



Positionspapier zur Finanzsituation des kreisangehörigen Raums

1. Finanzielle Ausgangssituation
2. Strukturelle Ungleichbehandlung des kreisangehörigen und kreisfreien Raums
3. Auswirkungen der strukturellen Ungleichbehandlung / der Benachteiligung des ländlichen Raums für die Städte und Gemeinden und deren Bürgerinnen und Bürger
4. Forderungen des Verbandes
5. Position des Städtetages NRW
6. Möglichkeiten der Durchsetzung der Forderungen

1. Finanzielle Ausgangssituation

Die Haushaltssituation vieler kreisangehöriger Städte und Gemeinden, aber auch der Kreise in NRW ist alarmierend. Die Ergebnisse der Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW unter seinen 359 Mitgliedskommunen belegen erneut die andauernde strukturelle Unterfinanzierung der gesamten kommunalen Familie, aber insbesondere auch der kreisangehörigen Kommunen. Insgesamt bestätigt das Bild die Aussagen der Finanzwissenschaftler Prof. Dr. Martin Junkernheinrich und Prof. Dr. Thomas Lenk. Diese haben in ihrem Anfang letzten Jahres vorgelegten Gutachten „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ eine Unterfinanzierung der Kommunen in NRW von durchschnittlich rund 2,8 Mrd. Euro pro Jahr errechnet. Dies führt dazu, dass im Jahr 2012 nur 35 Mitgliedskommunen des Verbandes damit rechnen, einen strukturellen Haushaltsausgleich erreichen zu können. Weitere 183 Kommunen schaffen den Haushaltsausgleich nur, indem sie ihr Eigenkapital weiter aufzehren.

Perspektivisch drohen weitere strukturelle Belastungen. Der wirtschaftliche Aufschwung führt zwar zu einem Anstieg der Erträge vor allem bei der Gewerbesteuer, der aber durch steigenden Aufwand insbesondere im Sozialbereich wieder aufgezehrt wird. Eine aktuelle Erhebung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen (LKT NRW) zur Entwicklung der Kreishaushalte zeigt, dass allein im Jahr 2012 die Gesamtaufwendungen der Kreise und der Städteregion Aachen um über 700 Mio. Euro bzw. knapp 7 % steigen.

Kredite zur Liquiditätssicherung

Die schwierige Lage der Kommunalfinzen wird auch durch den neuen Rekordstand der Kredite zur Liquiditätssicherung deutlich gemacht. Zum Jahreswechsel 2011/2012 verzeichneten die NRW-Kommunen einen Kassenkreditstand von 22,3 Mrd. Euro. Dies bedeutet, dass die Kommunen allein im Verlauf der zurückliegenden sechs Jahre den Liquiditätskreditstand verdoppeln mussten, um laufenden Verwaltungsaufwand zu finanzieren. Dabei lasten zwar auf den kreisfreien Städten besonders hohe Liquiditätskredite, aber mit ca. 7 Mrd. Euro liegt das Kassenkreditvolumen der Kreise und kreisangehörigen Kommunen in NRW immer noch mehr als doppelt so hoch wie die Kassenkredite aller Kommunen in Bayern, Baden-Württemberg und den ostdeutschen Bundesländern zusammengenommen!

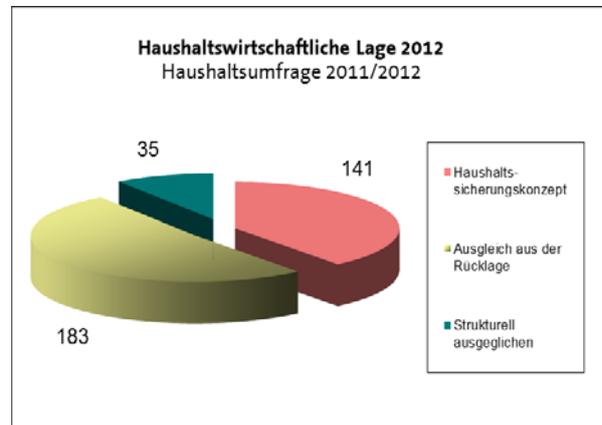
Nach Berechnungen der Gutachter Junkernheinrich und Lenk könnten in zehn Jahren 50 bis 70 Mrd. Euro für alle NRW-Kommunen zu Buche stehen, wenn nicht entschlossen gegengesteuert wird. Der Rekordstand an Liquiditätskrediten macht deutlich, dass die Kommunen in NRW auf Konsolidierungshilfen des Landes dringend angewiesen sind. Ein erster Schritt ist mit dem am 8. Dezember verabschiedeten Stärkungspaktgesetz getan. Es kommt jetzt aber auf die Finanzierung der weiteren Stufen und auf die Umsetzung in der Praxis an.

Haushaltssicherungskonzepte und Nothaushalt

Ein weiteres Alarmsignal ist die Anzahl der Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept. Ein solches muss aufgestellt werden, wenn eine Kommune ihren Haus-

halt nicht einmal fiktiv ausgleichen kann und die allgemeine Rücklage mehr als nur unwesentlich verringern muss. In diesem Jahr werden 141 StGB NRW-Mitgliedskommunen in dieser Situation sein. Trotz guter Konjunkturlage bleibt die Zahl damit gegenüber dem Vorjahr fast unverändert auf hohem Niveau (143 Kommunen).

