

Landkreistag NRW, Kavalleriestraße 8, 40213 Düsseldorf

Herrn Minister
Ralf Jäger MdL
Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes
Nordrhein-Westfalen
Haroldstr. 5

40213 Düsseldorf

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.100/.101
Telefax: 0211.300491.5110
E-Mail: martin.klein@lkt-nrw.de

Datum: 11.01.2011
Aktenz.: 20.30.00 vK

Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 – Entwurf und Eckpunkte vom 23.12.2010

Hier: Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Minister Jäger,

für die ausführliche Erörterung des Entwurfes eines Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltjahr 2011 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 – GFG 2011) am 23.12.2010 in Ihrem Hause bedanken wir uns ausdrücklich.

Den erörterten Entwurf haben wir inzwischen ausführlich geprüft und können Ihnen – wie im Rahmen der Erörterung des Entwurfes vereinbart – vorbehaltlich der noch ausstehenden Befassung der Gremien des Landkreistages Nordrhein-Westfalen folgende zusammenfassende Bewertung (nachstehend unter **A.**) nebst Einzelausführungen (nachstehend unter **B.**) zu den vorgelegten Eckpunkten eines GFG 2011 zukommen lassen:

A. Zusammenfassende Bewertung

Die vorgesehene Grunddaten Anpassung mag angezeigt sein, um die Verfassungsmäßigkeit eines GFG 2011 zu sichern. Es muss jedoch Beachtung finden, dass die originäre Finanzausgleichsmasse – durch weitere Ergänzung des Verbundes und/oder Erhöhung des realen Verbundsatzes – insgesamt deutlich zu erhöhen ist, um die auf allen kommunalen Ebenen inzwischen eingetretene Unterfinanzierung nicht noch zu verstärken. Eben dies wäre nach dem vorliegenden Entwurf jedoch der Fall, da die gemessenen Bedarfe um 18,34 Prozent gemindert befriedigt würden als schon bislang. Bei dem Mangel der insgesamt zur Verfügung stehenden Masse können auch aktualisierte Verteilungsparameter nicht zur Behebung der Unterfinanzierung der Kommunen beitragen, zumal nach dem Entwurf nicht alle Para-

meter, sondern nur die Grunddaten i.e.S. angepasst werden sollen. Die Verwerfungen zwischen den einzelnen kommunalen Ebenen sind jedoch ebenfalls zu beachten und unmittelbar – wie von der ifo-Kommission empfohlen – durch eine auf einer Zuschussbedarfsrelation gründende Aufteilung der Teilschlüsselmassen zu beheben.

Bei den gegebenen Voraussetzungen muss jedoch weiter Berücksichtigung finden, dass die vorgesehene Grunddatenanpassung zu erheblichen Veränderungen zwischen den Gemeinden führt, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem deren Haushaltsplanungen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben bereits abgeschlossen sind. Der vorgesehene Weg der nur schrittweisen Anpassung sollte daher noch ausgeprägter beschränkt werden: Die Grunddaten – und zwar sämtliche gleichlaufend – sollten, um dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit angesichts der äußerst späten Vorlage des GFG gerecht zu werden, in vier jährlich erfolgenden Schritten – nicht in zwei – angepasst werden.

Der vorliegende Entwurf eines GFG 2011 sollte deshalb nochmals einer intensiven kurzfristigen Prüfung unter Berücksichtigung dieser Aspekte unterzogen werden.

In jedem Fall sollte bereits zum jetzigen Zeitpunkt in Gesprächen zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden mit den Vorbereitungen für eine umfassende Reform des Gemeindefinanzierungssystems unter Berücksichtigung der Empfehlungen der ifo-Kommission zum GFG 2012 begonnen werden. Dazu erscheint es geboten, alsbald eine adäquate Gesprächsplattform zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden einzurichten, um verlässliche Verfahrensabreden und eine größtmögliche Transparenz der Beratungs- und Entscheidungsschritte zu gewährleisten. Nach unserer Auffassung wäre die unveränderte Fortführung der bisherigen Struktur in einem GFG 2012 mit den dokumentierten Ergebnissen der ifo-Kommission und damit mit den Anforderungen des Verfassungsgerichtshofs (VerfGH) NRW an eine den Grundsätzen interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit entsprechenden Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs nicht mehr vereinbar.

