

Der Hauptgeschäftsführer



Landkreistag NRW, Kavalleriestraße 8, 40213 Düsseldorf

Herrn Präsident
Eckhard Uhlenberg MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.100/.101
Telefax: 0211.300491.5311
E-Mail: martin.klein@lkt-nrw.de

Datum: 14.03.2011
Aktenz.: 20.30.00 vK/MD

- vorab per E-Mail:
Anhoerung@landtag.nrw.de
Betreff: „GFG 2011 - Anhörung - A11 - 18.03.2011“ -

Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 18.03.2011 zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2011 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2011)“, LT-Drs. 15/1002 und 15/1354

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

für die mit Anschreiben vom 02.03.2011, Gz. I.1-A11, übermittelte Einladung zur Anhörung vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags zum o.a. Gesetzentwurf danken wir Ihnen und übermitteln Ihnen anliegend die erbetene schriftliche Vorab-Stellungnahme auf der Grundlage des dem Einladungsschreiben beigefügten Fragenkatalogs.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Stellungnahme bei den weiteren Beratungen im Landtag und stehen für vertiefende Gespräche gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Martin Klein

Anlage

Stellungnahme des Landkreistages NRW zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 18.03.2011 zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2011 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2011)“, LT-Drs. 15/1002 und 15/1354

A Allgemeines

1.a. Wie beurteilen Sie den vorgelegten Gesetzentwurf im Hinblick auf die Ergebnisse der ifo-Kommission?

Der vorgelegte Gesetzentwurf stellt noch keine Umsetzung der Ergebnisse der ifo-Kommission dar, wie sie sich im Abschlussbericht vom 25.06.2010 finden. Insbesondere die im ifo-Abschlussbericht thematisierte und dringliche

- Neuvornahme der prozentualen Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse in die Teilschlüsselmassen für Kreise, Gemeinden und Landschaftsverbände, die auch im Grundsatz nicht mehr haltbar ist, da sie seit Bestehen des derzeitigen GFG-Systems und damit im Wesentlichen seit 1980 – keinen grundlegenden Änderungen unterzogen worden ist (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 21 und 23), und die daher auch im Rahmen der regelmäßigen Grunddaten Anpassung zu überprüfen und auf der Grundlage der Daten der Jahresabschlussstatistik nach der Relation der Zuschussbedarfe von Kreisen, Gemeinden und Landschaftsverbänden durchzuführen wäre (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 24 – Empfehlung 16)
- Zusammenfassung der zweckgebundenen pauschalen Zuweisungsmittel (fiktive finanzkraftunabhängige Investitionspauschalen und Sonderbedarfszuweisungen) zu einer einheitlichen Pauschale mit investiver Zweckbindung (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 68 – Empfehlung 38)
- Neubildung einer Schlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben der kreisfreien Städte und Kreise sowie einer Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben (für gemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und kreisangehöriger Gemeinden) anstelle der bisherigen Schlüsselmassen für Kreise und für Gemeinden, 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 (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 163 ff.)

sieht der Gesetzentwurf nicht vor.

Auch wenn eine Umsetzung der Ergebnisse der Beratungen der ifo-Kommission, die dem Landtag seit Sommer 2010 vorliegen, bereits im GFG 2011 wünschenswert wäre, wird jedoch auch von uns gesehen, dass die notwendigen Reformschritte grundlegend wären, so dass eine unmittelbare Umsetzung insbesondere angesichts der äußerst späten Vorlage des Entwurfs eines GFG 2011 und der Änderungen, die schon die im Gesetzentwurf vorgesehene Grunddatenanpassung bedeutet, auf praktische Probleme gestoßen wäre. Vor diesem Hintergrund erscheint es aus unserer Sicht nachvollziehbar, dass eine unmittelbare Umsetzung der Ergebnisse der ifo-Kommission, wie sie sich aus dem Abschlussbericht vom 25.06.2010 ergeben, noch nicht im GFG 2011 erfolgen soll.

Dies bestätigt aus unserer Sicht jedoch, warum es dringend geboten ist, bereits zum jetzigen Zeitpunkt – parallel zum Gesetzgebungsverfahren für ein GFG 2011 – in unmittelbaren Gesprächen zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden mit den Vorbereitungen für eine umfassende Reform des Gemeindefinanzierungssystems unter Berücksichtigung der Empfehlung der ifo-Kommission zu beginnen, damit die notwendige Reform zum GFG 2012 zum Tragen kommen kann. Nach unserer Auffassung wäre die – ungeachtet der vorgeschlagenen Grunddatenanpassung – unveränderte Fortführung der bisherigen Struktur in einem GFG 2012 mit den dokumentierten Ergebnissen der ifo-Kommission und damit mit den Anforderungen des Verfassungsgerichtshofs (VerfGH) NRW an eine den Grundsätzen interkommunaler Verteilungsgerechtigkeit entsprechende Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs nicht mehr vereinbar.

1 b. In Ziffer 137 des Urteils Verfassungsgerichtshof NRW, VerfGH 16/96, VerfGH 7/97 wird ausgeführt: „Dieser subsidiäre Finanzausgleich (gemeint ist der kommunale Finanzausgleich) soll die Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände so weit aufstocken, dass die finanzielle Möglichkeit zu eigenverantwortlicher, freiwilliger Selbstverwaltungstätigkeit gegeben ist.“

Sind Sie der Auffassung, dass mit dem vorgelegten Entwurf des GFG 2011 allen Kommunen in NRW die finanziellen Möglichkeiten zu eigenverantwortlicher und freiwilliger Selbstverwaltungstätigkeit gegeben werden?

Insbesondere die Wiedereinbringung eines 4/7-Anteils am Grunderwerbsteueraufkommen des Landes in den Steuerverbund, die bereits mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2010 und dem Nachtrag zum GFG 2010 vom 16.12.2010 für das GFG 2010 erfolgt ist und nunmehr – wie mit dem „Aktionsplan Kommunalfinanzen“ der Landesregierung angekündigt – im GFG 2011 fortgeführt werden soll, trägt einem wichtigen kommunalen Anliegen Rechnung, das

wir im Rahmen der Anhörungen zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen seit 2006 immer wieder angemahnt hatten. Nordrhein-Westfalen steht damit wieder in der Reihe der anderen Flächenländer, die die obligatorischen Verbundgrundlagen nach Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG durchgehend im Wege des fakultativen Verbundes nach Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG ergänzen. Die Kreise in Nordrhein-Westfalen begrüßen diesen Schritt ebenso, wie die – den Zusagen der Landesregierung aus dem „Aktionsplan Kommunalfinzen“ entsprechende – Fortführung der Abschaffung des in den Gemeindefinanzierungsgesetzen seit 1999 durchgehend vorgesehenen Befrachtungsbetrags zugunsten der Konsolidierung des Landeshaushalts in Höhe von jährlich 166,2 Mio. EUR. Die durch diese beiden Schritte bewirkte Aufstockung der verteilbaren Verbundmasse um etwa 300 Mio. EUR ist umso wichtiger, als allein die Verteilung der Mittel im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems auch bei einer Aktualisierung der genutzten Grunddaten nicht zu einer ausreichenden Alimentierung der kommunalen Bedarfe führen kann.

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

Die Anpassung von Verteilungsparametern jedenfalls kann die durch den seit vielen Jahren insgesamt nicht ausreichenden Umfang der verteilbaren Verbundmasse entstehende strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen nicht lösen, wie sich auch am Absinken des Grundbetrages zeigt, der nach den Modellrechnungen auf Grundlage des Nachtrages zum GFG 2010 vom 29.09.2010 noch 804,84 EUR betragen hatte, und nach der ersten Modellrechnung auf Grundlage des vorliegenden Entwurfes eines GFG 2011 vom 23.12.2010 nur noch 657,22 EUR beträgt: Das gegebene, insgesamt unzureichende Volumen der verteilba-

ren Finanzausgleichsmasse muss bei den Schlüsselzuweisungen auf die erhöhten fiktiven Bedarfe heruntergebrochen werden und bewirkt eine geringere Bewertung des einzelnen Bedarfspunkts. Ergebnis ist, dass jeder Bedarfspunkt – der schon bisher nicht ausreichend alimentiert wurde – nach dem vorliegenden Entwurf, der immer größere Bedarfe in ein unverändertes und seit langem zu enges Korsett presst, nochmals um etwa 18,34 Prozent geringer befriedigt wird. Wird die Finanzausgleichsmasse daher nicht insgesamt erhöht, wird die strukturelle kommunale Unterfinanzierung weiter zunehmen.

Vor diesem Hintergrund und auch angesichts der bestehenden kommunalen Verschuldung in Nordrhein-Westfalen ist offenkundig, dass der Entwurf eines GfG 2011 den Kommunen in NRW nicht das hinreichende Finanzvolumen zu eigenverantwortlicher und freiwilliger Selbstverwaltungstätigkeit zu gewährleisten vermag.

