimmen (vgl. VerfGH NRW, OVG 47, 249, 252 = juris, Rn. 59, m. w. N.; NWVBl. 1999, 136, 137 = juris, Rn. 34 und 47). Soweit – wie hier – Zuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich außerhalb konnexitätsrelevanter Bereiche in Rede stehen, geht die nahezu einhellige Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Länder gleichfalls davon aus, dass kommunale Finanzausstattungen von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängen und die grundsätzlich anerkannte Mindestfinanzausstattung der Kommunen nicht absolut bestimmbar ist (vgl. StGH Bad.-Württ., ESVGH 49, 241, 252 = juris, Rn. 87; BayVerfGH, VerfGHE 60, 184 = juris, Rn. 206; VerfGHE 50, 15 = juris, Rn. 229 f.; VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 2012, 432 = juris, Rn. 24; DVBl. 1978, 802 f.; VerfG Bbg., NVwZ-RR 2008, 292 = juris, Rn. 117 ff., 127; NVwZ-RR 2000, 129 = juris, Rn. 83 ff.; VerfG M-V, LKV 2006, 461 = juris, Rn. 105 ff., 108; NdsStGH, NdsVBl. 2008, 152 = juris, Rn. 63 ff.; DVBl. 1998, 185, 187 = juris, Rn. 100 ff.; DVBl. 1995, 1175, 1177 f. = juris, Rn. 100 ff.; VerfGH Sachsen, SächsVBl. 2001, 61 = juris, Rn. 83 f.). Selbst der Thüringer Verfassungsgerichtshof, der abweichend davon für den Geltungsbereich der Thüringer Landesverfassung eine leistungskraftunabhängige, nicht „verhandelbare“ absolute Untergrenze kommunaler Mindestfinanzausstattung anerkannt hat, hat ausdrücklich klargestellt, dass eine betragsmäßige Bestimmbarkeit ausscheide und nur eine eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolle bezogen auf die gesetzgeberische Entscheidungsfindung möglich sei (vgl. ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 668, 671 = juris, Rn. 140 f. und 156 f.; dem ohne Weiteres folgend StGH Hessen, NVwZ 2013, 210 = juris, Rn. 96 ff.). Damit besteht über die fehlende absolute Bestimmbarkeit einer Mindestfinanzausstattung trotz der unterschiedlichen Begrifflichkeit in der Sache unter den Landesverfassungsgerichten Einigkeit.

Auch wenn die Gewährleistung einer landesverfassungsrechtlich anerkannten finanziellen Mindestfinanzausstattung zum unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehört, sind die Gemeinden und Gemeindeverbände mit dem Land in einem Finanzverbund zusammengeschlossen. Deshalb führte die Anerkennung einer absoluten, ausschließlich nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung bemessenen Mindestfinanzausstattung bei knapper Haushaltslage zu einer verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten einseitigen

Begünstigung kommunaler Belange gegenüber anderen, gleichwertigen Gütern wie etwa der inneren Sicherheit, dem Bildungswesen oder der Justizgewährung (VerfGH NRW, OVG 54, 255, 263 f.; VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 2012, 432 = juris, Rn. 24, m. w. N.; Nds-StGH, NdsVBl. 2008, 152 = juris, Rn. 63 ff., m. w. N.; BayVerfGH, VerfGHE 60, 184 = juris, Rn. 204, 206; siehe ferner aus finanzwissenschaftlicher Sicht ifo-Gutachten, S. 46, LT-Vorlage 14/1861; Döring/Otter, S. 107 ff., LT-Vorlage 15/231).

bb) Auch Art. 28 Abs. 2 GG gebietet es nicht, den Kommunen eine ausschließlich nach ihrer Aufgabenlast bemessene Mindestfinanzausstattung selbst dann noch zu gewähren, wenn die Haushaltssituation des Landes sogar in konjunkturellen Aufschwungsphasen eine angemessene Finanzierung seiner eigenen Aufgaben nicht mehr oder nur noch kreditfinanziert ermöglicht. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG besagt lediglich, dass den Gemeinden in den Ländern das Recht gewährleistet wird, ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Art. 28 Abs. 3 GG legt dem Bund die Verpflichtung auf, dafür Sorge zu tragen, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG entspricht. Dem Landesgesetzgeber ist ein weiter Spielraum für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs zuzubilligen (vgl. BVerfGE 23, 353 = juris, Rn. 49; siehe ferner BVerfGE 26, 172 = juris, Rn. 34; BVerfGE 125, 141 = juris, Rn. 91 ff., m. w. N.). Bundesverfassungsrechtlich ist es daher unbedenklich, dass nahezu sämtliche Bundesländer in ihrem Verfassungsrecht die kommunalen Finanzzuweisungen unter einen Finanzierungsvorbehalt stellen, der verhindert, dass in Zeiten knapper Finanzen anstelle einer gleichmäßigen Verteilung des Defizits einseitig das Land betroffen wird. Solche Regelungen sind vom Spielraum gedeckt, den das Grundgesetz den Landesverfassungsgebern belässt. Auch das BVerfG hat bislang nicht angenommen, dass eine kommunale Mindestfinanzausstattung kraft Bundesverfassungsrechts unabhängig von der jeweiligen Finanzlage des Landes aufzubringen sei (vgl. BVerfG, NVwZ-RR 2007, 435 = juris, Rn. 20, m. w. N.; DÖV 1999, 336 = juris, Rn. 47).