B. Im Einzelnen

I. Verbundgrundlagen 2011

Die Wiedereinbringung eines 4/7-Anteils am Grunderwerbsteueraufkommen des Landes in den Steuerverbund, die bereits mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2010 und dem Nachtrag zum GFG 2010 vom 16.12.2010 für das GFG 2010 erfolgt ist und nunmehr – wie mit dem „Aktionsplan Kommunal Finanzen“ der Landesregierung angekündigt – im GFG 2011 fortge-

führt werden soll, trägt einem wichtigen kommunalen Anliegen Rechnung, das wir im Rahmen der Anhörungen zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen seit 2006 immer wieder angemahnt hatten. Nordrhein-Westfalen steht damit wieder in der Reihe der anderen Flächenländer, die die obligatorischen Verbundgrundlagen nach Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG durchgehend im Wege des fakultativen Verbundes nach Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG ergänzen.

Die Kreise in Nordrhein-Westfalen begrüßen diesen Schritt ebenso, wie die – den Zusagen der Landesregierung aus dem „Aktionsplan Kommunal Finanzen“ entsprechende – Fortführung der Abschaffung des in den Gemeindefinanzierungsgesetzen seit 1999 durchgehend vorgesehenen Befrachtungsbetrags zugunsten der Konsolidierung des Landeshaushalts in Höhe von jährlich 166,2 Mio. EUR.

Die durch diese beiden Schritte bewirkte Aufstockung der verteilbaren Verbundmasse um etwa 300 Mio. EUR ist umso wichtiger, als allein die Verteilung der Mittel im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems auch bei einer Aktualisierung der genutzten Grunddaten nicht zu einer ausreichenden Alimentierung der kommunalen Bedarfe führen kann.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die kommunalen Gesamtzuschussbedarfe sich bereits im Jahr 2006 auf 23 Mrd. EUR beliefen – 11,9 Mrd. EUR allein im Einzelplan Soziale Sicherung. Die um die Mittel aus dem Finanzausgleich ergänzten kommunalen Einnahmen konnten die bestehenden Gesamtzuschussbedarfe schon deswegen nicht decken, da sowohl die zu tätigenden Investitionen als auch die Finanzierungslasten nicht berücksichtigt wurden (vgl. ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 196). Da also die Verteilung der insgesamt nicht ausreichenden Mittel – auf Grundlage eines Steuerkraft-Bedarfsausgleichs, der nicht die tatsächlich bestehenden kommunalen Bedarfe ausgleicht, sondern lediglich fiktiv gemessene Bedarfe mittels des Grundbetrages an die zur Verfügung stehenden Mittel angepasst und bis zur Höhe des Ausgleichsgrades abdeckt – nicht zu einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung der kommunalen Ebene führen kann, ist die Gesamtdotation des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen angesichts der massiven Steigerung der Soziallastenbedarfe in den letzten 30 Jahren dringend zu erhöhen. Nur so können die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass das auch im Koalitionsvertrag der Landesregierung formulierte Ziel, „für alle Kommunen eine verlässliche und aufgabenadäquate Einnahmehasis zu erreichen“ (Koalitionsvertrag vom Juli 2010, Zusammen für NRW, S. 18, Zeile 876 f.), verwirklicht wird.

Die Anpassung von Verteilungsparametern jedenfalls kann die durch den seit vielen Jahren insgesamt nicht ausreichenden Umfang der verteilbaren Verbundmasse entstehende strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen nicht lösen, wie sich auch am Absinken des Grund-

betrages zeigt, der nach den Modellrechnungen auf Grundlage des Nachtrages zum GFG 2010 vom 29.09.2010 noch 804,84 EUR betragen hatte, und nach der ersten Modellrechnung auf Grundlage des vorliegenden Entwurfes eines GFG 2011 vom 23.12.2010 nur noch 657,22 EUR beträgt: Das gegebene, insgesamt unzureichende Volumen der verteilbaren Finanzausgleichsmasse muss bei den Schlüsselzuweisungen auf die erhöhten fiktiven Bedarfe heruntergebrochen werden und bewirkt eine geringere Bewertung des einzelnen Bedarfspunkts. Ergebnis ist, dass jeder Bedarfspunkt – der schon bisher nicht ausreichend alimentiert wurde – nach dem vorliegenden Entwurf, der immer größere Bedarfe in ein unverändertes und lange zu enges Korsett presst, nochmals um etwa 18,34 Prozent geringer befriedigt wird. Wird die Finanzausgleichsmasse daher nicht insgesamt erhöht, wird die strukturelle kommunale Unterfinanzierung weiter zunehmen.