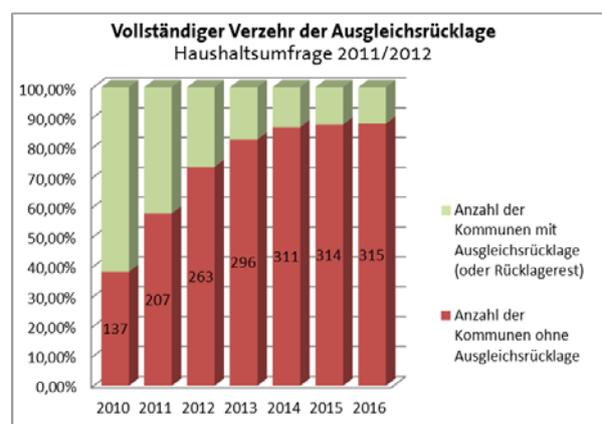
Einen unverfälschten Blick auf die Finanzsituation gibt der Parameter des strukturellen - echten - Haushaltsausgleichs. Einen solchen schaffen 2012 lediglich 35 der 359 Mitgliedskommunen des Städte- und Gemeindebundes NRW, d. h. noch nicht einmal 10 % der Mitgliedskommunen. Die Gemeindeordnung zeichnet insofern ein realitätsfernes Bild, wenn sie davon ausgeht, dass der strukturelle Haushaltsausgleich den Normalfall darstellt.



Den strengsten Restriktionen sind Städte und Gemeinden unterworfen, deren Haushaltssicherungskonzept von der Kommunalaufsicht nicht genehmigt wird, da sie auch auf mittlere Sicht keinen Haushaltsausgleich erreichen können. In der so genannten vorläufigen Haushaltswirtschaft, auch Nothaushaltsrecht genannt, sind den Kommunen freiwillige Ausgaben grundsätzlich untersagt. Hierbei wird es 2012 voraussichtlich zwar einen Rückgang von 116 auf 60 kreisangehörige Städte und Gemeinden geben. Dieser Rückgang ist aber auf die Verlängerung des HSK-Zeitraums in § 76 GO auf 10 Jahre zurückzuführen. Seit einer Gesetzesänderung im letzten Jahr scheitert die Genehmigungsfähigkeit eines Haushaltssicherungskonzepts nicht mehr daran, dass ein Haushaltsausgleich nicht innerhalb eines 5-Jahres-Zeitraums dargestellt werden kann. Die Genehmigungsfähigkeit ist nunmehr grundsätzlich auch dann gegeben, wenn der Haushaltsausgleich erst innerhalb der nächsten 10 Jahre erreicht werden kann. Eine materielle Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Kommunen ist mit dieser Gesetzesänderung freilich nicht eingetreten. 62 Kommunen geben an, ein genehmigungsfähiges HSK nur deshalb aufstellen zu können, weil der Genehmigungszeitraum gestreckt worden ist.

Abbau des Eigenkapitals und Überschuldung

Bis Ende 2012 werden 263 StGB NRW-Mitgliedstädte und -gemeinden ihre Ausgleichsrücklage vollständig aufgebraucht haben. Für 2013 erwarten dies 33 Kommunen und für die beiden Folgejahre noch einmal 18 Kommunen. Dies bedeutet, dass im Finanzplanungszeitraum insgesamt 314 der 359 StGB NRW-Mitgliedskommunen - etwa 87,47 Prozent - ihre Ausgleichsrücklage vollständig aufgebraucht haben werden (vgl. Schaubild).



Elf Kommunen haben bereits jetzt das Eigenkapital vollständig verzehrt, bei weiteren 17 StGB NRW-Mitgliedskommunen zeichnet sich eine Überschuldung bis zum Jahr 2014 ab. Allein diese Zahlen belegen den dringenden Handlungsbedarf. Diese 28 Mitgliedstädte und -gemeinden sind die pflichtig teilnehmenden Stärkungspaktkommunen, die für den Zeitraum von zehn Jahren besondere Konsolidierungshilfen des Landes erhalten, aber auch äußerst ehrgeizige Sparziele erreichen müssen.

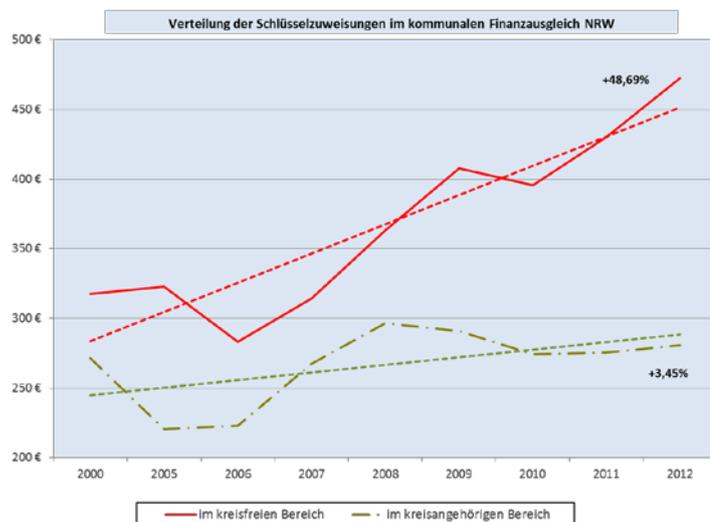
2. Strukturelle Ungleichbehandlung des kreisangehörigen und kreisfreien Raums im kommunalen Finanzausgleich