Im Rahmen der durch Art. 28 Abs. 3 GG gesetzten Grenzen fällt es in die Kompetenz der Länder, Einzelheiten eines landesverfassungsrechtlich begründeten Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen näher auszugestalten. Insbesondere steht es den Ländern frei, ob und inwieweit sie ggf. im Rahmen dualistischer Finanzierungsmodelle bei Übertragung staatlicher Aufgaben finanzkraftunabhängige Landeszuweisungen an die Kommunen vorsehen (vgl. z.B. NdsStGH, DVBl. 1995, 1175; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 667) oder sich für ein einheitliches finanzkraftabhängiges Finanzierungsmodell entscheiden, das Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises gleichermaßen umfasst (vgl. z.B. VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 1978, 802, 803; VerfGH Saarland, NVwZ-RR 1995, 153 = juris, Rn. 35; VerfGH NRW, OVG 47, 249, 259 f. = juris, Rn. 80 ff.). Die nordrhein-westfälische Verfassung hält sich im Rahmen der danach möglichen Regelungsmodelle, indem sie – wie ausgeführt – neben einem grundsätzlich finanzkraftabhängigen

einheitlichen Finanzausgleichssystem (Art. 79 Satz 2 LV NRW) einen finanzkraftunabhängigen Kostenausgleich nur bei der Übertragung neuer oder der Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben vorsieht (Art. 78 Abs. 3 LV NRW).

Soweit das BVerwG im Zusammenhang mit der Beurteilung von Kreisumlagen an Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte anknüpft, wonach den Gemeinden zum Schutze des Kerngehalts der kommunalen Selbstverwaltung eine verfassungsfeste und einer weiteren Relativierung nicht zugängliche finanzielle Mindestausstattung zustehe, hinter die der Landesgesetzgeber auch bei einer allgemeinen Notlage der öffentlichen Haushalte nicht zurückgehen dürfe (vgl. BVerwG, DVBl. 2013, 858, Rn. 19 ff.), kann dahinstehen, ob alle dafür zitierten Entscheidungen für die Schlussfolgerungen des BVerwG in Anspruch genommen werden können. Nach der Verfassungsrechtslage in Nordrhein-Westfalen ist diese Judikatur in Ansehung des Wortlauts von Art. 79 Satz 2 LV NRW jedenfalls nicht zutreffend. Außer dem VerfGH NRW haben auch zahlreiche andere Landesverfassungsgerichte klargestellt, dass sich Inhalt und Umfang einer angemessenen Finanzausstattung nicht ausschließlich nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung richten, sondern nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Belange des im Finanzverbund mit den Kommunen stehenden Landes bestimmt werden können (vgl. VerfGH NRW, OVG 54, 255, 262 f. = juris, Rn. 56 ff.; OVG 50, 306, 313 = juris, Rn. 72; OVG 47, 249, 252 = juris, Rn. 58; VerfGH Sachsen, SächsVBl. 2001, 61 = juris, Rn. 83 f.; VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 2012, 432 = juris, Rn. 23 f.; DVBl. 1978, 802 f.; StGH Bad.-Württ., ESVGH 49, 241, 252 = juris, Rn. 87; BayVerfGH, VerfGHE 60, 184 = juris, Rn. 203 ff.; VerfGHE 50, 15 = juris, Rn. 228 ff.; VerfG Bbg., NVwZ-RR 2008, 292 = juris, Rn. 117 ff., 127; NVwZ-RR 2000, 129 = juris, Rn. 83 ff.; VerfG M-V, LKV 2006, 461 = juris, Rn. 105 ff., 108; Nds-StGH, NdsVBl. 2008, 152 = juris, Rn. 63 ff.; NVwZ-RR 2001, 553, 556 f. = juris, Rn. 132 f.; DVBl. 1998, 185, 187 = juris, Rn. 100 ff.; DVBl. 1995, 1175, 1177 f. = juris, Rn. 100 ff.).

