

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die  
Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2012  
(Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 – GFG 2012)**

Gesetzentwurf der Landesregierung

LT-Drs. 15/3402

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 27.01.2012

**S t e l l u n g n a h m e**

<u>Gliederung</u>	Seite
Zusammenfassende Bewertung .....	3
Forderungen .....	5
A. Systematische Bewertung des Gesetzentwurfs .....	6
1. Beschränkte Teilumsetzung der Ergebnisse der ifo-Kommission .....	6
2. Politische Wirkung sog. „Abmilderungshilfe“ und höherer Verbundmasse .....	10
3. Verbundsatz .....	11
4. Aufteilung der Finanzausgleichsmasse.....	13
5. Aufteilung der Schlüsselmasse .....	13
6. Verteilung der Schlüsselmasse .....	16
a) Ermittlung des fiktiven Bedarfs.....	16
aa) Hauptansatz.....	16
bb) Demographiefaktor .....	17
cc) Schüleransatz.....	17
dd) Soziallastenansatz .....	18
ee) Zentralitätsansatz .....	21
ff) Flächenansatz .....	21
b) Ermittlung der Einnahmekraft.....	22
7. Sonderbedarfzuweisungen .....	23
8. Investitions- und Sonderpauschalen .....	23
9. Tilgung der Verbindlichkeiten nach dem Konjunkturpaket II.....	23
B. Zum Fragenkatalog .....	24
Frage 1.....	24
Frage 2.....	24
Frage 3.....	25
Frage 4.....	25
Frage 5.....	25
Frage 6.....	26
Frage 7.....	28
Frage 8.....	29

Frage 9.....	30
Frage 10.....	30
Frage 11.....	31
Frage 12.....	32
Frage 13.....	33
Frage 14.....	33
Frage 15.....	33
Frage 16.....	33
Frage 17.....	36
Frage 18.....	38
Frage 19.....	39
Frage 20.....	40
Frage 21.....	40
Frage 22.....	40
Frage 23.....	41

## Zusammenfassende Bewertung

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen vermag den vorgelegten Entwurf eines GFG 2012 nicht mitzutragen. Der Entwurf beinhaltet ein GFG, das allein ausgewählte Teile der Empfehlungen der ifo-Kommission beinhaltet – und zwar derjenigen Teile, die für große kreisfreie Städte im Saldo vorteilhaft sind. Bereits die Unterlassung der von der ifo-Kommission empfohlenen Teilschlüsselmassenaufteilung schädigt den kreis-/städteregionsangehörigen Raum – gemessen am Volumen des GFG 2012 – um etwa 250 Mio. €. Die in der bisherigen GFG-Struktur fortgesetzte Höhergewichtung des Soziallastenansatzes, die weitere Mittel von deutlich über 100 Mio. €<sup>1</sup> vom kreis-/städteregionsangehörigen Raum in den kreisfreien Raum verschiebt, verstärkt diesen Effekt erheblich – unabhängig davon, dass sie auch innerhalb des kreis-/städteregionsangehörigen Raums erhebliche Umverteilungswirkungen zeitigt. Gleiches gilt für die Veränderungen beim Schüleransatz, die zu Verlusten des kreis-/städteregionsangehörigen Raums in Höhe von 17 Mio. €<sup>2</sup> führen. Dass demgegenüber auch Schritte vorgesehen sind, die sich für den kreis-/städteregionsangehörigen Raum positiv auswirken, so die Einführung eines Flächenansatzes (+ 31 Mio. €)<sup>3</sup> und die Anpassung des Zentralitätsansatzes (+ 23 Mio. €)<sup>4</sup> sowie der Erhalt der Sonderzuweisungen (Gaststreitkräfte, Kurorte, Abwasser), ist zwar im Grundsatz zu begrüßen, führt jedoch zu keiner abweichenden Beurteilung der Gesamtwirkung eines GFG 2012 nach dem vorliegenden Entwurf. Die Eckpunkte beinhalten lediglich oberflächliche Anpassungen des GFG, deren Folgen für den kreis-/städteregionsangehörigen Raum strukturell deutlich negativ sind, auch wenn sie wegen der im Verbundzeitraum deutlich gestiegenen Gemeinschaftsteuereinnahmen und des dadurch erhöhten Volumens des kommunalen Finanzausgleichs einerseits und der nach dem Entwurf einmalig vorgesehenen „Abmilderungshilfe“ andererseits bei landesweiter Betrachtung nicht offen zu Tage liegen. Bei künftigen Grunddatenanpassungen dürfte indessen der Soziallastenansatz aller Voraussicht nach weiter steigen. Die auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2009 – nach den Ausführungen der Gesetzesbegründung – theoretisch schon jetzt denkbare Gewichtung von 17,76 dürfte dabei nur eine Zwischengröße darstellen. Die vorgesehene, einmalige „Abmilderungshilfe“ in Höhe von 68,6 Mio. € dagegen wird schon im GFG 2013 nicht mehr zur Verfügung stehen.

---

<sup>1</sup> Gemessen am Volumen des GFG 2011: Eine Vergleichsberechnung des GFG 2012 mit Grunddaten des GFG 2011 liegt öffentlich nicht vor.

<sup>2</sup> Gemessen am Volumen des GFG 2011: Eine Vergleichsberechnung des GFG 2012 mit Grunddaten des GFG 2011 liegt öffentlich nicht vor.

<sup>3</sup> Gemessen am Volumen des GFG 2011: Eine Vergleichsberechnung des GFG 2012 mit Grunddaten des GFG 2011 liegt öffentlich nicht vor.

<sup>4</sup> Gemessen am Volumen des GFG 2011: Eine Vergleichsberechnung des GFG 2012 mit Grunddaten des GFG 2011 liegt öffentlich nicht vor.

Das GFG 2012 drängt damit – besonders spürbar im Fall nachlassender Wirtschaftskonjunktur – den Anteil des kreis-/städtereigensangehörigen Raums an den Gemeinschaftsteuereinnahmen des Landes merklich zurück. Da der kreis-/städtereigensangehörige Raum bereits mit dem GFG 2011 etwa 135 Mio. € an Gemeindegemeinschaften verloren hat, bedeutet dies, dass der Anteil des kreis-/städtereigensangehörigen Raums an der GFG-Gemeinschaftenmasse<sup>5</sup> von 52,2 Prozent (GFG 2010), über 50 Prozent (GFG 2011) auf 48,31 Prozent (GFG 2012) zurückgeht. Dies bedeutet gravierende Verluste, die sich – bei Fortführung der GFG-Struktur – bereits in wenigen Jahren auf einen Milliarden-Betrag kumulieren. Die zunehmende Schiefe dieser Auswirkungen wird besonders deutlich, wenn man berücksichtigt, dass über 60 Prozent der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens im kreis-/städtereigensangehörigen Raum leben.

Zwar enthielt bereits das GFG 2011 – das ausschließlich die Grunddaten in einem ersten Schritt anpasste – Verschiebungen in dieser Richtung: Da über die Notwendigkeit und das Ausmaß dieser Grunddatenanpassung, die eigentlich bereits im Jahre 2008 hätte stattfinden müssen, jedoch ein Konsens in der ifo-Kommission bestanden hatte, war sie auch von uns mitgetragen worden. Wesentlich dafür war die Zusicherung der Landesregierung, die unabwendbar notwendige strukturelle Reform des GFG, die angesichts der Kürze der für die Beratungen zum GFG 2011 bestehenden Zeit seinerzeit nicht mehr möglich gewesen war, mit dem GFG 2012 anzugehen. Der Entwurf zeigt, dass die Landesregierung augenscheinlich nicht plant, diese Zusicherung einzuhalten, sondern beabsichtigt, die veraltete GFG-Struktur, die eine einseitige Wirkung zeitigt, dauerhaft fortzuführen.

---

<sup>5</sup> Anteil der kumulierten Schlüsselzuweisungen an kreisangehörigen Gemeinden und Kreise/Städtereigensregion zzgl. Anteil an Landschaftsverbandsschlüsselmasse in Höhe des Umlagegrundlagenanteils der Kreise/Städtereigensregion an der GFG-Gemeinschaftenmasse (2010: 46,02 %-Anteil LVR-Schlüsselmasse und 67 % LWL-Schlüsselmasse; 2011: 45,2 %-Anteil LVR-Schlüsselmasse und 66,05 %-Anteil LWL-Schlüsselmasse; 2012: 45,08 %-Anteil LVR-Schlüsselmasse und 66,54 %-Anteil LWL-Schlüsselmasse. Für 2012 führt dies zu einem absoluten Anteil, der 57 gesamten Landschaftsverbandsschlüsselmasse ausmacht. Auf die kreisfreien Städte hingegen entfallen 43 % der gesamten Landschaftsverbandsschlüsselmasse).

## Forderungen

Wir weisen dringend auf die Berücksichtigung unserer Forderungen im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens hin, da der vorliegende Entwurf eines GFG 2012 derart einseitig konzipiert ist, dass er durch den kreis-/städtereigenen Raum nicht mitgetragen werden kann und dem formulierten Anspruch der Landesregierung – Umsetzung der vom ifo-Institut gemachten Vorschläge unter Beachtung der Beratungsergebnisse der ifo-Kommission – diametral entgegenläuft.

Daher fordern wir, den vorliegenden Gesetzentwurf eines GFG 2012 so zu ändern, dass

1. eine Anpassung der Teilschlüsselmassen gemäß Empfehlung 16 der ifo-Kommission erfolgt und
2. eine besondere Berücksichtigung der Förderschulen und der Berufskollegs im Rahmen des Schüleransatzes vorgesehen sowie die Wertung des offenen Ganztags an die des geschlossenen Ganztags angepasst wird.

Darüber hinaus fordern wir, begleitend zum Gesetzgebungsverfahren eines GFG 2012

3. die Eckpunkte der Umsetzung einer spätestens zum GFG 2013 erforderlichen Revision der bisherigen Fehlverankerung des Soziallastenansatzes in der einheitlichen Gemeindec Schlüsselmasse durch Neubildung einer neuen Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse zu formulieren,
4. einen Zeitplan zur mittelfristigen Anhebung des Verbundsatzes auf das vor 1985 bestehende Niveau von 28,5 Prozent vorzugeben,
5. eine Überprüfung der finanzwissenschaftlichen Vermutung, auf der die Hauptansatzstaffel beruht,
6. die Einleitung einer Überprüfung des negativen kumulativen Effekts der einheitlichen Nivellierung der gemeindlichen Steuerkraft auf Grund einheitlicher fiktiver Hebesätze und
7. die Offenlegung und gründliche Überprüfung der Berechnungen zur Gewichtung des Flächenansatzes.

## A. Systematische Bewertung des Gesetzentwurfs

### 1. Beschränkte Teilumsetzung der Ergebnisse der ifo-Kommission

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hat die Notwendigkeit zeitnaher Grunddaten Anpassungen im GFG immer wieder betont und auch die seitens der Landesregierung mit der Vorlage des GFG 2011 verfolgte hälftige Anpassung des Soziallastenansatzes vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Beratungen der ifo-Kommission und des Einblickes in die den Grunddaten zugrundeliegenden Berechnungsmodi mitgetragen – dies auf Grundlage objektiver Erkenntnisse und obwohl damit erhebliche Verschiebungen von Schlüsselmasse zwischen dem kreisangehörigen und dem kreisfreien Raum einerseits sowie innerhalb des kreisangehörigen Raums andererseits einhergingen. Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hat damit gezeigt, dass er als Sachwalter objektiver Notwendigkeiten bereit ist, auch unpopuläre Maßnahmen mitzutragen. Wesentlich dafür war die wiederholte Versicherung der Landesregierung, in einem GFG 2012 die Umsetzung der Empfehlungen der ifo-Kommission durchzuführen, die in der Kürze der für die politische Behandlung des späten Entwurfes des GFG 2011 zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich gewesen war. Bereits in unserer Stellungnahme zum GFG 2011 hatten wir daher deutlich gemacht, dass zumindest eine weitere Fortführung der bisherigen Struktur in einem GFG 2012 mit den dokumentierten Ergebnissen der ifo-Kommission und den an eine den Grundsätzen interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit entsprechende Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zu stellenden Anforderungen nicht mehr vereinbar wäre.

(vgl. Anlage zu unserem Schreiben vom 14.03.2011 zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik zum Entwurf eines GFG 2011 am 18.03.2011, LT-Stellungnahme 15/341, S. 2, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-341.pdf> [Stand: 20.01.2012]).

