

Sitzungsvorlage Nr. VIII/506
öffentliche Sitzung

Beratungsgang:

Haupt- und Finanzausschuss

14.02.2013

Rat

20.02.2013

Betreff: **Beteiligung der Gemeinde an einer Verfassungsbeschwerde gegen das Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 (GFG 2012)**

FB/Az.: II / 970.05

Produkt: 26/01.011 Finanzplanung und Controlling

Bezug:

Finanzierung:

Höhe der tatsächlichen/ voraussichtlichen Kosten: --

Finanzierung durch Mittel bei Produkt:

Über-/ außerplanmäßige Ausgabe in Höhe von:

Finanzierungs-/ Deckungsvorschlag:

Beschlussvorschlag:

Die Gemeinde Rosendahl beteiligt sich mit weiteren Kommunen an einer Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen gegen das Gemeindefinanzierungsgesetz 2012.

Sachverhalt:

I. Ausgangslage

Der Haupt- und Finanzausschuss hat am 30.06. 2011 im Wege einer Dringlichkeitsentscheidung gemäß § 60 Abs. 1 GO NRW folgendes beschlossen:

1. Die Gemeinde Rosendahl beteiligt sich mit weiteren Kommunen an einer Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen gegen das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011.

2. Die Gemeinde Rosendahl erhebt Klage vor dem Verwaltungsgericht Münster gegen den Bescheid vom 08.06.2011 (Az.: 32.2.31/32) über den Finanz- und Lastenausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Haushaltsjahr 2011.
3. Dem Abschluss einer Vergütungsvereinbarung mit der Anwaltskanzlei Wolter Hoppenberg, Hamm, mit einer Pauschalvergütung in Höhe von maximal 10.000 € zzgl. Mehrwertsteuer wird zugestimmt.

Der Rat hat diese Dringlichkeitsentscheidung am 14.07.2011 genehmigt (TOP 5 ö.S.).

In Ausführung des vorgenannten Beschlusses wurden der Anwaltskanzlei Wolter Hoppenberg, Hamm, am 04.07.2011 die erforderlichen Vollmachten zur Verfassungsbeschwerde erteilt und zeitgleich eine entsprechende Vergütungsvereinbarung geschlossen. Mit Schreiben vom 05.07.2011 hat die Gemeinde zudem Klage gegen den Zuweisungsbescheid der Bezirksregierung Münster vom 08.06.2011 - Az. 31.231/32 beim Verwaltungsgericht Münster erhoben.

Ausgangspunkt sowohl für die Klage als auch die Verfassungsbeschwerde war insbesondere die Tatsache, dass das Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 verschiedenste und massive Änderungen bei den Grundlagen zur Ermittlung des fiktiven Bedarfs (Hauptansatz, Schüleransatz, Soziallastenansatz, Zentralitätsansatz) bzw. der Ermittlung der normierten Einnahmekraft (Realsteuern, Anteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer, Kompensationsleistungen, abzüglich GWSt.-Umlagen) enthielt.

Gutachterlich wurde inzwischen belegt, dass bereits das GFG 2011 bei einer insgesamt festgestellten Unterfinanzierung gleichzeitig einzelne Bedarfe - wie die Soziallasten - überkompensiert.

Der Landtag hat am 28.11.2012 das GFG 2012 beschlossen. Es wurde im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 06.12.2012 verkündet (GV. NW. S. 568 ff.). Auf der Grundlage des nunmehr geltenden Gesetzes sind inzwischen den Kommunen durch die Bezirksregierungen die entsprechenden Festsetzungsbescheide zugestellt worden.

Wie erwartet, sind die Grundlagen zur Ermittlung des fiktiven Bedarfs und der normierten Einnahmekraft gegenüber dem GFG 2011, mit Ausnahme des neu eingeführten Flächenmaßstabes, nicht nur im wesentlichen beibehalten worden, sie wurden für einzelne Parameter sogar noch verstärkt. Insbesondere erfolgte eine nochmalige Verstärkung des Soziallastenansatzes auf den Faktor 15,3 (2010 = 3,9, 2011 = 9,6) und eine Umstrukturierung des Schüleransatzes. War bisher die Schulform maßgebend für die unterschiedliche Gewichtung der Beschulungen, so wird im GFG 2012 erstmals ausschließlich danach unterschieden, ob Schulen im Halbtags- oder aber im Ganztagsbetrieb geführt werden. Dabei erhält der Ganztagschüler mit einem Faktor von 3,33 gegenüber dem Halbtagschüler mit einem Faktor von 0,7 etwa das 4,75-fache Gewicht. Für den Ganztagschüler wird damit von einem jährlichen Bedarf von 1.881,28 € ausgegangen, während für den Halbtagschüler ein Bedarf 395,74 € berücksichtigt wird.

Insgesamt - so auch die Bewertung der gutachterlichen Ergebnisse - lässt sich feststellen, dass sämtliche Kritikpunkte, welche bereits gegen das GFG 2011 vorgebracht wurden, nach wie vor vorhanden sind bzw. sich im GFG sogar verschärft haben. Dieser für die betroffenen Kommunen unbefriedigende Umstand erhöht zugleich jedoch die Erfolgsaussichten einer gegen das GFG 2012 gerichteten Verfassungsbeschwerde.