Insgesamt müssen die Kommunen des kreisangehörigen Raums die Bereitstellung öffentlicher Leistungen mit deutlich geringeren Ressourcen pro Kopf bewerkstelligen als die kreisfreien Städte. Dies hat verschiedene Ursachen:

a) fehlende Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich

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

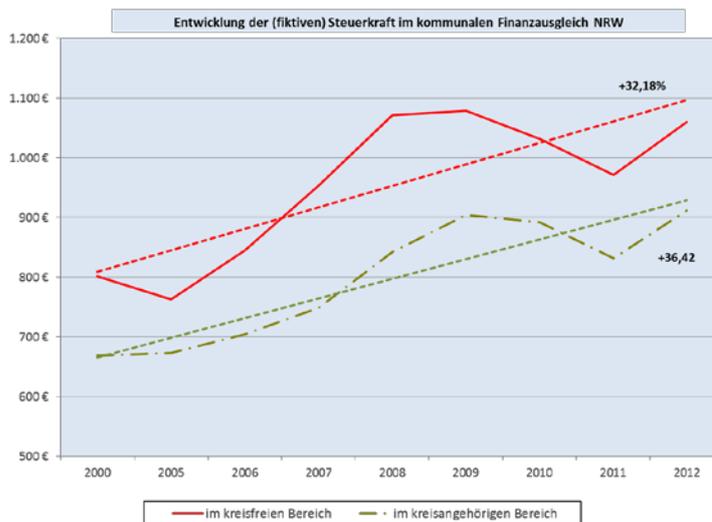
Dieser Effekt zulasten des kreisangehörigen Raums lässt sich auch grafisch verdeutlichen, wenn man sich die Entwicklung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen in einem Zeitraum von 2000-2012 (das Jahr 2012 ist gerechnet ohne Abmilderungshilfen) vor Augen führt. In diesem Zeitraum sind die durchschnittlichen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



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

Eine solche Entwicklung bei den Schlüsselzuweisungen kann natürlich unterschiedliche Ursachen haben. Eine vorstellbare Ursache wäre, dass die Sozialkosten pro Einwohner im kreisfreien Bereich stärker gestiegen sind als im kreisangehörigen Bereich. Die finanzwissenschaftliche Untersuchung von Döring im Auftrag der Landesregierung im Rahmen des Verfassungsbeschwerdeverfahrens zum GFG 2008 (S. 180) zeigt allerdings zumindest für den Zeitraum von 2000-2008, dass die prozentuale Steigerung der Sozialkosten im Kreisbereich höher lag als bei den kreisfreien Städten. Der Hinweis auf die Entwicklung der sozialen Aufwendungen taugt deshalb als Erklärung für die oben dargestellte Verteilungsentwicklung nicht.

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



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

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

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

Einwohnerveredelung

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

Finanzausgleich? – Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012, Bad Kreuznach 2011, S. 72 ff.).