Der nunmehr vorgelegte Entwurf eines GFG 2012 führt jedoch lediglich die im Wesentlichen aus dem Jahre 1980 stammende Struktur des GFG fort. Die anderslautenden Ausführungen des Entwurfs, wonach

„[m]it dem GFG 2012 [...] zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs die Umsetzung der vom ifo-Institut gemachten Vorschläge unter Beachtung der Beratungsergebnisse der ifo-Kommission erfolgen [soll,]“

(Begründung zum Gesetzentwurf, S. 51 [zweiter Absatz], vgl. auch den Hinweis auf eine Umsetzung der Vorschläge der ifo-Kommission im Vorblatt zum Gesetzentwurf unter A. [vorletzter Absatz] und D. [letzter Absatz], S. 2)

suggerieren umfassende Schritte, die sich in den darin im Einzelnen angekündigten Maßnahmen nicht widerspiegeln. Insbesondere beabsichtigt die Landesregierung augenscheinlich nicht,

- die erforderliche Anpassung der Teilschlüsselmassen auf Grundlage einer Zuschussbedarfsrelation durchzuführen, obwohl dies der einstimmigen Empfehlung der ifo-Kommission entspräche,

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 394 ff., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 20.01.2012]).

und

- die bereits in der ifo-Kommission thematisierte – allein auf einer provisorischen Grundlage bei dessen Einführung im Jahre 1988 erfolgte – Fehlverankerung des Soziallastenansatzes in der einheitlichen Gemeindefinanzmassen zu revidieren, obwohl hierzu der wissenschaftlich begründete Vorschlag der Bildung einer neuen Teilschlüsselmassen für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmassen vorliegt.

(vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011).

Beide wesentlichen Punkte werden im vorliegenden Entwurf nicht einmal erwähnt, obwohl sie eingehend zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden seit März 2011 zu den Eckpunkten eines möglichen GFG 2012 erörtert wurden. Die allgemeine Aussage des Entwurfs zur künftigen Anpassung an neue Erkenntnisse

„Mit Urteil des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 19. Juli. 2011 (VerfGH 32/08) wurde das Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 bestätigt. Der Verfassungsgerichtshof gab dem Landesgesetzgeber jedoch auf, die Systematik mit ihren Gewichtungsfaktoren im Blick zu behalten und gegebenenfalls mit sachverständiger Hilfe die interkommunale Verteilung neuen Erkenntnissen und Entwicklungen anzupassen. Der Gesetzgeber wird dem auch in zukünftigen Gemeindefinanzierungsgesetzen nachkommen und das GFG weiterentwickeln.“

(Gesetzesentwurf, Begründung, Nr. 3.1 a. E., S. 51)

entspricht lediglich einer salvatorischen Klausel. Dies ist umso interessanter, als die Landesregierung insbesondere hinsichtlich der Teilschlüsselmassenanpassung in den seit März 2011 zu den Eckpunkten eines möglichen GFG 2012 geführten Gesprächen zu Beginn

noch eine klare Notwendigkeit gesehen und entsprechende Berechnungen vorgelegt hatte. Hinsichtlich der notwendigen Neuverortung des Soziallastenansatzes hatte die Landesregierung auf die bereits 1988 erörterten, komplexen Folgewirkungen verwiesen und zur Lösung auf die Erforderlichkeit einer gutachtlichen Bearbeitung verwiesen, die sie selbst in Auftrag geben wollte.

Über die Gründe, die die Landesregierung – trotz des Vorliegens gegenüber dem durch den VerfGH NRW beurteilten GFG 2008 neuer Erkenntnisse – dazu bewogen haben mögen, diese Punkte im vorliegenden Entwurf nicht nur nicht vorzusehen, sondern nicht einmal zu erwähnen, muss jedoch zumindest hinsichtlich des erstgenannten Punktes nicht spekuliert werden:

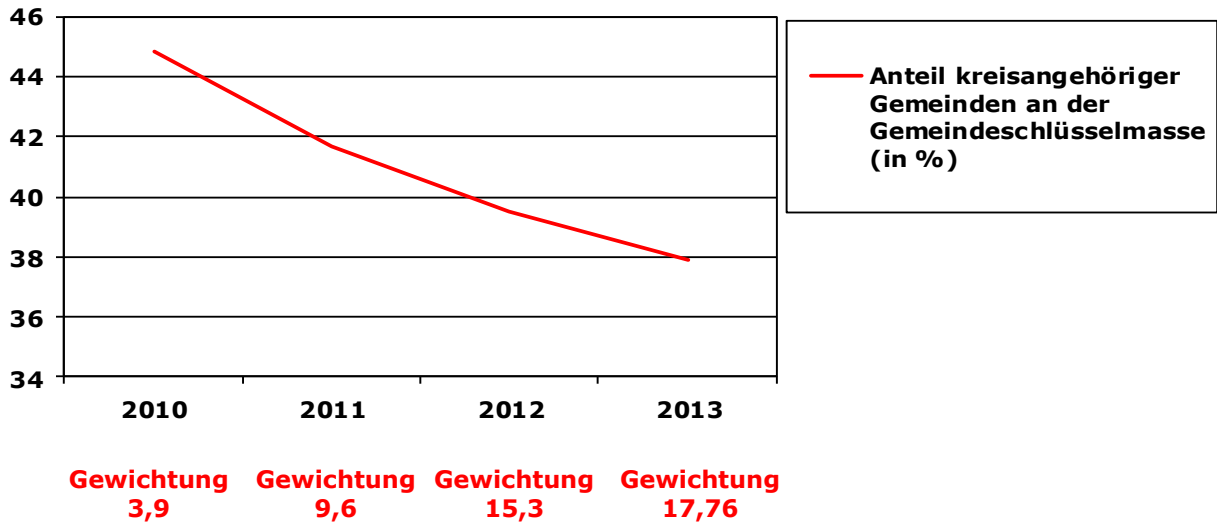
Nahe liegt, dass die erforderliche Anpassung der Teilschlüsselmassenaufteilung für den kreis-/städtereionsangehörigen Raum deutlich positive Folgen zeitigen würde. So haben die in den seit März 2011 zu den Eckpunkten eines möglichen GFG 2012 geführten Gesprächen vorgelegten Berechnungen der Landesregierung zur Teilschlüsselmassenaufteilung nach Zuschussbedarfen das Ergebnis der Berechnungen bestätigt, die der ifo-Kommission bei ihrer entsprechenden Empfehlung vorgelegen hatten. Danach müsste der Schlüsselmasseanteil der Kreise/Städtereion von derzeit 11,7 auf 17,11 Prozent und der der Landschaftsverbände von 9,8 auf 11,33 Prozent steigen. Zwar ginge der Schlüsselmasseanteil der Gemeinden von 78,5 auf 71,56 Prozent zurück. Der Anteil kreis-/städtereionsangehöriger Gemeinden an der Gemeindeschlüsselmasse, der im GFG 2010 noch bei 44,83 Prozent gelegen hatte, lag jedoch schon im GFG 2011 nur noch bei 41,7 Prozent und wird bei der nunmehr vorgeschlagenen Steigerung des Gewichts des Soziallastenansatzes auf 15,3 auf 39,5 Prozent gehen. Mit der nach Aussage des Entwurfs eigentlich schon im GFG 2012 gebotenen und für das GFG 2013 erwarteten Anhebung der Gewichtung des Soziallastenansatzes auf 17,76

„Darüber hinaus wird zur Begrenzung der erheblichen Umverteilungswirkungen der Soziallastenansatz nicht auf den entsprechend des regressionsanalytisch ermittelten Wertes von 17,76 angehoben, sondern mit dem Wert von 15,3 für das GFG 2012 festgesetzt.“

(Gesetzesentwurf, Begründung, Nr. 3.1 [vierter Absatz], S. 51)

wird der Anteil der kreis-/städtereionsangehörigen Gemeinden an der Gemeindeschlüsselmasse auf etwa 37,9 Prozent sinken.

**Auswirkung der Erhöhung des Soziallastenansatzes in der Gemeindeschlüsselmasse auf den Schlüsselmassenanteil der kreisangehörigen Gemeinden von 2010 bis 2013**



(Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Festsetzungen und Modellrechnungen des MIK NRW zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2010, 2011 und 2012 sowie der Vergleichsberechnungen des MIK NRW vom 19.01.2011 auf Basis des GFG 2011)

Die Schlüsselzuweisungsverluste der kreis-/städteregionsangehörigen Gemeinden ließen sich über die Senkung der Kreis-/Städteregionsumlagen vollumfänglich kompensieren, die wegen der deutlich steigenden Schlüsselmasse der Kreise/Städteregion ermöglicht würde. Hinzu kämen die Gewinne der Landschaftsverbände an Schlüsselmasse, die dem kreis-/städteregionsangehörigen Raum deutlich überproportional zugutekämen, da dieser landesweit etwa 57 Prozent der Landschaftsumlage aufzubringen hat. Die von der ifo-Kommission postulierte Aufteilung der Schlüsselmasse würde damit – gemessen am Volumen des GFG 2012 – zu einem Zugewinn für den kreis-/städteregionsangehörigen Raum in Höhe von etwa 250 Mio. € führen und wäre ggf. auch rechtlich durchsetzbar (dazu nachstehend unter A.5.).

**Teilschlüsselmassenanpassung (Basis: Zuschussbedarfe – Verfahren nach ifo-Kommission)**

	Alte Schlüsselmassen- aufteilung (GFG 2011)		Schlüsselmassenaufteilung gem. ifo- Kommission (gemessen am GFG 2011)	
Gemeinden	78,5 %	5.608 Mio. €	71,56 %	5.114 Mio. €
- davon kreisfreie Städte		3.393 Mio. € (60,5 %)		ca. 3.094 Mio. € (60,5 %)
- davon kreisangehörige Ge- meinden		2.215 Mio. € (39,5 %)		ca. 2.020 Mio. € (39,5 %)
Kreise/Städtereion	11,7 %	836 Mio. €	17,11 %	1.223 Mio. €
Landschaftsverbände	9,8 %	701 Mio. €	11,33 %	810 Mio. €
- davon Wirkung zugunsten kreisfreier Städte <sup>6</sup>		301 Mio. € (43 %)		ca. 347 Mio. € (43 %)
- davon zugunsten kreisange- hörigen Raums <sup>7</sup>		400 Mio. € (57 %)		ca. 462 Mio. € (57 %)
<b>Ergebnis für kreisangehöri- gen Raum<sup>8</sup></b>		<b>3.452 Mio. €</b>		<b>ca. 3.705 Mio. €</b>

Auch der zweitgenannte Punkt hätte innerhalb des kreis-/städtereionsangehörigen Raums deutlich positive Folgen, da die Bildung einer neuen Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse bedeutete, einerseits die mit der bislang nicht aufgabengerechten Zuordnung der Soziallastenbedarfe einhergehende Überbelastung finanzstarker Gemeinden und andererseits die Rückverteilung bereits zuerkannter Sonderbedarfe finanzschwacher Gemeinden zu beenden (s. dazu nachstehend unter A. 6. a) dd) ).

Die bereits eingangs genannten positiven Effekte der angestrebten Teilumsetzung der Ergebnisse der ifo-Kommission für den kreis-/städtereionsangehörigen Raum – Einführung eines Flächenansatzes (+ 31 Mio. €)<sup>9</sup> und die Anpassung des Zentralitätsansatzes (+ 23 Mio. €)<sup>10</sup> sowie der Erhalt der Sonderzuweisungen (Gaststreitkräfte, Kurorte, Abwasser) – wiegen dies nicht auf.

## **2. Politische Wirkung sog. „Abmilderungshilfe“ und höherer Verbundmasse**

Zwar sieht der Gesetzentwurf, um die deutlichen – allerdings wie beim GFG 2011 uneinheitlichen – Schlüsselzuweisungsverluste der vorgesehenen Veränderungen abzufedern, eine aus Resten und Rückflüssen vergangener GFG gespeiste, einmalige „Abmilderungshilfe“ in Höhe von etwa 68,6 Mio. € vor, die an Gemeinden – kreisfreie wie kreisangehörige – ausge-

<sup>6</sup> Landesweit durchschnittliche Auswirkung auf kreisfreie Städte bei 1:1-Absenkung der Landschaftsumlage bei 43%-Anteil kreisfreier Städte an gesamter Landschaftsverbandsschlüsselmasse (vgl. Fn. 5).

<sup>7</sup> Landesweit durchschnittliche Auswirkung auf kreisangehörigen Raum bei 1:1-Absenkung der Landschaftsumlage bei 57%-Anteil der Kreise an gesamter Landschaftsverbandsschlüsselmasse (vgl. Fn. 5).

<sup>8</sup> Jeweils kumuliert: Schlüsselzuweisungen kreisangehörige Gemeinden zzgl. Schlüsselzuweisungen Kreise zzgl. 57%-Anteil Landschaftsverbandsschlüsselmasse (vgl. Fn. 5).

<sup>9</sup> Gemessen am Volumen des GFG 2011: Eine Vergleichsberechnung des GFG 2012 mit Grunddaten des GFG 2011 liegt öffentlich nicht vor.

