



DER PRÄSIDENT

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

40213 Düsseldorf

- Vorab per E-Mail: [ralf.jaeger@mik.nrw.de](mailto:ralf.jaeger@mik.nrw.de) -



DER PRÄSIDENT

Ansprechpartner:

Dr. Christian von Kraack, LKT NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211/300491-110  
Fax-Durchwahl: 0211/300491-5110  
E-Mail: [C.Kraack@lkt-nrw.de](mailto:C.Kraack@lkt-nrw.de)

Claus Hamacher, StGB NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-220  
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292  
E-Mail: [Claus.Hamacher@kommunen-in-nrw.de](mailto:Claus.Hamacher@kommunen-in-nrw.de)

Aktenzeichen: 20.30.00.2 (LKT)  
IV 902-01/10 (StGB)

Datum: 8. Mai 2013

**Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo-Institut) „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ vom 18.03.2013**

Ihr Schreiben vom 25.03.2013 – Az.: 33-47.09.02

Sehr geehrter Herr Minister Jäger,

haben Sie vielen Dank für die Übersendung des FiFo-Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs und für die Möglichkeit, zu diesem Gutachten schriftlich Stellung zu nehmen. Gerne teilen wir Ihnen unsere Einschätzung zu dem Gutachten mit und vertrauen darauf, dass die Landesregierung die Argumente auch zur Kenntnis nimmt und würdigt, bevor eine abschließende Entscheidung über die Einzelheiten der Umsetzung im kommunalen Finanzausgleich getroffen wird.

Festzustellen ist jedenfalls, dass mit dem Gutachten wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, die größtenteils bisherige wissenschaftliche Einschätzungen und politische Bewertungen erneut bestätigen und daher gesichert sind.

(Verwiesen sei hier beispielhaft auf die Erkenntnisse und Bewertungen folgender Arbeiten: *Büttner/Holm-Hadulla/Parsche/Starbatty*, Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2008; *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010; *Junkernheinrich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011; *Wohltmann*, Einheitliche Nivellierungshebesätze und adäquate Berücksichtigung der Gewerbesteuerkraft im kommunalen Finanzausgleich, der Gemeindehaushalt 2000, S. 193 ff.; *Droege*, Die Finanzkraft der Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich – Hebesatznivellierung und die verfassungsrechtlichen Grenzen der gesetzlichen Typisierung, NWVBl. 2013, S. 41 ff.)

Es ist zwar der Gesetzgeber, der die abschließenden Entscheidungen über die Einzelheiten der Umsetzung dieser gesicherten Erkenntnisse zu treffen hat. Dieser ist jedoch in seiner Entscheidung keineswegs völlig frei, da er den kommunalen Finanzausgleich sachgerecht, folgerichtig und ohne

Landkreistag NRW  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
Tel. 0211.300491.0  
[www.lkt-nrw.de](http://www.lkt-nrw.de)

Städte- und Gemeindebund NRW  
Kaiserswerther Str. 199/201  
40474 Düsseldorf  
Tel. 0211.4587.1  
[www.kommunen-in-nrw.de](http://www.kommunen-in-nrw.de)

Anlegung willkürlicher Gesichtspunkte zu gestalten hat. Er muss daher aufgrund der nunmehr gesichert vorliegenden Erkenntnisse die daraus folgenden Korrekturbedarfe vollziehen. Die Möglichkeit, die gewonnenen wissenschaftlichen und politischen Erkenntnisse vollkommen zu ignorieren und schlicht die für das GFG 2013 genutzte Datenbasis sowie die daraus folgenden Werte, Größenordnungen und Prozentzahlen – obwohl deren sachliche Eignung widerlegt ist – in den folgenden Gemeindefinanzierungsgesetzen fortzuschreiben, steht ihm nicht offen.

(vgl. VerfGH NRW, OVG 47, 249, 254; VerfGH NRW, Urt. v. 19.07.2011 – VerfGH 32/08 – NRWE, Rz. 71).

### **A. Zusammenfassung**

Auch wenn das FiFo-Gutachten einige Fragestellungen in den Bereich der politischen Bewertung rückt, liefert es zu einer Vielzahl von Fragen gesicherte wissenschaftlicher Erkenntnisse, die im GFG 2014 berücksichtigt werden müssen. Eine folgerichtige, sachgerechte und willkürfreie Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs darf nicht mit Hinweis auf politisch unerwünschte Folgen für Stärkungspaktkommunen unterbleiben. Beide Systeme verfolgen vollständig verschiedene Ziele: Das GFG die Verteilung von Steuermitteln auf Grundlage eines grundgesetzlichen Anspruchs zur pauschalen Abgeltung des jährlichen Aufwands der Kommunen aus eigenen und übertragenen Aufgaben und der Stärkungspakt die Bewältigung in Vorjahren aufgelaufener Fehlentwicklungen (dazu nachstehend unter: B.1.2).

Die Erkenntnisse des Gutachters in folgenden Bereichen müssen daher unmittelbar umgesetzt werden (dazu nachstehend unter: B.2):

- Übergang auf die mathematische Standardmethode der aggregierten Kleinst-Quadrat-Regression (pooled OLS) (dazu nachstehend unter: B.2.1);
- Umstellung vom Zuschussbedarf II auf Auszahlungen aaD (dazu nachstehend unter: B.2.2);
- vollumfängliche Teilschlüsselmassenanpassung auf Grundlage einer Relation der Auszahlungen aaD der drei Gebietskörperschaftsgruppen (dazu nachstehend unter: B.2.3);
- Höhe des Soziallastenansatzes (dazu nachstehend unter: B.2.4);
- Schüleransatz (dazu nachstehend unter: B.2.5);
- Zentralitäts- und Flächenansatz (dazu nachstehend unter: B.2.6);
- Hauptansatz – soweit er trotz seiner fehlenden wissenschaftlichen Belegung beibehalten werden sollte (dazu nachstehend unter: B.2.7).
- Berücksichtigung der gemeindlichen Einnahmekraft durch fiktive Hebesätze mit Blick auf eine größenklassenabhängige Differenzierung (dazu nachstehend unter: B.2.8)

In folgenden Bereichen muss dringende Nachbearbeitung erfolgen:

- Methode der Regressionsanalyse und Möglichkeiten zur Optimierung (dazu nachstehend unter: B.3.1);
- Teilschlüsselmassenabgrenzung mit Bezug auf die Berücksichtigung der Sozialaufwendungen (dazu nachstehend unter: B.3.2);
- Spezifikation des Soziallastenansatzes (Wahl eines Mischindikators) (dazu nachstehend unter: B.3.3).

