

**Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2012 (GFG 2012)**

**Stellungnahme des Landkreistages Nordrhein-Westfalen**

<u>Gliederung</u>	Seite
A. Zusammenfassende Bewertung	2 - 3
B. Im Einzelnen	3 - 18
1. Beschränkte Teilumsetzung der Ergebnisse der ifo-Kommission	3 - 6
2. Politische Wirkung sog. „Abmilderungshilfe“ und höherer Verbundmasse	6- 7
3. Verbundsatz	7 - 8
4. Aufteilung der Finanzausgleichsmasse	8
5. Aufteilung der Schlüsselmasse	9 - 11
6. Verteilung der Schlüsselmasse	11 - 17
a) Ermittlung des fiktiven Bedarfs	11 -16
aa) Hauptansatz	11 - 12
bb) Demographiefaktor	12
cc) Schüleransatz	12 - 13
dd) Sozillastenansatz	13 - 16
ee) Zentralitätsansatz	16
ff) Flächenansatz	16
b) Ermittlung der Einnahmekraft	17
7. Sonderbedarfzuweisungen	17
8. Investitions- und Sonderpauschalen	18
9. Tilgung der Verbindlichkeiten nach dem Konjunkturpaket II	18
C. Forderungen	18 - 19

## A. Zusammenfassende Bewertung

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen vermag ein auf Grundlage der vorgelegten Eckpunkte konzipiertes GFG 2012 nicht mitzutragen. Die vorgelegten Eckpunkte kündigen den Entwurf eines GFG 2012 an, 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 Teilschlüsselmas-senaufteilung schädigt den kreis-/städtereionsangehörigen Raum – schon gemessen am kleineren Volumen des GFG 2011 – um etwa 200 Mio. €. Die in der bisherigen GFG-Struktur fortgesetzte Höhergewichtung des Soziallastenansatzes, die weitere Mittel von deutlich über 100 Mio. € vom kreis-/städtereionsangehörigen Raum in den kreisfreien Raum verschiebt, verstärkt diesen Effekt erheblich – unabhängig davon, dass sie auch innerhalb des kreis-/städtereionsangehörigen Raums erhebliche Umverteilungswirkungen zeitigt. Gleiches gilt für die Veränderungen beim Schüleransatz, die zu Verlusten des kreis-/städtereionsangehörigen Raums in Höhe von 17 Mio. € führen. Dass demgegenüber auch Schritte angekündigt werden, die sich für den kreis-/städtereionsangehörigen Raum positiv auswirken, so die Einführung eines Flächenansatzes (+ 31 Mio. €) und die Anpassung des Zentralitätsansatzes (+ 23 Mio. €) sowie der Erhalt der Sonderzuweisungen (Gaststreitkräf-te, Kurorte, Abwasser), ist zwar im Grundsatz zu begrüßen, führt jedoch zu keiner abwei-chenden Beurteilung der Gesamtwirkung eines GFG 2012 nach den vorliegenden Eckpunk-ten. Die Eckpunkte beinhalten lediglich oberflächliche Anpassungen des GFG, deren Folgen für den kreis-/städtereionsangehörigen Raum strukturell deutlich negativ wären, auch wenn wahrscheinlich ist, dass sie wegen der steigenden Gemeinschaftsteuereinnahmen und des dadurch zunehmenden Volumens des kommunalen Finanzausgleichs einerseits und der durch die Landesregierung einmalig vorgeschlagenen „Abmilderungshilfe“ andererseits nicht offensichtlich und ggf. sogar vollständig überdeckt sein werden. Bei künftigen Grunddaten-anpassungen dürfte indessen der Soziallastenansatz aller Voraussicht nach weiter steigen. Die auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2009 – nach den Ausführungen der Eckpunkte – theoretisch schon jetzt denkbare Gewichtung von 17,76 dürfte dabei nur eine Zwischengrö-ße darstellen. Die angekündigte, einmalige „Abmilderungshilfe“ in Höhe von 70 Mio. € dagegen wird schon im GFG 2013 nicht mehr zur Verfügung stehen.