<sup>10</sup> Gemessen am Volumen des GFG 2011: Eine Vergleichsberechnung des GFG 2012 mit Grunddaten des GFG 2011 liegt öffentlich nicht vor.

reicht werden soll, die auf Grund der Fortsetzung der Grunddatenanpassung Verluste bei den Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum GFG 2011 hinzunehmen haben. Dabei werden etwa 84 Prozent des durch die Grunddatenanpassung eintretenden Rückgangs der Schlüsselzuweisungen ausgeglichen (Gesetzentwurf, Begründung, Nr. 3.4.3 [S. 56 f.]).

Mit der an sich begrüßenswerten „Abmilderungshilfe“ wird jedoch offenkundig seitens der Landesregierung versucht, die vorstehend geschilderten, bereits ab dem GFG 2013 auch effektiv schwerwiegenden, strukturell für den kreis-/städtereigenen Raum deutlich nachteiligen Veränderungen im Gesetzgebungsprozess des GFG 2012 in den Hintergrund treten zu lassen. Künftige Gemeindefinanzierungsgesetze könnten – beginnend mit dem GFG 2013 – auf der so geschaffenen Basis unter Hinweis darauf vorgelegt werden, es seien keine strukturellen Veränderungen vorgenommen worden. Die aus den beiden Elementen „Abmilderungshilfe“ und „größere verteilbare Finanzausgleichsmasse“ resultierende günstige Situation erleichtert es, das GFG 2012 mit seinen Veränderungen „geräuschlos“ zu verabschieden und die politische Ausgangslage für die Diskussion um ein GFG 2013, mit dem die Folgen der Veränderungen erstmals negativ spürbar werden würden, deutlich zu vereinfachen.

### **3. Verbundsatz**

Der Vorschlag einer unveränderten Fortführung des Verbundsatzes im 26. Jahr ist finanzwissenschaftlich nicht mehr begründbar, da der – im Verhältnis der Verwaltungsausgaben gemessene – Kommunalisierungsgrad der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen bereits auf der Basis einer Erhebung zum Stand im Jahr 2005 mit 50,7 Prozent der bundesweit höchste ist

(vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008, Gütersloh 2008 S. 91; *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 179, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 20.01.2012]).

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.

(*ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 188 und 198, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 20.01.2012]).

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. Dabei beträgt der Verbundsatz derzeit lediglich noch nominal 23 Prozent – effektiv liegt er bei 21,83 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 2012).

Ein höherer Verbundsatz ist daher dringend erforderlich: Da auch das seitens der Landesregierung vorgelegte Gutachten zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie in Nordrhein-Westfalen ein jährliches, konjunkturzyklusbereinigtes, strukturelles Defizit in Höhe von ca. 2,155 Mrd. € zzgl. Zinsen für bestehende Liquiditätskredite, mithin in Höhe von etwa 2,5 Mrd. €, nachgewiesen hat,

(vgl. *Junkernheinrich/Lenk/Boettcher/Hesse/Holler/Micosatt*, Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Kaiserslautern – Leipzig – Bottrop 2011, Abschnitt 279 ff. und 311 ff.: 2,155 Mrd. € strukturelles Defizit + 436 Mio. € Liquiditätskreditbedingte Zinsen. Nach *Micosatt*, Kommunale Haushaltskonsolidierung in Nordrhein-Westfalen – Ergänzende Modellrechnung 3 a unter Berücksichtigung der Grundsicherungsanpassung 2012 bis 2014, Bottrop 2011, S. 8, beträgt das strukturelle Defizit inzwischen sogar 2,85 Mrd. €).

was – gemessen am GFG 2012 – einem Volumen von etwa 5,8 Verbundsatzpunkten (ohne Zinsen für Liquiditätskredite) bzw. von etwa 6,8 Verbundsatzpunkten (inkl. Zinsen für Liquiditätskredite) entspricht, dürfte die Hauptursache der kommunalen Unterfinanzierung in Nordrhein-Westfalen in der Absenkung des Verbundsatzes von 28,5 Prozent auf effektiv 21,83 Prozent, also um 6,67 Verbundsatzpunkte, liegen:

Im Sinne einer nachhaltigen Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie in Nordrhein-Westfalen ist der Verbundsatz daher mittelfristig auf das vor 1985 bestehende Niveau von 28,5 Prozent anzuheben.

Diese Notwendigkeit auf Grundlage der – jüngst erneut auf Grundlage des geltenden Art. 79 Verf NRW durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW, Urteil vom 19. Juli 2011 – VerfGH 32/08) sanktionierten – Auffassung des Landes in Frage zu stellen, dass die Verpflichtung des Landes gegenüber den Kommunen zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs stets unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stünde, führt das Land auch angesichts des Ziels der Einhaltung der „Schuldenbremse“ nicht weiter:

Denn die Bonität des Landes hängt wegen des bündischen Prinzips zwischen Land und Kommunen, das das Land erst jüngst im Rahmen der Auflage des Stärkungspaktes wieder bestätigt hat, nicht allein von der im Landeshaushalts abgebildeten Verschuldung ab,

sondern von der kumulierten Leistungsfähigkeit des Landes und aller „seiner“ kommunalen Gebietskörperschaften. Den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich zu praktizieren – nur weil er durch die Rechtsprechung des VerfGH NRW gedeckt ist – bedeutet, Verschuldung auf die Kommunen überzuwälzen bzw. dort bereits bestehende Unterdeckungen in der enormen Höhe von erwiesenermaßen jährlich 2,85 Mrd. € nicht abzubauen, sondern zu verschärfen. Die – unter Berufung auf verfassungsrechtliche Zulässigkeit – produzierte kommunale Finanzkrise wird damit bereits mittelfristig auf die Bonität und damit auf die Leistungsfähigkeit des Landes durchschlagen.

#### **4. Aufteilung der Finanzausgleichsmasse**

Die nach dem Gesetzentwurf (vgl. Begründung, Nr. 3.3, S. 54) vorgesehene Aufteilung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2012 in einen Anteil allgemeiner Deckungsmittel (finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen) im Umfang von 85,21 Prozent und einen Anteil zweckgebundener pauschaler Zuweisungsmittel (finanzkraftunabhängige Investitionszuschüsse und Sonderbedarfsmittel) im Umfang von etwa 14,79 Prozent wird von uns unterstützt. Da damit letztlich über 17 Zwanzigstel der Mittel konsumtiv und fast 3 Zwanzigstel investiv bereitgestellt werden (im Bereich der Sonderzuschüsse sind auch konsumtive Verwendungen zulässig), 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.

#### **5. Aufteilung der Schlüsselmasse**

Wie oben erwähnt (vgl. A.1.), ist die Nichtvornahme der Anpassung der prozentualen Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse in die Teilschlüsselmassen für Kreise/die Städteregion, Gemeinden und Landschaftsverbände, nicht mehr haltbar, da die Aufteilung seit Bestehen des derzeitigen Gemeindefinanzierungssystems – und damit seit 1980 – keinen grundlegenden Änderungen unterzogen worden ist.

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 21 und 23, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 20.01.2012]).

Anteile der Gemeindetypen an der Schlüsselmasse				
Jahr	1980	1990	2000	2010
Gemeinden	76,0	76,4	76,5	78,5
Kreise/Städteregion	12,5	11,7	11,7	11,7
Landschaftsverbände	11,5	11,9	11,8	9,8

Dabei ist der Anteil der Kreise/Städteregion 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/Städteregion 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/Städteregion die Unterdeckung in diesen Bereichen nur über die Erhebung der Kreis-/Städteregionsumlage bei den kreis-/städteregionsangehörigen 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 Kreis-/Städteregionsumlage zu ermöglichen und den Umlagedruck auf die kreis-/städteregionsangehörigen Gemeinden zu reduzieren. Die damit einhergehende Rückführung der Umwegfinanzierung der Kreise/Städteregion 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.

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 394 ff., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 20.01.2012]).

Nach den oben (unter A.1.) erwähnten, in den seit März 2011 geführten Gesprächen über ein GFG 2012 vorgelegten Berechnungen der Landesregierung zur Teilschlüsselmassenaufteilung nach Zuschussbedarfen, die das Ergebnis der Berechnungen bestätigten, die der ifo-Kommission bei ihrer entsprechenden Empfehlung vorgelegen hatten, müsste der Schlüsselmasseanteil der Kreise/Städteregion von derzeit 11,7 auf 17,11 Prozent und der der Landschaftsverbände von 9,8 auf 11,33 Prozent steigen, was für den kreis-/städteregionsangehörigen Raum trotz des Rückgangs des Schlüsselmasseanteils der Gemeinden von 78,5 auf 71,56 Prozent – gemessen am Volumen des GFG 2011 – zu einem Zugewinn in Höhe von etwa 250 Mio. € führen würde (vgl. die Erläuterung unter A.1.).

Der Landkreistag NRW fordert daher nachdrücklich, diese finanzstatistisch belegte Empfehlung der ifo-Kommission unmittelbar umzusetzen, da die Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse auf die einzelnen Teilschlüsselmassen in der 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.)

Danach ist es dem Gesetzgeber versagt, Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen und mithin willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen vorzunehmen. Damit sind im kommunalen Finanzausgleich Regelungen unzulässig, für die jeder sachliche Grund fehlt. Dabei dürfen die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden.

(vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19.07.2011, VerfGH 32/08, S. 26 f.)

Genau dies ist jedoch bei der derzeitigen Aufteilung der Teilschlüsselmassen der Fall, da sie im Jahre 1980 orientiert an einer Ausgabebedarfsrelation erfolgte, obwohl die weiteren Parameter zur Verteilung der Schlüsselmasse (Haupt- und Nebenansätze) auf Grundlage von Zuschussbedarfsrelationen festgelegt wurden und werden. Zu diesem bereits seit 1980 zu verzeichnenden „Bruch“ in der Verteilungsmechanik des Gesetzgebers kommt hinzu, dass die jetzige Teilschlüsselmassenaufteilung inzwischen – wegen ihrer mangelnden Fortschreibung – keiner Ausgabebedarfsrelation mehr entspricht und sich von der vom Gesetzgeber in allen anderen Bereichen des GFG praktizierten Zuschussbedarfsrelation noch weiter entfernt hat. Nach den in den v. g. Gesprächen vorgelegten Berechnungen der Landesregierung käme nämlich selbst eine Verteilung nach einer Ausgabebedarfsrelation auf folgende Aufteilung: Gemeinden 77,47 Prozent, Kreise/Städteregion 14,57 Prozent und Landschaftsverbände 7,95 Prozent. Die implizite, unveränderte Fortführung der Teilschlüs-

selmassenaufteilung in einem GFG 2012 wäre folglich willkürlich und daher im Sinne der Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs unzulässig.

## **6. Verteilung der Schlüsselmasse**

### **a) Ermittlung des fiktiven Bedarfs**

#### *aa) Hauptansatz*

Nach dem Gesetzentwurf (§ 8 Abs. 3 und Begründung zu § 8 Abs. 3, S. 60) soll die Hauptansatzstaffel als zentrales Element der gemeindlichen Bedarfsmessung beibehalten und lediglich auf Grundlage der seitens des ifo-Gutachters vorgeschlagenen, veränderten Berechnungsgrundlage angepasst werden.

Die Eckpunkte der Landesregierung folgen damit der Grundannahme, dass aus einer größeren Einwohnerzahl größere Aufgaben und damit ein größerer Finanzaufwand folgten. Dieser sog. „Einwohnerveredelung“ liegt die finanzwissenschaftliche Vermutung des Brecht-Popitzschen Gesetzes

(vgl. *Brecht*, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig 1932; *Popitz*, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932)

von der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung zugrunde.

(*Wohltmann*, Der kommunale Finanzausgleich – Wegbeschreibung für die kommunale Praxis, Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeitsgruppe Kommunalpolitik, Arbeitspapier Fi 9 [Finanzen], Ziff. 5.2.1)

Nach dem Brecht-Popitzschen Gesetz der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration sollen einwohnerreichere Städte und Gemeinden in der Regel höhere Pro-Kopf-Ausgaben haben als solche mit einer kleineren Einwohnerzahl. Diese These ist jedoch theoretisch oder empirisch nicht abgesichert. Für sich genommen kann der statistische Nachweis mit der Gemeindegröße steigender Pro-Kopf-Ausgaben auch keinen Beweis darstellen: Höhere Ausgaben könnten nämlich zum Einen auf größerer Steuerkraft und zum Anderen auf höheren Finanzausgleichszuweisungen beruhen, die gerade aus der angewandten, veredelten Einwohnerzahl beruhen. So hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schon in seinem Jahresgutachten 1990/1991 formuliert:

„Die Fiktion dieses veredelten Einwohners begünstigt die Agglomeration über das durch ihren Nutzen gerechtfertigte Maß hinaus und trägt damit zur Verstärkung der Probleme des ländlichen Raumes bei. Manche Strukturhilfemaßnahmen für die ländlichen Regionen dürften sich auf längere Zeit erübrigen, wenn die falschen Signale im Finanzausgleich abgebaut würden, die die Großstädte begünstigen“.

(Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 27. Jahresgutachten [1990/1991], „Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands“, BT-Drs. 11/8472, S. 214 f. [Ziff. 451 a. E.]

Da die Einwohnerveredelung in der Finanzwissenschaft zunehmend kritisch gesehen wird,

(vgl. *Dietrich*, Das Prinzip der Einwohnerveredelung in den Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Bonn, 1996, S. 24 ff.; *Wohltmann*, aaO)

erwarten wir von der Landesregierung, dass sie sich einer Überprüfung der Haltbarkeit der Anwendung einer Hauptansatzstaffel öffnet.

#### *bb) Demographiefaktor*

Die Einführung eines Demographiefaktors, der zu einer günstigeren Einstufung einer Gemeinde mit sinkender Einwohnerzahl bei der Zubilligung des Hauptansatzes führt, ist als Ergebnis der ifo-Kommission grundsätzlich zu begrüßen: Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass die Einflüsse des gegenwärtigen Zensus 2011, die nach derzeitiger Einschätzung 2012/2013 vorliegen dürften, bereits im ersten GFG nach ihrem Vorliegen zu berücksichtigen sein werden, da ansonsten die Zubilligung des Hauptansatzes einer Gemeinde – sollte sich die Einwohnerzahl auf Grundlage des Zensus 2011 wesentlich anders darstellen – auf Basis einer fiktiven Einwohnerzahl stattfände. Die Einführung des Demographiefaktors darf daher nicht dazu genutzt werden, eine Anpassung bei der Zubilligung des Hauptansatzes zu verzögern, die wegen bisheriger statistischer Fehler erforderlich wäre.

#### *cc) Schüleransatz*

Die nach dem Gesetzentwurf (§ 8 Abs. 4 und Begründung zu § 8 Abs. 4, S. 60) bei dessen Überführung in einen unechten Nebenansatz erfolgende Anpassung des Schüleransatzes entspricht nur teilweise den Ergebnissen der Beratungen der ifo-Kommission: Die ifo-Kommission hatte zwar eine Vereinfachung und Neugewichtung des Schüleransatzes nach dem Kriterium Halbtags-/Ganztagschüler mit den im ifo-Gutachten vorgeschlagenen Gewichtungsfaktoren grundsätzlich für geeignet gehalten: Sie hatte jedoch nachdrücklich Zweifel daran geäußert, dass diese Umstellung im Hinblick auf Förderschulen eine angemessene und hinreichende Differenzierung ermöglicht.

(ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 30 ff. [Empfehlung 21])

Diese Feststellungen der ifo-Kommission sollten daher auch bei der Umsetzung des Vorschlags durch eine besondere Behandlung der Förderschulen und der Berufskollegs im Rahmen des Schüleransatzes berücksichtigt werden. Zwar würden die Schüler dieser beiden Schulformen vermutlich nach den Eckpunkten der Landesregierung in der Regel als Ganztagschüler gewertet und damit mit einer Gewichtung von 3,33 in die Berechnungen einfließen. Die Kostenintensität dieser beiden besonderen Schulformen liegt jedoch so deutlich über der der anderen Schulformen – so wurden in der Schüleransatzstaffel des GFG 2011 zuletzt die Schüler der Förderschulen mit 346 Prozent gewichtet, während die der Gymnasien nur mit 96 Prozent und die der Gesamtschulen mit 146 Prozent gewichtet wurden –, dass die grundsätzlich zu begrüßende Umsetzung der Empfehlungen des ifo-Gutachtens, die nur noch zwischen Ganztags- und Halbtagsunterricht unterscheidet, sinnvollerweise nur auf die in ihrer Kostenintensität im gleichen Rahmen befindlichen Schultypen Anwendung finden kann.

Hinzu kommt, dass sich – nach Meldungen der Kommunalpraxis – auch allgemein die Kostenfolgen des gebundenen Ganztags von denen der zahlreichen offenen Ganztagsangebote (OGS) nicht wesentlich unterscheiden. Im Finanzausgleich würden beide jedoch deutlich unterschiedlich behandelt (3,33 zu 0,7), was letztlich eine bedenkliche Verhaltenslenkung kommunaler Schulträger hin zu gebundenen Ganztagsangeboten bewirken würde. Auch vor diesem Hintergrund besteht aus unserer Sicht bei der jetzt vorgesehenen Regelung zum Schüleransatz noch Gesprächsbedarf. Die seitens der Landesregierung hierzu am 21.12.2011 (LT-Vorlage 15/1080) vorgelegten Erläuterungen reichen hierzu nicht aus.

#### *dd) Sozillastenansatz*

Zu der im vorgelegten Entwurf vorgesehenen Anpassung der Gewichtung des Sozillastenansatzes (Gesetzesentwurf, § 8 Abs. 5 und Begründung zu § 8 Abs. 5, S. 61) ist zunächst hervorzuheben, dass sie – abweichend von mit den kommunalen Spitzenverbänden erörterten Ergebnissen einer aktuelleren Regressionsanalyse (Basis: Jahresrechnungsstatistik 2009) – keine erneute Grunddatenanpassung, sondern die Umsetzung des zweiten Schrittes der mit dem GFG 2011 vorgenommenen Grunddatenanpassung auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2008 bedeutet (von zuletzt 9,6 auf 15,3). Eine erneute Grunddatenanpassung hätte nach den Ausführungen des Gesetzesentwurfs zu einer Gewichtung des Sozillastenansatzes mit 17,76 und damit zu noch deutlicheren Verschiebungen in den kreisfreien Raum geführt. Zwar erkennt der Landkreistag – wie bereits in der politischen Debatte zum GFG 2011 – die rechnerische Richtigkeit dieser auf Basis der jüngsten verfügbaren Jahresrechnungsstatistik 2008 von IT.NRW im Wege der der Regressionsanalyse ermittelten

Gewichtung an, zumal sich dieses rechnerische Ergebnis auf der Linie der von der ifo-Kommission beratenen Vorlage 5

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 385, 391 ff., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 20.01.2012]).

befindet, die zum Ergebnis einer bereits im GFG 2008 notwendigen Gewichtung in Höhe von 12,4 Punkten gekommen war.

Anders als beim ersten Schritt der Anpassung des Soziallastenansatzes im GFG 2011, mit dem die verfassungsrechtliche Tragfähigkeit des GFG angesichts des seit der davor letzten Grunddatenanpassung im GFG 2003 verstrichenen Zeitraums nochmals vorübergehend zu sichern war, soll nach dem Entwurf des GFG 2012 nun jedoch der zweite Schritt vollzogen werden, ohne die ebenfalls notwendige und seitens der Landesregierung im Zusammenhang mit der Vorlage des GFG 2011 für das GFG 2012 angekündigte Reform des GFG durchzuführen, die in einer Komplettumsetzung der Empfehlungen der ifo-Kommission bestehen muss. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht im Wesentlichen die Fortführung einer veralteten GFG-Struktur unter Datenaktualisierung vor. Ob die Verlängerung einer veralteten Struktur bei Datenaktualisierung jedoch deren Verfassungsmäßigkeit über den ad hoc-Schritt des GFG 2011 hinaus zu sichern vermag, darf bezweifelt werden. Bereits in unserer Stellungnahme zum Entwurf eines GFG 2011 hatten wir hierzu darauf hingewiesen, dass weitere Datenanpassungsschritte in jedem Falle erst erfolgen dürften, wenn die Umsetzung der Empfehlungen der ifo-Kommission gesichert sei. Diese Anpassung müsse daher auch die veränderten Bedarfe der Kreise und Gemeinden berücksichtigen und zur Verankerung des Soziallastenansatzes auf der Ebene der Aufgabenträger der Kreisstufe (Kreise und kreisfreie Städte) führen, da im kreisangehörigen Raum die Kreise auch die Träger von 84 Prozent der Bedarfe bei den Sozialausgaben seien.

(vgl. Anlage zu unserem Schreiben vom 14.03.2011 zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik zum Entwurf eines GFG 2011 am 18.03.2011, LT-Stellungnahme 15/341, S. 8, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-341.pdf> [Stand: 20.01.2012]).

Der Vollzug dieser GFG-Strukturreform ist dringend erforderlich, um einerseits die mit der bislang nicht aufgabengerechten Zuordnung der Soziallastenbedarfe einhergehende Überbelastung finanzstarker Gemeinden und andererseits die Rückverteilung bereits zuerkannter Sonderbedarfe finanzschwacher Gemeinden zu beenden.

Der nunmehr – abgesehen von im Saldo nicht ins Gewicht fallenden Strukturergänzungen wie der Einführung des marginalen Flächenansatzes – erfolgende zweite Anpassungsschritt

des Soziallastenansatzes der veralteten GFG-Struktur wird von uns daher abgelehnt: Wenn nicht zuvor die erforderliche Teilschlüsselmassenanpassung und die Neubildung einer Teilschlüsselmasse für die übergemeindlichen Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse erfolgen, stellt dieser Schritt eine einseitig gegen den kreis-/städtereigenen Raum gerichtete Maßnahme dar.

Was die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines solchen einseitigen Schrittes angeht, weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass der VerFGH NRW erst jüngst betont hat, dass die 1988 provisorisch in der Gemeindegemeinschaft erfolgte Verankerung des Soziallastenansatzes bei einer – nachrangigen – Gewichtung von 3,9 im GFG 2008 noch verfassungsrechtlich tragbar gewesen sei, zumal bis zum Abschluss der Beratungen zum GFG 2008 noch kein alternatives Verteilungssystem bekannt gewesen ist, das die Verteilungsprobleme des bestehenden Systems vermeidet und diesem eindeutig vorzuziehen ist.

(vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 19.07.2011, VerFGH 32/08, S. 39)

Allerdings hat der Gesetzgeber der dem GFG 2008 nachfolgenden Gemeindefinanzierungsgesetze im Blick zu behalten, ob sich die aufgezeigten Verteilungsprobleme künftig etwa durch ansteigende Gewichtungsfaktoren weiter verschärfen. Gegebenenfalls hat er mit sachverständiger Hilfe zu ermitteln, ob deutlicher zu Tage tretende systemimmanente Verzerrungen bei der interkommunalen Verteilung durch abweichende gesetzliche Ausgestaltungen vermieden oder zumindest abgeschwächt werden können.

(vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 19.07.2011, VerFGH 32/08, S. 40)

Diese Voraussetzungen liegen nunmehr vor, da die Gewichtung des Soziallastenansatzes mit dem GFG 2011 auf 9,6 angehoben wurde und – nach dem vorliegenden Gesetzentwurf – nunmehr auf 15,3 erhöht werden soll. Aus dem nachrangigen Nebenansatz ist damit ein Ansatz geworden, der einer Gleichgewichtigkeit in Bedeutung mit dem Hauptansatz zustrebt: So wurden im GFG 2010 bei einer Gewichtung von 3,9 etwa 11,1 Prozent der Gemeindegemeinschaft über den Soziallastenansatz verteilt (auf diesen entfielen 3.080.963 von insgesamt 27.687.692 Bedarfspunkten). Im GFG 2011 wurden bei einer Gewichtung von 9,6 sodann schon etwa 24,8 Prozent der Gemeindegemeinschaft über den Soziallastenansatz verteilt (auf diesen entfielen 7.981.138 von insgesamt 32.210.943 Bedarfspunkten). Einer Gewichtungserhöhung um den Faktor 2,46 (von 3,9 auf 9,6) entsprach damit eine Erhöhung des Einflusses auf die Gemeindegemeinschaftsverteilung um den Faktor 2,23. Im GFG 2012 mit einer Soziallastenansatzgewichtung von 15,3 steigt der Einfluss des Soziallastenansatzes auf die Gewichtung gegenüber dem GFG 2010 in etwa um den Faktor 3,46 (auf diesen entfallen nach der 1. Modellrechnung vom 21.10.2011 12.657.476 von insgesamt 40.660.079 Bedarfspunkten). Damit werden in einem GFG 2012 nach dem

Gesetzentwurf etwa 31,1 Prozent der Gemeindeschlüsselmasse über den Soziallastenansatz verteilt.