Ergänzend sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Umstellung auf die Größen „Aufwand / Ertrag“ („echtes NKF“) (dazu nachstehend unter: B.4.1);
- Änderung des Referenzzeitraums für die Ermittlung der Steuerkraft (Mehrjahreszeitraum) (dazu nachstehend unter: B.4.2);
- Wiedereinführung von Kopfbeträgen (dazu nachstehend unter: B.4.3).

Unabhängig von Fragen einer gerechten interkommunalen Verteilung bleibt festzuhalten, dass es nur dann gelingen wird, die Haushaltssituation der Kommunen Nordrhein-Westfalens nachhaltig zu

stabilisieren, wenn der Verbundsatz mittelfristig auf das bis 1985 bestehende Niveau von 28,5 v. H. angehoben wird (dazu nachstehend unter: B.1.1).

## **B. Im Einzelnen**

Zu den einzelnen Punkten gilt Folgendes:

### **1. Allgemeine Vorbemerkungen**

#### **1.1 Finanzsituation der Kommunen und eingeschränkter Gutachtenauftrag**

Mit dem Gutachten werden für uns zentrale Fragestellungen zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen untersucht. Gleichwohl muss daran erinnert werden, dass die Gutachter sich – ihrem Auftrag gemäß – auf Teilaspekte der interkommunalen Verteilung konzentriert haben. Von daher werden von vornherein wichtige Fragen ausgeblendet, wie z. B. die Dotierung der Verbundmasse insgesamt. Die emotionale Heftigkeit, mit der bereits jetzt die erwarteten oder vermuteten Auswirkungen einer Umsetzung der Gutachtervorschläge diskutiert werden, belegt aus unserer Sicht die Fortexistenz eines tiefer liegenden Problems, nämlich die Nichtauskömmlichkeit der kommunalen Finanzausstattung. Wenn an dieser Stelle durch eine angemessene Anhebung der Verbundquote oder durch eine äquivalente Befreiung von kostenträchtigen Aufgaben nachgebessert würde, wäre auch eine Entschärfung der zu beobachtenden Verteilungskonflikte zu erwarten. Hinzuweisen ist darauf, dass das dem Stärkungspakt zugrundeliegende Gutachten der Landesregierung ein jährliches, konjunkturzyklusbereinigtes, strukturelles Defizit in Höhe von ca. 2,155 Mrd. € zzgl. Zinsen für bestehende Liquiditätskredite, mithin in Höhe von etwa 2,5 Mrd. €, nachgewiesen hat, was – gemessen am GFG 2013 – einem Volumen von etwa 5,65 Verbundsatzpunkten (ohne Zinsen für Liquiditätskredite) bzw. von etwa 6,55 Verbundsatzpunkten (inkl. Zinsen für Liquiditätskredite) entspricht. Daher 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.

#### **1.2 Verhältnis kommunaler Finanzausgleich und Stärkungspakt**

Viele Haushaltssanierungspläne von Stärkungspaktkommunen basieren auf optimistischen Einnahmeerwartungen und sind nicht eingerichtet auf die nunmehr sachlich gebotenen Korrekturen am kommunalen Finanzausgleich.

Jedoch haben der kommunale Finanzausgleich und das Stärkungspaktgesetz vollkommen unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen. Mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen wird der Anteil der Kommunen an den Einnahmen des Landes aus der Einkommen-, der Körperschaft- und der Umsatzsteuer auf die Gemeinden und Gemeindeverbände verteilt, auf die diese einen Anspruch nach Art. 106 Abs. 7 GG haben. Die ausgekehrten Mittel dienen dazu, den jährlichen Aufwand der durch die Kommunen wahrzunehmenden eigenen und übertragenen Aufgaben pauschal abzugelten (vgl. § 1 Abs. 1 und 2 GFG 2013). Sachgerecht ist dabei allein eine Mittelverteilung auf Grundlage eines Verhältnisses der – normiert-fiktiven – jährlichen Bedarfe und der jährlichen Einnahmekraft: Daher wird im GFG der jährliche Finanzbedarf jeder Kommune anhand generalisierender Merkmale ermittelt und ihrer normierten Steuerkraft gegenübergestellt. Die Bewältigung einer aus Vorjahren aufgelaufenen Problematik – etwa der der Kredite zur Liquiditätssicherung – widerspricht der Logik dieser jahresbezogenen Steuereinnahmeverteilungssystematik. Vor diesem Hintergrund ist auch in der ifo-Kommission intensiv darüber diskutiert worden, ob man von dieser Systematik abweichen und die Mittel nach Kriterien verteilen sollte, die auf die finanzielle Gesamtlage der einzelnen Kommune Rücksicht nehmen. Alle Mitglieder der ifo-Kommission haben sich dabei angesichts der vorgenannten Gründe dafür ausgesprochen, zur Unterstützung von Kommunen in Haushaltsnotlagen ein vom Finanzausgleich unabhängiges, eigenes Instrument zu schaffen, wie es letztlich mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen geschehen ist. Da der kommunale Finanzausgleich nach grundlegend anderen – verfassungsrechtlichen – Vorgaben arbeitet als der Stärkungs-

pakt, wäre es sachwidrig und willkürlich, die Vorschläge der FiFo-Gutachter nach ihren Auswirkungen auf Stärkungspaktkommunen zu beurteilen.

Den kommunalen Finanzausgleich durch willkürliches Ignorieren von wissenschaftlichen Erkenntnissen auf kaltem Wege zu einem zweiten Stärkungspakt umzufunktionieren – indem schlicht Werte des GFG 2013 fortgeschrieben würden –, provozierte Fragen nach der Verfassungskonformität des GFG 2014.

Dies schließt nach unserem Verständnis jedoch nicht aus, bei denjenigen Vorschlägen, die letztlich auf eine politische Setzung hinauslaufen, auch die Auswirkungen auf Kommunen in besonderen Notlagen zu würdigen. Ein Beispiel ist der Vorschlag zur Reduzierung der fiktiven Realsteuerhebesätze (hierzu im Detail unter 2.).