Die Eckpunkte der Landesregierung werden damit – besonders spürbar im Fall nachlassen-der Wirtschaftskonjunktur – den Anteil des kreis-/städtereionsangehörigen Raums an den Gemeinschaftsteuereinnahmen des Landes merklich zurückdrängen. Da der kreis-/städtereionsangehörige Raum bereits mit dem GFG 2011 etwa 135 Mio. € an Gemein-de-schlüsselmasse verloren hat, bedeutet dies, dass der Anteil des kreis-

/städtereionsangehörigen Raums an der GFG-Gesamtschlüsselmasse<sup>1</sup> von 52,2 Prozent (GFG 2010), über 50 Prozent (GFG 2011) auf etwa 48,5 Prozent (GFG 2012) zurückgehen wird. Ist das Volumen des GFG 2012 – wie erwartet – deutlich größer, bedeutet dies gravierende Verluste, die sich bereits in wenigen Jahren auf einen Milliarden-Betrag kumulieren. Die zunehmende Schieflage dieser Auswirkungen wird besonders deutlich, wenn man berücksichtigt, dass über 60 Prozent der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens im kreis-/städtereionsangehörigen 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 unabweisbar 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. Nun zeigt sich jedoch, dass die Landesregierung augenscheinlich nicht plant, diese Zusicherung einzuhalten, sondern beabsichtigt, eine veraltete GFG-Struktur fortzuschreiben, die eine einseitige Wirkung zeitigt.

## **B. Im Einzelnen**

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

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hat die Notwendigkeit zeitnaher Grunddatenanpassungen 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

---

<sup>1</sup> Anteil der kumulierten Schlüsselzuweisungen an kreisangehörigen Gemeinden und Kreise/Städtereion zzgl. Anteil an Landschaftsverbandsschlüsselmasse in Höhe des Umlagegrundlagenanteils der Kreise an GFG-Gesamtschlüsselmasse (2010: 46,02 %-Anteil LVR-Schlüsselmasse und 67 % LWL-Schlüsselmasse; 2011: 45,2 %-Anteil LVR-Schlüsselmasse und 66,05 %-Anteil LWL-Schlüsselmasse; für 2011 führt dies zu einem absoluten Anteil, der 57 % der gesamten Landschaftsverbandsschlüsselmasse ausmacht. Auf die kreisfreien Städte hingegen entfielen 43 % der gesamten Landschaftsverbandsschlüsselmasse; für 2012 wurde dieser Wert projiziert).

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 haben 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. unser Schreiben vom 11.01.2011, S. 2).

Die nunmehr vorgelegten Eckpunkte der Landesregierung für ein GFG 2012 führen jedoch lediglich die im Wesentlichen aus dem Jahre 1980 stammende Struktur des GFG fort. Die anderslautenden Ausführungen der Eckpunkte, 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,]“

(Eckpunkte der Landesregierung für das GFG 2012, S. 1)

suggestieren 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 (*ifo-Kommission*, Abschlussbericht vom 25.06.2011, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 394 ff.).
- 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 Gemeindegemeinschaftsschlüsselmasse zu revidieren, obwohl hierzu der wissenschaftlich begründete Vorschlag der Bildung einer neuen Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse vorliegt (vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011).

Beide wesentlichen Punkte werden in den vorliegenden Eckpunkten nicht einmal erwähnt, obwohl sie eingehend zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden seit

März 2011 zu den Eckpunkten eines möglichen GFG 2012 erörtert wurden: Insbesondere hinsichtlich der Teilschlüsselmassenanpassung hatte die Landesregierung in diesen Gesprächen zu Beginn noch eine klare Notwendigkeit gesehen und entsprechende Berechnungen vorgelegt. Hinsichtlich der notwendigen Neuverortung des Sozillastenansatzes 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 dazu bewogen haben mögen, diese Punkte in den vorliegenden Eckpunkten 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-/städtereigensangehörigen Raum deutlich positive Folgen zeitigen würde. So haben die im laufenden Jahr 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/Städtereigensregion 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-/städtereigensangehöriger Gemeinden an der Gemeindeschlüsselmasse lag jedoch schon im GFG 2011 nur noch bei etwa 40 Prozent und wird bei der nunmehr angekündigten Steigerung des Gewichts des Sozillastenansatzes auf 15,3 deutlich unter 40 Prozent gehen. Deren Verluste ließen sich über die Senkung der Kreis-/Städtereigensumlagen vollumfänglich kompensieren, die wegen der deutlich steigenden Schlüsselmasse der Kreise/Städtereigensregion ermöglicht würde. Hinzu kämen die Gewinne der Landschaftsverbände an Schlüsselmasse, die dem kreis-/städtereigensangehörigen 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 – schon gemessen am Volumen des GFG 2011 - zu einem Zugewinn für den kreis-/städtereigensangehörigen Raum in Höhe von etwa 200 Mio. € führen und wäre ggf. auch rechtlich durchsetzbar (dazu nachstehend unter B.5. [S. 9 ff.]).