Parallel ist der Einfluss des Hauptansatzes auf die Verteilung zurückgegangen: So wurden im GFG 2010 noch etwa 76,9 Prozent der Gemeindeschlüsselmasse über den Hauptansatz verteilt (auf diesen entfielen 21.302.816 von insgesamt 27.687.692 Bedarfspunkten). Im GFG 2011 wurden sodann schon nurmehr etwa 65,4 Prozent der Gemeindeschlüsselmasse über den Hauptansatz verteilt (auf diesen entfielen 21.061.321 von insgesamt 32.210.943 Bedarfspunkten). Im GFG 2012 nun würden nach dem Entwurf und der 1. Modellrechnung vom 21.10.2011 nurmehr etwa 52,5 Prozent der Gemeindeschlüsselmasse über den Hauptansatz verteilt (auf diesen entfallen 21.366.592 von insgesamt 40.660.079 Bedarfspunkten).

Der „Hauptansatz“ steht damit nun einem Soziallasten-„Nebensatz“ gegenüber, über den – wie ausgeführt – 31,1 Prozent der Gemeindeschlüsselmasse verteilt werden.

Mithin ist ein Handeln des Gesetzgebers geboten, zumal zur Behebung der seit langem bekannten Verteilungsprobleme im geltenden GFG-System inzwischen – anders als zum Zeitpunkt der Beratung des GFG 2008 – auch ein wissenschaftlich belegtes und fundiert entwickeltes alternatives System vorliegt.

(vgl. dazu: *Junkernheinrich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011)

#### ee) Zentralitätsansatz

Die vorgesehene Anpassung des Zentralitätsansatzes auf Grundlage der auch für die anderen Ansätze genutzten Zuschussbedarfsanalyse entspricht den Ergebnissen der Beratungen der ifo-Kommission

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 38 ff., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 20.01.2012]).

und wird unterstützt.

#### ff) Flächenansatz

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Einführung eines Flächenansatzes (§ 8 Abs. 7 und Begründung zu § 8 Abs. 7, S. 62) wird nachdrücklich unterstützt. Mit der Einführung eines solchen Flächenansatzes reiht sich Nordrhein-Westfalen in die Gruppe aller anderen Flächenländer der Bundesrepublik Deutschland ein, die derartige Ansätze seit Jahren praktizieren.

Allerdings ist nicht ersichtlich, warum die aktuellen Berechnungen hierzu nur einen Gewichtungsfaktor von 0,24 ergeben haben sollen. Angesichts der Tatsache, dass „Fläche“ ein nicht minder wesentlicher Faktor für die Auslösung von Zuschussbedarfen ist als der Faktor „Einwohnerzahl“, fordern wir diesbezüglich dringend eine Offenlegung und gründliche Überprüfung der Berechnungen.

### **b) Ermittlung der Einnahmekraft**

Dass der Gesetzentwurf sich nur noch dahingehend äußert,

„[d]er ifo-Gutachter [...] ha[be] sich für einheitliche fiktive Hebesätze ausgesprochen[,]“

(Gesetzentwurf, Begründung zu § 9 a. E., S. 62)

und damit die in den Eckpunkten für den Entwurf eines GFG 2012 vom 19.08.2011 (dort unter Nr. 2.1.3.1) noch enthaltene Aussage, wonach eine Einführung differenzierter fiktiver Hebesätze bei der Steuerkraftermittlung der Gemeinden zwangsläufig willkürliche Annahmen bedeute und daher verfassungsrechtlich angreifbar wäre, nicht mehr aufrecht hält, wird ausdrücklich begrüßt: Dies entspricht auch der Rechtsprechung des VerFGH NRW, der eine Differenzierung der zur Steuerkraftermittlung genutzten fiktiven Realsteuerhebesätze bei Vorliegen sachlicher Gründe für vertretbar hält und lediglich die im entschiedenen Fall vorgenommene Differenzierung mit nur einer einzigen Sprungstelle verworfen hatte.

(vgl. dazu VerFGH NRW, Urteil vom 09.07.1998, VerFGH 16/96 und 7/97, NWVBl. 1998, 390, 396)

Die derzeit einheitliche Nivellierung der gemeindlichen Steuerkraft auf Grund einheitlicher fiktiver Hebesätze zeitigt deutlich negative kumulative Effekte insbesondere auf die Ausgleichszielsetzung durch die unzureichende Einbeziehung der Gewerbesteuerkraft in das Finanzausgleichssystem. Im derzeitigen Finanzausgleichssystem werden weder die die gewerbesteuerstarken Gemeinden begünstigenden Auswirkungen des Selbstanrechnungseffekts – Sinken der Gewerbesteuerumlage, Anstieg der Ansprüche an Schlüsselzuweisungen, ggf. Sinken der Kreisumlage, Effekte auf andere Umlagen – adäquat berücksichtigt, noch die systematisch unterschiedlichen Gewerbesteuerkraftpotentiale der Gemeinden – potenziert vom Hebesatz- und Bemessungsgrundlageneffekt – angemessen einbezogen. Damit

kommt es zu einer kumulativen Begünstigung hebesatzstarker, großer Gemeinden, die durch vergleichsweise höhere Steuereinnahmen, geringere Gewerbesteuerumlagen, höhere Schlüsselzuweisungen sowie – im kreisangehörigen Raum – Einsparungen bei der Kreisumlage infolge hoher umlagefreier Spitzen trotz der anderslautenden Ausgleichszielsetzung tatsächlich mehrfach begünstigt werden.

*(Wohltmann, Einheitliche Nivellierungshebesätze und adäquate Berücksichtigung der Gewerbesteuerkraft im kommunalen Finanzausgleich, der gemeindehaushalt 2000, S. 193 ff.)*

## **7. Sonderbedarfszuweisungen**

Der vorgesehene Erhalt der Sonderbedarfszuweisungen (§ 19 GFG 2012) ist konsequent und wird begrüßt, da das vorgesehene Volumen des Flächenansatzes angesichts der durch die Änderungen der anderen Parameter des GFG entstehenden Mittelverschiebungen für die erforderliche Kompensation des kreis-/städtereionsangehörigen Raums nicht ausreicht.

## **8. Investitions- und Sonderpauschalen**

Dass der Gesetzentwurf in § 16 ff. GFG 2012 im Gegensatz zu den Eckpunkten für den Entwurf eines GFG 2012 vom 19.08.2011 (dort noch unter Nr. 3.1 und 3.2) keine Ausweitung der investiven Verwendungsmöglichkeiten für die Investitions- und Sonderpauschalen vorsieht, wird nachdrücklich kritisiert. Es handelt sich bei den Mitteln der Investitions- und Sonderpauschalen um solche, auf die die Kommunen über Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG ohnehin einen Anspruch haben: Sie stellen einen Teil des kommunalen Anteils an den Gemeinschaftsteuereinnahmen des Landes dar. Die über eine rein investive Verwendung hinausgehende enge Zweckbindung der Mittel an Investitionen in bestimmten Fachbereichen stellt eine Fachklientelpolitik des Landesgesetzgebers mit kommunalen Mitteln dar: Mittel, die den Kommunen ohnehin gesetzlich zustehen, werden an bestimmte Fachbereiche gebunden.

## **9. Tilgung der Verbindlichkeiten nach dem Konjunkturpaket II**

Der im Gesetzentwurf (§ 16 Abs. 2) vorgesehene Tilgungspfad betreffend die kommunalen Verbindlichkeiten des Sondervermögens nach dem Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetz (Konjunkturpaket II) entspricht Ziff. 10 der Gemeinsamen Erklärung „Bündnis zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes“ der Landesregierung und der kommunalen Spitzenverbände vom 30.01.2009.

## **B. Zum Fragenkatalog**

Zu den den Entwurf eines GFG 2012 betreffenden Fragen, die im mit Einladungsschreiben vom 22.12.2011, Geschäftszeichen I.1/A11-V.12, übersandten Fragenkatalog, dort unter A. enthalten waren, wird im Einzelnen folgendermaßen Stellung genommen:

### **Frage 1**

*Wie bewerten Sie den vorliegenden Gesetzentwurf zum GFG 2012?*

Vgl. dazu die vorstehenden Ausführungen unter „Zusammenfassende Bewertung“ (S. 3 ff.) sowie unter A., „Systematische Bewertung des Gesetzentwurfs“ (S. 6 ff.).

### **Frage 2**

*Gewährleistet das Gesetz interkommunale Verteilungsgerechtigkeit?*

Nein. Obwohl über 60 Prozent der Bürgerinnen und Bürger Nordrhein-Westfalens im kreis-/städteregionsangehörigen Raum leben, werden diesem Raum nach dem Gesetzentwurf lediglich noch 48,31 Prozent der Gesamtschlüsselmasse zugebilligt. Dies stellt die Fortsetzung eines „Trends“ dar, nachdem der Anteil des kreis-/städteregionsangehörigen Raums an der GFG-Gesamtschlüsselmasse bereits von 52,2 Prozent (GFG 2010) auf etwa 50 Prozent (GFG 2011) zurückging. Dies bedeutet gravierende Verluste, die sich – bei Fortführung der veralteten GFG-Struktur – bereits in wenigen Jahren auf einen Milliardenbetrag kumulieren. Den Menschen im kreis-/städteregionsangehörigen Raum werden durch Nichtvornahme der GFG-Teilschlüsselmassenanpassung, die die ifo-Kommission einstimmig empfohlen hatte und die nach über 30 Jahren längst überfällig ist, allein im GFG 2012 etwa 250 Mio. € vorenthalten. Die Menschen im kreis-/städteregionsangehörigen Raum haben ein Anrecht auf diese ihnen vorenthaltenen Mittel, die einen Teil ihres Anspruches aus Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG auf Beteiligung an den Gemeinschaftsteuereinnahmen darstellen.

(vgl. im Einzelnen die vorstehenden Ausführungen unter „Zusammenfassende Bewertung“ [S. 3 ff.] sowie unter A.1 „Beschränkte Teilumsetzung der Ergebnisse der ifo-Kommission“ [S. 6 ff.]).

### **Frage 3**

*Wie beurteilen Sie die Umverteilungswirkungen des GFG 2012?*

Die Umverteilungswirkungen des im Entwurf vorliegenden Gesetzes wären erheblich: Sie benachteiligen den kreis-/städtereionsangehörigen Raum schon wegen der Nichtvornahme der Teilschlüsselmassenanpassung um 250 Mio. €.

(vgl. im Einzelnen die vorstehenden Ausführungen unter „Zusammenfassende Bewertung“ [S. 3 ff.] sowie unter A.1 „Beschränkte Teilumsetzung der Ergebnisse der ifo-Kommission“ [S. 6 ff., unter A.5. „Aufteilung der Schlüsselmasse“ [S. 13 ff.] sowie unter A.6.a)dd) „Soziallastenansatz“ [S. 18 ff.]).

### **Frage 4**

*Sehen Sie den gerechten Ausgleich und die Verteilungsgerechtigkeit zwischen ländlichen und städtischen, sowie kreisfreien und kreisangehörigen Städten gewahrt?*

Nein.

(vgl. dazu die Antworten zu den Fragen 1 bis 3)

### **Frage 5**

*Wie bewerten Sie das dem GFG zugrundeliegende Regressionsmodell des ifo-Instituts hinsichtlich einer sachgerechten Aufteilung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse an die Kommunen?*

Grund für die wesentliche Benachteiligung des kreis-/städtereionsangehörigen Raums ist wesentlich nicht das genutzte Regressionsmodell, sondern die bewusste Nichtvornahme längst überfälliger gesetzlicher Entscheidungen. Hierzu gehören insbesondere

- Nichtvornahme der erforderlichen Anpassung der Teilschlüsselmassen auf Grundlage einer Zuschussbedarfsrelation, obwohl dies der einstimmigen Empfehlung der ifo-Kommission entspräche,

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 394 ff., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 20.01.2012]).

und

- die Revision der bereits in der ifo-Kommission thematisierten – allein auf einer provisorischen Grundlage bei dessen Einführung im Jahre 1988 erfolgte – Fehlverankerung des Soziallastenansatzes in der einheitlichen Gemeindeschlüsselmasse, obwohl hierzu der wissenschaftlich begründete Vorschlag der Bildung einer neuen Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreis-schlüsselmasse vorliegt.

(vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011).

Es handelt sich daher weniger um eine mathematisch-statistische als um eine politische Problematik, die der Gesetzgeber zu lösen hat.

## **Frage 6**

*Der Nebenansatz „Soziallastenansatz“ gewinnt zunehmend Bedeutung für die Verteilung der Schlüsselmasse. Halten Sie diese Verschiebung durch den Anstieg des Soziallastenansatzes auf 15,3 der Gewichtung für gerechtfertigt?*

Die angesprochene Zunahme der Bedeutung des Soziallastenansatzes für die Verteilung der Schlüsselmasse ist die zwangsläufige Folge seiner Höhergewichtung: Problematisch ist, dass der Soziallastenansatz damit sukzessive zu einem zweiten Hauptansatz wird. Seine Verteilungswirkung, die im GFG 2010 nur über 11,1 Prozent und im GFG 2011 schon über 24,8 Prozent der Gemeindeschlüsselmasse entschied, wird im GFG 2012 auf 31,1 Prozent anwachsen, während der eigentliche Hauptansatz, dessen Verteilungswirkung im GFG 2010 noch über etwa 76,9 Prozent und im GFG 2011 immer noch über 65,4 Prozent der Gemeindeschlüsselmasse entschied, im GFG 2012 nur noch die Verteilung von 52,5 Prozent der Gemeindeschlüsselmasse bewirkt.