II. Verbundsatz

Die im nunmehr 25. Jahr erfolgende, unveränderte Fortführung des Verbundsatzes ist finanzwissenschaftlich nicht mehr begründbar, da der – im Verhältnis der Verwaltungsausgaben gemessene – Kommunalisierungsgrad der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen mit 50,7 Prozent der bundesweit höchste ist und insbesondere in Folge des Anstiegs der Sozialleistungen in den letzten Jahren, sowie seit dem 01.01.2008 in Folge der Kommunalisierung der Umwelt- und der Versorgungsverwaltung, stark zugenommen hat. So sind die kommunalen Zuschussbedarfe von 1980 bis 2006 um 144,5 Prozent gestiegen, während die Schlüsselmasse im Verbund nur um 62 Prozent stieg. Während dieser Zeit sank der Verbundsatz von 28,5 Prozent (§ 2 Abs. 1 Satz 1 FAG 1980) über 25,5 Prozent (§ 2 Abs. 1 GFG 1985) auf 23 Prozent (§ 2 Abs. 1 GFG 1986), wo er seither verharrt. Ein höherer Verbundsatz ist daher dringend erforderlich.

Der Verbundsatz beträgt derzeit lediglich nominal 23 Prozent. Denn 1,17 Prozentpunkte entfallen auf einen vorläufigen pauschalen Ausgleich für die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 3 GFG 2011-E). Deshalb ist zumindest auf einem realen ungeschmälernten Verbundsatz von 23 Prozent zu bestehen.

III. Aufteilung der Finanzausgleichsmasse

Die vorgesehene Aufteilung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2011 in einen Anteil allgemeiner Deckungsmittel (finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen) im Umfang von 85,21 Prozent und einen Anteil zweckgebundener pauschaler Zuweisungsmittel (finanzkraftunabhängige Investitionspauschalen und Sonderbedarfszuweisungen) im Umfang von 14,79 Prozent wird von uns unterstützt. Da damit letztlich 86,1 Prozent der Mittel

konsumtiv und 13,9 Prozent investiv bereitgestellt werden, werden grundlegende Voraussetzungen des Erhalts der Investitionsfähigkeit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen gesichert: Trotzdem sollte der Anteil der keiner Bindung unterliegenden allgemeinen Deckungsmittel sukzessive erhöht werden, da die Kommunen frei verfügbare Mittel benötigen und die Zweckbindung von Mitteln letztlich eine Auflage für die Verwendung von Geldern darstellt, auf die die Kommunen über Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG ohnehin einen Anspruch haben.

Die vorgeschlagene prozentuale Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse in die Teilschlüsselmassen für Kreise, Gemeinden und Landschaftsverbände dagegen ist auch im Grundsatz nicht mehr haltbar, da sie seit Bestehen des derzeitigen Gemeindefinanzierungssystems – und damit im Wesentlichen seit den achtziger Jahren – keinen grundlegenden Änderungen unterzogen worden ist (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 21 und 23):