### 1.3 Differenzierte Betrachtung der Gutachternvorschläge

Eine angemessene Behandlung des FiFo-Gutachtens gebietet es, sich mit seinen Teilvorschlägen und den dazu gegebenen Begründungen differenziert auseinander zu setzen.

Zwar können sich die FiFo-Gutachter an einigen Stellen nicht zu einer eindeutigen Empfehlung zu einer Weiterentwicklung durchringen, obwohl verschiedene Handlungsoptionen aufgezeigt werden. Die Gutachter stellen dabei auf die politische Entscheidung ab, ohne wissenschaftlich ein bestimmtes Modell zu präferieren. Auch wenn in diesen Bereichen sicherlich noch Raum für politische Abwägungen ist (in die auch zusätzliche Fragstellungen einbezogen werden könnten: vgl. hierzu die Ausführungen unter 3.) zeigt das Gutachten größtenteils wissenschaftlich und politisch gesicherte Erkenntnisse auf, die letztlich den Charakter einer Grunddatenanpassung besitzen. Diese Vorschläge können und müssen bereits im GFG 2014 umgesetzt werden (siehe Ausführungen unter 2.).

Nicht tragbar wäre es angesichts dieser gesicherten wissenschaftlichen und politischen Erkenntnisse, das FiFo-Gutachten zunächst in seiner Gesamtheit in einem länger währenden Diskussionsprozess – womöglich vergleichbar den fast 2-jährigen Beratungen in der ifo-Kommission – zu diskutieren und über die Umsetzung dilatorisch zu beraten. Es sei daran erinnert, dass die Ergebnisse des Gutachtens ursprünglich bereits in die Beratungen des GFG 2013 einfließen sollten. Eine Verschiebung von Umsetzungsschritten auf das Finanzausgleichsjahr 2015 oder gar darüber hinaus wäre nicht akzeptabel und würde der in der Vergangenheit wiederholt gemachten Ankündigung der Landesregierung widersprechen, dass sie die so genannten Grunddaten wesentlich zeitnäher und regelmäßiger aktualisieren will. Wir halten diese Absicht für uneingeschränkt richtig. Soweit und sobald neue Erkenntnisse über die tatsächlichen Verhältnisse in den Kommunen vorliegen, müssen diese nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen für die Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs nutzbar gemacht werden.

Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass eine Verzögerung bei der Grunddatenaktualisierung zu größeren Verwerfungen bei den einzelgemeindlichen Schlüsselzuweisungen führt. Diese Verwerfungen und die damit verbundenen Debatten über den kommunalen Finanzausgleich lassen sich vermeiden, indem die Grunddatenaktualisierung jeweils zeitnah durchgeführt wird. Daher sollten Grunddatenanpassungen im Finanzausgleich künftig jährlich durchgeführt werden. Nötige Anpassungsschritte werden damit minimiert, ihre Fühlbarkeit verringert und gleichzeitig die Akzeptanz erhöht. Diskussionen über „schrittweise Anpassungen“ oder Abmilderungshilfen sind bei einem solchen Vorgehen weitgehend entbehrlich.

## **2. Unmittelbar umsetzbare Vorschläge (GFG 2014)**

### 2.1 Pooled OLS

Die vom Gutachter vorgeschlagene Umstellung auf die von Carl Friedrich Gauß vor über 200 Jahren grundlegende mathematische Standardmethode der aggregierten Kleinst-Quadrat-

Regression (pooled OLS) stellt einen sinnvollen Schritt dar, der zu einer größeren Verstetigung und Planungssicherheit der für das GFG genutzten Grunddaten führen wird. Die damit verbundene Mehrjahresbetrachtung stellt sicher, dass es nicht zu kurzfristigen Sprüngen bei den GFG-Grunddaten kommt. Entwicklungen – sowohl nach oben als auch nach unten – werden ausgeglichen und Spitzen in beide Richtungen vermieden. Eindrucksvoll zeigt sich dies an der Gewichtung des Soziallastenansatzes nach dem Vorschlag des Gutachters: Diese würde zwar von derzeit 15,3 auf 12,94 sinken. Zugleich würde jedoch ein plötzliches und drastisches Sinken vermieden, wie es mit dem Eingang der schrittweisen Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund in die Jahresrechnungsstatistik einhergehen würde, wenn es beim bisherigen Verfahren einer Grunddatenanpassung aufgrund der Daten eines einzelnen Jahres bliebe. Dies bedeutet damit, dass die Kommunen, die vom Soziallastenansatz bei der derzeitigen Gewichtung stärker profitieren, weniger an Schlüsselzuweisungen erhalten werden. Es bedeutet aber zugleich, dass sie auf das Niveau, das sie danach erhalten, auch länger vertrauen können. Gerade die in der Vergangenheit zu verzeichnende sprunghafte Entwicklung nach jahrelanger Nichtvornahme von Grunddatenanpassungen hatte die politischen Diskussionen über die Sachgerechtigkeit der Ausgestaltung des Finanzausgleichs heraufbeschworen.

Mit der vorgeschlagenen Mehrjahresbetrachtung sollte dabei stets die Überprüfung einhergehen, ob Strukturbrüche eingetreten sind, die eine Fortführung der Zeitreihe verbieten. Davon wäre aus unserer Sicht etwa dann auszugehen, wenn Entwicklungen eintreten, die den genutzten Indikator seiner Aussagekraft berauben, wie es zuletzt durch Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Übergang 2004/2005 durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt geschah, als die Größe „Dauerarbeitslose“ entfiel. Ist ein solcher Strukturbruch nicht eingetreten, kann die Fortschreibung der Zeitreihe erfolgen.

Alle Beteiligten des Schlüsselzuweisungssystems werden damit vom Übergang auf „pooled OLS“ profitieren. Die vorgeschlagene Umstellung und die mit ihr einhergehende jährlich-fortlaufende Aktualisierung der Grunddaten sollten daher umgehend vollzogen werden.

Wir plädieren dabei dafür, jeweils sogar – um die Verlässlichkeit noch zu erhöhen – eine Mehrjahresbetrachtung aus fünf Jahren zugrunde zu legen. Dies stellt einen aus unserer Sicht guten Kompromiss zwischen dem Anliegen einer Verstetigung der Ergebnisse einerseits und der Gewährleistung von Aktualität andererseits dar.