Gerechtfertigt wäre diese Verschiebung nur dann, wenn sie auf anwachsenden Sozialausgaben beruhte, die nicht in Korrelation zur Gemeindegröße stehen und daher separat bei der Bedarfsberechnung erfasst werden müssen. Auch wenn eine Doppelberücksichtigung von Ausgaben bei der aktuellen Nutzung des Zuschussbedarfs IIa ausgeschlossen ist,

(vgl. Anlage zu unserem Schreiben vom 14.03.2011 zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik zum Entwurf eines GFG 2011 am 18.03.2011, LT-Stellungnahme 15/341, S. 13 f., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-341.pdf> [Stand: 20.01.2012]).

muss unter diesen Voraussetzungen nach der Sinnhaftigkeit der Beibehaltung der Hauptsatzstaffel gefragt werden.

Die Höhergewichtung des Soziallastenansatzes für sich genommen kann jedoch nicht in Frage gestellt werden, da sie den gestiegenen Sozialausgaben der Kommunen entspricht.

(vgl. Anlage zu unserem Schreiben vom 14.03.2011 zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik zum Entwurf eines GFG 2011 am 18.03.2011, LT-Stellungnahme 15/341, S. 9 ff., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-341.pdf> [Stand: 20.01.2012]).

Allerdings bewirkt diese Bedeutungsverschiebung zum Soziallastenansatz hin automatisch und systembedingt – da der Ansatz in der einheitlichen Gemeindegemeinschaft zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden wirkt – automatisch eine immer weiter fortschreitende Marginalisierung des Anteils der Gemeindegemeinschaft, der an kreisangehörige Gemeinden ausgekehrt wird (2010: 44,83 Prozent [bei Soziallastenansatzgewichtung: 3,9]; 2011: 41,7 Prozent [bei Soziallastenansatzgewichtung: 9,6]; 2012: 39,5 Prozent [bei Soziallastenansatzgewichtung: 15,3]; 2013: ca. 37,9 Prozent [bei Soziallastenansatzgewichtung: 17,76]).

Diese Verschiebung ist jedoch systembedingt vorgegeben und nicht das – seitens anderer Akteure behauptete – Ergebnis rechnerischer „Tricks“. Grund ist, dass eben nicht Kreise und kreisfreie Städte – die in etwa 70 Prozent ihrer Haushaltsvolumina vergleichbar sind – in einer Teilschlüsselmasse behandelt werden, sondern kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, deren Vergleichbarkeit sich darauf beschränkt, dass beide „Gemeinden“ im Sinne der Gemeindeordnung sind – insbesondere wegen der immensen Bedeutung der Sozialleistungsträgerschaft sind sie jedoch „Äpfel und Birnen“.

Soll die dahinter liegende Problematik gelöst werden, muss der Landesgesetzgeber sich die Frage nach der GFG-Struktur stellen. Er muss über die Vornahme einer Anpassung der Teilschlüsselmassen auf Grundlage einer Zuschussbedarfsrelation entscheiden, die der einstimmigen Empfehlung der ifo-Kommission entspreche,

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 394 ff., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 20.01.2012]).

und

- die Revision der bereits in der ifo-Kommission thematisierten – allein auf einer provisorischen Grundlage bei dessen Einführung im Jahre 1988 erfolgte – Fehlverankerung des Soziallastenansatzes in der einheitlichen Gemeindeschlüsselmasse einleiten, und die Bildung einer neuen Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse prüfen.

(vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011).

## Frage 7

*Halten Sie die gewählten Indikatoren für die Bedarfsermittlung des Soziallastenansatzes für ausreichend und zielgerichtet?*

Ja. Der seit dem GFG 2008 zur Ermittlung des Soziallastenansatzes genutzte Indikator, die Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften je Einwohner auf Grundlage der von der Bundesagentur für Arbeit geführten Statistik (§ 8 Abs. 5 GFG 2011) wird auch nach den Empfehlungen des ifo-Gutachtens

(vgl. *Büttner/Holm-Hadulla/Parsche/Starbatty*, Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2008, S. 115)

als grundsätzlich tauglich eingestuft.

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 391 f., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 20.01.2012]).

Alternativ war im ifo-Gutachten als Indikator die durchschnittliche Zahl der Personen je Bedarfsgemeinschaft geprüft worden. Dabei hatte sich zwar ein statistisch positiver Zusammenhang gezeigt, der allerdings nach Aussage des ifo-Gutachtens nicht signifikant war.

(vgl. *Büttner/Holm-Hadulla/Parsche/Starbatty*, Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2008, S. 111-116)

Diese Frage ist daher auch im Rahmen der ifo-Kommission beraten worden. Auch dabei ist nochmals verdeutlicht worden, dass ein Abstellen auf die unterschiedlichen Größen der Bedarfsgemeinschaften auf Grundlage der Regression keinen zusätzlichen Erklärungsgehalt liefert. Auf Nachfrage der ifo-Kommission hatte der ifo-Gutachter zudem erklärt, dass auch ältere Menschen als Nachfrageindikator in der Regressionsrechnung als Standardvariable

enthalten seien. Somit ergebe sich keine Rechtfertigung für eine Ausdehnung des Soziallastenansatzes.

Vor diesem Hintergrund wird der gewählte Indikator für die Bedarfsermittlung des Soziallastenansatzes grundsätzlich als ausreichend erachtet. Zu berücksichtigen ist letztlich, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II nur der Indikator zur Erfassung der gesamten Soziallasten ist. Dabei kann nicht oft genug betont werden, dass die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II nur ein Indikator ist – mit dem Soziallastenansatz wird nicht das Ziel der SGB II-Kostenerstattung verfolgt. Die Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften muss folglich alle kommunalen Sozialausgaben widerspiegeln (also auch die in den Bereichen Eingliederungshilfe, Hilfe zu Pflege, Hilfe für Langzeitarbeitslose, Hilfe für Geringverdiener, Jugendhilfe etc.). Eben daher wird er zu diesem Zweck auch gewichtet. Er wird also nur in „SGB II-Bedarfsgemeinschaften“ ausgedrückt, hat aber nichts mehr unmittelbar mit diesen zu tun.

Ungeachtet dessen ergibt sich das nachgelagerte Problem des Kreisfinanzausgleichs: Da im kreisangehörigen Raum die Kreise über 80 Prozent der im Kreis anfallenden Ausgaben der sozialen Sicherung in ihren Haushalten abzubilden haben, erfolgt die Finanzierung weitgehend über die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden, die hierzu nur in Höhe des einheitlichen Kreisumlagesatzes beitragen. Der durch die Sozialausgaben des Kreises implizierte mittelbare Zuschussbedarf im gemeindlichen Haushalt kann daher durch die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften in einer Gemeinde nicht ausreichend abgebildet werden. Auch wenn der Indikator zur Bedarfsermittlung des Soziallastenansatzes daher grundsätzlich tauglich ist, müsste er in einer einheitlichen Schlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise verankert werden.

(vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011).

## **Frage 8**

*Halten Sie die Soziallasten durch das GFG 2012 vor dem Hintergrund der tatsächlichen Kosten für direkte und indirekte kommunale soziale Leistungen für übernivelliert? Wird dem Indikator „Bedarfsgemeinschaft“ ein falscher, zu hoher Bedarf zugeordnet?*

Nein. Die tatsächlich bestehenden erheblichen Unterschiede bei den Aufwendungen für SGB II-Bedarfsgemeinschaften können nicht als Anhaltspunkt dafür genommen werden, der (einheitliche) Soziallastenansatz sei in seiner Wirkung übernivellierend. Denn der Soziallastenansatz erfasst sämtliche Sozialaufwendungen der Kommunen und wird nur in der ge-

wichteten Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften ausgedrückt. Auf eine zu hohe Gewichtung des Soziallastenansatzes kann daher auch nicht aufgrund einer Berechnung der Bandbreite der über Schlüsselzuweisungen abgedeckten kommunalen Bedarfe für eine SGB II-Bedarfsgemeinschaft für die 396 Gemeinden Nordrhein-Westfalens geschlossen werden.

### **Frage 9**

*Wie beurteilen Sie die Höhe des Soziallastensatzes vor dem Hintergrund der 45 %igen Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter durch den Bund im Jahr 2012?*

Als unproblematisch: Die Gewichtung der Ansätze im GFG erfolgt – wie ausgeführt – auf der Basis der Regressionsanalyse unter Nutzung von Daten der Jahresrechnungsstatistik – also *ex post*. Die durch den ersten Schritt der zusätzlichen Grundsicherungskostenübernahme durch den Bund im Jahr 2012 gezeitigten Effekte können sich daher erst dann in einer Gewichtung des Soziallastenansatzes im GFG auswirken, wenn sie in der Jahresrechnungsstatistik abgebildet sind. Ansonsten müsste man künftig Grunddaten des GFG auf Basis von Prognosen für die Zukunft anpassen. Dies wäre kaum „treffsicher“ möglich: Auch für das Jahr 2012 steht lediglich fest, dass der Bund sich zu 45 Prozent an Kosten der Grundsicherung beteiligen wird. Wie hoch diese Beteiligung des Bundes absolut sein wird oder wie sie sich interkommunal verteilt – eine für das GFG nicht unmaßgebliche Größe –, wird jedoch frühestens im Jahr 2013 feststehen. In der Jahresrechnungsstatistik – der jüngste zuverlässig verfügbare Jahrgang ist derzeit 2009 – werden diese Effekte erst im Jahr 2015 abgebildet werden. Gleiches trifft für die weiteren Schritte der zusätzlichen Grundsicherungskostenübernahme durch den Bund zu (2013: 75 Prozent; 2014: 100 Prozent), die entsprechend später, nämlich in den Jahren 2016 und 2017 in der Jahresrechnungsstatistik zuverlässig nachgewiesen werden dürften. Der früheste Zeitpunkt für eine Grunddatenanpassung zur Nachzeichnung der zusätzlichen Grundsicherungskostenübernahme durch den Bund wären daher die Beratungen über das GFG 2015.

### **Frage 10**

*Ist durch die Aufwertung des Soziallastenansatzes der gesetzlich festgeschriebene Zusammenhang zwischen Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen (§ 5 Abs. 1 GFG 2012 - Entwurf) noch funktionsfähig gewährleistet?*

Zu berücksichtigen ist bei der Beantwortung dieser Frage, dass die Zuweisungen sich eben nicht nur an einer Steuerkraftrelation ausrichten, sondern an einer Einnahmekraft-/Bedarfsrelation. Entsprechend besagt § 5 Abs. 1 Satz 1 GFG 2012 auch:

„Die Gemeinden und die Gemeindeverbände erhalten Schlüsselzuweisungen, deren Höhe sich für die einzelne Gebietskörperschaft nach ihrer durchschnittlichen Aufgabenbelastung und nach ihrer Steuer- oder Umlagekraft bemisst.“

Dieser Zusammenhang ist durch den Vorschlag eines GFG 2012 für sich genommen gewahrt: Die Tatsache, dass immer mehr Gemeinden im GFG fiktiv „abundant“ werden, ist die Folge der Veränderungen des Verhältnisses zwischen fiktiver Steuerkraft einerseits und fiktiven Bedarfen andererseits. Die Berechnung der fiktiven (normierten) Bedarfe wird dabei durch die – rechnerisch-analytisch ermittelten – Ansatzindikatoren und deren Gewichtung geprägt. Änderungen der Gewichtung können dabei eine grundlegende, relative interkommunale Bedarfsverschiebung bewirken. Damit wird jedoch nicht der gesetzlich vorgeschriebene Zusammenhang zwischen fiktiver Einnahmekraft und fiktiven Bedarfen durchbrochen. Die konkret zugebilligten Schlüsselzuweisungen stellen unverändert das Ergebnis einer Berechnung dar, bei der Einnahmekraft mit Bedarfen unter Deckelung die Begrenzung der verteilbaren Verbundmasse in einem iterativen Prozess unter Nutzung des einheitlichen Grundbetrags ausgeglichen werden.

Die derzeit zu beobachtenden Verlagerungen stellen nicht die Berechnungszusammenhänge in Frage: Sie geben Anlass nach der Frage der GFG-Struktur. Eben diese ist dringend zu reformieren. Hierzu liegt der wissenschaftlich begründete Vorschlag der Revision der Wirkungen des Soziallastenansatzes durch Bildung einer neuen Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse vor.

(vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011).

## **Frage 11**

*Ist interkommunale Verteilungsgerechtigkeit zu erzielen, ohne systematische Änderungen der Umlagefinanzierung?*

Kommunale Verteilungsgerechtigkeit im GFG kann ohne Änderung der Umlagefinanzierung von Kreisen und Landschaftsverbänden erzielt werden, wenn die nicht sachgerechte Behandlung in 70 Prozent ihrer Haushaltsvolumina nicht vergleichbarer kreisangehöriger Gemeinden einerseits und kreisfreier Städte andererseits beendet und die GFG-Struktur

modernisiert und reformiert wird. Der Gesetzgeber muss daher über die Vornahme einer Anpassung der Teilschlüsselmassen auf Grundlage einer Zuschussbedarfsrelation entscheiden, die der einstimmigen Empfehlung der ifo-Kommission entspräche,

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 394 ff., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 20.01.2012]).

und

- die Revision der bereits in der ifo-Kommission thematisierten – allein auf einer provisorischen Grundlage bei dessen Einführung im Jahre 1988 erfolgte – Fehlverankerung des Soziallastenansatzes in der einheitlichen Gemeindeschlüsselmasse einleiten, und die Bildung einer neuen Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse prüfen.

(vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011).

## **Frage 12**

*Halten Sie die Einführung einer Teilschlüsselmasse vor dem Hintergrund von Transparenz und interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit für notwendig?*

Die Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse in Teilschlüsselmassen ist grundsätzlich sachgerecht, da es – wenn eine interkommunal gerechte Verteilung der Mittel erfolgen soll – gilt, Vergleichbares vergleichbar und Unvergleichbares verschieden zu behandeln. Da etwa zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden eine Finanzierungsgemeinschaft ohne Aufgabengleichheit besteht, wäre es nicht sachgerecht, diese beiden „Gemeindetypen“ in ein und derselben Teilschlüsselmasse zu alimentieren. Ziel eines jeden kommunalen Finanzausgleichs, der eine Teilschlüsselmassenbildung kennt, muss es sein, bestimmte „Gemeindetypen“ auf Basis grundsätzlicher Aufgabenvergleichbarkeit in einer Teilschlüsselmasse zu alimentieren. Die Problematik des nordrhein-westfälischen GFG jedoch beruht darauf, dass eben diese Aufgabenvergleichbarkeit in ein und derselben Teilschlüsselmasse behandelte Gemeindetypen in der Gemeindeschlüsselmasse nicht besteht: Es werden nämlich kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden aus einer Teilschlüsselmasse „versorgt“, obwohl deren Vergleichbarkeit sich darauf beschränkt, dass beide „Gemeinden“ im Sinne der Gemeindeordnung sind – insbesondere wegen der immensen Bedeutung der Sozialleistungsträgerschaft sind sie jedoch „Äpfel und Birnen“. Tatsächlich sind dagegen Kreise und

kreisfreie Städte in etwa 70 Prozent ihrer Haushaltsvolumina vergleichbar. Diese beiden „Gemeindetypen“ – kreisfreie Städte und Kreise – in einer neuen Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse zu behandeln, wäre daher sachgerecht.

### **Frage 13**

*Ist es sachgerecht und objektiv begründbar, als Ganztagschüler nur Schülerinnen und Schüler im gebundenen Ganztags zu erfassen? Halten Sie eine weitergehende Differenzierung für OGS, Förderschulen und Berufskollegs für notwendig?*

Die vorgeschlagene Erfassung nur des gebundenen Ganztags als Ganztags im Sinne des kommunalen Finanzausgleichs ist nicht sachgerecht. Eine weitergehende Differenzierung für die offenen Ganztagsangebote (OGS) sowie für Förderschulen und Berufskollegs im Rahmen des Schüleransatzes ist aus unserer Sicht geboten.

(vgl. hierzu die vorstehenden Erläuterungen unter A.6.a)dd))

### **Frage 14**

*Wie bewerten Sie die Veränderungen im Schüleransatz und die dabei im Zentrum stehende Privilegierung von Ganztagschulen? Halten Sie es für angemessen, dass Schulen mit einem „offenen“ Ganztagsangebot im GFG 2012 lediglich als Halbtagsbetrieb gewertet werden?*

(vgl. hierzu die Antwort zu Frage 13 und die vorstehenden Erläuterungen unter A.6.a)dd))

### **Frage 15**

*Wie bewerten Sie die Anhebung des Zentralitätsansatzes von 0,15 auf 0,65?*

(vgl. hierzu die vorstehenden Erläuterungen unter A.6.a)ee))

### **Frage 16**

*Wie schätzen Sie die Entwicklung der Gemeindefinanzen vor dem Hintergrund stetig steigender Kosten im Sozialbereich und dem Wegfall der Abmilderungshilfe ein?*

(vgl. hierzu die vorstehenden Erläuterungen unter „Zusammenfassende Bewertung“ sowie unter A.2.)

Da die Kosten der Sozialausgaben immer weiter steigen werden, bedeutet dies, dass auch die Kreisumlagezahllasten der kreisangehörigen Gemeinden zwangsläufig und dies – nach Wegfall der Abmilderungshilfe – in einer Zeit steigen werden, in der die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden stark rückläufig sein werden: Der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden an der Gemeindefinanzmasse wird auf Grund der Bedeutungsverchiebung zum Soziallastenansatz hin automatisch und systembedingt zunehmend marginalisiert werden (2010: 44,83 Prozent [bei Soziallastenansatzgewichtung: 3,9]; 2011: 41,7 Prozent [bei Soziallastenansatzgewichtung: 9,6]; 2012: 39,5 Prozent [bei Soziallastenansatzgewichtung: 15,3]; 2013: ca. 37,9 Prozent [bei Soziallastenansatzgewichtung: 17,76]).

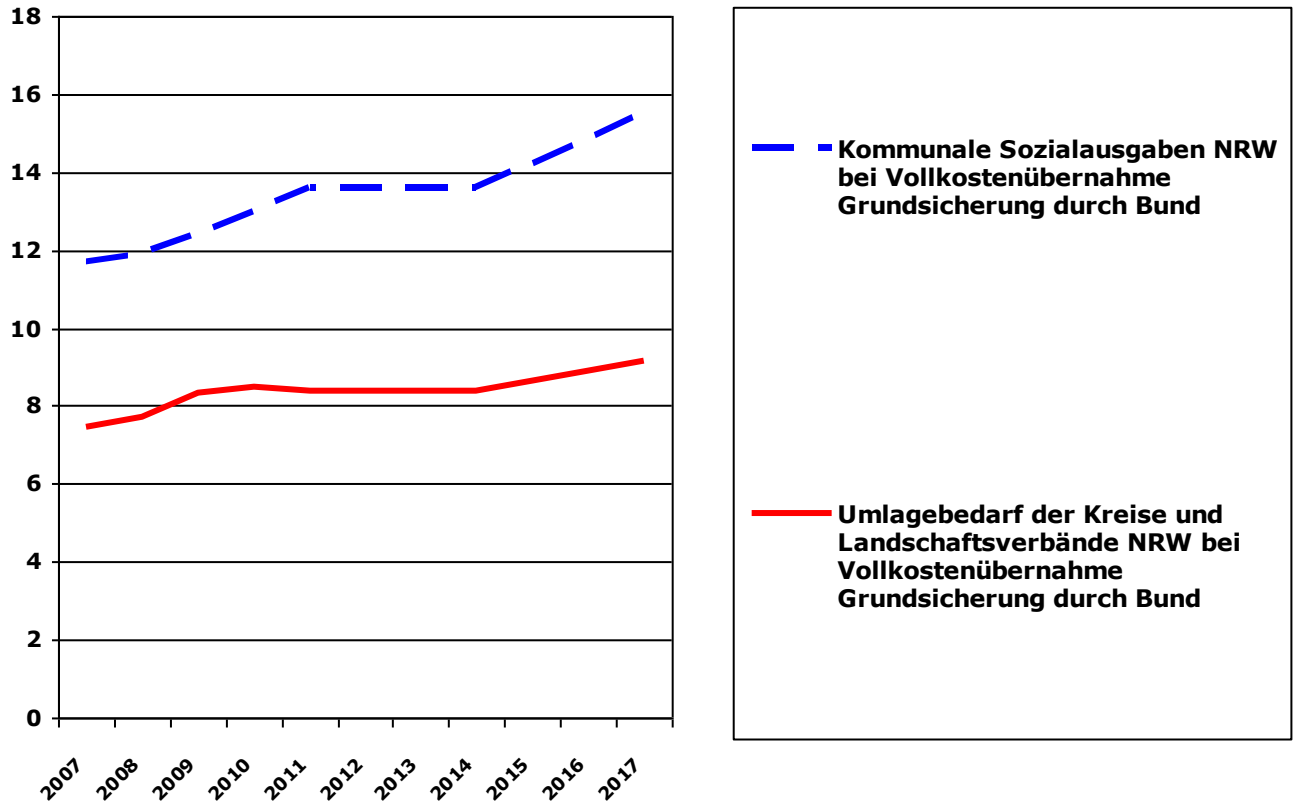
(vgl. die Graphik unter A.1. [S. 9])

Trotzdem wird – wenn nicht das GFG-System verändert wird – die Abschöpfung der gemeindlichen Finanzkraft durch die Kreise kontinuierlich zunehmen müssen: Alle drei kommunalen Spitzenverbände erwarten, dass selbst die schrittweise Entlastung bei der Grundversicherung den Kostenanstieg im Sozialbereich nur für knapp drei Jahre (2012 bis 2014) dämpfen wird. Danach wird sich die Entwicklung im Sinne einer Parallelverschiebung auf Grundlage des arithmetischen Mittels der bisherigen Wachstumsraten fortsetzen.

(vgl. Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen [Stärkungspaktgesetz], LT-Drs. 15/2859, vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik und dem Haushalts- und Finanzausschuss am 11.11.2011, LT-Stellungnahme 15/1010, S. 18 bis 22)

Entsprechend wird sich auch der Umlagebedarf der Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen tendenziell – wie in folgender Graphik dargestellt – entwickeln:

### Anstieg der Sozialausgaben und Anstieg des Umlagebedarfes der Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände in NRW 2007 bis 2017 (in Mrd. EUR)



Quellen: Kommunale Sozialausgaben NRW nach „Sozialberichte NRW online“ des MAIS NRW, Indikator 3.6, Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW 2000 – 2009 (abrufbar unter [http://www.mais.nrw.de/sozber/sozialindikatoren\\_nrw/rahmendaten/oeffentliche\\_haushalte/indikator3\\_6/index.php](http://www.mais.nrw.de/sozber/sozialindikatoren_nrw/rahmendaten/oeffentliche_haushalte/indikator3_6/index.php)). Für die Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben in NRW nach voller Jahreswirkung der Vollübernahme der Grundsicherungskosten durch den Bund wurde eine Weiterentwicklung auf Grundlage des arithmetischen Mittels der Wachstumsraten der kommunalen Sozialausgaben in NRW der Jahre 2000 bis 2009 angenommen (+ 4,56 % p.a.).

Umlageaufkommen der Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände NRW 2007 – 2011 nach Haushaltserhebung des Landkreistags Nordrhein-Westfalen 2009, 2010 und 2011. Für die Entwicklung des Umlagebedarfs nach voller Jahreswirkung der Vollübernahme der Grundsicherungskosten durch den Bund wurde eine Weiterentwicklung auf Grundlage des arithmetischen Mittels der Wachstumsraten des Umlageaufkommens der Jahre 2007 bis 2011 angenommen (+ 3 % p.a.).

Der sich damit extrem zuspitzende Konflikt im Kreisfinanzausgleich hat seine Ursache darin, dass das GFG den Kreisen die Mittel, die sie zur Sozialleistungsfinanzierung benötigen, nicht zur Verfügung stellt und diese stattdessen auf den fiskalischen Umweg über die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden verweist – was angesichts auch deren finanzieller Unterausstattung zu der untragbaren Auswirkung führt, dass in vielen Fällen die Hälfte und teilweise – einschließlich der Kreisjugendamtsumlage – bis zu 70 Prozent der gemeindlichen Finanzkraft an die Kreise abgeführt werden müssen.