1 c. In 16 Kommunen des Landes wird in einem Modellversuch die sog. „Gemeinschaftsschule“ eingeführt.

i. Kann dem Gesetzentwurf des GfG 2011 entnommen werden, welche Wertigkeit die Schülerinnen und Schüler dieser Schulen für den Schüleransatz haben?

Maßgeblich für die Beantwortung dieser Frage ist § 8 Abs. 4 GfG 2011. Nach dieser Vorschrift und der dazugehörigen Anlage (Schüleransatzstaffel – Anlage 3 zum GfG 2011) wird lediglich eine Aufteilung in nicht-integrativ beschulte Schüler in Ganztagsform, integrativ beschulte Schüler in Ganztagsform und integrativ beschulte Schüler in Halbtagsform vorgenommen, die sodann auf Grundlage der Schüleransatzstaffel nach den dort vorgesehenen Schulformen gewichtet wird. Diese Ansatzstaffel kennt Grundschulen, Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien, Gesamtschulen, Berufskollegs und Förderschulen.

Folglich kann dem Gesetzentwurf des GfG 2011 keine Wertigkeit von Schülerinnen und Schülern der sog. „Gemeinschaftsschule“ für den Schüleransatz entnommen werden.

ii. Wie hoch sind die tatsächlichen Nettokosten pro Schüler/pro Jahr in den einzelnen Gemeinden und Kreisen?

Eine Aussage zu den tatsächlichen Nettokosten pro Schüler und Jahr in den einzelnen Gemeinden und Kreisen kann unsererseits nicht getroffen werden.

- 1 d. Eine generationengerechte Finanzpolitik muss vorausschauend konzipiert werden. Die Bevölkerung wird in den kommenden Jahrzehnten erheblich zurückgehen. Selbst bei ausgeglichenen Haushalten ist daher mit steigender Pro-Kopf-Verschuldung und steigenden Zinsausgaben je Einwohner zu rechnen. Hinzu kommen erwartungsgemäß bzw. demographiebedingt überdurchschnittlich steigende Ausgaben. Auf der Einnahmenseite wird aufgrund der sinkenden Zahl an Erwerbstätigen nur mit verhaltenem Wachstum der Steuereinnahmen zu rechnen sein. Diese nur begrenzt gestaltbaren Entwicklungen verstärken die „Versteinerung“ der öffentlichen Haushalte. Welche Herausforderungen ergeben sich daher für den Landeshaushalt angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung?**

Diese Frage betrifft aus unserer Sicht nicht den Entwurf eines GFG 2011, sondern – wie in der Frage angegeben – den Landeshaushalt, der nicht Gegenstand der Anhörung ist.

- 1 e. Die in Frage d. eingangs dargestellten Entwicklungen zeigen, dass die finanzpolitischen Handlungsspielräume zunehmend eingeschränkt werden. Welche finanzpolitischen Handlungserfordernisse sind daher aus der demographischen Entwicklung abzuleiten?**

Aus unserer Sicht darf die Einschränkung der finanzpolitischen Handlungsspielräume, die üblicherweise durch sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben gekennzeichnet sein werden, jedenfalls nicht dazu führen, dass die finanzpolitischen Handlungsspielräume der Kommunen noch weiter eingeschränkt werden, als dies derzeit bereits der Fall ist. Hierzu ist zu beachten, dass schon jetzt etwa 50 Prozent der kommunalen Zuschussbedarfe in Nordrhein-Westfalen allein auf durch Bund und Land festgelegte Sozialleistungen – und damit pflichtige Leistungen – entfallen, in den Haushalten der Kreise und kreisfreien Städte im Landesdurchschnitt sogar etwa 70 Prozent. Auch vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie wären Einschnitte im kommunalen Finanzausgleich mit den Regelungen der Art. 78 und 79 der Landesverfassung nicht vereinbar. Im Zweifel bliebe dem Land daher nur, die Kommunen von Aufgaben zu entlasten und ggf. – im Zusammenwirken mit dem Bund und den anderen Ländern – wenn die Kommunen in Nordrhein-Westfalen für die Aufgabendurchführung weiter verantwortlich sein sollen – die Voraussetzungen einer Ausgabenreduktion durch Standardabbau zu schaffen. Ergebnis kann es in keinem Falle sein, die sich möglicherweise verengenden finanzpolitischen Handlungsspielräume des Landes als Rechtfertigung dafür einzusetzen, den Kommunen für die letztlich im Auftrag von Bund und Land wahrgenommenen Aufgaben noch geringere Mittel zur Verfügung zu stellen als bisher.

1 f. Wie bewerten Sie die Notwendigkeit einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung auch zur Begrenzung der Zinsbelastungen?

Wie auch das Gutachten der Professoren Junkernheinrich und Lenk zu Konsolidierungshilfen zeigt, das am 08.03.2011 vorgestellt worden ist, sind insbesondere die Zinsbelastungen der kommunalen Haushalte ein erhebliches Risiko für die Fähigkeit der Kommunen zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung – und zwar auch der Aufgaben, die letztlich durch Bund und Land determiniert werden, wie etwa im gesamten Sozialbereich. Die Zinsrisiken, die aus jeder Anpassung der derzeit noch historisch niedrigen Zinssätze an den Durchschnittszinssatz der letzten 20 Jahre resultierten, würden letztlich auf den Landeshaushalt durchschlagen, da das Land als Garant für die kommunale Leistungsfähigkeit wird eintreten müssen. Schon daher ist es aus unserer Sicht dringend geboten, die beschriebenen Zinsrisiken durch eine entschlossene und rasch zu beginnende Haushaltskonsolidierung im Rahmen eines Gesamtkonzeptes auf der Basis des Gutachtens zu beginnen.

1. g. Welche Gefahren drohen andernfalls für Investitionen in wichtige Zukunftsbereiche wie Bildung und Forschung?

Für den Fall, dass die kommunalen Haushalte nicht kurzfristig und entschlossen saniert werden, drohte angesichts der Auffanghaftung des Landes für die Kommunen und des dann drastisch eingeschränkten Spielraums des Landeshaushalts die Notwendigkeit zu weiteren deutlichen Einschnitten im Landeshaushalt, die auch wichtige Zukunftsbereiche wie Bildung und Forschung betreffen könnten.

2. a. Wie bewerten Sie die Änderung der Grunddaten im GFG 2011 vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Kommunen noch bis November 2010 explizit dazu angehalten wurden, ihre Haushaltsplanungen auf Basis der bis dahin gültigen Berechnungsgrundlagen durchzuführen?

Eine regelmäßige Grunddaten Anpassung im GFG auf Grundlage jeweils aktueller statistischer Daten ist erforderlich, um sicherzustellen, dass die Verteilung der Zuweisungen noch den Anforderungen der interkommunalen Verteilungsgerechtigkeit gerecht wird. Dies entspricht der Rechtsprechung des VerFGH NRW (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 09.07.1998, VerFGH 16/96 und 7/97, NWVBl. 1998, 390, 392). Die eigentlich alle fünf Jahre stattfindende Grunddaten Anpassung mit dem GFG 2011 vorzunehmen, ist zu rechtfertigen, da sie –

nachdem sie zuletzt 2003 erfolgt war und auf den bereits seinerzeit vier Jahre alten Daten des Jahres 1999 beruhte – eigentlich bereits im Jahr 2008 hätte erfolgen müssen und allein wegen der noch anstehenden Arbeiten der ifo-Kommission aufgeschoben worden war. Nach Abschluss der Arbeiten der ifo-Kommission jedoch besteht für eine erneute Verschiebung kein zwingender Grund mehr, zumal sich im Rahmen der Berechnungen der ifo-Kommission gezeigt hat, dass die bisherigen Grunddaten – auch bei einstweiliger Fortführung der unveränderten Struktur – deutlich anpassungsbedürftig sind. Eine weitere Verschiebung der Grunddatenanpassung könnte Gefahr laufen, den Vorgaben des VerfGH NRW nicht mehr gerecht zu werden.