c) Auch ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot kann nicht festgestellt werden. Er ergibt sich nicht daraus, dass die Veränderung des Vielfältigungsfaktors für den allein auf den Indikator der Bedarfsgemeinschaften gestützten Soziallastenansatz erhebliche Umverteilungen zu Lasten des kreisangehörigen Raums sowie kleiner Städte und Gemeinden gegenüber den Vorjahren zur Folge gehabt hatte [dazu unten aa]. Auch unter dem Gesichtspunkt der beanstandeten „dynamischen Instabilität“ durch einen Zirkelschluss besteht kein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot [dazu unten bb]. Schließlich führen die Einwände, es komme zu einer systematischen „Übernivellierung“ im Kreisfinanzausgleich sowie innerhalb der Kreise, nicht zur Verfassungswidrigkeit der Verteilungsregelung [dazu unten cc].

aa) Ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot ergibt sich nicht daraus, dass die Veränderung des Vielfältigungsfaktors für den Soziallastenansatz erhebliche Umverteilungen zu Lasten des kreisangehörigen Raums sowie kleiner

Städte und Gemeinden gegenüber den Vorjahren bewirkt hat. Das beachtliche Ausmaß dieser Veränderungen beruht darauf, dass die Sozialbedarfe über viele Jahre hinweg angestiegen waren, während die nach den Prämissen des ifo-Instituts gebotene Anpassung des Soziallastenansatzes erst mit einiger Verzögerung und dann in nur zwei Schritten vorgenommen worden ist. Im Zeitraum von 2000 bis 2008 sind die kommunalen Sozialausgaben insgesamt von 8,1 Mrd. Euro um 46 % auf 11,8 Mrd. Euro angestiegen. Dabei sind die Ausgaben im Jahr 2004 besonders kräftig, anschließend verlangsamt, aber stetig weiter erhöht worden. Der Anteil der Sozialausgaben an den kommunalen Gesamtausgaben lag im Jahr 2008 mit 27,3 % bereits über dem zuvor größten Budgetposten der Personalausgaben, der nur 23,5 % ausmachte (vgl. Döring/Otter, S. 20f., LT-Vorlage 15/231). Bereits im ifo-Gutachten vom 9.6.2008 war im Wege der Regressionsanalyse ermittelt worden, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften für den Soziallastenansatz mit dem Vervielfältigungsfaktor 10 zu gewichten sei. Allerdings hatten die Gutachter diesen Wert auf Grund von Buchungs- und Erfassungsproblemen nach der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe seinerzeit noch für unplausibel hoch gehalten und deshalb eine Überprüfung der Gewichtung in drei bis fünf Jahren vorgeschlagen (vgl. ifo-Gutachten, S. 110ff., 115, LT-Vorlage 14/1861). Die ifo-Kommission hat sich sodann intensiv mit Einwänden gegen das Verteilungsmodell befasst. Sie hat untersucht, ob es einen besseren Indikator für den Soziallastenansatz gibt als die Zahl der Bedarfsgemeinschaften, und wie hoch gegebenenfalls der Vervielfältigungsfaktor anzusetzen ist. Ein eindeutig vorzugswürdiger Indikator konnte seinerzeit nicht gefunden werden (vgl. ifo-Kommission, Abschlussbericht, LT-Vorlage 15/21, S. 36ff.). Im Gutachten von Döring/Otter wurde anknüpfend an das ifo-Gutachten bestätigt, dass der Indikator „Zahl der Bedarfsgemeinschaften“ den aus ökonomischer Sicht maßgeblichen Gestaltungsgrundsätzen der Erfassung wesentlicher Bedarfe umfassend entspricht (Döring/Otter, S. 166ff., 202, LT-Vorlage 15/231). Eine Überprüfung des Gewichtungsfaktors anhand aktueller Daten durch die ifo-Kommission ergab für das Jahr 2008 einen Gewichtungsfaktor von 12,4. Deshalb bestand nach Auffassung der Kommission ein erheblicher Anpassungsbedarf. Eine Berücksichtigung dieses Gewichtungsfaktors hätte nach Modellrechnungen für das Jahr 2009 zu einem Anstieg des Umverteilungsvolumens auf rund 212,5 Mio. Euro zu Gunsten der kreisfreien Städte geführt (vgl. ifo-Kommission, Abschlussbericht, S. 36 ff. sowie Anlage 5.2.7, Modell 3.2., LT-Vorlage 15/21). Eine noch höhere Gewichtung von 15,3 ermittelte die Landesregierung anlässlich der Beratungen für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 (vgl. Gesetzentwurf, LT-Drs. 15/1002, S. 64).