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

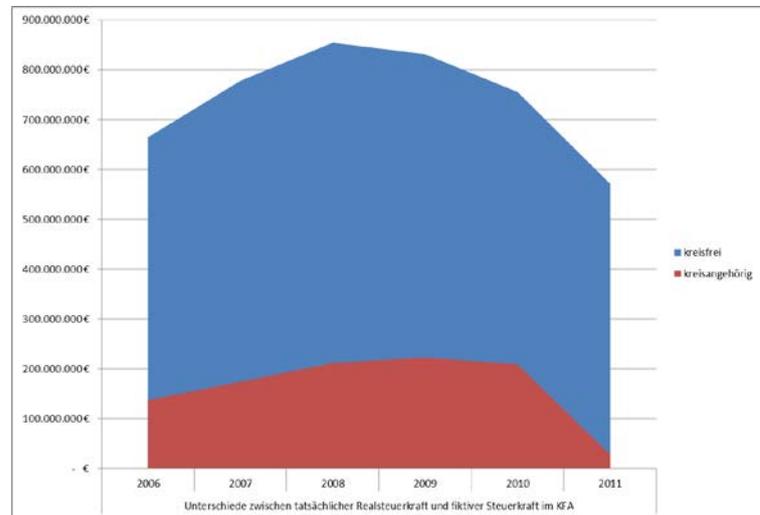
Die Einwohnerveredelung leidet – wie der StGB NRW seit vielen Jahren vorträgt – unverändert an einem grundlegenden Zirkelschluss. Die Hypothese von Brecht und Popitz aus dem Jahr 1932, wonach mit zunehmender Bevölkerung die öffentlichen Ausgaben steigen und folglich auf einen erhöhten Bedarf größerer Städte zu schließen sei, gilt in der modernen Wissenschaft als widerlegt (vgl. hierzu die sog. Finanzausgleich II-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, Urteil vom 27.05.1992 – 2 BvF 1,2/88, 1/89 und 1/90; siehe auch Junkerheinrich, Gemeindefinanzen, Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse, 1991, S. 179 f.). Die Regressionsanalyse setzt im Grundsatz bei den Ausgaben einer Gemeinde an, um den vermeintlichen Bedarf für die Erfüllung von Aufgaben zu erfassen. Im Ergebnis führt dies dazu, existierende Unterschiede im Ausgabeverhalten zu erhalten und die Schere immer weiter auseinanderklaffen zu lassen (vgl. hierzu auch Verfassungsbeschwerde der Gemeinden Ahaus u.a. vom 08.05.2012, S. 45). Indem von höheren Ausgaben auf einen höheren Bedarf geschlossen wird, steigert das Ausgabeverhalten der Vergangenheit den Finanzbedarf der Zukunft, so dass höhere Schlüsselzuweisungen erfolgen. Diese wiederum steigern durch die Verfügbarkeit größerer Finanzmittel die Ausgaben und begründen damit erneut einen höheren Bedarf. Die Grundannahme, wonach in größeren Städten größerer Finanzbedarf besteht, lässt sich durch nichts belegen. Ein größerer Finanzbedarf großer Städte lässt sich nicht durch einen pauschalen Verweis auf höhere Ballungskosten begründen. Sowohl die Agglomeration als auch die Deglomeration haben Kostenvor- und -nachteile. Bei einer größeren Verdichtung lassen sich viele öffentliche Leistungen unbestritten kostengünstiger anbieten als bei dünner Besiedlung. Außerdem darf das Ausmaß der zentralörtlichen Funktion der Großstädte nicht überschätzt werden. Es gibt nämlich genauso auch gegenläufige Leistungen, die das Umland für die Stadt erbringt, z.B. ihr Beitrag zur Naherholung der Stadtbevölkerung.

Es verbietet sich aber in jedem Fall der einfache Schluss von der Einwohnerzahl einer Gemeinde auf ihre zentralörtliche Funktion, da diese entscheidend vom Charakter der Umgebung abhängt. Für die Struktur Nordrhein-Westfalens bedeutet dies, dass durch das besonders erhöhte Aufkommen von dicht besiedelten Bereichen die zentralörtliche Funktion der einzelnen Gemeinden weitaus weniger ins Gewicht fällt (vgl. hierzu Verfassungsbeschwerde der Stadt Ahaus u.a., S. 48).

In der finanzwissenschaftlichen Literatur herrscht die Meinung vor, dass die Kosten sowohl in sehr dicht besiedelten als auch in ländlich strukturierten Räumen besonders hoch sind und sich somit im Ergebnis ein U-förmiger Kostenverlauf ergibt. Mithin ist kein sachlicher Grund für die geltende Einwohnerveredelung zu erkennen.

Erfassung der Finanzkraft anhand einheitlicher fiktiver Hebesätze

Insgesamt unterzeichnet der kommunale Finanzausgleich über den einheitlichen fiktiven Hebesatz die gemeindliche Steuerkraft. Dies gilt sowohl für kleine als auch für große Kommunen. Während allerdings die fiktive Berechnung der Realsteuerkraft des kreisangehörigen Raums relativ dicht bei der realen Steuerkraft liegt, sind die Abweichungen zwischen diesen beiden Größen im kreisfreien Raum deutlich höher. Dies wird mit der nebenstehenden Grafik verdeutlicht. Die Null-Linie ist gleichzusetzen mit der fiktiven Steuerkraft; die ausgefüllten Flächen machen deutlich, um wie viel die reale Steuerkraft die fiktiv berechnete übersteigt:



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

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

Insgesamt kann man angesichts dieses Befundes nicht mehr von einer Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich sprechen.

Der Nebenansatz „Soziallastenansatz“ gewinnt zunehmend Bedeutung für die Verteilung der Schlüsselmasse.

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

Dass zur Abmilderung der Wirkungen des Soziallastenansatzes der Gewichtungsfaktor im GFG 2012 auf 15,3 statt der regressionsanalytisch darstellbaren 17,76 festgesetzt wird, ist zu begrüßen. Es handelt sich aber nicht nur um ein Entgegenkommen, sondern ist auch sachgerecht, da im Jahr 2012 die erste Stufe der Entlastung der Kommunen bei der Grundsicherung durch den Bund

greift, die ansonsten nur mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung im Rahmen der nächsten Grunddatenanpassung Berücksichtigung fände.