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

Da eine derartige, erst nach acht Jahren erfolgende Anpassung jedoch eine Umverteilung von etwa 250 Mio. Euro von kreisangehörigen Gemeinden an kreisfreie Städte und außerdem eine im Umfang noch höhere Umverteilung zwischen den kreisangehörigen Gemeinden (die sich schon bei einer hälftigen Anpassung auf 309 Mio. Euro beläuft) bedeuten würde, ist es von zentraler Bedeutung, diesen Schritt nicht unmittelbar in voller Höhe vorzunehmen. Die in dem vorliegenden Entwurf zum Ausdruck kommende, in zwei Schritten geplante Anpassung, die – um die Umverteilungswirkungen zu begrenzen – für das GFG 2011 eine Festsetzung der Gewichtung des Soziallastenansatzes mit dem Mittelwert zwischen dem bisherigen Gewichtungsfaktor (3,9) und dem regressionsanalytisch ermittelten Wert (15,3) und damit mit einem Wert von 9,6 vorsieht, gerät jedoch in Kollision mit dem der Landesverfassung zugrundeliegenden Übermaßverbot und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Dabei ist – wie die Frage zutreffend thematisiert – relevant, dass die durch die Grunddatenanpassung erfolgenden Umverteilungen wegen der extrem späten Vorlage des Entwurfes des GFG 2011 zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem die Haushaltsplanungen in den kommunalen Gebietskörperschaften aller Ebenen nach den gesetzlichen Vorschriften längst abgeschlossen waren. Auch wenn sich – wegen der ebenfalls sehr spät vorgelegten Orientierungsdaten – die Haushaltsplanungen für das Haushaltsjahr 2011 in vielen Fällen verzögert hatten, waren sie in den meisten Gebietskörperschaften im Wesentlichen abgeschlossen. Überdies hat der Haushaltsvollzug 2011 bereits begonnen. Diese abgeschlossenen Haus-

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

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

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

2 b. Wie bewerten Sie das Problem, dass die vielerorts abgeschlossenen kommunalen Haushaltsplanungen durch die Neuerungen im vorliegenden GFG-Entwurf entwertet werden?

Vgl. die Beantwortung der Frage zu A 2. a.

3. Sind Sie der Meinung, dass es noch „wohlhabende Kommunen“ gibt?

Angesichts der Tatsache, dass im Jahr 2010 lediglich 8 von 429 Gebietskörperschaften aus der Gesamtheit der Kreise, Gemeinden und Landschaftsverbände einen originär ausgeglichenen Haushalt erreicht haben, bedarf es hierzu keiner weiteren Ausführungen.

B Grunddatenanpassung (Soziallastenansatz)

1. Als eine der Hauptursachen für die Finanznot der Kommunen in NRW gilt allgemein anerkannt die strukturelle Unterfinanzierung bei den kommunal zu tragenden Kosten der sozialen Lasten.

1. a. Ist es systematisch richtig, aus den vertikalen Finanzbeziehungen herrührende Bedarfe der Kommunen im horizontalen Finanzausgleich zu kompensieren?

Aus vertikalen Finanzbeziehungen herrührende Bedarfe der Kommunen sind für den gesamten Bereich der pflichtigen Aufgaben insbesondere des Sozialbereichs typisch. Diese letztlich durch Bund und Land veranlassten Aufgaben machen – wie vorstehend ausgeführt – etwa 50 Prozent der kommunalen Zuschussbedarfe in Nordrhein-Westfalen und 70 Prozent der Zuschussbedarfe der Kreise und kreisfreien Städte aus. Da Nordrhein-Westfalen mit der Abschaffung der Kopfpauschalen zum GFG 1983 zu einer monistischen Finanzverfassung übergegangen ist und über die allgemeinen Deckungsmittel im Gemeindefinanzierungsgesetz des jeweiligen Jahres sowohl die pflichtigen als auch die freiwilligen Ausgaben alimentiert werden, ist es systematisch zwangsläufig, dass aus den vertikalen Finanzbeziehungen herrührende Bedarfe – die letztlich eben nicht auf freiwilligen Aufgaben beruhen – im horizontalen Finanzausgleich kompensiert werden müssen. Allerdings zeigt die – vorstehend im Rahmen der Beantwortung der Frage zu A 1. b. dargestellte – „Inflation“ des Grundbetrags, dass angesichts eines insgesamt zu knapp bemessenen Volumens des kommunalen Finanzausgleichs bei den vorgegebenen Verbundgrundlagen und dem vorgegebenen Verbundsatz horizontale Parameter nicht mehr zu einer Kompensation tatsächlich existierender Bedarfe der kommunalen Seite führen.

1. b. Sind die gewählten Indikatoren für die Bedarfsermittlung des Soziallastenansatzes ausreichend?

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. dazu ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 391 f.). 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. Dies schließt die Frage ein, ob allein das Abstellen auf Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II unter repressionsanalytischen Gesichtspunkten die spezifischen sozialen Lasten der kommunalen Gebietskörperschaften auch jenseits des SGB II hinreichend abbilden, so die hauptsächlichen Kostenblöcke der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (jedenfalls im Jahr 2011 und - danach degressiv in Abhängigkeit vom Anteil der Kostenübernahme des Bundes - auch für die Jahre 2012 und 2013), der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, der Hilfe zur Pflege sowie der Kinder und Jugendhilfe.

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.

1 c. Wie hoch sind die durchschnittlichen kommunalen Kosten für eine Bedarfsgemeinschaft?

Wie hoch die durchschnittlichen kommunalen Kosten für eine Bedarfsgemeinschaft landesdurchschnittlich sind, kann unsererseits unter repräsentativen Gesichtspunkten – gerade auch im Hinblick auf die sog. Aufstocker - nicht valide ermittelt werden.

1. d. Wie ist die Bandbreite der über Schlüsselzuweisungen abgedeckten kommunalen Bedarfe auf Basis des erhöhten Soziallastenansatzes für eine Bedarfsgemeinschaft? (von 0 € bei abundanten Kommunen bis ?)

Die Bandbreite der über Schlüsselzuweisungen abgedeckten kommunalen Bedarfe auf Basis des erhöhten Soziallastenansatzes für eine Bedarfsgemeinschaft für die 396 Gemeinden Nordrhein-Westfalens zu ermitteln, wäre aus unserer Sicht nicht weiterführend, da es sich der kommunale Finanzausgleich auf Basis des derzeitigen GFG-Systems nicht zum Ziel gemacht hat, die reellen Bedarfe der Kommunen Nordrhein-Westfalens zu befriedigen, sondern lediglich einen Ausgleich der ermittelten fiktiven Bedarfe vor dem Hintergrund der insgesamt zur Verfügung gestellten verteilbaren Finanzausgleichsmasse bis zur Höhe des Ausgleichsgrades auf Grundlage einer Einnahmekraft-Bedarfsrelation abzudecken. Da das GFG, das – wie ausgeführt – Ausdruck einer monistischen und nicht einer dualistischen Finanzverfassung ist, nicht allein dazu dient, die kommunalen Kosten von SGB II-Bedarfsgemeinschaften zu alimentieren, sondern insgesamt allgemeine Deckungsmittel zum Ausgleich aller – pflichtigen und freiwilligen – Aufgaben der Kommune zur Verfügung zu stellen, wäre ein Herunterbrechen der tatsächlich gewährten Schlüsselzuweisungen an eine Kommune auf die dort konkret vorliegenden Bedarfsgemeinschaften irreführend. Insgesamt sei hierzu auf die bereits im ifo-Gutachten aus dem Jahr 1995 (Parsche/Steinherr/Bernhardt, der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, München 1995, S. 6 f.) wiedergegebene Formel verwiesen, die die Berechnung des Grundbetrages im GFG beschreibt. Die dort wiedergegebene Abhängigkeit der Errechnung des Grundbetrages und damit der konkreten Schlüsselzuweisungen an einzelne Gemeinden von einer Pluralität von Variablen lässt keine taugliche Rückführung der konkreten

Schlüsselzuweisung auf einen einzelnen Parameter zu, die noch eine politische Aussagekraft besäße.

1. e. Wie beurteilen Sie die Gefahr der Fehlsteuerungsanreize, die von einem erhöhten Soziallastenansatz ausgeht?

Für die Bestimmung der Schlüsselzuweisungen an die Kommunen auf Basis des Gemeindefinanzierungsgesetzes wurde zur Ermittlung des Soziallastenansatzes für das GFG 2011 der Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften ein höherer Stellenwert als in der Vergangenheit eingeräumt. Im Grundsatz ist die Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften ein geeigneter Parameter, um den Belastungsgrad mit Sozialleistungen zu ermitteln und auf dieser Grundlage zu einer möglichst hohen Verteilungsgerechtigkeit zwischen den kommunalen Trägern zu gelangen. Hiervon getrennt ist die Frage der konkreten Zuweisung der Finanzmittel zu sehen, die aus Sicht der Kreise primär an der tatsächlichen Zuständigkeit – und damit der Finanzierungsverantwortung – für die Sozialleistungen ausgerichtet werden sollte.

Die Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften ist allerdings auch ein „statisches“ Kriterium, da keine Abstufung anhand des Umfangs des Sozialleistungsanspruchs erfolgt, d.h. die Bedarfsgemeinschaften, deren Lebensunterhalt vollständig aus Transferleistungen finanziert wird, werden nicht anders gewertet als die sog. „Aufstocker“ im SGB II.