Im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 konnte der Gesetzgeber mithin auf umfangreiche aktuelle sachverständige Untersuchungen zurückgreifen, die sich intensiv mit den Kerneinwänden der kommunalen Spitzenverbände befasst haben. Ausgehend von den ihm vorliegenden Erkenntnissen hat der Gesetzgeber keine Einschätzungen vorgenommen, die im Ansatz

oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar waren. Er hat in enger Anlehnung an Untersuchungen des Ifo-Instituts nachvollziehbar fiktive Bedarfe nach möglichst einheitlichen abstrakten Maßstäben anerkannt. Dementsprechend greift der Einwand der Beschwerdeführerinnen nicht durch, objektive Bedarfe würden im Durchschnitt bei Weitem nicht gedeckt, während für einzelne Bedarfskomponenten Zuweisungen systematisch oberhalb der objektiven Bedarfe gewährt würden. Nach dem Verteilungsmodell des ifo-Instituts, das sich der Gesetzgeber zu Eigen gemacht hat, hängt die Höhe des Bedarfs einer Gemeinde systemimmanent nicht davon ab, wie viele Finanzmittel sie zur Deckung ihres Ausgabenbedarfs tatsächlich benötigt. Neben der reinen Finanzierungsfunktion geht es danach auch darum, im Rahmen der verfügbaren Mittel starke Unterschiede bei der potentiellen örtlichen Steuerkraft auszugleichen, Einbrüche bei der Gewerbesteuer abzufedern und kommunale Standortpolitik zu koordinieren. Nach diesen Zielvorgaben werden nur die bei sparsamer Haushaltsführung notwendigen Ausgaben als ausgleichsrelevant anerkannt. Zugleich wird darauf Wert gelegt, dass Anreize für eine eigenverantwortliche effektive Standortpolitik erhalten bleiben. Mit Blick hierauf ist der Finanzausgleich ausgerichtet auf eine Verteilung der insgesamt verfügbaren Finanzmasse nach finanzwissenschaftlich plausiblen und empirisch überprüften abstrakten Indikatoren für typisierte Bedarfe und in Abhängigkeit von gemeindlichen Einnahmepotentialen (ifo-Gutachten, S. 54 ff., 65 ff., 70 ff., 124 f. und 131 f., LT-Vorlage 14/1861).

Bei der Bestimmung der Verteilungsindikatoren zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs wurde auf statistische Untersuchungen zurückgegriffen, die zwar das tatsächliche Ausgabeverhalten der Gemeinden heranzogen, aber unsystematische Unterschiede im jeweiligen Ausgabeverhalten herausfilterten. So wurden etwa zur Festlegung des einwohnerbezogenen Hauptansatzes nur diejenigen Ausgaben des Verwaltungshaushalts berücksichtigt, die aus allgemeinen Deckungsmitteln – im Wesentlichen also aus den Schlüsselzuweisungen, den Realsteuern und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer – finanziert werden müssen. Ausgaben, die durch spezielle Entgelte oder durch Nebenansätze erfasst wurden, blieben dabei unberücksichtigt. Die Höhe der so gefilterten Ausgaben ließ sich mit Hilfe multivariater statistischer Verfahren am besten über den Indikator der Einwohnerzahl beschreiben, allerdings nicht linear, sondern degressiv (ifo-Gutachten, S. 73 ff. und 99 ff., LT-Vorlage 14/1861).

Daneben wurden Nebenansätze ermittelt zur abstrakten Erfassung gemeindlichen Ausgabeverhaltens, das nicht durch die Einwohnerzahl erklärt werden konnte, aber aus finanzwissenschaftlicher und politischer Sicht als finanzausgleichsrelevant erachtet wurde. So beruhte etwa die Einführung des Soziallastenansatzes auf einem außergewöhnlichen Anstieg der Sozialhilfeausgaben durch zunehmende Dauerarbeitslosigkeit, der ein Bedürfnis für einen zwischengemeindlichen Solidarausgleich hinsichtlich der Sozialhilfelasten aufkommen ließ. In Folge der Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialhilfe musste ein neuer Indikator gewählt werden, weil die

bisher maßgebliche Statistik für Langzeitarbeitslose in ihrer bisherigen Form nicht fortgeführt wurde. Um als geeignet angesehen zu werden, musste der Indikator auf einer zuverlässigen und kontinuierlich geführten Datenbasis beruhen, die gemeindefach abgegrenzt und nach objektiven Merkmalen aufgestellt wurde. Zudem sollte die Strategieanfälligkeit möglichst gering sein. Bei einer Auswahl geeigneter Indikatoren wurde ein multivariates statistisches Analyseverfahren herangezogen, mit dem der Indikator identifiziert werden konnte, der mit dem finanzausgleichsrelevanten bereinigten Ausgabeverhalten der Gemeinden weitgehend übereinstimmte (vgl. ifo-Gutachten, S. 78 ff., 93 ff., LT-Vorlage 14/1861).