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

	Alte Schlüsselmassenaufteilung (GFG 2011)		Schlüsselmassenaufteilung gem. ifo-Kommission (gemessen am GFG 2011)	
Gemeinden	78,5 %	5.275 Mio. €	71,56 %	4.810 Mio. €
- davon kreisfreie Städte		3.076 Mio. € (58,3 %)		ca. 2.804 Mio. € (58,3 %)
- davon kreisangehörige Gemeinden		2.199 Mio. € (41,7 %)		ca. 2.001 Mio. € (41,7 %)
Kreise/Städteregion	11,7 %	787 Mio. €	17,11 %	1.150 Mio. €
Landschaftsverbände	9,8 %	660 Mio. €	11,33 %	762 Mio. €
- davon Wirkung zugunsten kreisfreier Städte <sup>2</sup>		284 Mio. € (43 %)		328 Mio. € (43 %)
- davon zugunsten kreisangehörigen Raums <sup>3</sup>		376 Mio. € (57 %)		434 Mio. € (57 %)
<b>Ergebnis für kreisangehörigen Raum<sup>4</sup></b>		<b>3.362 Mio. €</b>		<b>3.585 Mio. €</b>

Auch der zweitgenannte Punkt hätte innerhalb des kreis-/städteregionsangehörigen 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 B. 6. a) dd) ).

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

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

Zwar soll nach den vorgelegten Eckpunkten, 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 insgesamt 70 Mio. € an Gemeinden – kreisfreie wie kreisangehörige – ausgereicht werden, die Verluste bei den Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum

<sup>2</sup> Landesweit durchschnittliche Auswirkung auf kreisfreie Städte bei 1:1-Absenkung der Landschaftsumlage bei 43%-Anteil kreisfreier Städte an gesamter Landschaftsverbandsschlüsselmasse (vgl. Fn. 1).

<sup>3</sup> Landesweit durchschnittliche Auswirkung auf kreisangehörigen Raum bei 1:1-Absenkung der Landschaftsumlage bei 57%-Anteil der Kreise an gesamter Landschaftsverbandsschlüsselmasse (vgl. Fn. 1).

GFG 2011 hinzunehmen haben. Dabei gehen die Eckpunkte sogar davon aus, dass damit bis zu 90 Prozent des eintretenden Rückgangs der Schlüsselzuweisungen ausgeglichen werden könnten (Eckpunkte, Ziff. 2.3 [S. 7 f.]). Da der – erst am 30.09.2011 ablaufende – Steuer-verbund für das GFG 2012 zu einer um etwa 300 Mio. € größeren verteilbaren Finanzausgleichsmasse führen dürfte, werden die Schlüsselzuweisungsverluste der einzelnen Kommunen damit voraussichtlich weitgehend ausgeglichen.

Mit der an sich begrüßenswerten „Abmilderungshilfe“ soll offenkundig seitens der Landesregierung versucht werden, 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 könnten, deutlich zu vereinfachen.

### **3. Verbundsatz**

Die in den Eckpunkten selbst nicht erwähnte, jedoch aus den darin enthaltenen Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen einzelner Maßnahmen ableitbare Absicht der 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 mit 50,7 Prozent der bundesweit höchste ist und insbesondere in Folge des Anstiegs der Sozialleistungen in den letzten Jahren, sowie seit dem 01.01.2008 in Folge der Kommunalisierung der Umwelt- und der Versorgungsverwaltung, stark zugenommen hat. So sind die kommunalen Zuschussbedarfe von 1980 bis 2006 um 144,5 Prozent gestiegen, während die Schlüsselmasse im Verbund nur um 62 Prozent stieg. Während dieser Zeit sank der Verbundsatz von 28,5 Prozent (§ 2 Abs. 1 Satz 1 FAG 1980) über 25,5 Prozent (§ 2 Abs. 1 GFG 1985) auf 23 Prozent (§ 2 Abs. 1 GFG 1986), wo er seither verharrt. 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 2011).

