



ÖFFENTLICH

DN.: 2013/0031 vom 04.02.2013

Beratungsfolge	Termin	Beratungsstatus
Haupt- und Finanzausschuss	20.02.2013	vorberatend
Stadtrat	07.03.2013	beschließend

Sichtvermerke

BM	EB		

Beratungsgegenstand

Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2012

Beschlussvorschlag:

1. Der Rat der Stadt Ochtrup beschließt eine Verfassungsbeschwerde gegen das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2012 zu erheben.
2. Der Rat der Stadt Ochtrup beauftragt den Bürgermeister, der Sozietät Wolter Hoppenberg, Münsterstraße 1-3, 59065 Hamm, in der Sache „Klageverfahren und Verfassungsbeschwerde gegen GFG 2012(17100/11)“ eine entsprechende Vollmacht zu erteilen und die entsprechende Vergütungsvereinbarung mit einer Pauschalvergütung in Höhe von maximal 10.000 € zzgl. Mehrwertsteuer abzuschließen.

Sachdarstellung:

Die Verwaltung hat u.a. in den Klausurtagungen bei einigen Fraktionen als auch mehrfach in der Vergangenheit im Haupt- und Finanzausschuss und im Rat dargelegt, dass die gerechte Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ein grundlegendes Ziel in der kommunalen Selbstverwaltung und eine Säule der Haushaltskonsolidierung darstellt. Grundlage für die Haushaltssituation der Kommunen ist eine angemessene Finanzausstattung durch das Land Nordrhein-Westfalen (Art. 79 Satz 2 der Landesverfassung).

Die gerechte Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen ist insbesondere im Rahmen des jährlichen Finanz- und Lastenausgleichs durch das GFG mittlerweile nicht mehr gegeben. Alle bisherigen Bemühungen um eine Veränderung des GFG auf politischem Weg sind gescheitert, der Landesgesetzgeber setzt die Gewichtung der Ansätze in der vielfach kritisierten Form fort und lässt die Vorschläge der IFO-Kommission unberücksichtigt. Damit bleibt nur der Weg, den Verfassungsgerichtshof in Münster anzurufen.

GFG 2011

Gegen das GFG 2011 haben bereits über 60 nordrhein-westfälische Kommunen Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie werden von der Sozietät Wolter Hoppenberg, Münsterstraße 1-3, 59065 Hamm, vertreten. Von den Beschwerdeführern wurden gewichtige Argumente - auf der Grundlage des Gutachtens "Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich?" von Prof. Dr. Ingolf Deubel (WWU Münster) - gegen die Verfassungsmäßigkeit der derzeitigen Ausgestaltung der Gemeindefinanzierung vorgebracht.

So legt das GFG 2011 demnach etwa durch fehlerhafte Ermittlungen der Finanzbedarfe einen Soziallastenansatz zu Grunde, durch welchen der normierte Bedarf die tatsächlichen Kosten bei weitem übersteigt. Dieser übernivellierende Effekt wird durch schwerwiegende Mängel in der Systematik des Kreisfinanzausgleichs weiter verschärft. Gerügt wird ferner, dass die der sog. Einwohnerveredelung zu Grunde liegenden Thesen heute als widerlegt gelten. Schließlich wird anknüpfend an die aktuelle verfassungsrechtliche Rechtsprechung in Rheinland-Pfalz und Thüringen die Thematik der dort anerkannten Verfassungswidrigkeit einer zu geringen Gesamtausstattung des kommunalen Finanzausgleichs in Relation zur kommunalen Aufgabenlast aufgegriffen.

GFG 2012

Die durch das Gutachten herausgearbeiteten Mängel sind im GFG 2012 nicht behoben worden. Im Gegenteil, sie wurden durch eine Erhöhung des Soziallastenansatzes auf 15,3 vielmehr noch verstärkt. Das GFG 2012 wurde vom Landtag am 28.11.2012 verabschiedet. Im Dezember des vergangenen Jahres sind den Kommunen durch die Bezirksregierungen die entsprechenden Festsetzungsbescheide zugestellt worden. Zwar stellt das Land Nordrhein-Westfalen mit nahezu 8,5 Mrd. € eine höhere Finanzausgleichsmasse als in den vergangenen Jahren zur Verfügung, doch ist dies allein dem hohen Steueraufkommen geschuldet, da der Verbundsatz unverändert auf 23 % festgelegt wurde. Wie erwartet, ist der Soziallastenansatz auf 15,3 erhöht worden, die Schüleransätze wurden auf 3,33 (Ganztagsbetrieb) bzw. 0,7 (Halbtagsbetrieb) verändert worden. Die Einführung differenzierter fiktiver Hebesätze ist unterblieben. Veränderungen in der Systematik des Gemeindefinanzausgleichs wurden nicht vorgenommen. Im Ergebnis sind somit sämtliche Kritikpunkte, welche bereits gegen das GFG 2011 vorgebracht wurden, nach wie vor vorhanden bzw. sogar verschärft.

GFG 2013

Die Landesregierung hat am 28.8.2012 die Eckpunkte für das GFG 2013 beschlossen. Auf deren Grundlage wurde nach der November-Steuerschätzung am 04.12.2012 eine zweite Modellrechnung veröffentlicht wurde. Im Entwurf des GFG 2013 wurden die gleiche Datenbasis, die gleichen Indikatoren und Gewichtungen der Bedarfsansätze, die gleichen fiktiven Hebesätze und die gleiche Systematik wie im durch den Landtag verabschiedeten GFG 2012 verwendet.