Die letztlich für den Soziallastenansatz gewählte Gewichtung beruht auf einer multivariaten Regressionsanalyse nach dem Ansatz des ifo-Instituts mit aktuellen Daten. Dass der Gesetzgeber diese Ergebnisse nicht durch ein weiteres Gutachten hat überprüfen lassen, war vertretbar, weil er das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz anhand der ihm vorliegenden Erkenntnisse zeitnah zu verabschieden hatte. Dabei durfte er sich auf die Empfehlung des ifo-Instituts zur Überprüfung des Gewichtungsfaktors nach gutachtlich empfohlenen Berechnungsschritten stützen. Für eine hohe Plausibilität der Berechnungen sprechen im Übrigen die nachträglichen Überprüfungen in dem von der Landesregierung eingeholten finanzwissenschaftlichen Gutachten (vgl. Büttner/Schneider, S. 137 ff., LT-Vorlage 16/759, Anlage 1). Selbst Vertreter des Städtetags NRW und des Landkreistags NRW räumten im Gesetzgebungsverfahren ein, in Deutschland gebe es kein besseres Verteilungsverfahren als die Regressionsanalyse (vgl. LT-Ausschussprotokoll 15/143, S. 5 f. und S. 43). Demzufolge ist schon die Annahme des Gesetzgebers nachvollziehbar, dass sich aus der Verwendung des berechneten Vervielfältigungsfaktors von 15,3 empirisch abgesichert keine Übernivellierung der maßgeblichen fiktiven Bedarfe ergibt. Erst recht gilt dies für den Mittelwert von 9,6, der im Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 im Vorgriff auf eine weitere Anhebung im Folgejahr gewählt worden ist, um die durch die Veränderung ausgelösten erheblichen Umverteilungswirkungen zeitlich zu strecken und dadurch abzumildern.

Die Einwände der Beschwerdeführerinnen auf der Grundlage gutachtlicher Untersuchungen von Deubel, Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich?, Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012 (Deubel, GFG 2011, LT-Vorlage 16/17) erschüttern nicht die Vertretbarkeit des vom Gesetzgeber gewählten Verteilungssystems. Deubels These, die hohe Gewichtung des Soziallastenansatzes führe zu einer systematischen „Übernivellierung“ und einer unsystematischen Bedarfzurechnung, beruht auf anderen Grundannahmen als das vom Gesetzgeber herangezogene Modell des ifo-Instituts. Während Deubel in seinen Berechnungen zur Überprüfung des Sozialansatzes ausschließlich auf Kosten abstellt, die durch Bedarfsgemeinschaften entstehen (vgl. Deubel, GFG 2011, S. 74 ff., LT-Vorlage 16/17), ist bei der Bedarfsermittlung des Gesetzgebers untersucht worden, inwieweit die Gesamtausgaben der Kommunen mit den Bedarfsgemeinschaften empirisch korreliert sind. Hierdurch sind auch indirekte

Ausgaben und Mindereinnahmen berücksichtigt worden, die mit einer höheren Zahl von Bedarfsgemeinschaften einhergehen (vgl. Büttner/Schneider, S. 137 ff., 143, LT-Vorlage 16/759, Anlage 1). Gleichzeitig soll durch die multivariate Bedarfsanalyse sichergestellt sein, dass ein Nebenindikator nur solche Bedarfe abbildet, die noch nicht im Rahmen der Berücksichtigung der Gemeindegröße erfasst sind (vgl. Büttner/Schneider, S. 75, LT-Vorlage 16/759, Anlage 1). Demgegenüber ist Deubel (GFG 2011, S. 105, LT-Vorlage 16/17) der Auffassung, aus seiner Sicht unplausibel hohe Schätzwerte für den Parameter der Bedarfsgemeinschaften seien zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass das ifo-Gutachten keine Variablen zur Erfassung von Ballungskosten und der Kostenremanenzen bei schrumpfender Bevölkerung berücksichtigt habe. Diese Variablen halten wiederum Büttner/Schneider (S. 84 ff., 90, LT-Vorlage 16/759, Anlage 1) aus finanzwissenschaftlicher und ökonomischer Sicht für nicht sachgerecht.

Die Gutachter, auf die sich die Beschwerdeführerinnen und die Landesregierung beziehen, streiten mithin mit jeweils nachvollziehbaren Argumenten und Berechnungsansätzen für eine bestimmte Ausgestaltung der allgemeinen Verteilungsregelung. Die Abwägung des Für und Wider bestimmter Ansätze ist indessen Sache des Gesetzgebers. Verfassungsrechtlich ist die Entscheidung des Gesetzgebers, sich dem Modell des ifo-Instituts anzuschließen, nicht schon deshalb zu beanstanden, weil einzelne finanzwissenschaftliche Stimmen eine weitere Spezifizierung eines bereits empirisch gestützten Verteilungssystems befürworten.