## 2.2 Umstellung Zuschussbedarf II auf Auszahlungen aaD

Der vorgeschlagene Umstieg von einer Datenermittlung auf Grundlage des bisherigen Zuschussbedarfs II auf eine Ermittlung auf Grundlage der „Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln“ (Auszahlungen aaD) sollte unmittelbar vollzogen werden. Neben der schon sprachlich weiterführenden Tatsache, dass der neue Begriff nicht mehr den irreführenden Bestandteil „-bedarf“ enthält, ist dem vorgeschlagenen Übergang zuzubilligen, dass er die unabdingbare Voraussetzung dafür darstellt, die Ermittlung der für das GFG benötigten Grunddaten nach Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) fortführen zu können: Denn der seit den achtziger Jahren genutzte Zuschussbedarf II – eine kameralistische Größe – wird bei künftigen Grunddatenaktualisierungen nicht mehr genutzt werden können, da diese Daten der Jahresrechnungsstatistik einbeziehen müssen, die aus Haushaltsjahren stammen, die nach der flächendeckenden NKF-Umstellung (01.01.2009) liegen.

## 2.3 Dotierung der Teilschlüsselmassen

Wir befürworten eine im GFG 2014 beginnende schrittweise Anhebung der Teilschlüsselmassen für die Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände.

Die vom Gutachter herausgearbeitete Erforderlichkeit einer Anpassung der seit 1980 nicht mehr grundjustierten Teilschlüsselmassenaufteilung auf die einzelnen Schlüsselmassen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände bestätigt sowohl die einstimmige Empfehlung 16 der ifo-Kommission aus dem Jahr 2010, die Aufteilung der Schlüsselmasse auf Grundlage von Daten der

Jahresabschlussstatistik nach der Relation der Zuschussbedarfe von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden im GFG jeweils im Rahmen der Grunddatenanpassung zu aktualisieren, als auch die wissenschaftlichen Ergebnisse von Junkernheinrich/Micosatt aus dem Jahr 2011.

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2010, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 394 ff.; *Junkernheinrich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011, S. 72 ff.).

Sie stellt damit eine finanzwissenschaftlich wie politisch gegebene Erkenntnis dar. Die damit verbundene Anhebung der Teilschlüsselmassen für die Kreise und die Landschaftsverbände wird den Gemeinden über die Umlageeffekte zugutekommen und die mit niedrigeren Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden einhergehenden Verluste mindestens kompensieren. Die Anpassung ist notwendig, um die problematische Wirkung der einseitigen Erhöhung des Soziallastenansatzes im Verhältnis zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum, die in den letzten Jahren vorgenommen wurde, zu beseitigen: Denn die Sozialaufwendungen des kreisangehörigen Raums werden durch den Soziallastenansatz kreisangehöriger Gemeinden in der Gemeindeschlüsselmasse und die Dotierung der – bei der Ausgaberation im Wesentlichen auf Sozialaufwendungen zurückgehenden – Kreis- und der Landschaftsverbandsschlüsselmasse repräsentiert. Der Verzicht auf die Anpassung der Dotierung der Teilschlüsselmassen bei gleichzeitiger Anpassung des Soziallastenansatzes zugunsten der kreisfreien Städte hat dazu geführt, dass sich das im Jahr 2000 noch bestehende Verhältnis der Schlüsselmasseverteilung zwischen kreis-/städteregionsangehörigem Raum einerseits und kreisfreiem Raum andererseits von 55:45 sich vollständig umgekehrt hat. Der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den kreis-/städteregionsangehörigen Raum liegt nach dem GFG 2013 bei nur noch 45,4 Prozent, während der des kreisfreien Raums bei 54,6 Prozent liegt. Dabei hat sich das Verhältnis der Bevölkerungsverteilung zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum kaum verändert und beträgt 58,6 zu 41,4 Prozent. Faktisch erhalten damit nun 41,4 Prozent der Landeseinwohner 54,6 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel des GFG: Das sind 132 Prozent dessen, was ihnen bei proportionaler Verteilung zustünde. Diese deutlich überproportionale Finanzmittelausstattung des kreisfreien Raums kann dabei nicht – wie regelmäßig anklingt – mit entsprechend übermäßigen Sozialaufwendungen des kreisfreien Raums begründet werden: Denn die kommunalen Sozialaufwendungen – die die mit Abstand prägendste Aufwandsposition in den kommunalen Haushalten darstellen – verteilen sich zwischen den Räumen annähernd gleich. Der kreis-/städteregionsangehörige Bereich lag 2010 mit einem Anteil von etwa 50,91 Prozent sogar leicht vorne gegenüber dem kreisfreien Raum, dessen Anteil etwa 49,09 Prozent betrug.

Soweit der Gutachter allerdings angesichts der starken Abweichung im Vergleich zur momentanen Aufteilung empfiehlt, Anpassungen nur „schrittweise“ und „eher mittelfristig“ vorzunehmen, ist dies in sich widersprüchlich: Starke Abweichungen – die zudem seit Jahren finanzwissenschaftlich belegt und politisch erkannt worden sind (s.o.) – geben Anlass zur schnellen Korrektur.

Das dagegen teilweise angeführte Argument, dem Gesetzgeber stehe es frei, zu entscheiden, ob er die Kreise und Landschaftsverbände eher über Schlüsselzuweisungen oder über Umlagen als „alternativen Finanzierungskanal“ finanzieren wolle, ist nicht zu Ende gedacht: Denn über Umlagen kann zwischen den Beteiligten nur umverteilt werden, was ihnen zunächst zugewiesen wurde. Die einseitige Anpassung allein des Soziallastenansatzes in der Gemeindeschlüsselmasse hat jedoch dazu geführt, dass die entsprechenden Mittel den kreisangehörigen Gemeinden entzogen wurden, ohne dass die Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände zusätzliche Mittel erhalten hätten. In Relation erhält der kreisangehörige Raum daher weniger Mittel für Sozialleistungen als zuvor, obwohl seine Ausgaben in diesem Bereich – wie der Gutachter mit seinen Aussagen zur Teilschlüsselmassenaufteilung erneut nachweist – offensichtlich überproportional gestiegen sind. Mittel, die dem kreisangehörigen Raum im GFG nicht zugewiesen werden, können jedoch im Wege des Kreisfinanzausgleichs – da er keine Alchemie darstellt – nicht „umverteilt“ werden. Das Argument von der „Entscheidung für den Kreisfinanzausgleich“ stellt damit nicht anderes dar als eine wohlklingende Verpackung der „Entscheidung für die einseitige Berücksichtigung der Soziallasten kreisfreier Städte“.