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

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

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

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

Entwicklung der Gemeindefinanzen vor dem Hintergrund stetig steigender Kosten im Sozialbereich und dem Wegfall der Abmilderungshilfe

Die zu erwartenden Steigerungen des Aufwandes im Sozialbereich, die sich vor allem in den Steigerungen der Umlagezahlungen für die Kreise und die Landschaftsverbände widerspiegeln, bedeuten auf mittlere Sicht weitere Belastungen für die kommunalen Haushalte. Die Haushaltsplanungen der Landschaftsverbände zeigen, mit welchen Kostensteigerungen allein im Bereich der Eingliederungshilfe zu rechnen ist. Hier drohen jährlich Steigerungen im dreistelligen Millionenbereich, wobei schon heute die Grenze der Leistungsfähigkeit der kommunalen Haushalte überschritten ist. Im Zusammenspiel mit dem Wegfall der Abmilderungshilfe ab dem Jahr 2013 wird dies für viele der Mitgliedstädte und -gemeinden bedeuten, dass mit eigenen Konsolidierungsanstrengungen die sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen nicht aufgefangen werden können.

b) *Benachteiligung bei den Zuweisungen von Fördermitteln außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs*

Die bessere Teilhabe des kreisfreien Raums an den Zuweisungen des Landes beschränkt sich im Übrigen nicht auf die Schlüsselzuweisungen nach dem GFG. Auch bei den Zweckzuweisungen des Landes an Kommunen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs schneiden die Großstädte deutlich besser ab als die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Ausweislich einer Antwort des Ministeriums für Inneres und Kommunales auf eine kleine Anfrage des Abgeordneten André Kuper (LT Drucksache 16/143) ergaben sich für die Zweckzuweisungen an Städte und Gemeinden in den Jahren 2009 bis 2011 folgende Werte (die einwohnerbezogenen Zahlen wurden auf der Grundlage der Einwohnerzahlen zum Stichtag 31.12.2010 von der Geschäftsstelle ermittelt):

Jahr	Kreisfrei		Kreisangehörig	
	absolut	€/Einw.	absolut	€/Einw.
2009	2.910	408	2.506	233
2010	2.270	319	2.332	216
2011	1.330	187	1.178	109

(absolute Zahlen in Tausend Euro)

Dieser Befund belegt die These, dass trotz der Zielvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Land die Bereitstellung öffentlicher Leistungen im kreisangehörigen Raum unter wesentlich schlechteren Bedingungen gewährleistet werden soll als im kreisfreien Raum – von einer Gleichbehandlung durch das Land kann schwerlich die Rede sein.

3. **Auswirkungen der strukturellen Ungleichbehandlung / der Benachteiligung des ländlichen Raums für die Städte und Gemeinden und deren Bürgerinnen und Bürger**

Für die Bürgerinnen und Bürger in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden führen die dargestellten Ungleichgewichte zu einer Verstärkung bzw. Verfestigung unterschiedlicher Lebensverhältnisse. So ist es bedenklich, wenn ein deutlich unterschiedlicher Versorgungsgrad mit öffentlichen Leistungen, sei es im Bildungsbereich, im öffentlichen Personennahverkehr, bei kulturellen Angeboten oder bei der medizinischen Versorgung als normal hingenommen wird. Spätestens die in NRW in den letzten Jahren verstärkte Tendenz zu einer Landflucht belegt, dass die Menschen nur bis zu einer gewissen Grenze bereit sind, diese Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse zu akzeptieren. Leider sind es insbesondere junge Familien und gut ausgebildete Arbeitskräfte, die vor dem Hintergrund fehlender Arbeitsplätze und persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten den ländlichen Gemeinden den Rücken kehren und sich in den Städten ansiedeln.

Der Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums durch Abwanderung der Arbeitskräfte und Arbeitsplätze führt zu einem "Trading-down-Effekt" mit einer verhängnisvollen Spiralwirkung.

Dadurch wird die ohnehin problematische demografische Entwicklung in den ländlich strukturierten Gebieten noch einmal verstärkt.

Viele Leistungsangebote wurden im kreisangehörigen Raum in der Vergangenheit auf der Grundlage sehr gut ausgebauter und funktionierender ehrenamtlicher Netzwerke mit einem Minimum öffentlicher Ressourcen aufrechterhalten. Dies reicht von sozialen Diensten über die Feuerwehr bis hin zu kulturellen Angeboten. Weil aber diese Strukturen wegen der oft nicht entgoltenen ehrenamtlichen Arbeit aus Sicht der Kommunen bereits hochgradig "kostenoptimiert" sind, haben weitere finanzielle Einschnitte z.B. bei den Zuschüssen an Vereine teilweise sehr viel gravierendere Folgen als Einsparmaßnahmen bei den großen Kommunen. In vielen Fällen droht eine dauerhafte Zerstörung von ehrenamtlichen Unterstützungsstrukturen (z.B. durch Sportvereine).