Ihrer Pflicht, sich jeweils bei einer Neuregelung mit derartigen Einwänden unter Einbeziehung sachverständiger Unterstützung auseinanderzusetzen, kommt die Landesregierung derzeit nach. Das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW hat bereits ein weiteres Gutachten eingeholt, das sich eingehend mit den Stärken des Regressionsmodells und der dagegen erhobenen Kritik auseinandersetzt sowie Vorschläge zur Weiterentwicklung unterbreitet (vgl. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, 18. März 2013, – FiFo-Gutachten –, http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/130318gfg_fifogutachten.pdf). Auch danach ist der Indikator der Bedarfsgemeinschaften hoch signifikant. Allerdings hat sich auf der Grundlage einer breiteren Datenbasis und einer veränderten Schätzmethode ein Gewichtungsfaktor für den Soziallastenansatz von nur 12,94 ergeben (vgl. FiFo-Gutachten, S. 6, 97, a. a. O.).

bb) Unter dem Gesichtspunkt der beanstandeten „dynamischen Instabilität“ durch die Gefahr, dass höhere öffentliche Einnahmen zu steigenden Ausgaben und bei einer Neugewichtung im Finanzausgleich zum Anstieg der Zuschussbedarfe führen können, besteht ebenfalls kein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Der Gesetzgeber konnte sich auch insoweit vertretbar auf die konzeptionelle Ausgestaltung der Bedarfsermittlung nach dem ifo-Gutachten stützen, weil sich

dieses bereits mit dem Einwand des Zirkelschlusses sowie weiteren methodischen Einwänden gegen die Regressionsanalyse auseinandergesetzt hat. Der Gefahr, dass höhere öffentliche Einnahmen zu steigenden Ausgaben und zum Anstieg der Zuschussbedarfe führen können, ist das ifo-Institut begegnet, indem es die tatsächlichen Unterschiede im Ausgabeverhalten der Gemeinden um solche Unterschiede bereinigt hat, die entweder „unsystematisch“ sind oder einen systematischen Zusammenhang zu „Präferenz“- und Einkommensunterschieden zwischen den Gemeinden aufweisen. Auch hat es die Gefahren einer schematischen Anwendung der Regressionsanalyse und Interpretation der Ergebnisse der Regressionsanalyse erkannt, aber keine adäquate Alternative erkennen können, bei der vom Ansatz vermieden wird, lediglich tatsächliche Ausgaben als Bedarf zu begreifen (vgl. ifo-Gutachten, S. 92 ff., LT-Vorlage 14/1861).

Danach ergeben sich insbesondere keine greifbaren Anhaltspunkte dafür, dass größere Gemeinden nur deshalb einen höheren Zuschussbedarf aufweisen, weil sie weniger effizient wirtschaften. Somit ist die These zweifelhaft, es komme bei einer Bedarfsermittlung nach tatsächlichen Hebesätzen zu einer – nicht durch Bedarfsunterschiede gerechtfertigten – dauerhaften Benachteiligung derjenigen Gemeindegroßenklassen, die ursprünglich vergleichsweise niedrige Hebesätze aufgewiesen haben (vgl. Deubel, GFG 2011, S. 54 ff. und 100 ff., 119, LT-Vorlage 16/17). Sie ist deshalb nicht geeignet, die Vertretbarkeit der Ermittlung der ausgleichsrelevanten Ausgaben anhand der nicht unmittelbar erstatteten tatsächlichen Ausgaben ausgehend von den Bewertungen des ifo-Instituts in Frage zu stellen. Das gilt umso mehr, weil die Untersuchungen von Büttner/Schneider, S. 107 ff., 118 ff., LT-Vorlage 16/759, Anlage 1, die Annahme des ifo-Instituts bestätigen, wonach die theoretisch denkbaren Zirkelschluss-Effekte im bestehenden System vor allem durch die Bildung von Durchschnittswerten weitgehend neutralisiert werden. Danach ist der Effekt für das gesetzgeberische Modell in der Finanzwissenschaft zumindest umstritten. Mit Blick auf die Überprüfung von Büttner/Schneider, S. 71 ff., 73, LT-Vorlage 16/759, Anlage 1, erweist sich das von Deubel aufgezeigte Alternativmodell auf der Grundlage fiktiver Ausgaben und ohne Berücksichtigung von Ausgleichsleistungen für die Grundsicherung der Arbeitsuchenden nicht als offensichtlich vorzugswürdig.