Im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zum GFG 2013 sehen es einige Kommunen als notwendig an, die ablehnende Haltung zu den Strukturmerkmalen des Gemeindefinanzausgleichs zu dokumentieren. Das probate Mittel ist hier eine Resolution, die in die Beratungsunterlagen des anstehenden Gesetzgebungsverfahrens als schriftliche Stellungnahme eingehen würde. Aktuell wird hier kein Handlungsbedarf für eine Resolution gesehen.

Sollten die Strukturen im GFG 2013 unverändert bleiben, bleibt es der Stadt unbenommen, auch gegen das GFG 2013 nach Verabschiedung ebenfalls Verfassungsklage zu erheben.

Die in den Jahren 2011 bis 2013 umgesetzte bzw. geplante Neuverteilung von Schlüsselzuweisungen führt zu erheblichen Einnahmeausfällen. Das Ergebnis der Anpassung bewirkt eine dramatische Verschiebung von öffentlichen Mitteln, die so nicht gerechtfertigt ist. Insbesondere die stärkere Berücksichtigung der sozialen Lasten wirkt sich überproportional aus und bewirkt eine massive Verschiebung zulasten des kreisangehörigen Raumes in den kreisfreien Raum mit der Folge einer ungerechten Verteilung der Schlüsselzuweisungen.

Ebenso entbehrt die unterschiedliche Gewichtung der Halbtags- und Ganztagschüler jeder statistischen Grundlage. Die Kosten, die den Städten als Schulträger durch die Betreuung von Schülerinnen und Schülern im Offenen Ganztage entstehen, entsprechen denen für Schülerinnen und Schülern des Gebundenen Ganztages. Dennoch bleiben aber die Kosten des Offenen Ganztages gänzlich unberücksichtigt.

Die gewichtigste Veränderung im GFG ist jedoch die Erhöhung des Soziallastenansatzes von 3,9 (2010) auf 9,6 (2011) und jetzt 15,3 Punkte. Damit entwickelt sich der Soziallastenansatz zum zweiten Hauptansatz. Auf Grundlage des Hauptansatzes (Einwohner) wurden kontinuierlich ca. 77 % der gesamten Schlüsselzuweisungen verteilt. Durchschnittlich wurden darüber hinaus ca. 9 % auf Grundlage der Schülerzahlen, 11 % nach der Zahl der Arbeitslosen und 3 % auf Grundlage der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Kommune verteilt.

Im Gemeindefinanzierungsgesetz der Jahre 2012 und 2013 verschiebt sich die Verteilung durch die Anpassung der Grunddaten. Nur noch 53 % werden auf Grundlage der gewichteten Einwohner verteilt, 7 % auf Grundlage des Schüleransatzes, 10 % auf Grundlage der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, 0,4 % auf Grundlage der Gemeindefläche. Der ursprüngliche Nebenansatz für Soziallasten ist derart übergewichtet, dass 1,75 Milliarden Euro aus dem Topf der Schlüsselzuweisungen nach dem Soziallastenansatz verteilt werden, mithin ca. 30 % der Gesamtzahlung.

Verfahren der Verfassungsbeschwerde 2012

Die Verfassungsbeschwerde ist binnen eines Jahres, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Verkündung zu erheben. Gleichwohl sollte vor dem Hintergrund des Gesetzgebungsverfahrens GFG 2013 die Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2012 nach Ansicht der Sozietät Wolter Hoppenberg etwa im Mai 2013 eingelegt werden. Dies macht es erforderlich, dass die kommunale Entscheidungsfindung zur Verfahrensbeteiligung bis dahin abgeschlossen sein sollte. In Februar und März 2013 ist vorgesehen, die finanzwissenschaftliche Begutachtung der Verfassungsbeschwerde und im April 2013 die rechtliche Begründung zu erstellen.

Klage gegen Festsetzungsbescheide 2012

Ungeachtet der Verfassungsbeschwerde hat die Stadt Ochtrup gegen den Festsetzungsbescheid der Bezirksregierung Münster zum Finanz- und Lastenausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Haushaltsjahr 2012 fristgerecht Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht Münster eingelegt. Auch wenn eine später erhobene Verfassungsbeschwerde diesen Weg nicht zwingend erfordert, so ist es aus unserer Sicht

gleichwohl aus Gründen der Rechtssicherheit und politischen Signalwirkung von Bedeutung, dass die Stadt schon kurzfristig auf die dramatisch fehlerhafte Verteilung der GFG Mittel reagiert.

Umweltrelevanz:

Entfällt

Haushaltsrechtliche Beurteilung:

Die an dem Verfassungsbeschwerdeverfahren GFG 2011 beteiligten Kommunen sind bislang mit Kosten in Höhe von je 6.200 € zzgl. MwSt. belastet worden. Dem Solidargedanken Rechnung tragend, sollen die Kosten einer Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2012 (möglichst ausschließlich) auf die neu hinzukommenden Kommunen verteilt werden. Derzeit werden die Kosten der rechtlichen und finanzwissenschaftlichen Begleitung der Verfassungsbeschwerde auf rund 80.000 € zzgl. MwSt. geschätzt.

Nach der abzuschließenden Vergütungsvereinbarung wird das Pauschalhonorar auf maximal 10.000 € zzgl. Mehrwertsteuer begrenzt.

Generationengerechtigkeit:

Die gerechte Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist sowohl gegenwärtig als auch für künftige Generationen ein anzustrebendes Ziel und stellt ein hohes Gut für die kommunale Selbstverwaltung dar.

Im Auftrage:

(Frenkert)