Stellt man den auf eine einzelne Bedarfsgemeinschaft heruntergebrochenen Anteil der Finanzzuweisung den kommunalen Durchschnittskosten je Bedarfsgemeinschaft gegenüber, können die Kosten den Zuweisungsbetrag unterschreiten. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass im Interesse eines unverminderten Zuweisungsbezugs eine Vermittlung in Arbeit, die vollständige Unabhängigkeit von kommunalen Transferleistungen zur Folge hat, gezielt unterbleiben und aufgrund eines finanzpolitischen Fehlanreizes der Status als SGB II-Bedarfsgemeinschaft also „konserviert“ werden könnte. In den Gesprächen innerhalb der kommunalen Familie wurde auch auf eine Parallele zur Finanzzuweisung anlässlich der Aufnahme von Asylbewerbern Anfang der neunziger Jahre verwiesen, die für Kommunen Anreize gesetzt hatte, bei der im Ergebnis die Zuweisungen aber hinter den tatsächlichen Ausgaben zurückblieben.

Zu bedenken ist allerdings, dass zur Ermittlung des Soziallastenansatzes gerade nicht die tatsächlichen Kosten ermittelt werden, so dass ein unmittelbarer „synallagmatischer“ Zusammenhang zwischen staatlicher Zuweisung und kommunaler Ausgabe im GFG gerade nicht besteht (vgl. dazu die Ausführungen im Rahmen der Beantwortung der Frage zu B.1.d.). Auch wenn sich ein Fehlsteuerungsrisiko nicht völlig ausschließen lässt, muss dieses

im Zusammenhang mit den Rahmenbedingungen des SGB II – nicht des GFG – bewertet werden.

Über eine soziale Stabilisierung, die Stärkung der Eigenverantwortung und die sukzessive (Wieder-)Herstellung der Vermittelbarkeit zielt das SGB II – nicht anders als das SGB III – auch auf die Eingliederung in ein möglichst sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis ab. Der Sozialleistungsbezug ist damit möglichst frühzeitig zu beenden, zumindest aber zu verringern. Eine gezielte Verschleppung des Eingliederungsprozesses durch den Aufgabenträger oder ein Halten im Aufstockerstatus wäre damit ein Verwaltungshandeln *contra legem*. Auch im Fall einer Delegation bleiben die kreisangehörigen Kommunen in das Zielvereinbarungs- und Kennzahlensystem eingebunden. In den Zielvereinbarungen der Kreise (als zugelassener kommunaler Träger [zkT/Optionskommune] oder in der gemeinsamen Einrichtung [gE-Kommune]) mit dem MAIS NRW ist unter anderem die Reduzierung der Kosten der Unterkunft benannt, die wiederum eine Reduzierung der Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften voraussetzt.

Die Kreise als zkT werden die Einhaltung der Zielvereinbarungen mit dem MAIS NRW nur dann erreichen, wenn keine Gegensteuerung seitens der Delegationsnehmer erfolgt. Nach unserer Einschätzung sind sich die kreisangehörigen Kommunen ihrer Mitverantwortung bewusst und haben ungeachtet der überwiegenden Finanzierung durch den Bund auch mit Blick auf die Kreisumlage ein eigenes Interesse daran, die Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften nicht durch Manipulationen auf konstantem Niveau zu halten.

1. f. Wie beurteilen Sie die Gewichtung des erhöhten Soziallastenansatzes im Hinblick auf den Hauptansatz und die Nebenansätze?

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

Da vorliegend das in der Anlage E zum ifo-Gutachten aus dem Jahr 1995 (Parsche/Steinherr/Bernhardt, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, München 1995, S. E-1 ff.) und in der Vorlage 5 der ifo-Kommission aus dem Jahr 2010 (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 385 ff., 390) beschriebene

Verfahren in der Weise genutzt wurde, dass der Sockelbetrag, der auf dem um die durch andere Nebenansätze berücksichtigten Zuschussbedarfe bereinigten Pro-Kopf-Zuschussbedarf II beruht, als alleinige Grundlage der Berechnung der Hauptansatzstaffel zugrunde gelegt wurde, liegt nach unserer Einschätzung kein Fall einer solchen Doppelberücksichtigung vor. Dieser zutreffenden Abgrenzung des sog. Zuschussbedarfs IIa kommt aus unserer Sicht zentrale Bedeutung zu.

1. g. Als Begründung für die Anhebung des Soziallastenansatzes von 3,9 auf 9,6 wird seitens der Landesregierung angeführt, Berechnungen von IT.NRW hätten einen eigentlich notwendigen Wert von 15,3 ergeben. Um die Wirkung abzumildern sei der notwendige Aufwuchs von 11,4 auf 5,7 halbiert worden.

i. Wird mit der schrittweisen Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter durch den Bund ab 2012 eine Entlastung der Kommunen erzielt?

Die schrittweise Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund wird eine aufwachsende Entlastung der Kommunen auf 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. Euro, bei einer Beteiligung in Höhe von 75 Prozent der Kosten im Jahr 2013 eine solche von geschätzt 704 Mio. Euro und im Jahr 2014 bei einer Beteiligung in Höhe von 100 Prozent der Kosten eine Entlastung in Höhe von geschätzt 1071 Mio. Euro bedeuten.

ii. Falls ja, hat diese Entlastung Auswirkungen auf die, dem Soziallastenansatz zugrundeliegende Bedarfsermittlung / Gewichtung, bzw. sollte eine solche Auswirkung haben?

Die erwartete schrittweise Teilentlastung hätte nach der derzeit vorliegenden GFG-Systematik keine Auswirkungen auf die dem Soziallastenansatz zugrundeliegende Bedarfsermittlung, da hierfür gerade kein Indikator auf Grundlage der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung genutzt wird, sondern der Indikator „Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften“. Allerdings steht zu vermuten, dass die erwartete Entlastung den auf Grundlage der Regressionsanalyse ermittelten Erklärungsgehalt des Indikators „Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften“ für die kommunalen Gesamtbedarfe beeinträchtigt. Die erwartete Entlastung muss unserer Auffassung nach daher Anlass für eine Überprüfung

dahingehend sein, ob der derzeit gewählte Indikator „Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften“ ggf. in einem GFG 2012 zu ergänzen ist.

iii. Sehen Sie dadurch Anpassungsbedarf für die Höhe des Soziallastenansatzes im GFG 2011, der als erster halber Schritt zur notwendigen Höhe des Soziallastenansatzes mit dem GFG 2012 von 15,3 erfolgt?

Allein die erwartete Entlastung im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die in drei jährlichen Schritten ab dem Jahr 2012 beginnen soll (in Schritten von 45, 75 und dann 100 Prozent), kann für sich genommen keine zusätzlichen Anpassungsbedarfe betreffend die Höhe des Soziallastenansatzes im GFG 2011 auslösen, da die Entlastung erst ab dem Jahr 2012 wirken würde. Die Aussagekraft des für die Ermittlung des Soziallastenansatzes gewählten Indikators „Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften“ wird daher für das laufende Jahr nicht eingeschränkt. Da es jedoch möglich ist, dass die Aussagekraft des Indikators zum 01.01.2012 absinken wird, ist es grundsätzlich denkbar, dass als Zielgröße einer Anpassung des Soziallastenansatzes nicht mehr eine Gewichtung von 15,3 stünde, sondern eine andere Gewichtung. Schon aus diesem Grunde ist es aus unserer Sicht geboten, die Anpassung – wie ausgeführt – nicht in zwei, sondern in vier Schritten vorzunehmen und die weiteren Schritte in den Rahmen einer grundlegenden Strukturreform des GFG-Systems einzubetten.

1. h. Sehen Sie durch die Umverteilungswirkung des GFG 2011 den gerechten Ausgleich und die Verteilungsgerechtigkeit, die mit dem GFG erreicht werden soll, zwischen ländlichen und städtischen, sowie kreisfreien und kreisangehörigen Städten gewahrt?