## 2.4 Höhe des Soziallastenansatzes

Die Absenkung der Gewichtung des Soziallastenansatzes von 15,3 auf 12,4 (Berechnungsgrundlage Jahr 2009) bzw. auf 12,94 (Berechnungsgrundlage 3-Jahres-Ergebnis 2007 bis 2009) ist im GFG 2014 umzusetzen. Hintergrund der Absenkung der Gewichtung ist eine aktualisierte Grunddatenannahme, die die örtlichen Verhältnisse besser widerspiegelt als die letzte Grunddatenaktualisierung mit Werten aus dem Jahr 2008.

## 2.5 Schüleransatz

Für die offene Ganztagschule, die vor allem im kreis-/städteregionsangehörigen Raum verbreitet ist, wird derzeit lediglich die Gewichtung für Halbtagschüler in Ansatz gebracht. Dies ist nicht plausibel. Interessant ist, dass dem Gutachter die regressionsanalytisch ermittelte Spreizung zwischen Halbtags- und Ganztagschulen selbst nicht plausibel erscheint. Dasselbe Verfahren der Regressionsanalyse, das für den Hauptansatz vom Gutachter uneingeschränkt unterstützt wird, wird somit bei einem Nebenansatz hinsichtlich der Plausibilität des Ergebnisses in Frage gestellt.

Der Vorschlag, zusätzliche Datenerhebungen zu den Zuschussbedarfen getrennt nach Halbtagschulen, offenen Ganztagschulen und gebundenen Ganztagschulen in den Kommunen Nordrhein-Westfalens durchzuführen, um den Schüleransatz auf eine solide empirische Basis zu stellen, wird von uns unterstützt.

## 2.6 Zentralitätsansatz und Flächenansatz

Die Empfehlung zur Beibehaltung des Zentralitäts- und des Flächenansatzes wird unterstützt. Die deutliche Empfehlung eines Flächenansatzes entkräftet die teilweise festzustellende Argumentation, der Flächenansatz sei lediglich ein „Kompensationsgeschäft“ für die Höhergewichtung des Soziallastenansatzes gewesen.

## 2.7 Hauptansatz

Ungeachtet unserer nachstehend ausgeführten, grundsätzlichen Kritik an der Idee der Hauptansatzstaffel, ist jedenfalls die vom Gutachter empfohlene Aktualisierung der Hauptansatzstaffel im GFG 2014 umzusetzen. Die Staffel sollte daher im unteren Bereich steiler als bei der für das GFG 2013 zugrunde gelegten Hauptansatzstaffel verlaufen, dann aber stärker abflachen (Gutachten, S. 113). Der maximale Spreizungsfaktor sollte mit 154 drei Punkte unterhalb des maximalen Spreizungsfaktors der Hauptansatzstaffel des GFG 2013 liegen.

Ungeachtet dessen gilt, dass die mit dem Hauptansatz umgesetzte politische Praxis der Einwohnerveredelung auf der in den Zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts formulierten finanzwissenschaftlichen Vermutung des Brecht-Popitzschen Gesetzes von der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung beruht, nach dem einwohnerreichere Städte und Gemeinden in der Regel überproportional höhere objektive Pro-Kopf-Ausgaben haben sollen, als solche mit einer kleineren Einwohnerzahl.

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

Das FiFo-Gutachten formuliert daher zutreffend:

„Die sogenannte Einwohnerveredelung beruht auf der **Idee**, dass die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter mit zunehmender Einwohnerzahl steigen.“

(Gutachten, S. 28 – Hervorhebung nur an dieser Stelle)

Diese „Idee“ wird daher in der wissenschaftlichen Fachwelt kritisch gesehen

(vgl. *Rauber*, Kommunale Steuer-Zeitschrift 2012, 201, 207; *Dietrich*, Das Prinzip der Einwohnerveredelung in den Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Bonn, 1996, S. 24 ff.; *Wohltmann*, Der kommunale Finanzausgleich – Wegbeschreibung für die kommunale Praxis, Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeitsgruppe Kommunalpolitik, Arbeitspapier Fi 9 [Finanzen], Ziff. 5.2.1; *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.]

und von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung grundlegend in Frage gestellt.

(vgl. BVerfG, Urt. v. 27.05.1992 – 2 BvF 1, 2/88, 1/89, 1/90 – DVBl. 1992, 965, 972 [zu Nutzung der These im Bereich des Länderfinanzausgleichs]; vgl. LVerfG LSA, Urt. v. 09.10.2012 – LVG 23/10 – DVBl. 2012, 1494, 1494 ff. [zur Nutzung der These im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs])