---

4 Jeweils kumuliert: Schlüsselzuweisungen kreisangehörige Gemeinden zzgl. Schlüsselzuweisungen Kreise zzgl. 57%-Anteil Landschaftsverbandsschlüsselmasse (vgl. Fn. 1).

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. 2,15 Mrd. € zzgl. der 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.).

was – gemessen am GFG 2011 – einem Volumen von etwa 6,2 Verbundsatzpunkten (ohne Zinsen für Liquiditätskredite) bzw. von etwa 7,3 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.

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

Die nach Ziff. 2.1 der Eckpunkte vorgesehene Aufteilung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2012 in einen Anteil allgemeiner Deckungsmittel (finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen) im Umfang von etwa 85 Prozent und einen Anteil zweckgebundener pauschaler Zuweisungsmittel (finanzkraftunabhängige Investitionspauschalen und Sonderbedarfszuweisungen) im Umfang von etwa 15 Prozent wird von uns unterstützt. Da damit letztlich über 17 Zwanzigstel der Mittel konsumtiv und fast 3 Zwanzigstel investiv bereitgestellt werden (im Bereich der Sonderpauschalen 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 (unter A. und B.1.), ist die in den Eckpunkte nicht erwähnte, jedoch aus den darin enthaltenen Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen einzelner Maßnahmen ableitbare Absicht, keine Anpassung der prozentualen Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse in die Teilschlüsselmassen für Kreise/die Städteregion, Gemeinden und Landschaftsverbände vorzunehmen, nicht mehr haltbar, da die Aufteilung seit Bestehen des derzeitigen Gemeindefinanzierungssystems – und damit seit 1980 – keinen grundlegenden Änderungen unterzogen worden ist (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 21 und 23):

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.

(ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 24 – Empfehlung 16).

Nach den oben (unter B.1.) erwähnten, im laufenden Jahr vorgelegten Berechnungen der Landesregierung zur Teilschlüsselmassen aufteilung 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 200 Mio. € führen würde (vgl. die Erläuterung unter B.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 im laufenden Jahr 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 Teilschlüsselmassenaufteilung 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 den Ausführungen der Eckpunkte der Landesregierung (Ziff. 2.1.2.1.1) 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 den vorliegenden Eckpunkten (Ziff. 2.1.2.3) 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 Halbtags 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.

#### *dd) Sozillastenansatz*

Zu der seitens der Landesregierung in den vorliegenden Eckpunkten angekündigten Anpassung der Gewichtung des Sozillastenansatzes (Ziff. 2.1.2.4) 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 Eckpunkten zu einer Gewichtung des Sozillastenansatzes von 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 (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 385, 391 ff.) 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 Sozillastenansatzes 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 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. Derzeit schlägt die Landesregierung 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 Sozillastenansatzes 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. unser Schreiben vom 11.01.2011, S. 8). Der Vollzug dieser GFG-Strukturreform ist dringend erforderlich, um einerseits die mit der bislang nicht aufgabengerechten Zuordnung der Sozillastenbedarfe 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 Sozillastenansatzes 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 Gemeindeschlüsselmasse 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 sei, das die Verteilungsprobleme des bestehenden Systems vermeide und diesem eindeutig vorzuziehen sei.

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

Allerdings habe der Gesetzgeber der dem GFG 2008 nachfolgenden Gemeindefinanzierungsgesetze im Blick zu behalten, ob sich die aufgezeigten Verteilungsprobleme künftig etwa durch ansteigende Gewichtungsfaktoren weiter verschärften. Gegebenenfalls habe 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 könnten.

(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 den Eckpunkten der Landesregierung – 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 Gemeindeschlüsselmasse 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 Gemeindeschlüsselmasse 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 Gemeindeschlüsselmassenverteilung um den Faktor 2,23. Projiziert man diese Korrelation auf ein GFG 2012 mit einer Soziallastenansatzgewichtung von 15,3 würde der Einfluss des Soziallastenansatzes auf die Gewichtung gegenüber dem GFG 2010 in etwa um den Faktor 3,46 steigen. Damit würden in einem GFG 2012 etwa 38,4 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 Bedarfs-

punkten). Projiziert man diese Entwicklung linear auf ein GFG 2012, in dem sich die Summe der Hauptansatzpunkte nicht wesentlich veränderte und lediglich die aus der Höhergewichtung des Soziallastenansatzes resultierende Mehrung der Soziallastenbedarfspunkte einträte, sänke die Verteilungswirkung des Hauptansatzes auf 53,9 Prozent. Dieser „Hauptansatz“ stünde einem Soziallasten-„Nebensatz“ gegenüber, über den – wie ausgeführt – 38,4 Prozent der Gemeindeschlüsselmasse verteilt würden.