Jedes GFG, das nicht auf Grundlage einer insgesamt die tatsächlichen kommunalen Bedarfe befriedigenden verteilbaren Finanzausgleichsmasse kalkuliert wird, hat zwangsläufig eine Umverteilungswirkung. Dabei wird – bildlich gesprochen – eine zu knapp bemessene Decke auf eine Vielzahl unterschiedlich stark Frierender verteilt. Ob dabei gerecht vorgegangen wird, hängt letztlich davon ab, ob die Grundstruktur des jeweiligen GFG eine tatsächlich angemessene Struktur aufweist. Aus unserer Sicht wird dies erst nach einer Umsetzung einer grundlegenden GFG-Strukturreform unter Beachtung der Empfehlung der ifo-Kommission gewährleistet sein können. Festzustellen ist dennoch, dass mit der vorgeschlagenen Grunddatenanpassung nicht zwangsläufig eine geringere Verteilungsgerechtigkeit erreicht wird, als mit früheren Gemeindefinanzierungsgesetzen. Dabei ist zu berücksichti-

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

Was die Auswirkungen des Entwurfes eines GFG 2011 und der vorgesehenen Grunddaten Anpassung angeht, ist dabei insbesondere darauf hinzuweisen, dass diese sich äußerst unterschiedlich gestalten, sowohl unter den Kreisen als auch innerhalb der Kreise. In 12 von 31 kreislichen Gebietskörperschaften erhalten die Gemeinden kumuliert höhere Gemeindegemeinschaftszuweisungen als nach dem Nachtrag zum GFG 2010. Diese beim Übergang vom GFG 2010 (Basis Nachtrag) zum GFG 2011 (Basis Entwurf) erzeugte Differenz zeigt sich am Beispiel der Gemeinden

- im Oberbergischen Kreis: +77,5 Prozent,
- im Kreis Gütersloh: + 177,3 Prozent,
- im Kreis Olpe: + 61,0 Prozent,
- im Märkischen Kreis: + 66,9 Prozent,
- im Rhein-Kreis Neuss: - 51,6 Prozent,
- im Kreis Coesfeld: - 48,3 Prozent,
- im Kreis Herford: - 43,4 Prozent,
- im Rhein-Erft Kreis: - 26,9 Prozent.

Innerhalb der Kreise sind dabei im Vergleich zwischen dem GFG 2010 (Basis Nachtrag) und dem GFG 2011 (Basis Entwurf) starke Umverteilungen von kleineren zu größeren kreisangehörigen Gemeinden festzustellen:

Bsp. Oberbergischer Kreis: + 8.789,1 Prozent (Engelskirchen)
+ 1.040,7 Prozent (Wipperfürth)
+ 483,8 Prozent (Gummersbach)
+ 246,5 Prozent (Radevormwald)
- 94,8 Prozent (Nümbrecht)

Bsp. Märkischer Kreis: + 1.133,3 Prozent (Lüdenscheid)
+ 121,2 Prozent (Altena)
- 33,2 Prozent (Balve)
- 16,6 Prozent (Herscheid)

Die Ursache dafür ist teilweise in der vorgesehenen Grunddatenanpassung, teilweise aber auch in einer Änderung der relativen Steuerkraft der Gemeinden zu sehen. Basis für einen Vergleich kann daher nur die Berechnung des GFG 2011 mit und ohne Grunddatenanpassung sein. Dies zeigt sich am Beispiel der Gemeinden des Märkischen Kreises. Würde die Grunddatenanpassung nicht stattfinden, entfielen bspw. auf die Stadt Altena nur um 8,4 Prozent geringere Schlüsselzuweisungen als vorgesehen. Von den zusätzlichen 2,6 Mio. € entfallen nämlich nur ca. 0,4 Mio. € auf die Grunddatenanpassung (15,4 Prozent der Veränderung). Ähnlich ist es bei der Stadt Lüdenscheid: Sie würde ohne Grunddatenanpassung lediglich um 5 Prozent geringere Schlüsselzuweisungen erhalten, als vorgesehen. Von den zusätzlichen 19 Mio. € entfällt nur 1 Mio. € auf die Grunddatenanpassung (5,3 Prozent). Anders sieht es bei der Stadt Balve und der Gemeinde Herscheid aus. Ohne Grunddatenanpassung erhielte Balve um 55 Prozent (0,45 Mio. €) höhere Schlüsselzuweisungen (1,3 Mio. € statt 0,85 Mio. €). Der Rückgang gegenüber dem GFG 2010 (Basis Nachtrag) um 0,42 Mio. € lässt sich für Balve im Wesentlichen vollständig auf die Grunddatenanpassung zurückführen. Bei Herscheid wiederum ist die Lage bereits differenzierter, da Herscheid ohne Grunddatenanpassung zwar um 41 Prozent (0,3 Mio. €) höhere Schlüsselzuweisungen erhielte (1,0 Mio. € statt 0,7 Mio. €). Der Rückgang gegenüber dem GFG 2010 (Basis Nachtrag) um 0,14 Mio. € lässt sich damit jedoch nur zur Hälfte auf die Grunddatenanpassung zurückführen.

Angesichts der Tatsache, dass offensichtlich erhebliche Teile der zu verzeichnenden Veränderungen darauf zurückzuführen sind, dass Gemeinden entweder stärker als der Landesdurchschnitt an Realsteuerkraft (- 6,7 Prozent) verloren – dann mehr Schlüsselzuweisungen – oder aber weniger als dieser verloren oder gar hinzugewonnen haben – dann weniger Schlüsselzuweisungen – ist eine differenzierte Wertung der Auswirkungen der Grunddatenanpassung geboten. Dabei ist auch zu beachten, dass die durch die Grunddatenanpassung erzeugte Umverteilung zwischen den kreisangehörigen Gemeinden ein Volumen von etwa 309 Mio. € aufweist: Ohne Grunddatenanpassung erhielte ein Teil der kreisangehörigen Gemeinden etwa 225 Mio. € mehr an Schlüsselzuweisungen, gleichzeitig erhielte ein anderer Teil 84 Mio. € weniger. Das Volumen der auf die Grunddatenanpassung zurückzuführenden Umverteilung innerhalb des kreisangehörigen Raums liegt daher deutlich über dem der auf dem gleichen Grund resultierenden Verschiebung von 133 Mio. € vom kreisangehörigen Raum an die kreisfreien Städte.

Daher ist aus unserer Sicht die gestellte Frage nicht pauschal zu beantworten.

1. i. Wie beurteilen Sie es, dass auf besondere Bedarfe im Bereich der Sozialausgaben mit der Erhöhung des Soziallastenansatzes reagiert wird, wäh-

rend bei besonderen Bedarfen aufgrund des Standort und der Topographie die Hilfe, sprich die Abwassergebührenhilfe, reduziert werden soll?

Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die bisherige Höhe der Abwassergebührenhilfe in den Vorjahren das Ergebnis einer überproportionalen Aufstockung im GFG 2008 um 125,5 Prozent und im GFG 2010 um 42,6 Prozent zum jeweiligen Vorjahr darstellt, die jeweils vor Abschluss der 2. Lesung im Landtag eingebracht wurde und zu keinem Zeitpunkt auf Regierungsentwürfen beruhte, die mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt gewesen wären. Die Abwassergebührenhilfe kommt zudem lediglich 27 Gemeinden auf Grundlage einer Festsetzung zu, der keine validen Parameter zugrunde liegen und hat außerdem, vom finanziellen Volumen her gesehen, eine nachrangige Bedeutung: Nach dem Vorschlag eines GFG 2011 beläuft sich dieses auf 4,2 Mio. Euro – mithin weniger als 0,5 Promille der verteilbaren Ausgleichsmasse von 7,921581 Mrd. Euro. Schon daher kann die vorgeschlagene Reduzierung der Abwassergebührenhilfe nicht in einen Zusammenhang mit der Anpassung des Soziallastenansatzes gebracht werden. Hierzu ist zudem zu bemerken, dass die ifo-Kommission sich auch vor dem Hintergrund der Empfehlung des ifo-Gutachters mehrheitlich dafür entschieden hatte, die Sonderbedarfszuweisung Abwassergebührenhilfe einzustellen und die dafür bisher eingesetzten Mittel der Teilschlüsselmasse für Gemeinden zuzuordnen. Dieser Empfehlung hat der Landkreistag Nordrhein-Westfalen unter der Voraussetzung zugestimmt, dass durch die Einführung des Flächenansatzes eine volle Kompensation im Verhältnis zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum erfolgt (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 58 – Empfehlung 33).

- 1. j. Wie beurteilen Sie es, dass isoliert eine Grunddatenanpassung mit dem GFG 2011 zum Zeitpunkt laufender Haushaltsberatungen in den Kommunen vorgenommen wurde, vor dem Hintergrund der Wechsel- und Umverteilungswirkungen durch die Systematik des GFG?**

Vgl. dazu die Antworten zu A 1. a und A 2. a. sowie B 1. h.

- 2. Wie bewerten Sie die mit der Grunddatenanpassung im GFG 2011 einhergehende Umverteilung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs?**

Die Antwort hierzu ergibt sich auf Basis unserer Beantwortung der Frage zu B 1. h.

Insgesamt ergibt sich aus unserer Sicht damit die Notwendigkeit, die vorgeschlagene Grunddatenanpassung nicht – wie vorgeschlagen – in zwei sondern in vier Schritten vorzu-

nehmen, davon den ersten Schritt im GFG 2011, und die weiteren Schritte in den Rahmen einer grundlegenden GFG-Strukturreform unter Berücksichtigung der Empfehlungen der ifo-Kommission einzubetten.