Die Kreise sollen nach § 6 GFG 2011-E von der Gesamtschlüsselmasse von 6.721.858.000 EUR einen Betrag in Höhe von 786.839.000 EUR und damit erneut einen Anteil von etwa 11,71 Prozent, die Gemeinden einen Betrag in Höhe von 5.275.425.000 EUR (etwa 78,48 Prozent) und die Landschaftsverbände einen Betrag in Höhe von 659.594.000 EUR (etwa 9,81 Prozent) erhalten. Dabei ist der Anteil der Kreise an den Zuschussbedarfen insbesondere infolge der erheblichen Aufgabenverlagerungen auf die Kreisebene und des Ausgabenzuwachses bei den Soziallasten deutlich stärker gestiegen als die anderer Beteiligter des derzeitigen Gemeindefinanzierungssystems. Während zwischen 1980 und 2006 nämlich die Gesamtzuschussbedarfe von Kreisen, kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landschaftsverbänden um insgesamt 144,5 Prozent stiegen, wuchsen die der Kreise um 189,9 Prozent. Ursache hierfür ist das extreme Anwachsen der Soziallasten. Kostenanstiegen in wesentlichen Teilen ihrer Haushalte können sich die Kreise nicht entziehen, da mit 88,8 Prozent der überwiegende Teil der Zuschussbedarfe auf Pflichtaufgaben entfällt, deren Ausgestaltung nur in geringem Maße gesteuert werden kann. Gerade im Bereich der Sozialen Sicherung hat sich jedoch zwischen 1980 und 2006 in den Kreishaushalten ein Anstieg des Pro-Kopf-Zuschussbedarfs um 221,6 Prozent ergeben. Da die Kreise die Unterdeckung in diesen Bereichen nur über die Erhebung der Kreisumlage bei den kreisangehörigen Gemeinden ausgleichen können, sind sie gezwungen, teilweise bis zu über 50 Prozent der gemeindlichen Finanzkraft abzuschöpfen. Daher ist dringend eine höhere Gewichtung der Kreisschlüsselmasse vorzunehmen, um eine Absenkung der Kreisumlagen zu ermöglichen und den Umlagedruck auf die kreisangehörigen Gemeinden zu reduzieren. Die damit einhergehende Rückführung der Umwegfinanzierung der Kreise verbessert zugleich die Planbarkeit der gemeindlichen Haushalte, deren „Fremdbestimmungsgrad“ abnehmen würde.

Entsprechend hatte die ifo-Kommission empfohlen, die Aufteilung der Teilschlüsselmassen mindestens im Rahmen der regelmäßigen Grunddaten Anpassungen zu überprüfen, ggf. anzupassen und diese Anpassung möglichst auf der Grundlage der Daten der Jahresabschlussstatistik nach der Relation der Zuschussbedarfe von Kreisen, Gemeinden und Landschaftsverbänden vorzunehmen (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 24 – Empfehlung 16). Danach müsste der Anteil der Kreisschlüsselmasse 17,26 Prozent der Gesamtschlüsselmasse betragen. Dies entspräche einem Betrag von 1.160.192.690 EUR bzw. einem Aufstockungsbedarf bei der Kreisschlüsselmasse in Höhe von etwa 373,35 Mio. EUR.

Die Kreise fordern daher nachdrücklich, diese finanzstatistisch belegte Empfehlung der ifo-Kommission unmittelbar umzusetzen, da die Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse auf die einzelnen Teilschlüsselmassen in der zur Fortführung vorgeschlagenen und seit 30 Jahren im wesentlichen unveränderten Form ansonsten mit dem auf die Aufteilung anwendbaren allgemeinen Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung nicht mehr vereinbar wäre (vgl. dazu VerfGH NRW, Urteil vom 06.07.1993, VerfGH 9/92 und 22/92, DÖV 1993, 1003, 1004 f.).

IV. Verteilung der Schlüsselmasse

Der vorliegende Vorschlag eines GFG 2011 sieht eine Anpassung der genutzten Grunddaten vor, die sich auf folgende Parameter bezieht:

- Sozillastenansatz;
- Hauptansatz;
- fiktive Hebesätze bei den Realsteuern.

1. Allgemeines

Eine regelmäßige Grunddaten Anpassung im GFG auf Grundlage jeweils aktueller statistischer Daten ist erforderlich, um sicherzustellen, dass die Verteilung der Zuweisungen noch den Anforderungen der interkommunalen Verteilungsgerechtigkeit gerecht wird. Dies entspricht der Rechtsprechung des VerfGH NRW (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 09.07.1998, VerfGH 16/96 und 7/97, NWVBl. 1998, 390, 392).

Die eigentlich alle fünf Jahre stattfindende Grunddaten Anpassung mit dem GFG 2011 vorzunehmen, ist zu rechtfertigen, da sie – nachdem sie zuletzt 2003 erfolgt war und auf den bereits seinerzeit vier Jahre alten Daten des Jahres 1999 beruhte – eigentlich bereits im

Jahr 2008 hätte erfolgen müssen und allein wegen der noch anstehenden Arbeiten der ifo-Kommission aufgeschoben worden war. Nach Abschluss der Arbeiten der ifo-Kommission jedoch besteht für eine erneute Verschiebung kein zwingender Grund mehr, zumal sich im Rahmen der Berechnungen der ifo-Kommission gezeigt hat, dass die bisherigen Grunddaten – auch bei einstweiliger Fortführung der unveränderten Struktur – deutlich anpassungsbedürftig sind. Eine weitere Verschiebung der Grunddatenanpassung könnte Gefahr laufen, den Vorgaben des VerfGH NRW nicht mehr gerecht zu werden.