Die der Einwohnerveredelung im nordrhein-westfälischen GFG – bei aller kontinuierlichen Aktualisierung ihrer regressionsanalytischen Umsetzung – zugrundeliegende These von Popitz beruht auf der Grundlage der Ausgaben und des Finanzbedarfs der Städte und Gemeinden im Jahr 1928, einer Zeit, in der etwa Kanalisations- und Wegebau ebenso wie Abfallwirtschaft und öffentliche Trinkwasserversorgung stärker auf große Städte beschränkt waren. Die darauf beruhenden Erwägungen sind angesichts der heutigen Realitäten empirisch nicht mehr haltbar. Hierzu hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt in seiner v. g. Entscheidung illustrierend ausgeführt, die Behauptung von Popitz, im ländlichen Siedlungsraum bestehe „kein Bedarf an gepflegten Wegen“, da diese nur dazu dienten, die Einwohnerschaft zu einer landwirtschaftlichen Arbeit zu führen, „bei der diese ohnehin keine Anforderungen auf Schutz gegen die Unbilden der Witterung zu stellen gewohnt [seien]“, während in Großstädten oder Industriegemeinden an eine Straße der Anspruch gestellt werde, „dass sie dem Einwohner in möglichst bequemer Form [gestatte], die Entfernung zwischen einem Wohnraum und der Arbeitsstätte zu überwinden, und zwar so, dass auch bei schlechter Witterung keine zeitlichen Hemmungen und keine Nachteile [entstünden]“, so dass aus „dem Landweg, der zum Ackerland führe, [...] die gepflasterte, planmäßig entwässerte, gereinigte und beleuchtete Straße der Stadt [werde]“, nicht auf die heutigen Verhältnisse übertragbar sei und deshalb als Erklärungsversuch ausscheide. Für die Behauptung von Popitz, an die Größe von Räumen in Schulen oder Rathäusern würden in Landgemeinden geringere Ansprüche gestellt als in Städten, da die Bevölkerung auf dem Lande „aus der räumlichen Weite landwirtschaftlicher Arbeit, aus Luft und Licht [komme]“, während die Menschen in Städten „aus engen Wohnverhältnissen [kämen]“ und nicht „das weite Gebiet des Landes zur Verfügung [hätten]“, weswegen deren Bedarf „auf räumlich großzügig ausgestattete Schulräume [ausgerichtet sei]“ und sie „auch von den Rathäusern und Gemeindegebäuden etwas anderes [erwarteten], als die von ihrer ländlichen Betätigung kommenden Einwohner der Landgemeinden, die sich in den seltenen Fällen, in denen sie mit den Organen der Gemeinde zu tun [hätten], ohne Weiteres mit engen Räumen zufrieden [gäben]“, gelte Gleiches.

Die Ausführungen dieser Entscheidung des LVerfG LSA sind vollständig auf die Hauptansatzstaffel/Einwohnerveredelung nach dem nordrhein-westfälischen GFG übertragbar. Denn die Gesetzesbegründung zum GFG 2013 sagt zur Hauptansatzstaffel nach § 8 Abs. 3 GFG NRW i. V. m. Anlage 2 lediglich aus, es sei „festgestellt [worden], dass nach regressionsanalytischen Erkenntnissen mit zunehmender Einwohnerzahl von einem höheren Finanzbedarf je Einwohner ausgegangen werden [müsse]. Um demnach den Bedarfsrelationen innerhalb der Körperschaften Rechnung zu tragen, [seien] die Einwohner entsprechend zu gewichten.“

(Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 [Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 – GFG 2013], Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 16/1402, S. 55)

Tatsächlich handelt es sich bei diesen zugrundeliegenden regressionsanalytischen Erkenntnissen, nach denen tatsächlich und durchschnittlich mit steigender Gemeindegröße ein höheres Pro-Kopf-Ausgabeverhalten einhergeht, jedoch nicht um einen Beweis der Richtigkeit der von Brecht und Popitz geäußerten Idee. Das FiFo-Gutachten formuliert selbst:

„Der Nachweis eines statistischen Zusammenhangs allein kann naturgemäß nicht ausreichen, um einen möglichen Bedarf anzuerkennen.“

(Gutachten, S. 51)

Ob die im Rahmen der Regressionsanalyse ermittelten höheren Pro-Kopf-Ausgaben – die eine statistisch nachgewiesene Tatsache darstellen – wirklich das Ergebnis objektiv höherer Bedarfe sind, wurde im Gutachten nicht untersucht. Selbst an den Stellen im Gutachten, an denen dem Gutachter der fehlende Zusammenhang offenkundig zu werden scheint, hält er die Vermutung von Brecht und Popitz schlicht aufrecht.

Es muss danach festgehalten werden, dass hier seit vielen Jahren der Gesetzgeber sein Ermessen in einer Weise ausübt, die einwohnerstarke Städte zu Lasten der kleineren Städte und Gemeinden bevorzugt. Die vorgesehene Regelung des § 8 Abs. 3 Satz 3 i. V. m. Anlage 2 des jährlichen nordrhein-westfälischen GFG ist daher dahingehend zu ändern, dass alle Einwohner mit dem einheitlichen Gewicht von 100 Prozent in die Bemessung des Hauptansatzes eingehen.

## 2.8 Berücksichtigung der gemeindlichen Einnahmekraft durch differenzierte fiktive Hebesätze

Wir fordern, bereits im GFG 2014 die bisherige Methodik der Steuerkraftermittlung durch das realitätsnähere Verfahren der Nutzung nach Gemeindegrößenklassen differenzierter fiktiver Hebesätze zu ersetzen.

Die Ausführungen des Gutachters zum Vorschlag der Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze können zusammenfassend nur als enttäuschend bezeichnet werden. Dies liegt weniger am Ergebnis, wonach die Gutachter einen solchen Schritt nicht dringlich empfehlen können, sondern an der aus unserer Sicht verfehlten methodischen Herangehensweise. Zunächst bestätigt die Untersuchung noch einmal den bereits altbekannten Befund, dass es durchaus einen signifikanten Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Hebesatzhöhe einerseits und der Einwohnerzahl andererseits gibt. Nach unserer Auffassung – aber auch gestützt durch entsprechende Aussagen aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen – ist es in erster Linie Aufgabe der Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich, die Steuerkraft einerseits fiktiv (und damit gestaltungsunabhängig), auf der anderen Seite aber auch realitätsnah zu erfassen. Insofern müsste sich lediglich die Frage stellen, ob die mit der Einwohnerzahl korrelierende Verteilung der Hebesätze bedeutet, dass es einen systematischen Zusammenhang zwischen der Größe der Kommune und ihrer Fähigkeit gibt, bestimmte Hebesätze politisch und wirtschaftlich erfolgreich durchzusetzen. Hierzu hatten wir zahlreiche Hinweise gegeben, denen allerdings das Gutachten an keiner Stelle nachgeht.

Stattdessen wird eine völlig anders gelagerte Fragestellung aufgeworfen, nämlich wie Nivellierungshebesätze gestaltet werden müssen, um den strukturellen Steuerwettbewerb zu „gestalten“ (Gutachten, S. 139 f.). Das ist aber jedenfalls nach unserer Auffassung nicht der primäre Anspruch des kommunalen Finanzausgleichs.

Positiv bleibt aber herauszuheben, dass die Gutachter deutlich machen, dass es Aufgabe der Politik ist, hier eine Entscheidung zu treffen. Die Empfehlung für die Beibehaltung einheitlicher fiktiver Hebesätze beruht letztlich darauf, dass die Gutachter dieses Verfahren für einen „Mittelweg“ halten, der die Irrtumskosten minimiert.