3. Halten Sie eine isolierte Grunddatenanpassung im GFG 2011 für hilfreich oder sollte diese besser im Rahmen der geplanten Reform des kommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2012 unter Berücksichtigung der Empfehlungen der ifo-Kommission erfolgen?

Die Antwort hierzu ergibt sich auf Basis unserer Beantwortung der Fragen zu A 2. a., B 1. h. und B 2.

Gerade angesichts der vor einer Umsetzung der Empfehlung der ifo-Kommission stattfindenden Vornahme einer Grunddatenanpassung sollte daher eine Anpassung in vier statt der vorgeschlagenen zwei Schritte vorgenommen werden. Mit dem ersten dieser vier Schritte müsste jedoch auf jeden Fall bereits im GFG 2011 begonnen werden, da die regelmäßige Grunddatenanpassung im GFG auf Grundlage jeweils aktueller statistischer Daten erforderlich ist, um sicherzustellen, dass die Verteilung der Zuweisungen noch den Anforderungen der interkommunalen Verteilungsgerechtigkeit gerecht wird, die der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen zum Ausdruck gebracht hat (vgl. dazu VerfGH NRW, Urteil vom 09.07.1998, VerfGH 16/96 und 7/97, NWVBl. 1998, 390, 392).

Die eigentlich alle fünf Jahre stattfindende Grunddatenanpassung mit dem GFG 2011 vorzunehmen, ist zu rechtfertigen, da sie – nachdem sie zuletzt 2003 erfolgt war und auf den bereits seinerzeit vier Jahre alten Daten des Jahres 1999 beruhte – eigentlich bereits im Jahr 2008 hätte erfolgen müssen und allein wegen der noch anstehenden Arbeiten der ifo-Kommission aufgeschoben worden war. Nach Abschluss der Arbeiten der ifo-Kommission jedoch besteht für eine erneute Verschiebung kein zwingender Grund mehr, zumal sich im Rahmen der Berechnungen der ifo-Kommission gezeigt hat, dass die bisherigen Grunddaten – auch bei einstweiliger Fortführung der unveränderten Struktur – deutlich anpassungsbedürftig sind. Eine weitere Verschiebung der Grunddatenanpassung könnte Gefahr laufen, den Vorgaben des VerfGH NRW nicht mehr gerecht zu werden.

4. Wie bewerten Sie die herausragende Stellung des Soziallastenansatzes im Vergleich zu anderen Faktoren im GFG 2011?

Der Soziallastenansatz stellt auch nach dem Entwurf eines GFG 2011 nur einen von drei neben dem Hauptansatz stehenden Nebenansätzen dar. Auch bei der vorgeschlagenen,

deutlich höheren Gewichtung kommt ihm eine zwar zunehmend bedeutende, nicht jedoch eine beherrschende Stellung zu. Die stärkste Bedeutung für die Verteilung der Gemeindefinanzschlüsselmasse besitzt unter den in dieser Form seit dem GFG 1988 bekannten Parametern auch im Entwurf eines GFG 2011 unverändert der Hauptansatz. Unabhängig davon stellt die vorgeschlagene Gewichtung des Soziallastenansatzes eine Reaktion auf das Ergebnis der von IT.NRW auf Basis der jüngsten verfügbaren Jahresrechnungsstatistik 2008 durchgeführten regressionsanalytischen Berechnungen dar. Das dabei gefundene Ergebnis einer eigentlich notwendigen Anpassung von derzeit 3,9 auf 15,3 Punkte, das dadurch hälftig umgesetzt wird, liegt auf der Linie der von der ifo-Kommission beratenen Vorlage 5 (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 385, 391 ff.), die zum Ergebnis einer bereits im GFG 2008 notwendigen Gewichtung in Höhe von 12,4 Punkten gekommen war. Da für die Berechnungen das in der Anlage E zum ifo-Gutachten aus dem Jahr 1995 (Parsche/Steinherr/Bernhardt, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, München 1995, S. E-1 ff.) und in der Vorlage 5 der ifo-Kommission aus dem Jahr 2010 (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 385 ff., 390) beschriebene Verfahren genutzt wurde, in dem der Sockelbetrag, der auf dem um die durch andere Nebenansätze berücksichtigten Zuschussbedarfe bereinigten Pro-Kopf-Zuschussbedarf II beruht, als alleinige Grundlage der Berechnung der Hauptansatzstaffel zugrunde gelegt wird, und somit keine Doppelberücksichtigung von Zuschussbedarfen im Hauptansatz und im Soziallastenansatz vorliegt, ist die dem Soziallastenansatz nach dem Vorschlag zugebilligte Bedeutung als auf empirischen Daten beruhendes Ergebnis hinzunehmen.

5. Halten Sie den Soziallastenansatz in seiner jetzigen Form für einen geeigneten Parameter, um das breite Spektrum der kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen zu erfassen?

Gerade angesichts der Breite des Spektrums der kommunalen Überschussbedarfe für soziale Leistungen ist der Soziallastenansatz unserer Auffassung nach grundsätzlich unverzichtbar. Dies entspricht auch den Ergebnissen der Beratung der ifo-Kommission (vgl. ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 38 – Empfehlung 23).

Ungeachtet der Notwendigkeit, den Soziallastenansatz beizubehalten, muss selbstverständlich der Erklärungsgehalt der jeweils genutzten Parameter fortlaufend überprüft werden. Vor diesem Hintergrund wird der gewählte Indikator für die Bedarfsermittlung des Soziallastenansatzes zunächst als sachgerecht erachtet. Dies schließt die Frage ein, ob allein das Abstellen auf Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II unter regressionsanalytischen Gesichtspunkten die spezifischen sozialen Lasten der kommunalen Gebietskörperschaften auch jenseits des SGB II hinreichend abbilden, so die hauptsächlichen Kostenblöcke der Grundsi-

cherung im Alter und bei Erwerbsminderung (jedenfalls im Jahr 2011 und - danach degressiv in Abhängigkeit vom Anteil der Kostenübernahme des Bundes - auch für die Jahre 2012 und 2013), der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, der Hilfe zur Pflege sowie der Kinder und Jugendhilfe.

Auch ist es aus unserer Sicht dringend erforderlich, den Soziallastenansatz – um die systemwidrigen Umverteilungen innerhalb des kreisangehörigen Raums zu beenden – in einer neu zu schaffenden einheitlichen Teilschlüsselmasse für die übergemeindlichen Aufgaben kreisfreier Städten und der Kreise zu verankern: Die derzeitige Verortung des Soziallastenansatzes ist vollkommen ungeeignet, da die kreisangehörigen Gemeinden lediglich in Höhe des einheitlichen Kreisumlagesatzes an den Sozialausgaben des Kreises mittragen und der Indikator „Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften“ der Gemeinde insofern keinen zutreffenden Erklärungsgehalt besitzt.

6. Halten Sie es grundsätzlich für gerechtfertigt, die Soziallasten zu einem entscheidenden Faktor für die Verteilung der Finanzausgleichsmasse innerhalb der kommunalen Familie zu machen oder sollten hierfür besser Gelder außerhalb des GFG-Systems bereitgestellt werden?

Unserer Auffassung nach wäre es grundsätzlich sinnvoll, die Soziallasten, da es sich hierbei nicht um Selbstverwaltungsaufgaben, sondern um pflichtige Aufgaben handelt, die letztlich sowohl hinsichtlich des Anspruchsgrundes als auch hinsichtlich der Höhe des Anspruchs durch Bund und Land determiniert werden, gesondert zu alimentieren. Neben einer Wiedereinführung der zuletzt im GFG 1982 abgebildeten Kopfpauschalen, die innerhalb des GFG verwirklicht werden könnte, käme hierfür grundsätzlich auch eine Alimentierung außerhalb des GFG in Betracht. Besonders angesichts der Höhe der Zuschussbedarfe im Bereich der sozialen Sicherung in den Haushalten der Kommunen Nordrhein-Westfalens, die die Höhe von 11,9 Mrd. Euro erreicht hat und damit das Volumen der insgesamt verteilbaren Finanzausgleichsmasse des GFG (nach dem derzeitigen Vorschlag 7,921581 Mrd. Euro) deutlich übersteigt, wäre dies auch gerechtfertigt. Solange jedoch keine Alimentierung der Soziallasten der kommunalen Haushalte außerhalb des GFG erfolgt, müssen die Soziallasten, da sie landesdurchschnittlich 50 Prozent und in den Haushalten der Kreise und kreisfreien Städte sogar 70 Prozent der kommunalen Zuschussbedarfe erklären, jedoch unverändert ein maßgeblicher Faktor für die Verteilung der Finanzausgleichsmasse innerhalb des GFG-Systems bleiben.