Mithin ist ein Handeln des Gesetzgebers geboten, zumal zu 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

(*ifo-Kommission*, Abschlussbericht vom 25.06.2011, S. 38 ff.)

und wird unterstützt.

#### *ff) Flächenansatz*

Die in den Eckpunkten angekündigte Einführung eines Flächenansatzes in einem GFG 2012 (Ziff. 2.1.2.6) 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**

Die Aussage der Eckpunkte, wonach eine Einführung differenzierter fiktiver Hebesätze bei der Steuerkraftermittlung der Gemeinden zwangsläufig willkürliche Annahmen bedeute und daher verfassungsrechtlich angreifbar wäre, wird ausdrücklich nicht geteilt (Ziff. 2.1.3.1): Der VerfGH NRW hat in einer jüngeren, als der seitens der Landesregierung in den Eckpunkten zitierten Entscheidung eine Differenzierung der zur Steuerkraftermittlung genutzten fiktiven Realsteuerhebesätze bei Vorliegen sachlicher Gründe für vertretbar gehalten und lediglich die im entschiedenen Fall vorgenommene Differenzierung mit nur einer einzigen Sprungstelle verworfen.

(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 in den Eckpunkten vorgesehene Erhalt der Sonderbedarfszuweisungen (Ziff. 2.2) 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-/städtereigentlichen Raums nicht ausreicht.

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

Zu den in den Eckpunkten vorgesehenen Maßgaben für die Investitions- und Sonderpauschalen (Ziff. 3.1 und 3.2) wird gemeinsam mit den anderen beiden kommunalen Spitzenverbänden begrüßt, dass die Verwendungsmöglichkeiten zur Erweiterung der Handlungsspielräume der Kommunen ausgeweitet werden. Wir halten die vorgesehene Zulassung der Verwendung der Mittel zumindest der Sonderpauschalen auch für weitere investive Zwecke für einen richtigen Schritt.

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

Der in den Eckpunkten der Landesregierung (Ziff. 3.3) 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.

## **C. Forderungen**

Wir weisen dringend auf die Berücksichtigung unserer Forderungen im Rahmen des weiteren Verfahrens hin, da ein GFG 2012, das derart einseitig konzipiert wäre, wie es die vorliegenden Eckpunkte sind, durch den kreis-/städteregeionsangehörigen 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 entgegenliefe.

Daher fordern wir, in dem zu entwerfenden GFG 2012

1. einen Zeitplan zur mittelfristigen Anhebung des Verbundsatzes auf das vor 1985 bestehende Niveau von 28,5 Prozent vorzugeben,
2. eine Anpassung der Teilschlüsselmassen gemäß Empfehlung 16 der ifo-Kommission vorzunehmen,
3. die Eckpunkte der Umsetzung einer spätestens zum GFG 2013 erforderlichen Revision der bisherigen Fehlverankerung des Soziallastenansatzes in der einheitlichen Gemeindecchlüsselmassen durch Neubildung einer neuen Teilschlüsselmassen für übergemeindliche

Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse zu formulieren.

Darüber hinaus fordern wir begleitend zum Entwurf des GFG 2012

4. eine Überprüfung der finanzwissenschaftlichen Vermutung, auf der die Hauptansatzstaffel beruht.
5. die Einleitung einer Überprüfung des negativen kumulativen Effekts der einheitlichen Nivellierung der gemeindlichen Steuerkraft auf Grund einheitlicher fiktiver Hebesätze.
6. die Offenlegung und gründliche Überprüfung der Berechnungen zur Gewichtung des Flächenansatzes.
7. eine besondere Berücksichtigung der Förderschulen und der Berufskollegs im Rahmen des Schüleransatzes vorzusehen sowie die Wertung des offenen Ganztags an die des geschlossenen Ganztags anzupassen.