

Thesenpapier zur Zukunft des kommunalen Finanzausgleichs

Vertikaler Finanzausgleich

1. Die Kommunen sind auf einen verlässlichen und auskömmlichen Finanzausgleich angewiesen

Grundvoraussetzung für einen tragfähigen kommunalen Finanzausgleich ist, dass die zu verteilende Masse insgesamt ausreicht, um die Kommunen in die Lage zu versetzen, die ihnen übertragenen Aufgaben in wirtschaftlicher Weise zu erfüllen. Solange dies nicht gewährleistet ist, kann auch die Suche nach einem gerechten Verteilungssystem nicht zu befriedigenden Ergebnissen führen, weil letztlich immer nur der Mangel verteilt wird.

Trotz der Verbesserungen bei der Verbundmasse ist diese Vorgabe bislang noch nicht erfüllt. Dies wird belegt durch den Umstand, dass nur noch eine verschwindend geringe Anzahl von Kommunen in der Lage ist, einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

2. Die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen muss verfassungsrechtlich abgesichert werden

Es gehört zwingend zur umgehungssicheren Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse, auch den Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung durch eine Ergänzung des Art. 79 der Landesverfassung abzusichern. Eine solche Garantie darf nicht unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stehen. Nur so ist kommunale Selbstverwaltung auch in Zukunft noch möglich. Sofern das Land mangels eigener finanzieller Leistungsfähigkeit außerstande ist, diese finanzielle Mindestausstat-

tung zu sichern, bliebe ihm die Möglichkeit, die Kommunen von bereits auferlegten Aufgaben zu entlasten, gesetzlich vorgegebene und kostentreibende Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung abzusenken, auf die Schaffung neuer Aufgaben zu verzichten oder den Kommunen neue Steuern bzw. Einnahmequellen zu erschließen.

Horizontaler Finanzausgleich

3. Der kommunale Finanzausgleich muss fair, zielsicher, transparent und gerecht ausgestaltet sein

Die nur begrenzt vorhandenen Mittel im kommunalen Finanzausgleich sind treffsicher, zielgenau und ausgewogen einzusetzen. Gerade vor dem Hintergrund des angekündigten Stärkungspaktes Stadtfinanzen, der eine Entschuldungshilfe für besonders notleidende Kommunen vorsieht, ist die interkommunale Solidarität besonders wichtig. Eine solche Solidarität setzt voraus, dass der Finanzausgleich die Bedürfnisse sowohl des kreisfreien als auch des kreisangehörigen Raums angemessen berücksichtigt und die Parameter zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar sind. Nicht nur die Ermittlung des Bedarfs, sondern auch die Ermittlung der zugrunde gelegten Steuerkraft muss sich an der Realität orientieren.

4. Die Einwohnerveredelung des Hauptansatzes ist in ihren Grundannahmen problematisch

Der nordrhein-westfälische Finanzausgleich verteilt Schlüsselzuweisungen im Wesentlichen über eine degressiv gestaltete Hauptansatzstaffel. Diese wird mit dem Johannes Popitz zugeschriebenen Gedanken gerechtfertigt, dass mit zunehmender Einwohnerzahl bzw. Bevölkerungsdichte einer Gemeinde die Pro-Kopf-Ausgaben zur Finanzierung öffentlicher Leistungen überproportional ansteigen. Eine schlüssige wissenschaftliche Begründung für diese These sind allerdings auch die Vertreter des ifo-Instituts schuldig geblieben. Es bleibt deshalb bei der grundsätzlichen Kritik des kreisangehörigen Raums, dass es methodisch verfehlt ist, von höheren tatsächlichen Ausgaben auf einen höheren Bedarf zu schließen.

Wenn und soweit am Hauptansatz festgehalten werden soll, muss es eine nachvollziehbare Herleitung und Begründung der Gewichtungen geben. Insbesondere muss eine mehrfache Berücksichtigung von Bedarfen in Haupt- und Nebenansätzen ausgeschlossen sein.

5. Die besonderen Belastungen flächenstarker Gemeinden müssen über einen Flächenansatz Berücksichtigung finden

Bei der Aufgabenwahrnehmung der Kreise und kreisangehörigen Gemeinden spielt die Flächenbezogenheit naturgemäß eine wichtige Rolle. Es gibt zahlreiche Aufgabenfelder, die im ländlichen Raum aufgrund geringer Einwohnerdichte und großräumiger Flächen im Verhältnis zu den Ballungsräumen erhebliche zusätzliche Kosten verursachen. Dies gilt im Besonderen für die Bereiche Straßenwesen, Landschafts- und Naturschutz, ÖPNV, Schülerbeförderung, Veterinärwesen, Landwirtschaftswesen, die Wasserwirtschaft oder das Feuerwehr- und Rettungswesen. Diesem – auch durch die Berechnungen des ifo-Instituts statistisch nachgewiesenen – Bedarf muss durch die Schaffung eines Flächenansatzes Rechnung getragen werden.

6. Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften in einer Kommune allein ist kein tauglicher Parameter zur Abbildung der sozialen Lasten

Seit dem GFG 2008 wird als Indikator zur Bemessung des Soziallastenansatzes bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen auf die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II in einer Stadt oder Gemeinde abgestellt. Je höher der Soziallastenansatz gewichtet wird, desto entscheidender ist eine möglichst große Realitätsnähe des verwendeten Indikators.