- 7. Halten Sie die Höhe des Soziallastenansatzes im GFG 2011 vor dem Hintergrund der kommunalen Entlastungen durch den Hartz-IV-Kompromiss auf Bundesebene noch für angemessen?**

Vgl. hierzu die Beantwortung zur Frage zu B 1. g. i., ii. und iii.

- 8. Wie bewerten Sie die Rücknahme der Spreizung bei der Hauptansatzstaffel um drei Punkte? Konterkariert dies die Entlastungseffekte aus der Erhöhung des Soziallastenansatzes?**

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

Auch wenn diese Rücknahme der Spreizung der Hauptansatzstaffel um drei Punkte dazu führt, dass teilweise auch Kommunen, die von der Erhöhung des Soziallastenansatzes profitieren, einen Teil des dadurch generierten Zuwachses an allgemeinen Deckungsmitteln wieder einbüßen, entspricht dieses Ergebnis der Grundstruktur des GFG, die letztlich auf die Ergebnisse der Regressionsanalyse zurückzuführen ist und auf einer klaren Abgrenzung des Hauptansatzes von den Nebenansätzen beruht.

- 9. Wie bewerten Sie die Veränderungen beim Schüleransatz? Stimmen Sie den Ausführungen des MIK zu (Schreiben vom 18.02.2011), dass „infolge zahlreicher Veränderungen und Verschiebungen“ die „Gleichwertigkeit“ der Schüler/innen in allen Kommunen nicht mehr gegeben sei?**

Dieser Aussage wird zugestimmt.

- 10. Was halten Sie davon, den Soziallastenansatz auf der Ebene der Kreisstufe anzusiedeln, im Hinblick darauf, dass die Kreise die hauptsächlichen Träger der Sozialaufgaben sind?**

Den Soziallastenansatz auf der Ebene der Kreisstufe im Rahmen einer einheitlichen Teilschlüsselmasse für die übergemeindlichen Aufgaben der kreisfreien Städte und Kreise zu verankern, halten wir für richtig und notwendig, da es „Kreise und kreisfreie Städte“ und nicht „kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden“ sind, die in den bedeutendsten ihrer Haushaltspositionen, denen der Sozialen Sicherung (landesdurchschnittlich 70 Prozent der Zuschussbedarfe der Kreise und kreisfreien Städte) vergleichbar sind. Dazu kommen noch die Bereiche Umwelt, Gesundheit, Bevölkerungsschutz und Bauaufsicht, die von Kreisen und kreisfreien Städten gleichermaßen durchgeführt werden. Die Vergleichbarkeit von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden dagegen beschränkt sich darauf, dass beide kommunalverfassungsrechtlich „Gemeinden“ sind. Hinsichtlich der Haushaltsanforderungen, also dem für den kommunalen Finanzausgleich maßgeblichen Faktor, sind kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden jedoch grundverschieden. An der haushalterischen Vergleichbarkeit von kreisfreien Städten und Kreisen muss sich daher auch die Alimentierung der Aufgaben im GFG ausrichten, soll sie angemessen sein:

Derzeit wird bekanntermaßen der für die Kreishaushalte bedeutendste Bereich, der der Sozialen Sicherung, fast ausschließlich über die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden finanziert. Die Finanzierung erfolgt nicht direkt über das Land, das im Zusammenwirken mit dem Bund die Ursache der in diesem Bereich anfallenden Aufwendungen (insbesondere Kosten der Unterkunft nach SGB II, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe, Ausbau der Betreuung für Unterdreijährige, Hilfen zur Erziehung) gesetzt hat. Dies führt zu einer Umwegfinanzierung, die für kreisangehörige Gemeinden von erheblichem Nachteil ist, da sie finanziell und sozial starke Gemeinden deutlich überproportional belastet und gleichzeitig die finanziell und sozial schwachen Gemeinden zuerkannten Sonderbedarfe faktisch aberkennt. Der Grund hierfür liegt darin, dass den Gemeinden – egal ob kreisangehörig oder kreisfrei – die sozialen Lasten über den Soziallastenansatz im kommunalen Finanzausgleich angerechnet werden. Sie führen – wenn in einer Gemeinde ein hoher Anteil an SGB II-Bedarfsgemeinschaften vorhanden ist – zu einem entsprechend höheren Anteil an Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Dies ist bei kreisfreien Städten auch grundsätzlich sachgerecht, da die Gemeinde dort auch für das Feld der Sozialen Sicherung zuständig ist. Im kreisangehörigen Raum jedoch ist dies anders, da dort die wesentlichen Teile des Bereichs Soziale Sicherung über die Kreisebene abgewickelt werden. An der Finanzierung dieses Aufwandes beim Kreis wirken jedoch alle Gemeinden auf Grundlage des einheitlichen Kreisumlagesatzes gleich mit.

Die Folge ist, dass finanziell und sozial starke Gemeinden, die deswegen geringere oder keine Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich erhalten haben, diese Soziallasten trotzdem auf Grundlage des einheitlichen Kreisumlagesatzes im gleichen Anteil

mitfinanzieren wie sozial schwächere Gemeinden, denen die Durchführung der Aufgabe jedoch in besonderem Maße zugute kommt. Die Beteiligung der finanziell und sozial starken Gemeinden ist damit deutlich überproportional. Gleichzeitig werden aber die dem kreisangehörigen Raum zum Ausgleich der Schwäche von Gemeinden mit besonderen sozialen Problemlagen gewährten Sonderbedarfe wieder aberkannt. Der Grund findet sich dabei wiederum darin, dass die finanzielle und soziale Schwäche von Gemeinden zu höheren Schlüsselzuweisungen an diese Gemeinden führt, obwohl Trägerin der entsprechenden Ausgabelasten die Kreisebene ist. Dieser jedoch werden im existierenden kommunalen Finanzausgleich – paradoxerweise weil in ihrem Zuständigkeitsgebiet höhere soziale Lasten anfallen – geringere Schlüsselzuweisungen zugebilligt. Tatsächlich werden die für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen des Kreises entscheidenden Umlagegrundlagen des Kreises nämlich durch Addition nicht nur der Steuerkraftmesszahlen seiner kreisangehörigen Gemeinden, sondern auch unter voller Mitveranschlagung der seinen kreisangehörigen Gemeinden zugebilligten Schlüsselzuweisungen ermittelt. Sind seine Gemeinden also finanziell und sozial schwach und erhalten daher höhere Schlüsselzuweisungen des Landes, erscheint der Kreis bei der Umlagekraftberechnung finanziell und sozial stark. Er erhält dann, obwohl – oder gerade weil – die sozialen Lasten in seinem Zuständigkeitsbereich höher sind, geringere Schlüsselzuweisungen.

Diese Wirkungen laufen der Zielrichtung des kommunalen Finanzausgleichs, Finanzmittel aufgabengerecht zuzuordnen, zuwider. Sie können jedoch durch die mit der Frage indizierten Änderung behoben werden. Dies entspricht auch der finanzwissenschaftlichen Studie von Prof. Martin Junkernheinrich und Gerhard Micosatt „Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens“, die am 16.03.2011 der Öffentlichkeit vorgestellt wird.

11. In welcher Form können die Kommunen die späte Vorlage der Orientierungsdaten in ihren Haushaltsplanungen 2011 überhaupt noch umsetzen? Führt dies Ihrer Einschätzung nach zu Abgaben- und Gebührensteigerung zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger?

Vor dem Hintergrund des Sachzusammenhanges wird davon ausgegangen, dass diese Frage eigentlich auf die Folgen der späten Vorlage des Entwurfs eines GFG 2011 abstellt: Vgl. zur Beantwortung insoweit die Beantwortung der Fragen zu A 2. a. und zu B. 1. j.

Die späte Vorlage des Entwurfs eines GFG 2011 jedenfalls führt zu erheblichen Veränderungen bei den Einnahmeerwartungen vieler Gemeinden in einer Phase, in der die Haushaltsplanungen der meisten Kommunen entweder abgeschlossen oder doch weit fortgeschritten

waren. Soweit daraus Deckungslücken resultieren, werden sie – wenn keine Einsparmöglichkeiten genutzt werden können – zwangsläufig über Einnahmeerhöhungen in anderen Feldern geschlossen werden müssen. Dies wird in der Regel zu Abgaben- und Gebührensteigerungen zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger führen.

12. Halten Sie für 2011 einen Härteausgleich (z. B. nach § 19 Abs.(2) Punkt 5 GFG) für negativ betroffene Kommunen für sinnvoll? Wie könnte ein angemessener Verteil-Schlüssel aussehen?