Gab es bereits im Hinblick auf das GFG 2011 hinreichende Gründe sowohl für ein verwaltungsgerichtliches Klageverfahren als auch eine Verfassungsbeschwerde gegen

deren gesetzliche Grundlage, so bestehen diese auch und in verstärktem Umfang für das GFG 2012. Eine Ausweitung der rechtlichen Schritte auch auf das GFG 2012 wird daher aus Sicht der Verwaltung als nahezu zwangsläufig angesehen.

Soweit dies für erforderlich gehalten wird, können hierzu in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses und ggf. auch des Rates verwaltungsseitig weitergehende detaillierte Erläuterungen und Begründungen vorgetragen werden.

II. Verfahren der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist binnen eines Jahres, gerechnet ab dem Zeitpunkt der Verkündung des Gesetzes zu erheben. Gleichwohl sollte nach Vorstellung der bevollmächtigten Anwaltskanzlei Wolter Hoppenberg und vor dem Hintergrund des Gesetzgebungsverfahrens zum GFG 2013 die Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2012 etwa im Mai 2013 eingelegt werden. Da die finanzwissenschaftliche Begutachtung im März 2013 abgeschlossen und die rechtliche Begründung der Verfassungsbeschwerde im April 2013 erarbeitet werden soll, sind die kommunalen Entscheidungen hinsichtlich einer Verfahrensbeteiligung bis Ende Februar 2013 erforderlich.

III. Klage gegen Festsetzungsbescheide

Nach Auffassung der bevollmächtigten Anwaltskanzlei sollte ungeachtet der Verfassungsbeschwerde gegen die Festsetzungsbescheide der Bezirksregierungen, Klage vor dem jeweils zuständigen Verwaltungsgericht eingelegt werden. Auch wenn eine später erhobene Verfassungsbeschwerde diesen Weg nicht zwingend erfordert, so ist es aus Sicht der bevollmächtigten Anwaltskanzlei gleichwohl aus Gründen der Rechtssicherheit und politischen Signalwirkung von Bedeutung, dass eine Vielzahl von Kommunen schon kurzfristig auf die dramatisch fehlerhafte Verteilung der GFG-Mittel reagiert. Es ist abgestimmt, dass wie in dem Verfahren zum GFG 2011, die Klagen durch die Kommunen selbst eingelegt werden.

Für die Gemeinde Rosendahl ist die Klageerhebung beim Verwaltungsgericht Münster (VG Münster) mit Schreiben vom 04.01.2013 bereits erfolgt. Vor dem Hintergrund eines vorläufigen Streitwertes in Höhe von 8.000 € und aufgrund des § 10 Ziffer II/11 der Zuständigkeitsordnung lag die Zuständigkeit hierfür beim Bürgermeister. Der Eingang der Klageschrift wurde vom VG Münster mit Schreiben vom 08.01.2013 bestätigt und dabei der Streitwert auf vorläufig 5.000 € festgesetzt.

Es wird nicht verkannt, dass die Klageerhebung einen engen sachlichen Bezug zur Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof NRW gegen das GFG 2012 hat. Die Erhebung der Klage diene daher zunächst vorrangig der Fristwahrung. Aus diesem Grunde wurde im Rahmen der Klageerhebung beantragt, das Verwaltungsgerichtsverfahren bis zur prioritären vorgreiflichen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes NRW über die Verfassungsbeschwerde des Klägers gegen das GFG 2012 auszusetzen.

Zwischenzeitlich hat sich jedoch ein weiterer Kritikpunkt, nicht am GFG 2012 selbst, sondern an seiner Anwendung durch das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (MIK) ergeben. Dabei geht es inhaltlich um die Berechnungen zur Ermittlung des Flächenansatzes. Mit dem Flächenansatz soll für die Kommunen, die eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte aufweisen ein gesonderter Bedarf berücksichtigt wer-

den. Bei der Ermittlung dieses Bedarfes hat das MIK jedoch nicht die individuelle Bevölkerungsdichte (= Gemeindefläche ./ Einwohner) ins Verhältnis zur Bevölkerungsdichte des Landes (Gebietsfläche des Landes ./ Einwohner des Landes) gestellt. Vielmehr hat es die individuellen Werte aller NRW-Gemeinden addiert und dann durch die Anzahl der Kommunen geteilt. Damit erhält der Wert der Gemeinde Rosendahl das gleiche Gewicht wie der der Stadt Köln. Während sich auf der Grundlage der zur Anwendung gebrachten Berechnung ein Durchschnittswert 0,4237 ha/E. ergibt, beträgt der tatsächliche Durchschnittswert, ermittelt nach der Formel „*Gebietsfläche des Landes ./ Einwohner des Landes*“ lediglich 0,1911 ha/E.