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. Deshalb muss ergänzend zu der Anzahl 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.

7. Für die Berechnung der Steuerkraft müssen gestaffelte fiktive Gewerbesteuerhebesätze eingeführt werden

Seit 1997 wird die Steuerkraft in nordrhein-westfälischen Kommunen auf der Grundlage einheitlicher fiktiver Hebesätze ermittelt. Diese einheitlichen Hebesätze spiegeln sowohl die tatsächlichen Einnahmen als auch die Einnahmepotentiale der Kommunen in NRW nur sehr verzerrt wider und benachteiligen systematisch kleinere Städte und Gemeinden, deren Hebesatzpotenziale aus verschiedenen Gründen geringer sind als die großer Kommunen mit umfassender Infrastruktur.

In einem zukünftigen kommunalen Finanzausgleich sollten deshalb gestaffelte fiktive Hebesätze für die Gewerbesteuer Anwendung finden.

In seinem Urteil vom 06.07.1993 (VerfGH 9/92, 22/92) hat der Verfassungsgerichtshof NRW die Zulässigkeit einer solchen Staffelung ausdrücklich bestätigt:

„Allerdings kommt der Finanzausgleich in seiner konkreten Wirkung dem von der Verfassungsregelung verfolgten Ziel am nächsten, wenn sowohl der Bedarf einer Gemeinde als auch ihre eigene Finanzkraft im Rahmen der aus praktischen Gründen unvermeidbaren Typisierung möglichst sachgerecht erfasst werden. Eine Regelung, die – wie § 8 Abs. 2 GFG 1991/GFG 1992 – hinsichtlich der fiktiven Realsteuersätze nur zwei Gruppen bildet oder – wie die Finanzausgleichsgesetze anderer Bundesländer – auf eine Differenzierung überhaupt verzichtet, führt hingegen zu mehr oder minder starken Vergrößerungen gegenüber den tatsächlichen Möglichkeiten zur Festsetzung von Hebesätzen in den verschiedenen Gemeinden.“

8. Besondere Bedarfe müssen Berücksichtigung finden

Die Gemeindefinanzierungsgesetze der zurückliegenden Jahre haben stets auch Zahlungen für bestimmte besondere Bedarfe vorgesehen, die über die Systematik der Schlüsselzuweisungen nicht oder nur unzureichend erfasst werden. Zu nennen sind hier beispielsweise die Abwassergebührenhilfe, die Kurortehilfe, pauschale Zuwendungen im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften oder auch bestimmte Zuwendungen an die Landschaftsverbände zum Zweck der landschaftlichen Kulturpflege.

Die im ifo-Gutachten vorgesehene Streichung dieser Zuweisungstatbestände kommt nur dann in Betracht, wenn die (fortbestehenden) besonderen Bedarfe in anderer Weise adäquat Berücksichtigung finden. Sofern dies in den Strukturen des kommunalen Finanzausgleichs nicht möglich ist, müssen (wie etwa bei der Theaterfinanzierung) Wege außerhalb des GFG gefunden werden.

Dies gilt auch und in besonderem Maße für das seit langem ungelöste und sich in der Zukunft wegen Veränderungen in der Schullandschaft weiter verschärfende Problem einer weit überdurchschnittlichen Belastung mit Schülerfahrkosten.

Kommunaler Finanzausgleich und Stärkungspakt Stadtfinanzen

9. Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen müssen an strikte Bedingungen geknüpft sein

In ihrem Gutachten zu Konsolidierungsmöglichkeiten hoch verschuldeter Kommunen schlagen die Professoren Junkernheinrich und Lenk als Teil einer Finanzierungsstrategie für einen Entschuldungsfonds vor, Mittel aus der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleich im Wege eines Vorwegabzugs zu entnehmen. Vorbehaltlich einer genauen Prüfung der Vorschläge des Gutachtens lässt sich bereits jetzt Folgendes festhalten:

- Eine Kürzung der Verbundmasse darf kein dauerhaftes Strukturelement des kommunalen Finanzausgleichs, sondern darf nur ein Finanzierungsbestandteil eines Masterplans zur Sanierung der Kommunalfinanzen in NRW sein.
- Eingriffe in die Verbundmasse sollten deshalb entsprechend der konkreten Zweckbindung auf einen vorab bestimmten Zeitraum (beispielsweise 10 Jahre) befristet werden.
- Die Höhe des Vorwegabzugs muss so gewählt werden, dass den von den Kürzungen betroffenen Kommunen nicht selber die Möglichkeit genommen wird, ihre Haushalte auszugleichen.
- Eine finanzielle Belastung über einen Vorwegabzug kommt überhaupt nur dann in Betracht, wenn die Erreichung des Ziels einer nachhaltigen Konsolidierung gewährleistet ist. Die Abforderung von Solidarität in diesem Umfang muss ein einmaliger Vorgang bleiben.

Entsprechendes gilt für Überlegungen zur Einführung einer Abundanzumlage.

Düsseldorf, im Februar 2011