Einen Härteausgleich entsprechend § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG 2011 für Kommunen vorzusehen, die durch die zu einem äußerst spät liegenden Zeitpunkt vorgeschlagene Grunddatenanpassung extrem negativ betroffen sind, wäre grundsätzlich denkbar. Dabei ist auch zu beachten, dass es Gemeinden gibt, die Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen in Höhe von 90 Prozent im Vergleich zu den Schlüsselzuweisungen nach dem Nachtrag zum GFG 2010 werden hinnehmen müssen. Dieser Härteausgleich müsste allerdings durch Mittel gespeist werden, die derzeit nicht in der verteilbaren Finanzausgleichsmasse abgebildet werden, da er ansonsten zu neuen Verwerfungen führen würde. Dabei ist zu berücksichtigen, dass schon die Grunddatenanpassung innerhalb des kreisangehörigen Raums eine Umverteilung in Höhe von etwa 309 Mio. Euro bewirkt. Zugewinnen in Höhe von 84 Mio. Euro bei einem Teil der kreisangehörigen Gemeinden stehen Einbußen in Höhe von 225 Mio. Euro bei anderen kreisangehörigen Gemeinden gegenüber. Vor diesem Hintergrund müsste ein zu gewährender Härteausgleich ein signifikantes Volumen aufweisen, das zumindest für einen großen Teil der Gemeinden wirkte.

Als angemessener Verteilungsschlüssel hierfür müsste ein Proporz der durch die Grunddatenanpassung eintretenden Schlüsselzuweisungseinbußen der jeweiligen Gemeinden im Verhältnis zu einem GFG 2011 ohne Grunddatenanpassung dienen, wie er sich aus den veröffentlichten Vergleichsberechnungen des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK NRW), dort aus dem Vergleich a), ergibt.

13. Halten Sie eine Zusammenführung und der Investitions-, Schul- und Sportpauschalen im Sinne von mehr Flexibilität und Selbstbestimmung der Kommunen für sinnvoll?

Eine Zusammenführung der Investitions- und der Sonderpauschalen zu einer einheitlichen allgemeinen Pauschale mit investiver Zweckbindung wird unsererseits für sinnvoll gehalten.

Die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs vorgesehenen Investitionszuweisungen sowie die Sonderpauschalen verfolgen den Zweck einer gezielten Förderung nach landespolitischen Vorgaben und der Sicherstellung eines Mindestmaßes an Investitionen. Sie werfen jedoch erhebliche Probleme auf, da die vorgesehene landespolitische Steuerung automatisch mit einer Effizienzeinschränkung einhergeht, weil lokale Präferenzen und Anforderungen nicht berücksichtigt werden können. Unserer Auffassung nach sollten die Investitions- und Sonderpauschalen in einer allgemeinen Investitionspauschale zusammengefasst werden. Dabei wäre die Zweckbindung allgemein auf Investitionen und investitionsadäquate Maßnahmen und Finanzierungsformen zu begrenzen. Die so geschaffene allgemeine Investitionspauschale wäre auf Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landschaftsverbände entsprechend deren Anteil am auf investive Maßnahmen zurückgehenden Gesamtzuschussbedarf im Vermögenshaushalt der kommunalen Ebene Nordrhein-Westfalens zu verteilen. Dies entspricht auch den Empfehlungen der ifo-Kommission (ifo-Kommission, Abschlussbericht vom 25.06.2010, S. 68 – Empfehlung 38).

Eine Zusammenfassung der Investitions- und Sonderpauschalen sollte bereits im Rahmen des GFG 2011 erfolgen, um so – gerade angesichts der durch die vorgesehene Umverteilung erfolgenden Belastungen der kommunalen Haushalte – die notwendige Flexibilität im Rahmen der stärker begrenzten Haushaltsmittel wenigstens begrenzt wieder zu eröffnen. Die Zusammenfassung wäre gesetzgeberisch unproblematisch zu verwirklichen und für das Land haushaltsneutral.

C Grunddatenanpassung (fiktive Hebesätze)

1. a. Wie beurteilen Sie die Anhebung der fiktiven Hebesätze im Hinblick auf das Ergebnis der ifo-Kommission in diesem Bereich?

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

Realsteueraufkommens und damit zu einer – im Verhältnis – schwächeren fiktiven Steuerkraft führen.

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

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

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

1. b. Welche Wirkung hat die Anhebung der fiktiven Hebesätze für die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen?

Die Wirkung der Anhebung der fiktiven Hebesätze auf die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen ergibt sich aus den veröffentlichten Vergleichsberechnungen des MIK NRW, dort aus dem Vergleich e).

1. c. Welche Wirkung hat die Anhebung der fiktiven Hebesätze für den Standortwettbewerb nordrhein-westfälischer Kommunen?

Die Anhebung der fiktiven Hebesätze im Rahmen der Ermittlung der fiktiven Steuerkraft im jeweiligen GFG hat keine unmittelbaren Wirkungen auf den Standortwettbewerb nordrhein-westfälischer Kommunen: Die Anpassung der fiktiven Hebesätze dient lediglich der Herstellung der notwendigen Verteilungsgerechtigkeit durch eine normierte Einnahmekraftermittlung im GFG. Keine Gemeinde wird dadurch rechtlich verpflichtet, ihren Hebesatz entsprechend anzupassen. Jenseits dieser nicht existierenden gesetzlichen Bindungskraft ist es jedoch grundsätzlich so, dass die Anhebung der fiktiven Hebesätze dazu führt, dass einer

Kommune im Rahmen der Einnahmekraftermittlung im jeweiligen GFG eine höhere Steuerkraft zugebilligt wird als bisher. Es besteht daher eine allgemeine Tendenz einer Gemeinde, die die ihr zukommenden Schlüsselzuweisungen innerhalb des GFG-Systems optimieren möchte, den Hebesatz bis auf das Niveau des fiktiven Hebesatzes im jeweiligen GFG anzuheben.

1. d. Wie beurteilen Sie die jetzt im Entwurf des GFG 2011 festgesetzten Hebesätze im Hinblick auf die Situation in anderen (benachbarten) Bundesländern?

Vgl. dazu die Beantwortung zur Frage zu C 1. c.

1. e. Wie beurteilen Sie die Auswirkung der Anhebung der fiktiven Hebesätze gerade für kleinere Kommunen und Kreise, deren Hebesatzpotentiale geringer sind, als die von größeren Kommunen?

Die Anhebung der fiktiven Hebesätze kann gerade für Gemeinden mit einer wenig breiten Gewerbesteuerbasis dazu führen, dass diesen im GFG-System eine Einnahmekraft attestiert wird, die ihnen tatsächlich nicht zukommt, da ihre Hebesatzpotentiale geringer sind. Jedoch ist auch hier eine differenzierte Sichtweise geboten, da berücksichtigt werden muss, dass auch Kommunen mit einer sehr breiten Gewerbesteuerbasis, deren Hebesätze über dem jeweiligen fiktiven Hebesatz liegen, durch die Anhebung dieser fiktiven Hebesätze ebenfalls an fiktiver Einnahmekraft gewinnen und damit – *ceteris paribus* – geringere Schlüsselzuweisungen erhalten.

2. Wie bewerten Sie die Anhebung der fiktiven Hebesätze im GFG 2011? Welche Auswirkungen wird diese Maßnahme voraussichtlich haben?

Vgl. dazu die Antwort zu Frage C 1. a. bis C 1. e.

3. Wäre die kurzfristige Anhebung der Investitionszuschüsse aus Ihrer Sicht eine sinnvolle Stärkung der Investitionskraft der Kommunen?

Eine kurzfristige Anhebung der Investitionszuschüsse könnte eine Stärkung der Investitionskraft der Kommunen bewirken, allerdings nur dann, wenn die kurzfristige Anhebung der

Investitionspauschale durch Mittel bewirkt würde, die zusätzlich in die verteilbare Finanzausgleichsmasse eingebracht würden. Eine Ausdehnung der zweckgebundenen pauschalen Zuweisungsmittel von derzeit 14,79 Prozent (Basis: Entwurf eines GFG 2011) dagegen würde ansonsten zwangsläufig zu Lasten der im GFG vorgesehenen allgemeinen Deckungsmittel gehen, auf die derzeit ein Anteil von 85,21 Prozent der verteilbaren Finanzausgleichsmasse (Basis: Entwurf eines GFG 2011) entfällt. Eine Anhebung der Investitionspauschalen durch Verschiebung von Mitteln innerhalb des GFG wäre daher für die Investitionskraft der Kommunen kontraproduktiv.

**4. Halten Sie den derzeitigen Verbundsatz für aufgabenadäquat und angemessen?
Wie sollte ein solcher Ihrer Meinung ausgestaltet sein?**

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

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

D Sonstiges

1. Wie beurteilen Sie die im GFG 2011 vorgesehene Kürzung der Abwassergebührenhilfe? Welche Auswirkungen sind hierdurch zu erwarten?

Vgl. die Beantwortung der Frage B 1. i.

2. Sehen Sie die Kürzung der Abwassergebührenhilfe als berechtigt an?

Vgl. die Beantwortung der Frage B 1. i.