Stärkungspakt

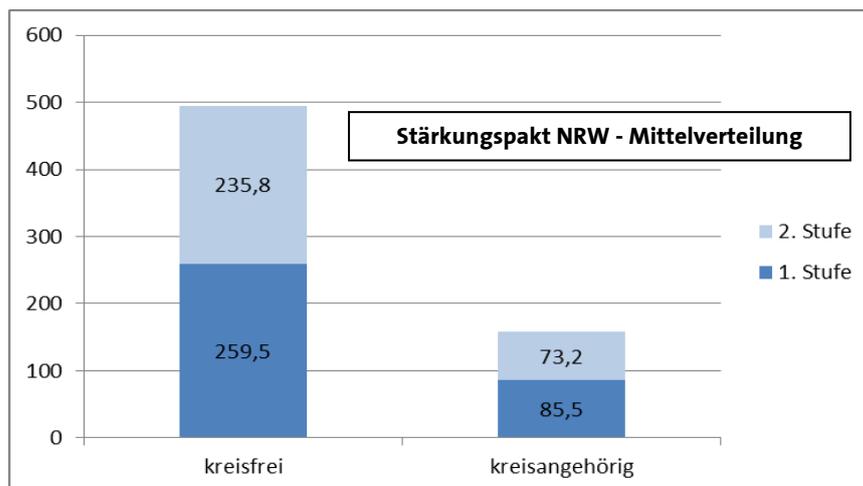
Mittlerweile stehen die Empfänger der Konsolidierungshilfen aus dem Stärkungspaktgesetz für die erste Stufe (34 Pflichtmitglieder) und für die zweite Stufe (27 freiwillige Mitglieder) fest. In der ersten Stufe befinden sich 6 kreisfreie Städte und 28 kreisangehörige Städte und Gemeinden. In der zweiten Stufe befinden sich 6 kreisfreie Städte und 21 kreisangehörige Städte und Gemeinden.

Die Verteilung der Konsolidierungshilfen im kreisfreien und kreisangehörigen Bereich sieht wie folgt aus:

In der ersten Stufe stehen jährlich (ab 2011) 345 Mio. Euro zur Verfügung, davon erhalten die kreisfreien Städte 259,5 Mio. Euro.

In der zweiten Stufe stehen ab 2014 jährlich 309 Mio. Euro zur Verfügung, davon erhält allein die Stadt Essen 108 Mio. Euro, die kreisfreien Städte insgesamt 235,8 Mio. Euro.

(siehe nachfolgende Grafik)



(Verteilung der Mittel aus dem Stärkungspakt; Angaben in Mio. Euro; Grafik StGB NRW)

Im Koalitionsvertrag wird angekündigt, den noch offenen Restbetrag von 195 Mio. Euro für die Finanzierung der zweiten Stufe nicht über eine ausgleichslose Befrachtung des GFG zu generieren. Der kommunale Anteil soll stattdessen von den nachhaltig finanzstarken Kommunen im Wege einer Solidaritätsumlage aufgebracht werden. Die Umlage soll dabei so ausgestaltet werden, dass sie für die betroffenen Kommunen tragbar ist und keine neuen Haushaltsnotlagen entstehen. Die Solidaritätsumlage ist letztlich eine Abundanzumlage, die im Wesentlichen von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden aufzubringen sein wird, da bis auf Düsseldorf keine kreisfreie Stadt dauerhaft abundant ist. Auch über den Stärkungspakt ist damit eine Umverteilung von Finanzmitteln in den kreisfreien Raum zu befürchten.

4. Forderungen des StGB NRW

Abschaffung der Einwohnerveredelung

Der StGB NRW fordert die Abschaffung der Einwohnerveredelung. Die Annahme eines automatisch steigenden Bedarfs der Gemeinden ab einer Größe von 25.000 Einwohnern entbehrt einer sachlichen Grundlage (vgl. oben unter 2.). Wir fordern daher die gleiche Gewichtung aller Einwohner im Rahmen der Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich. Außerordentlichen Bedarfen in Teilen der kommunalen Familie muss mit Nebenansätzen Rechnung getragen werden. Diese Forderung gilt jedenfalls für den Fall des Festhaltens an einheitlichen fiktiven Hebesätzen bei der Finanzkraftermittlung.

Differenzierte Erfassung der Finanzkraft

Im GFG-Entwurf 2012 soll weiterhin von einer Einführung differenzierter Hebesätze, wie sie vom StGB NRW immer wieder eingefordert worden sind, abgesehen werden. Begründet wird dies mit verfassungsrechtlichen Bedenken und mit „enormen Umverteilungen im kreisangehörigen Raum zu Gunsten der größeren und zu Lasten der kleineren kreisangehörigen Gemeinden“.

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

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

Die gegen eine größenabhängige Differenzierung vorgetragenen Bedenken sind bei genauerer Prüfung nicht stichhaltig. Zwar ist es richtig, dass das Hebesatzpotenzial nicht unmittelbar etwas mit der Größe einer Kommune zu tun hat. Die Einwohnerstärke ist aber ein durchaus brauchbarer Hilfsindikator für eine Summe von Faktoren, die Standortentscheidungen von Unternehmen beeinflussen. Viele Unternehmen des produzierenden Gewerbes sind angewiesen auf eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur und die Nähe von Zulieferern. Sie werden sich im Zweifel dort ansiedeln, wo ein ausgebautes Autobahnnetz, gut frequentierte Bahnanbindungen, Flughäfen oder Häfen vorhanden sind. Die Leistungsfähigkeit des Stromnetzes, die Verfügbarkeit von Fernwärme sowie rechtliche und praktische Möglichkeit zur Selbstversorgung sind weitere denkbare harte Standortfaktoren. Ebenso wichtig ist in der heutigen Zeit eine breitbandige und ausfallsichere Anbindung an das Internet. Technologielastige Unternehmen legen zudem Wert auf eine Nähe zu Universitäten, Fachhochschulen und sonstigen Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Für alle Unternehmen sind natürlich auch das Arbeitskräftepotential und die Ressourcenverfügbarkeit von großer Bedeutung. Hinzu treten die sog. weichen Standortfaktoren (z. B. Kulturangebot, Freizeitmöglichkeiten und Bildungsangebot, die für die Anwerbung hoch qualifizierter Mitarbeiter entscheidend sein können), die zwar nicht in die Kostenrechnung eines Unternehmens integriert werden können, aber immer mehr bei der Standortwahl in Erscheinung treten.