Die von den Gutachtern dagegen deutlich empfohlenen deutlichen Senkungen der Nivellierungshebesätze (365 für die Gewerbesteuer und 342 für die Grundsteuer B) werden von uns nicht befürwortet, obwohl sie im Ergebnis zu einer deutlichen Besserstellung des kreisangehörigen Raums führen würde!

Sie sollen dazu beitragen, die „manifesten Nachteile“ im innerdeutschen Steuerwettbewerb abzumildern. Die Nachteile im innerdeutschen Steuerwettbewerb resultieren allerdings nicht unmittelbar aus der Höhe der fiktiven Hebesätze, sondern allein aus der Höhe der tatsächlichen Realsteuer-

hebesätze. Maßgebend ist die Überlegung, dass ein Unternehmen – bei ansonsten vergleichbaren Bedingungen – den Standort mit den niedrigeren Hebesätzen und damit der geringeren Steuerlast wählen wird. Für Unternehmen sind fiktive Nivellierungshebesätze zunächst ohne Belang. Einen positiven Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit nordrhein-westfälischer Kommunen könnte die geplante Absenkung daher nur dann haben, wenn die Kommunen dadurch veranlasst werden könnten, ihre tatsächlichen Hebesätze nach unten zu korrigieren. Richtig ist, dass bei entsprechend niedrigen fiktiven Hebesätzen keine Kommune mehr befürchten müsste, dass ihr eine höhere Steuerkraft angerechnet wird als tatsächlich vorhanden. Damit wird allerdings der Anreiz, hohe Steuersätze festzusetzen, nicht beseitigt, da Hebesätze über dem fiktiven Hebesatz dazu führen, dass die Kommune die entsprechenden Einnahmen behalten kann.

Letztlich dürfte sich angesichts der Haushaltsnöte der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen die Entwicklung der Steuersätze weniger an den fiktiven Realsteuerhebesätzen orientieren als an der Notwendigkeit, ausgeglichene Haushalte darzustellen, und – gerade im Fall von Stärkungspaktkommunen oder Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten – an den diesbezüglich erfolgenden Vorgaben der Kommunalaufsicht.

Von daher muss bezweifelt werden, dass die mit der vorgeschlagenen Absenkung der Hebesätze intendierten Effekte auch tatsächlich eintreten. Umgekehrt würde allerdings in der Verteilungswirkung des GFG auf jeden Fall eine Umverteilung zugunsten steuerstarker Städte und Gemeinden erfolgen.

### **3. Bereiche mit dringendem Nachbearbeitungsbedarf**

#### **3.1 Methode der Regressionsanalyse und Möglichkeiten zur Optimierung**

Die angewandte Regressionsanalyse untersucht, wie das Gutachten richtigerweise feststellt, nur das „tatsächliche Ausgabeverhalten“ (Gutachten, S. 44) der verschiedenen Gebietskörperschaften – unabhängig davon, ob vom „Gesamtzuschussbedarf“ oder den „Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln“ ausgegangen und ob die Methode der multivariaten Regression oder der aggregierten Kleinst-Quadrat-Regression (pooled OLS) genutzt wird. Versucht wird letztlich allenfalls eine Annäherung an den Finanzbedarf. Eine Analyse des tatsächlichen Bedarfs kann auf dieser Basis nicht erfolgen. Die Stärken-Schwächen-Betrachtung (Gutachten, S. 47 ff.) sucht, diese Schwäche zu relativieren, wenn formuliert wird

„So ist beispielsweise trotz der Einwohnerveredlung nicht davon auszugehen, dass systematisch höhere Schlüsselzuweisungen in bevölkerungsreiche Gemeinden fließen, denn sie weisen i.d.R. auch eine höhere Steuerkraft auf. Des Weiteren ist darauf aufmerksam zu machen, dass das Ausgabeverhalten einer einzelnen Gemeinde bei einer Grunddatenaktualisierung nicht zu einer grundlegenden Verschiebung der errechneten Bedarfsparameter führen wird.“

(Gutachten, S. 48)

Der Einwand des Zirkelschlusses von den tatsächlichen Ausgaben auf den objektiven Bedarf kann dadurch nicht ausgeräumt werden, denn das Ausgabeverhalten hängt auch von den zur Verfügung stehenden Einnahmen ab. Schon daher erlauben die Ausgaben der Gebietskörperschaften keinen Rückschluss auf den Bedarf der Gebietskörperschaften der entsprechenden Gruppe.

Richtig ist aber, dass grundlegende Alternativen zur Regressionsanalyse nicht ohne weiteres zur Verfügung stehen. Eine Alternative wäre eine Vollkostenermittlung der einzelnen kommunalen Aufgabenwahrnehmungen. Man müsste in diesem Falle die Aufwendungen für die einzelnen Aufgaben objektiv normieren. Eine solche – wirkliche – Ermittlung sodann normativ zu fixierender Bedarfe bleibt in Zukunft zu leisten. Sie sollte angegangen werden. Dass sie zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht Grundlage von Verteilungsentscheidungen im GFG sein kann, ist daher einstweilen noch hinzunehmen.

### 3.2 Abgrenzung der Teilschlüsselmassen

Die Frage der Teilschlüsselmassenabgrenzung mit Bezug auf den Soziallastenansatz war eine der drei zentralen Fragen, die dem Gutachtauftrag zugrundelagen. Sie ist offensichtlich durch den Gutachter nur angerissen, nicht aber inhaltlich bearbeitet worden: Hier besteht klarer Nachbearbeitungsbedarf.

### 3.3 Spezifikation des Soziallastenansatzes

Die Ausführungen des Gutachters zur Beibehaltung des alleinigen Parameters „Anzahl der Bedarfsgemeinschaften“ lassen noch einige Fragen offen. Angeblich gibt es keine weiteren Indikatoren, die sich in der Regression zu einem konsistenten Ganzen zusammenfügen. Unter den gegebenen Voraussetzungen ist angeblich die Verwendung eines gut funktionierenden Globalindikators sachgerechter als die Einführung einer Vielzahl an Indikatoren, die im Zusammenspiel nicht überzeugen können (Gutachten, S. 100). Angeblich führen die vom Gutachter untersuchten möglichen Teilindikatoren zeitweise für sich genommen zu negativen Erklärungswerten. An diesem Punkt muss man dem Gutachten entweder glauben oder es lassen. Intuitiv müsste ein Mischindikator die tatsächlichen Bedarfe im Sozialbereich praxisgerechter darstellen können, als es ein Globalindikator tut.