2. Zur Anpassung des Sozillastenansatzes

Die Anpassung der Gewichtung des Sozillastenansatzes auf Basis der jüngsten verfügbaren Jahresrechnungsstatistik 2008 von IT.NRW auf Basis regressionsanalytischer Berechnungen vorzunehmen, ist sachlich richtig. Wir nehmen zur Kenntnis, dass die zugrundeliegenden Berechnungen dabei zu dem Ergebnis einer eigentlich notwendigen Anpassung von derzeit 3,9 auf 15,3 Punkte gelangen. Dieses Ergebnis befindet sich auf der Linie der von der ifo-Kommission beratenen Vorlage 5 (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 385, 391 ff.), die zum Ergebnis einer bereits im GFG 2008 notwendigen Gewichtung in Höhe von 12,4 Punkten gekommen war.

Da eine derartige, erst nach acht Jahren erfolgende Anpassung jedoch eine Umverteilung von etwa 250 Mio. Euro von kreisangehörigen Gemeinden an kreisfreie Städte bedeuten würde, ist es von zentraler Bedeutung, diesen Schritt nicht unmittelbar in voller Höhe vorzunehmen. Die in dem vorliegenden Entwurf zum Ausdruck kommende, in zwei Schritten geplante Anpassung, die – um die Umverteilungswirkungen zu begrenzen – für das GFG 2011 eine Festsetzung der Gewichtung des Sozillastenansatzes mit dem Mittelwert zwischen dem bisherigen Gewichtungsfaktor (3,9) und dem regressionsanalytisch ermittelten Wert (15,3) und damit mit einem Wert von 9,6 vorsieht, gerät jedoch in Kollision mit dem der Landesverfassung zugrundeliegenden Übermaßverbot und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Vorliegend ist zudem nicht nur zu berücksichtigen, dass die an sich überfällige Anpassung der Grunddaten zu erheblichen Verschiebungen zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum sowie zwischen den kreisangehörigen Gemeinden führt, sondern auch – wegen der extrem späten Vorlage des Entwurfes des GFG 2011 – zu einem Zeitpunkt erfolgt, zu dem die Haushaltsplanungen in den kommunalen Gebietskörperschaften aller Ebenen nach den gesetzlichen Vorschriften längst abgeschlossen sind. Auch wenn sich – wegen der ebenfalls sehr spät vorgelegten Orientierungsdaten – die Haushaltsplanungen für das Haushaltsjahr 2011 in vielen Fällen verzögert hatten, sind sie in den meisten Gebietskörperschaften im Wesentlichen abgeschlossen. Dies entspricht auch dem Orientierungsdatenerlass 2011-

2014, mit dem auf die Pflicht zur Aufstellung und Anzeige der Haushaltssatzungen bis Ende November 2010 hingewiesen wurde:

„Das Ministerium für Inneres und Kommunales verbindet mit der Bereitstellung der Orientierungsdaten 2011 bis 2014 auch die Erwartung, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände die Aufstellung, Beratung und Beschlussfassung über ihren Haushalt wieder an der Vorgabe des § 80 Abs. 5 Sätze 1 und 2 GO NRW ausrichten. Danach soll die Anzeige der vom Rat (bzw. vom Kreistag oder von der Landschaftsversammlung) beschlossenen Haushaltssatzung mit ihren Anlagen bei der Aufsichtsbehörde spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, das heißt bis spätestens zum 30. November, erfolgen, damit die Aufsichtsbehörde möglichst vor dem Beginn des neuen Haushaltsjahres das Prüfungsverfahren abschließen kann.“

(RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 23.09.2010 in der Fassung der Änderung vom 03.11.2010, Az. 33-46.05.01-264/10, S. 6).

Überdies hat der Haushaltsvollzug 2011 bereits begonnen.

Diese abgeschlossenen Haushaltsplanungen würden in vielen Fällen auch dann hinfällig, wenn die Anpassung des Soziallastenansatzes in den vorgesehenen zwei Schritten vorgenommen würde. In Ermangelung anders lautender Vorgaben sind die Kommunen bei ihren Haushaltsberatungen davon ausgegangen, dass sich grundlegende Änderungen in der Berechnungssystematik des kommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2011 noch nicht ergeben.