Solche für Unternehmensentscheidungen wichtigen Standortfaktoren sind in der Regel in den Ballungsgebieten besser ausgeprägt als im ländlichen Raum. Deshalb ist auch die Aussage richtig, dass in der Regel das Hebesatzpotenzial mit der Einwohnerzahl steigt. Dass diese Korrelation nicht perfekt ist und es immer wieder auch einzelne Gegenbeispiele gibt, spricht keinesfalls gegen eine solche größenklassenabhängige Differenzierung. Entscheidend ist aus unserer Sicht, dass eine Differenzierung nach Größenklassen trotz aller Unzulänglichkeiten die vom Verfassungsgerichtshof NRW auch bei der Ermittlung der Steuerkraft geforderte Realitätsnähe wesentlich besser verwirklicht als der derzeitige Verzicht auf jegliche Differenzierung.

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

Welchen Umfang diese Benachteiligung des kreisangehörigen Raums hat, zeigt die Grafik oben. Es hat sich herausgestellt, dass in jedem Jahr die kreisfreien Städte im Vergleich zu den kreisangehörigen Städten und Gemeinden mehr als 500 Mio. Euro (!) einnehmen, die im kommunalen Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben. Der rechnerische Vorteil gegenüber dem kreisangehörigen Raum summiert sich in den Jahren 2006 - 2011 auf insgesamt über 3,4 Mrd. Euro, die bei der Steuerkraft nicht eingerechnet werden.

Auf der anderen Seite werden diese Einnahmen aber natürlich von den großen Städten verausgabt, so dass sie über die Hauptansatzstaffel wieder als Bedarf An-

erkennung finden. Diese Wirkungszusammenhänge führen in der Konsequenz zu einer deutlichen und sich immer weiter verschärfenden Benachteiligung der kleineren Städte und Gemeinden.

Überprüfung Soziallastenansatz im Gewicht und Berechnungsmodus

Der StGB NRW fordert eine Weiterentwicklung des Parameters zur Ermittlung des Soziallastenansatzes bei den Schlüsselzuweisungen. Das alleinige Abstellen auf den Indikator "Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II" trägt der komplexen Zusammensetzung der sozialen Lasten keine Rechnung. Ergänzend zu der Zahl der Bedarfsgemeinschaften muss auf weitere Parameter im Sinne eines Mischparameters zurückgegriffen werden, um den Sozialaufwand möglichst zielgenau und praxisgerecht abbilden zu können. Denkbar ist z.B. das Abstellen auf die Zahl der behinderten Menschen in einer Kommune, die Zahl der über 65-Jährigen oder die Zahl der Kinder und Jugendlichen in einer Gemeinde.

Gleichberechtigte Teilhabe an Fördermitteln außerhalb des GFG

Mit Blick auf die Ungleichgewichte in der derzeitigen Förderpraxis ist eine gleichberechtigte Teilhabe der Einwohner des kreisangehörigen Raums an den Zweckzuweisungen des Landes – insbesondere auch in den Bereichen Verkehr, Wirtschaftsförderung und Kultur – herzustellen.

5. Position des Städtetages NRW

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat zum horizontalen Finanzausgleich - wie zu erwarten - eine gänzlich andere Auffassung. So fordert dieser seit langem eine aktualisierte Gewichtung des Soziallastenansatzes. Laut Gemeindefinanzbericht NRW des Städtetages müssen mit dem GFG 2012 „die noch ausstehenden Anpassungsschritte endlich folgen“. Hinsichtlich der Höhe der Gewichtung „wäre die vorgesehene Anhebung mit 15,3 Normeinwohnern allerdings nach wie vor hinter den aktuellen Berechnungen zurückgeblieben“. Der Städtetag NRW fordert einen Erhebungsbedarf auf 17,76 Normeinwohner. Mit dem Indikator zur Berechnung des Soziallastenansatzes ist der Städtetag NRW einverstanden.

Der Städtetag NRW lobt die Empfehlung des Ifo-Instituts, an der Hauptansatzstaffel als Kernelement der Bedarfsbestimmung festzuhalten. Es sei wiederholt nachgewiesen, dass der Zuschussbedarf je Einwohner mit der Größe einer Gemeinde steigt. Aus den über Jahren gewachsenen und landespolitisch gewünschten Funktionen der Städte als Arbeits- und Versorgungszentren für die eigenen Einwohner und die des gesamten Umlandes folgten städtische Sonderlasten. Genannt werden ballungsraumspezifische Aufgaben, aber auch zentralörtliche Aufgaben wie Bildungs- und Forschungseinrichtungen, Kunst- und Kultureinrichtungen etc. Das Instrument der Hauptansatzstaffel gewährleiste, dass trotz der zusätzlichen städtischen Aufgaben eine Gleichbehandlung aller Bürger im Land gewährleistet wird.