cc) Schließlich führen die Einwände, es komme zu einer systematischen „Übernivellierung“ im Kreisfinanzausgleich sowie innerhalb der Kreise, nicht zur Verfassungswidrigkeit der Verteilungsregelung. Es ist nicht erwiesen, dass die vor dem Eingreifen des finanzausgleichsrechtlichen Instrumentariums vorhandene Finanzkraftreihenfolge der Kommunen durch die Finanzausgleichsmechanismen verändert

wird. Die Beschwerdeführerinnen wenden sich im Wesentlichen dagegen, dass die Soziallasten nur auf Gemeindeebene erfasst werden, obwohl ein Großteil sozialer Ausgaben auf Kreisebene anfällt. Dies hat der VerfGH im Rahmen der pauschalierenden Verteilung der Finanzausgleichsmasse in der Vergangenheit als vertretbar angesehen, wenngleich die Schlüsselzuweisungen nach dem Soziallastenansatz auf der Ebene einzelner Gemeinden zu einer höheren Kreisumlage und damit zu einer Mehrbelastung anderer, auch abundanter kreisangehöriger Gemeinden führen können. Unter den denkbaren Verteilungssystemen zwischen Gemeinden und Kreisen war bislang kein alternatives Verteilungssystem entwickelt worden, das die Verteilungsprobleme des bestehenden Systems vermeidet und diesem eindeutig vorzuziehen ist. Allerdings muss der Gesetzgeber auch insoweit prüfen, ob durch Veränderungen des Verteilungssystems systemimmanente Verzerrungen vermieden oder zumindest abgeschwächt werden können (vgl. VerfGH NRW, OVG 54, 255, 275 f. = juris, Rn. 82 f., m. w. N.).

Deshalb weisen die Beschwerdeführerinnen zu Recht darauf hin, dass die erhebliche Höhergewichtung des Soziallastenansatzes Anlass bietet, die Folgewirkungen für die Verteilung zwischen kreisfreien Städten, Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden näher in den Blick zu nehmen und gegebenenfalls Korrekturen vorzunehmen. Allerdings bedarf es hierzu intensiver gutachtlicher Untersuchungen, die im Gesetzgebungsverfahren für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 noch nicht verfügbar waren. Der VerfGH hat erst in seinem nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ergangenen Urteil vom 19.7.2011 (OVGE 54, 255, 276) auf das Erfordernis hingewiesen, die Verteilungsproblematik bei einer Erhöhung von Gewichtungsfaktoren erneut zu überprüfen. Anhand der im Gesetzgebungsverfahren vorliegenden Erkenntnisse war die Aufteilung der Teilschlüsselmassen zwischen Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden nach den Empfehlungen des ifo-Instituts vertretbar.

Durfte der Gesetzgeber dem vom ifo-Institut vorgeschlagenen Verteilungsmodell folgen, ist es letztlich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass von der solidarischen Finanzierung für einzelne Gemeinden Anreize ausgehen mögen, Bedarfsgemeinschaften anzuwerben. Die Abwägung zwischen hohen Bedarfsansätzen im Sozialbereich und stärkeren Anreizen für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Basis des Landes (vgl. Büttner/Schneider, S. 150, LT-Vorlage 16/759, Anlage 1) obliegt allein dem Gesetzgeber, solange die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden innerhalb des vertretbar gewählten Ausgleichssystems nicht eingeengt oder gar die Steuerkraftreihenfolge verändert wird (vgl. VerfGH NRW, OVG 47, 249, 273 = juris, Rn. 132, m. w. N.).

NRW-Kaleidoskop

Am 9. Mai 2011 lebten in den 8,1 Millionen nordrhein-westfälischen Privathaushalten 3,1 Millionen Menschen allein. Wie das statistische Landesamt anhand von Ergebnissen des Zensus 2011 ermittelte, waren damit fast zwei von fünf Privathaushalten (38 Prozent) Einpersonenhaushalte. In jedem dritten Haushalt (2,7 Millionen) lebten zwei, in jedem siebten (1,1 Millionen) drei, in jedem zehnten (841 000) vier und in jedem 33. (274 000) fünf Personen zusammen. In 131 000 Haushalten (zwei Prozent) wohnten sechs oder mehr Personen in einem Haushalt. Rein rechnerisch teilten sich im Landesdurchschnitt jeweils zwei Personen eine Wohnung. In den 2,4 Millionen Privathaushalten im Ruhrgebiet lag der Anteil der Einpersonenhaushalte bei 40 Prozent. Den höchsten Anteil von Singlehaushalten in NRW wiesen die Universitätsstädte **Aachen** (51 Prozent), **Düsseldorf** (50 Prozent), **Köln** und **Bonn** (jeweils 47 Prozent) auf. (Quelle: IT.NRW)