Auch wenn die Anpassung des Soziallastenansatzes sowohl zwischen den kreisfreien Städten als auch zwischen den kreisangehörigen Gemeinden durchaus unterschiedliche Wirkungen zeigt, sollte die Anpassung angesichts des Umfangs des in Rede stehenden Finanzvolumens und des Zeitpunkts – auch aus Gründen des Vertrauensschutzes und des Verhältnismäßigkeitsprinzips – nur im Rahmen eines moderateren und für die betroffenen Kommunen leichter zu bewältigenden Umstellungsprozesses erfolgen. Die Anpassung sollte dabei über einen längeren Zeitraum – z. B. in vier jährlichen Schritten zu jeweils 25 Prozent – umgesetzt werden. Die Vornahme gesetzlicher Anpassungen in vier jährlichen Schritten wurde z. B. selbst im Rahmen des Gesetzes zur Abschaffung der Jagdsteuer berücksichtigt – und dies, obwohl das in Rede stehende Finanzvolumen deutlich niedriger ist. Auch die Aufgabenübertragung der wesentlichen Zuständigkeit bei der Hilfe zur Pflege von den Landschaftsverbänden auf die Kreise und kreisfreien Städte wurde im Rahmen des Ersten Verwaltungsmodernisierungsgesetzes NRW ab dem 01.01.2001 in vier Jahresschritten mit einem Volumen von jeweils 25 Prozent umgesetzt. Eine Anpassung in vier Jahresschritten wurde zudem auch bei der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach §§ 41 ff. SGB XII vorgesehen. Sie betrug im Jahr 2009 zu-

nächst 13 Prozent der Grundsicherungsnettoaussgaben im Vorvorjahr und wird bis zum Jahr 2012 um jährlich 1 Prozent erhöht (§ 46 a SGB XII n.F.).

Insofern dürfte eine Anpassung in vier Schritten auch verfassungsrechtlich angezeigt sein. In jedem Falle darf ein weiterer Anpassungsschritt erst erfolgen, wenn die Umsetzung der Empfehlungen der ifo-Kommission gesichert ist. Eine weitere Anpassung muss daher auch die veränderten Bedarfe der Kreise und Gemeinden berücksichtigen. So müsste z. B. der Flächenansatz eingeführt werden. Außerdem ist der Soziallastenansatz auf der Ebene der Aufgabenträger der Kreisstufe (Kreise und kreisfreie Städte) zu verankern, da im kreisangehörigen Raum die Kreise auch die Träger von 84 Prozent der Bedarfe bei den Sozialausgaben sind. Gleichzeitig sollte – wie in der ifo-Kommission erörtert – zur bei Vorliegen sachlicher Gründe durch den VerfGH NRW (vgl. dazu VerfGH NRW, Urteil vom 09.07.1998, VerfGH 16/96 und 7/97, NWVBl. 1998, 390, 396) inhaltlich für zulässig gehaltenen Differenzierung der zur Steuerkraftermittlung genutzten fiktiven Realsteuerhebesätze übergegangen werden, um das unterschiedliche Steuerausschöpfungspotential nach Gemeindegrößenklassen zu berücksichtigen.

3. Zur Anpassung des Hauptansatzes

Dass der Hauptansatz im Rahmen der Grunddatenanpassung anzupassen ist, ist unbestritten. Die vorgesehene Rücknahme der Spreizung der Hauptansatzstaffel um drei Punkte nimmt die Anregungen des ifo-Gutachtens, die auf eine Rücknahme um sechs Punkte ausgerichtet waren (vgl. *Büttner/Holm-Hadulla/Parsche/Starbatty*, Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2008, S. 103 f.), im Grundsatz auf. Sie entspricht dabei nach dem Entwurf der aktuellen Regressionsanalyse von IT.NRW unter Nutzung der Daten der Jahresrechnungsstatistik.

Da die Bedarfsermittlung im GFG auf Grundlage des Hauptansatzes und dreier Nebenansätze – des Schüleransatzes, des Soziallastenansatzes und des Zentralitätsansatzes – erfolgt, stellt es die Voraussetzung jeder zutreffenden Veränderung des Hauptansatzes dar, sicherzustellen, dass Faktoren, die bereits in die Gewichtung des Hauptansatzes eingeflossen sind, nicht auch in die der Gestaltung der Hauptansatzstaffel zugrundeliegende Berechnung des Sockelbetrags mit einfließen. Ansonsten würden bestehende Soziallasten doppelt berücksichtigt – bei der Berechnung des Hauptansatzes und des Soziallastenansatzes.