Einer Simulationsberechnung von Prof. Deubel (Gutachter im Beschwerdeverfahren gegen das GFG 2011) zufolge, ergäben sich bei Berücksichtigung des Durchschnittswertes von 0,1911 ha/E. für die Gemeinde Rosendahl zusätzliche Schlüsselzuweisungen von 271.534 € in 2012 und 281.241 € in 2013 (2. Modellrechnung). Wie groß die Verwerfungen bei der Berechnungsmethode des MIK sind, lässt sich auch daraus erkennen, dass nach geltender Berechnung nahezu allen größeren Städten in NRW Bedarfe aus dem Flächenansatz zugerechnet werden. Selbst die Stadt Köln hätte nach der Simulationsrechnung allein für 2012 rd. 6,8 Mio. € zurückzuzahlen, was im Umkehrschluss bedeutet, dass lt. der zur Anwendung gebrachten Berechnung des MIK die Stadt Köln, wie nahe zu alle größeren Städte in NRW, als Kommune mit unterdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte gesehen und behandelt wird.

Eine rechtliche Überprüfung dieser Berechnung kann, da sie nicht auf Regelungen im Gesetz basiert, sondern lediglich dessen Anwendung durch das MIK zum Inhalt hat, nur durch Klage gegen den Festsetzungsbescheid der Bezirksregierung beim Verwaltungsgericht erfolgen. Gegen diesen Bescheid hat die Gemeinde Rosendahl, wie bereits ausgeführt, jedoch bereits Klage erhoben. Aus diesem Grunde bedarf es zur Einbeziehung des geschilderten Sachverhaltes in das bereits angestrebte Klageverfahren lediglich einer Erweiterung der Klagebegründung. Erweiterungen bzw. zusätzliche Klagebegründungen können während des gesamten Verfahrens erfolgen. Es ist vorgesehen, dass die Kanzlei Wolter-Hoppenberg, Hamm, eine rechtlich fundierte Begründung für die Kommunen erarbeitet und diese von der Gemeinde Rosendahl nachträglich ins Verfahren eingebracht wird.

Die beantragte Aussetzung des Verwaltungsgerichtsverfahrens bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes NRW über die Verfassungsbeschwerde soll dabei unverändert aufrecht erhalten werden, da es zwischen beiden Verfahren Wechselwirkungen gibt. Die Klage kann bis zur Entscheidung durch das Verwaltungsgericht Münster in der Sache ggf. zurückgenommen werden.

IV. Kosten

Im Hinblick auf das GFG 2012 hat eine größere Zahl weiterer Kommunen Interesse bekundet, dem bereits eingeleiteten Beschwerdeverfahren beizutreten.

Die an dem Verfassungsbeschwerdeverfahren zum GFG 2011 beteiligten Kommunen sind auf der Grundlage der hierzu geschlossenen Vergütungsvereinbarungen bislang mit Kosten in Höhe von je 6.200,- € zzgl. MwSt. belastet worden. Die geschlossenen Vereinbarungen sehen eine Maximalbeteiligung von 10.000 €, zzgl. MwSt. vor.

Die Anwaltskanzlei Wolter Hoppenberg geht davon aus, dass dem Solidargedanken Rechnung tragend, 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, welche unter den neu hinzukommenden Kommunen „nach Kopf“ aufgeteilt werden sollen. Die zur Kostendeckung erforderliche Zahl von zehn weiteren Kommunen wird von der Anwaltskanzlei Wolter Hoppenberg mindestens erwartet.

V. Maßnahmen

1. Will sich die Gemeinde Rosendahl als eine bereits am Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen das GFG 2011 beteiligten Kommune, auch am Beschwerdeverfahren gegen das GFG 2012 beteiligen, so ist hierzu eine entsprechende zusätzliche Bevollmächtigung der Kanzlei Wolter Hoppenberg, Hamm, erforderlich.
2. Eine Änderung der Vergütungsvereinbarung vom 04.07.2011 mit einer festgelegten maximalen Pauschalvergütung von 10.000 € zzgl. Mehrwertsteuer ist nicht zu schließen, da die vereinbarte Maximalbeteiligung der einzelnen Kommunen auch nach Ausweitung des Beschwerdeverfahrens unverändert Gültigkeit behält.

VI. Zuständigkeit

Gemäß § 2 Ziffer II / 13 der Zuständigkeitsordnung der Gemeinde Rosendahl entscheidet der Haupt- und Finanzausschuss über die Erhebung einer Klage, die Einlegung eines Rechtsmittels oder den Abschluss eines Vergleichs bei einem Streitwert / Vergleichswert über 15.000,- € und bis zur Höhe von 150.000 €, darüber hinausgehend der Rat. Die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde ist keine Klage im eigentlichen Rechtssinne. Aus diesem Grunde greift die Regelung der Zuständigkeitsordnung unabhängig von der Höhe eines etwaigen Streitwertes nicht. Im Hinblick auf das Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen das GFG 2012 ist aufgrund der Allzuständigkeit des Rates nach § 41 Abs. 1 GO NRW dieser daher für die Entscheidung grundsätzlich zuständig.

Im Auftrage:

Isfort
Fachbereichsleiter

Niehues
Bürgermeister