Ende 2013 erhielten in Nordrhein-Westfalen 57 366 Personen Leistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs (sog. Regelleistungen) nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Wie Information und Technik Nordrhein-Westfalen als statistisches Landesamt mitteilt, waren das 12 517 Personen oder 28 Prozent mehr als ein Jahr zuvor. Nachdem seit 1997 (damals 131 941 Empfänger/-innen) ein Abwärtstrend zu beobachten war, ist die Zahl der Hilfebeziehenden seit 2010 zum vierten Mal in Folge angestiegen. 6 895 Menschen erhielten neben den Regelleistungen zusätzlich besondere Leistungen (z. B. bei Krankheit, in der Schwangerschaft oder bei einer Geburt). 74 Prozent der Empfänger erhielten im vergangenen Jahr Grundleistungen in Form von Sachleistungen, Wertgutscheinen oder Geldleistungen; 26 Prozent bekamen Hilfe zum Lebensunterhalt. 65 Prozent der Regelleistungsempfänger waren im erwerbsfähigen Alter von 18 bis 64 Jahren, 33 Prozent waren Kinder und Jugendliche und zwei Prozent waren 65 Jahre oder älter. Die meisten Regelleistungsempfänger in NRW stammten 2013 aus einem europäischen Staat außerhalb der EU (47 Prozent) und Asien (33 Prozent). Jeder Vierte hatte eine serbische, kosovarische oder montenegrinische Staatsangehörigkeit (26 Prozent) oder besaß einen Pass der entsprechenden Vorgängerstaaten. Weitere 17 Prozent der Empfänger stammten aus Afrika. Der Zuwachs der Leistungsbezieher war mit 74 Prozent bei Personen mit afrikanischer Staatsangehörigkeit am höchsten. Die Empfänger verteilten sich auf insgesamt 32 887 Haushalte; 12 595 Haushalte (38 Prozent) waren in Gemeinschaftsunterkünften, 13 155 (40 Prozent) dezentral (d. h. Unterbringung erfolgt in angemieteten Wohnungen) und 7 137 (22 Prozent)

in anderen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht. Die Bruttoausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beliefen sich in NRW im Jahr 2013 auf rund 376 Millionen Euro; das waren 94 Millionen Euro (+33 Prozent) mehr als 2012. Nach Abzug der Einnahmen (z. B. übergeleitete Unterhaltsansprüche, Leistungen von Sozialleistungsträgern) verblieben Nettoausgaben in Höhe von 366 Millionen Euro. (Quelle: IT.NRW)

Übrigens ...

... sind im Jahr 2013 382 231 Personen nach Nordrhein-Westfalen gezogen. Das waren 35 874 bzw. 10,4 Prozent mehr als im Jahr 2012. Laut statistischem Landesamt hatte es zuletzt im Jahr 1992 eine höhere Zuwanderungszahl gegeben (damals: 425 898). 2013 haben 317 667 Personen NRW verlassen; das waren 24 803 Fortzüge mehr (+8,5 Prozent) als ein Jahr zuvor. Damit sind im vergangenen Jahr 64 564 Menschen mehr nach NRW gezogen als das Land verlassen haben. Das waren nicht nur 20,7 Prozent mehr als 2012 (damals: 53 493) sondern das war auch der höchste Wanderungsgewinn seit 1995 (damals: +87 649). Insgesamt 240 565 Personen zogen 2013 aus dem Ausland nach NRW; das waren 16,0 Prozent mehr als ein Jahr zuvor (207 423). Gleichzeitig war dies die höchste Zuwanderungszahl seit 1992 (damals: 264 662). Die meisten Zugezogenen kamen aus den östlichen EU-Mitgliedsländern Polen (45 040), Rumänien (26 423) und Bulgarien (12 638). Es folgten Zuwanderer aus Italien (10 700), Spanien (9 084) und Griechenland (7 925). (Quelle: IT.NRW)

In Nordrhein-Westfalen erzielten im Jahr 2010 rund 8,3 Millionen Einkommensteuerpflichtige Gesamteinkünfte in Höhe von 275,6 Milliarden Euro (2007: 8,2 Millionen Steuerpflichtige; 268,2 Milliarden Euro). Wie das statistische Landesamt anhand jetzt vorliegender Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2010 herausfand, ergibt sich daraus rein rechnerisch ein durchschnittliches Jahreseinkommen (vor Steuern) von 33 199 Euro je Steuerpflichtigen (2007: 32 709 Euro). Das Durchschnittseinkommen im rheinischen Landesteil war mit 34 061 Euro um 1 892 Euro höher als in Westfalen (32 169 Euro). In 16 von 165 Städten und Gemeinden in den Regierungsbezirken **Düsseldorf** und **Köln** hatten die Steuerpflichtigen Gesamteinkünfte von im Schnitt über 40 000 Euro, während von den 231 Kommunen im westfälischen Landesteil diese Marke nur in neun Kommunen übertroffen wurde. Am unteren Ende der Einkommensskala rangierten die Gemeinde Waldfeucht im Kreis Heinsberg mit 24 404 Euro und die Stadt **Duisburg** mit 25 591 Euro. (Quelle: IT.NRW)

- 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.