Soweit dafür das in der Anlage E zum ifo-Gutachten aus dem Jahr 1995 (*Parsche/Steinherr/Bernhardt*, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, München 1995, S. E-1 ff.) und in der Vorlage 5 der ifo-Kommission aus dem Jahr

2010 (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 385 ff., 390) beschriebene Verfahren in der Weise genutzt wurde, dass der Sockelbetrag, der auf dem um die durch andere Nebenansätze berücksichtigten Zuschussbedarfe bereinigten Pro-Kopf-Zuschussbedarf II beruht, als alleinige Grundlage der Berechnung der Hauptansatzstaffel zugrunde gelegt wurde, liegt nach unserer Einschätzung kein Fall einer solchen Doppelberücksichtigung vor. Dieser zutreffenden Abgrenzung des sog. Zuschussbedarfs IIa kommt jedoch aus unserer Sicht zentrale Bedeutung zu. Dass dieses Verfahren unter den beschriebenen Maßgaben genutzt worden ist, sollte folglich vor einer Einbringung des Gesetzes in den Landtag nochmals dringend überprüft werden.

Unabhängig davon wäre es aus unserer Sicht schon aus Gründen der Rechtssicherheit folgerichtig, auch die Anpassung des Hauptansatzes in den jeweils für die Anpassung der weiteren Grunddaten vorgesehenen Schritten vorzunehmen.

4. Zur Anpassung der fiktiven Hebesätze bei den Realsteuern

Der vorliegende Vorschlag sieht vor, die bei der Steuerkraftermittlung genutzten fiktiven Hebesätze für die Realsteuern auf den gewogenen Landesdurchschnitt der tatsächlich festgesetzten Realsteuerhebesätze abzüglich eines Abschlags in Höhe von fünf Prozent anzuheben. Dies führt zu einer Erhöhung der fiktiven Hebesätze bei der Grundsteuer A von 192 auf 209 Hebesatzpunkte, bei der Grundsteuer B von 381 auf 413 Hebesatzpunkte und bei der Gewerbesteuer von 403 auf 411. Diese Anpassung führt im Grundsatz zu einer Bevorteilung steuerschwacher Kommunen bei der Steuerkraftermittlung, da die in der Regel deutlich breiteren Realsteuerbemessungsgrundlagen der steuerstarken Kommunen bei einer Anhebung der fiktiven Hebesätze zu einem größeren Anteil Berücksichtigung finden, während angehobene fiktive Hebesätze bei Kommunen mit schwacher Realsteuerbasis zu einer im Vergleich zu steuerstarken Kommunen unterproportionalen Steigerung des fiktiven Realsteueraufkommens und damit zu einer – im Verhältnis – schwächeren fiktiven Steuerkraft führen.

Da das ifo-Gutachten aus dem Jahr 2008 – diesbezüglich gegenläufig – eine Anpassung der fiktiven Hebesätze an den gewogenen Durchschnitt der tatsächlich festgesetzten Hebesätze der anderen Länder empfohlen hatte, der bei der Gewerbesteuer nach dem Gutachten für das Jahr 2006 mit 378 Punkten errechnet worden war (*Büttner/Holm-Hadulla/Parsche/Starbatty*, Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2008, S. 139 und Fn. 97), sollte dies nochmals geprüft werden.

Hingewiesen wird insbesondere auch auf die in der ifo-Kommission erörterte Differenzierung der fiktiven Realsteuerhebesätze nach Gemeindegrößenklassen (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 46, 51 f.), die in Nordrhein-Westfalen auch bis zum GFG 1997 praktiziert wurde (vgl. § 9 Abs. 2 GFG 1997).

Unabhängig davon wäre es nach unserer Auffassung aus Gründen der Rechtssicherheit zu erwägen, auch die Anpassung der fiktiven Hebesätze in den jeweils für die Anpassung der weiteren Grunddaten vorgesehenen Schritten vorzunehmen.

Für eine Berücksichtigung unserer Einschätzungen und Vorschläge im Rahmen des weiteren Verfahrens wären wir dankbar und stehen für diesbezügliche Gespräche jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Klein', written in a cursive style.

Dr. Martin Klein