Die daraus resultierende – und weiter zunehmende – Belastung der kreisangehörigen Gemeinden aus der Kreisumlage kann nur dann zurückgeführt werden, wenn die dahinter stehende Ursache angegangen wird. Daher müssen die Arbeiten an einer grundlegenden

Reform des GFG unmittelbar beginnen. Wenn das Problem der Kreisfinanzierung angegangen werden soll, ist es damit unerlässlich, dass Landtag und Landesregierung rechtzeitig für die Vorbereitungsarbeiten des GFG 2013 – also in den kommenden Wochen – die notwendigen Prüfungen dazu einleiten, wie

- die erforderliche Anpassung der Teilschlüsselmassen im GFG auf Grundlage einer Zuschussbedarfsrelation durchgeführt werden kann, die der einstimmigen Empfehlung der ifo-Kommission entspricht,

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 394 ff., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 20.01.2012]).

und wie

- die in der ifo-Kommission thematisierte – allein auf einer provisorischen Grundlage bei dessen Einführung im Jahre 1988 erfolgte – Fehlverankerung des Soziallastenansatzes in der einheitlichen Gemeindeschlüsselmasse beendet und durch Bildung einer neuen aufgabenbezogenen Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse technisch umgesetzt werden kann.

(vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011).

## **Frage 17**

*Wie beurteilen Sie das Zusammenspiel zwischen dem GFG und dem Stärkungspaktgesetz –*

*a) insbesondere bei den 34 teilnahmepflichtigen Kommunen?*

Da das GFG – auch im Ergebnis der Beratungen der ifo-Kommission – zutreffenderweise nicht als tauglicher Rahmen für Konsolidierungshilfen für Kommunen in Haushaltsnotlage angesehen wurde, beschränkt sich die Rolle des GFG insoweit auf eine indirekte: Da die Kommunen in Haushaltsnotlage in der Regel auch über hohe Sozialausgabenbedarfe verfügen, kommt ihnen die Erhöhung des Soziallastenansatzes zugute. Ein Beispiel hierfür ist die Stadt Oberhausen. Die im Stärkungspakt über Eigenkonsolidierungsleistungen zu schließende verbleibende Deckungslücke wird so „verkleinert“ und die Umsetzung des Stärkungspaktes durch diese Gemeinden grundsätzlich erleichtert.

Auch diese Aussage ist jedoch, da das GFG nach § 5 Abs. 1 GFG eine Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Grundlage einer Einnahmekraft-/Bedarfsrelation unter der Prämisse einer Deckelung der verteilbaren Mittel und der Vorgabe eines Ausgleichsgrades von 90 v. H. vorsieht, nur als Tendenzaussage zutreffend: Es sind auch Stärkungspaktgemeinden zu verzeichnen, die im GFG 2012 fiktiv „abundant“ sind und daher – im Ergebnis – auch nicht von der Erhöhung des Soziallastenansatzes profitieren. Ein Beispiel hierfür ist die Gemeinde Sprockhövel im Ennepe-Ruhr-Kreis.

*b) bei den kreisangehörigen Gemeinden unter diesen 34?*

Es gilt grundsätzlich das in der vorhergehenden Antwort Ausgeführte mit den dort erwähnten Einschränkungen: Der Soziallastenansatz führt bei den Stärkungspaktgemeinden in der Regel zu höheren Schlüsselzuweisungen und verkürzt dadurch die über Eigenkonsolidierungsverpflichtungen abzudeckenden Eigenleistungen im Stärkungspakt.

Allerdings ist zu beachten, dass über 80 Prozent der Sozialausgaben im kreis-/städtereionsangehörigen Raum durch die Kreise/Städtereion erbracht werden und auch die kreisangehörigen Stärkungspakteilnehmergemeinden daher unverändert verpflichtet bleiben, ihren Anteil daran in der Solidargemeinschaft „Kreis/Städtereion“ über die allgemeine Umlage zu tragen. Diese Gemeinden werden daher in ihren Haushalten dadurch entlastet, dass ihnen de facto mit der Konsolidierungshilfe eine Unterstützung bei der Zahlung der Kreisumlage gegeben wird. Von den sozialleistungsinduzierten Anstiegen der Kreisumlage können auch die kreisangehörigen Stärkungspaktgemeinden nur rechtlich, sondern auch wirtschaftlich nicht ausgenommen werden, da dies die Solidargemeinschaft Kreis „sprengen“ und auch die hinter dem Soziallastenansatz in der einheitlichen Gemeindegemeinschaft stehende Grundidee *ad absurdum* führen würde: Kreisangehörige Gemeinden erhalten die über den Soziallastenansatz gesteuerten Mittel – inzwischen immerhin 31,1 Prozent der Schlüsselzuweisungen nämlich im Wesentlichen zur Weiterleitung an den Aufgabenträger „Kreis/Städtereion“. Tatsächlich führen sie jedoch – und dies ist die zur zitierten Schieflage des GFG hinzukommende Wirkung des Kreisfinanzausgleichs – nicht den größten Teil dieser soziallasteninduzierten Mittel an die Solidargemeinschaft ab, sondern nur einen Anteil in Höhe des für alle Gemeinden im Kreis – Stärkungspakteilnehmer wie -nichtteilnehmergemeinden – einheitlichen Kreisumlagesatzes.

In Verbindung mit den Neutralisierungswirkungen des GFG über die Kreisschlüsselmasse – der Kreis erhält weniger Schlüsselzuweisungen, weil die Gemeinden mehr erhalten –

ist nicht zu verkennen, dass die Schieflage, die die GFG-Struktur bewirkt, für diese Gemeinden besonders deutliche Auswirkungen haben kann. Diese Auswirkungen sind jedoch über eine GFG-Strukturreform lösbar. Erforderlich ist eine Revision der Fehlverankerung des Soziallastenansatzes in der einheitlichen Gemeindegemeinschaft durch Bildung einer neuen aufgabenbezogenen Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse.

*c) bei den abundanten Kommunen?*

Das Zusammenspiel beschränkt sich darauf, dass die Erhöhung des Soziallastenansatzes einerseits und durch die Befrachtung des Verbundes durch die Mittel der ersten Tranche der Stufe 2 des Stärkungspaktes (65 Mio. € im GFG 2012) ein Absinken der Abundanzschwelle bewirken. Damit können Gemeinden fiktiv „abundant“ werden, die dies ansonsten nicht wären.

### **Frage 18**

*Halten Sie die stufenweise Anhebung des Verbundsatzes auf die früheren 28,5 % für sinnvoll?*

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hält die stufenweise Anhebung des Verbundsatzes auf das früher gültige Niveau von 28,5 Prozent für sinnvoll und dringend geboten.

(vgl. dazu unsere ausführlichen Erläuterungen unter A.3. „Verbundsatz“ [S. 11 f.] )

*a) Würde dies das strukturelle Defizit der NRW-Kommunen beheben?*

Ja.

(vgl. dazu unsere ausführlichen Erläuterungen unter A.3. „Verbundsatz“ [S. 11 f.] )

*b) Stünde dies Ihrer Meinung nach in einem angemessenen Verhältnis zum gestiegenen Steueraufkommen des Landes NRW seit 1984?*

Ja, denn nominell ist das Steueraufkommen des Landes im Zeitraum 1980/1982 bis 2006/2008 zwar „nur“ um 103,2 Prozent gestiegen: Der tatsächliche Finanzmittelzuwachs des Landes betrug in diesem Zeitraum – wegen der Verbundsatzabsenkung – aber um 126 Prozent, während der Finanzmittelzuwachs der Kommunen in Nordrhein-Westfalen in demselben Zeitraum lediglich 103,5 Prozent betrug. Zwischen Land und Kommunen hat sich daher eine Schere zuungunsten der kommunalen Ebene gebildet und selbst der erreichte kommunale Finanzmittelzuwachs – der deutlich hinter dem des Landes zurückblieb – ist lediglich der Realsteueranspannung

- Hebesatzanspannung der Grundsteuer A: +37 Prozent (1983 bis 2006)
- Hebesatzanspannung der Grundsteuer B: +47,6 Prozent (1983 bis 2006)
- Hebesatzanspannung der Gewerbesteuer: +20,7 Prozent (1983 bis 2006)

geschuldet, die erforderlich war, um den wegbrechenden Verbundeinnahmen gegenzusteuern. Ohne diese Hebesatzanspannung wäre die verfügbare kommunale Finanzmasse in dem genannten Zeitraum nur um 83,2 Prozent gewachsen und damit sogar um 42,8 Prozent hinter dem Zuwachs der Finanzmasse des Landes zurückgeblieben.

(vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011, S. 92).

Während damit die kommunale Finanzmasse im Zeitraum 1980/2006 nur um real 103,5 Prozent bzw. sogar nur um 83,2 Prozent (unter Bereinigung des Effekts der Hebesatzanspannung) gestiegen ist, haben die kommunalen Zuschussbedarfe um insgesamt 144,5 Prozent zugenommen – im Bereich Soziale Sicherung sogar um 290,1 Prozent.

(vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011, S. 93).

## **Frage 19**

*Halten Sie die Bestimmung der Steuerkraft der Kommunen durch einheitliche fiktive Hebesätze für sachgerecht oder wäre es sinnvoller, nach Gemeindegrößen gestaffelte Hebesätze einzuführen?*

(vgl. dazu unsere ausführlichen Erläuterungen unter A.6.b) „Ermittlung der Einnahmekraft“ [S. 22])

## **Frage 20**

*Ist die Entlastung des Bundes an den Soziallasten (Grundsicherung) ausreichend?*

Die schrittweise Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund wird eine aufwachsende Entlastung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen bedeuten. Diese Entlastung wird bei einer Bundesbeteiligung in Höhe von 45 Prozent der Kosten im Jahr 2012 bei den Kommunen Nordrhein-Westfalens geschätzt eine Entlastung von etwa 325 Mio. €, bei einer Beteiligung in Höhe von 75 Prozent der Kosten im Jahr 2013 eine solche von geschätzt 704 Mio. € und im Jahr 2014 bei einer Beteiligung in Höhe von 100 Prozent der Kosten eine Entlastung in Höhe von geschätzt 1071 Mio. € bedeuten. Da die jährlichen Zuschussbedarfe im Bereich der Sozialen Sicherung in den Kommunalhaushalten Nordrhein-Westfalens 11,9 Mrd. € von insgesamt 22,3 Mrd. € ausmachen, kann dieser Effekt – so begrüßenswert er ist – lediglich weitere Anstiege über drei Jahre dämpfen. Die zusätzlichen Mittel reichen nicht einmal entfernt aus, das strukturelle kumulierte kommunale Haushaltsdefizit auszugleichen – das bereits derzeit bei etwa 2,85 Mrd. € jährlich liegt.

## **Frage 21**

*Sind die geplanten Steuersenkungen des Bundes geeignet, die Finanzkraft der Kommunen zu stärken?*

Nein, im Gegenteil.

## **Frage 22**

*Wie wirken sich die geplanten Steuersenkungen des Bundes insbesondere bei den steuer-schwachen Kommunen aus, die besonders auf den Kommunalen Finanzausgleich angewiesen sind?*

Dazu lassen sich keine genauen Aussagen treffen, da der kommunale Finanzausgleich von einem komplexen Zusammenwirken verschiedener – teilweise gegenläufiger – Faktoren bestimmt wird:

So führen Steuersenkungen grundsätzlich – soweit es sich um Steuern handelt, an den die Kommunen direkt (Einkommensteuer, Umsatzsteuer) oder indirekt beteiligt sind (Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer) – zu einer Schwächung auch der kommunala-

len Einnahmeseite. Dieser Effekt wird allerdings bei denjenigen Kommunen – absolut gesehen – am stärksten sein, die besonders steuerstark und relativ nachrangig auf den Steuerverbund angewiesen sind. Nimmt die Steuerkraft dieser Kommunen ab, kann es allerdings sein, dass sie mehr oder – wenn sie bislang abundant waren – erstmals wieder Schlüsselzuweisungen erhalten. Da jedoch gleichzeitig – bei gleichbleibendem Verbundsatz – die verteilbare Verbundmasse (bei Senkungen der Einkommen-, Körperschaft- oder Umsatzsteuer) abnehme kann sich sogar die gegenläufige Entwicklung einer erstmaligen fiktiven „Abundanz“ ergeben, da die Abundanzschwelle gleichzeitig sinken kann.

Für steuerschwache Kommunen wäre dagegen der durch Steuersenkungen im Bereich der Einkommen-, Körperschaft- oder Umsatzsteuer eintretende direkte Einnahmerückgang relativ geringer und die geringere Steuerkraft wird sogar *ceteris paribus* zu höheren Verbundeinnahmen führen. Dadurch, dass die verteilbare Verbundmasse – bei gleichbleibendem Verbundsatz – kleiner würde, können allerdings auch gegenläufige Effekte eintreten. Auch weitere Effekte – wie etwa die Veränderung des Grundbetrages – wären zu berücksichtigen.

### **Frage 23**

*Wie wirkt sich eine mögliche Abschaffung der Gewerbesteuer auf die Finanzkraft der Kommunen aus?*

Eine ersatzlose Abschaffung der – grundgesetzlich gesicherten (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Hs. 2 GG) – Gewerbesteuer würde sich extrem negativ auf die kommunale Finanzkraft auswirken.