Der Städtetag NRW spricht sich gegen die Sonderbedarfzuweisungen (Kurortehilfe, Abwassergebührenhilfe und Gaststreitkräftepauschale) und die im GFG-Entwurf 2012 geregelte Abmilderungshilfe aus.

Der Städtetag NRW fordert die Beibehaltung einheitlicher fiktiver Realsteuerhebesätze. Dies entspräche dem Votum des Ifo-Gutachtens, der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes NRW und der ganz überwiegenden Praxis aller anderen Flächenländer und sei ein Gebot der Chancengleichheit. Folgerichtig lehnt der Städtetag NRW die Begutachtung der Wiedereinführung gestaffelter fiktiver Hebesätze auch ab.

6. Möglichkeiten der Durchsetzung der Forderungen

Der Verband hat verschiedene Möglichkeiten zur Unterstützung seiner Forderungen in der politischen Diskussion. Hierbei sind verschiedene Ausgangsszenarien denkbar. Außerdem muss folgender zeitlicher Horizont berücksichtigt werden:

Die beim Verfassungsgerichtshof NRW anhängigen Verfassungsbeschwerden werden voraussichtlich im Jahr 2013 entschieden werden. Das Land NRW hat antragsgemäß Fristverlängerung zur Erwidern der Verfassungsbeschwerden bis Ende 2012 gewährt bekommen. Dies bedeutet, dass die mündliche Verhandlung nicht vor Frühjahr 2013 stattfinden wird. Das beim FiFo-Institut in Köln in Auftrag gegebene Gutachten zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs soll bis Ende Januar 2013 vorliegen, d. h. die Entscheidungen über die Verfassungsbeschwerden werden nach Vorliegen des Gutachtens erfolgen.

Entscheidet der VerFGH NRW im Sinne der Verfassungsbeschwerden, sind die Gutachtenergebnisse nicht mehr entscheidend, da dann der Gesetzgeber ohnehin gehalten wäre, die Urteile zu den Verfassungsbeschwerden umzusetzen. Käme der Verfassungsgerichtshof zu der Einschätzung, dass sich die zur Überprüfung stehenden Finanzausgleichsgesetze noch im Rahmen des dem Gesetzgeber eingeräumten Entscheidungsspielraums bewegen, kommt es entscheidend auf die Ergebnisse der Gutachter zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichs an. Hier muss dann der politische Druck von Seiten des Verbandes auf die Landesregierung und den Landtag weiter erhöht werden.

Folgende Optionen stehen aus Sicht der Geschäftsstelle zur Verfügung:

- Pressearbeit des StGB NRW (Interview mit den führenden Tageszeitungen)
- Pressemitteilung zur Einbringung des GFG 2012 in den Landtag (14. September 2012) und verfahrensbegleitend zu den anhängigen Verfassungsbeschwerden
- Sonderschnellbrief mit Muster einer Resolution, in der die zentralen Forderungen nochmals dargestellt werden, per Post
- Versendung des Positionspapiers an die Fraktionsvorsitzenden im Landtag, die kommunalpolitischen Sprecher der Fraktionen im Landtag, das MIK, das Finanzministerium und die Ministerpräsidentin
- Zuleitung des Positionspapiers an den Verfassungsgerichtshof

Daneben muss versucht werden, das im Juli des Jahres vom MIK NRW beim FiFo in Köln in Auftrag gegebene Gutachten zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs eng zu begleiten. Nach Vorlage der Gutachtenergebnisse Anfang nächsten Jahres müssen die verantwortlichen Landespolitiker wieder entsprechend für das Thema sensibilisiert werden.

Die Verbandsgremien müssen eine Entscheidung in der Frage treffen, ob eine Kooperation mit dem Landkreistag NRW in der Thematik sinnvoll ist. Falls eine Kooperation gewünscht wird müsste festgelegt werden, welche Positionen aus unserer Sicht verhandelbar sind.

Außerdem muss entschieden werden, ob derzeit eine weitere Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2012 oder 2013, die vom StGB NRW initiiert oder unterstützt wird, sinnvoll ist. Der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft des StGB NRW hat sich in seiner Sitzung am 14.06.2012 in Unna mit der Thematik bereits befasst und eine weitere Verfassungsbeschwerde nicht für zielführend erachtet. Hintergrund ist, dass alle von uns vorgetragenen Argumente bereits in einer der beiden anhängigen Verfassungsbeschwerden vorgetragen werden. Insofern ist eine verfassungsgerichtliche Prüfung und Klärung der relevanten Fragen in den anhängigen Verfahren bereits ohnehin zu erwarten. Es ist dabei wegen der zwischenzeitlich eingetretenen immer größer werdenden Verwerfungen aufgrund der Höhergewichtung des Soziallastenansatzes aus Sicht der Geschäftsstelle durchaus nicht ganz unwahrscheinlich, dass der Verfassungsgerichtshof zumindest teilweise den Verfassungsbeschwerden stattgibt.