In der Diskussion mit den FiFo-Gutachtern wurde die Frage gestellt, wie es denn zu erklären sei, dass ein einzelner Indikator besser und passgenauer sein soll als der Mischindikator, der sich beispielsweise aus der Anzahl der SGB II-Empfänger, der Empfänger von Hilfe zur Pflege und der Empfänger von Leistungen der Jugendhilfe zusammensetzt (jeweils gewichtet nach dem relativen Anteil dieser Hilfearten an den gesamten Sozialaufwendungen). Eine überzeugende Antwort darauf blieb der Gutachter schuldig.

## **4. Ergänzend zu berücksichtigende Punkte mit Diskussionsbedarf**

Darüber hinaus sehen wir folgende vom Gutachter nicht bearbeitete Felder, in denen dringender Diskussionsbedarf gesehen wird:

### 4.1 Umstellung auf die Größen „Aufwand / Ertrag“ („echtes NKF“)

Trotz der reklamierten Umstellung des GFG-Grunddatenermittlung auf das NKF handelt es sich bei den – von uns unterstützten – diesbezüglichen Vorschlägen nur um eine Übersetzung auf die Kontensystematik des NKF, nicht jedoch seinen verbrauchsorientierten Ansatz.

Es ist dabei zwar einerseits verständlich, die „Auszahlungen“ zum Maßstab zu nehmen, da „Aufwendungen“ kommunalindividuelle Festlegungen – etwa zum Abschreibungszeitraum von Investitionsgütern – beinhalten. Andererseits wird die Aussagekraft durch die Verwendung der Auszahlungen ohnehin im Grunde auf die Gesamtauszahlungen beschränkt, da insbesondere die Nichtberücksichtigung interner Leistungsverrechnungen das produktbereichsspezifische Bild verzerren kann. Insgesamt gibt es gute Argumente, die dafür sprechen, langfristig die fiktive Bedarfsermittlung im GFG auf die Größen „Aufwand“ und „Ertrag“ umzustellen und damit den tatsächlichen Ressourcenverbrauch, wie er mit dem NKF nachgewiesen wird. Es gibt jedoch noch zahlreiche offene Fragen, die vor einem solchen Schritt zu beantworten wären. Insofern bedarf es hier einer vertieften Diskussion.

### 4.2 Änderung des Referenzzeitraums für die Ermittlung der Steuerkraft (Mehrjahreszeitraum)

Wenn – wie der Gutachter fundiert vorträgt – die Ermittlung der fiktiven Bedarfe unter Anlegung der Methode der „pooled OLS“ – also unter Anlegung von Mehrjahresbetrachtungen erfolgen soll, sollte auch bei der Ermittlung des Referenzzeitraums für die Ermittlung der normierten fiktiven

Steuerkraft ein Mehrjahreszeitraum genutzt werden. So könnten auch auf dieser Seite Spitzen geglättet und plötzliche Einbrüche wie plötzliche Anstiege abgefedert werden. Damit ginge neben dem offensichtlichen Vorzug einer konsequenten Mehrjahresbetrachtung auf der Ausgabe- wie auf der Einnahmeseite des GFG der Vorteil einher, dass Gemeinden, Kreise/Städteregion, Landschaftsverbände und der Regionalverband Ruhr (RVR) eine bereits frühzeitig tragfähige Grundlage für die inhaltlich sinnvolle Durchführung des neuen Benehmensherstellungsverfahrens erhielten. Denn die gemeindliche Einnahmekraft im Referenzzeitraum bildet den bedeutendsten Teil der Umlagegrundlagenermittlung im GFG. Bei der derzeitigen Nutzung nur eines einzelnen Jahres fehlen den Beteiligten bei der Einleitung des Benehmensherstellungsverfahrens, die – um die in der GO NRW vorgesehenen Verfahrensschritte bis zur rechtzeitigen Haushaltsverabschiedung zeitlich einzuhalten – bereits im Juli des dem Haushaltsjahr vorhergehenden Jahres erfolgen muss, regelmäßig die Daten eines Viertels des Referenzzeitraums (die des 2. Quartals des jeweils laufenden Jahres). Würde auch hier bspw. ein Dreijahreszeitraum angelegt, fehlte lediglich ein Zwölftel der Daten. Es ließen sich somit bereits frühzeitig verlässliche Aussagen zur Entwicklung der Umlagebelastung der Umlageverpflichteten machen.

#### 4.3 Wiedereinführung von Kopfbeträgen

Sogenannte „abundante“ Kreise und Gemeinden, also solche, die im Rahmen der Ermittlung der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich auf Grund des Verhältnisses ihrer Steuerkraft, der Summe ihrer Bedarfspunkte (Ausgangsmesszahl), des gewählten Ausgleichsgrades, des Volumens der Finanzausgleichsmasse und des Umfangs der Steuerkraft-Bedarfs-Unterschiede keine Schlüsselzuweisungen erhalten, treffen auf das Problem, dass sie selbst für die Aufgaben, zu deren Durchführung sie das Land verpflichtet hat, seit der Abschaffung der letztmals im GFG 1982 ausgewiesenen „Kopfbeträge“ keinerlei Zuweisungen des Landes mehr erhalten. Mit Ausnahme der Fälle der Umsetzung des 2004 eingeführten Konnexitätsprinzips, das allerdings nur für neue oder wesentlich veränderte Pflichtaufgaben – und nicht für die schon zuvor entstandene Grundlast – gilt, erhalten sie also nicht nur für „freiwillige“ Ausgaben der kommunalen Selbstverwaltung keine Kompensation, sondern auch keine für solche Ausgaben, die die als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung direkte Folge „staatlicher Bestellung“ sind. Für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ist demgegenüber eine ausgabenbezogene, finanzkraftunabhängige Mindestzuweisung auch an abundante Kommunen die sachgerechte Finanzierungsform. Durch das Land bestellte Aufgaben müssen in der Finanzierungsverantwortung des Landes bleiben. Die im kommunalen Finanzausgleich zum Ausdruck kommende interkommunale Solidarität darf nicht für die Finanzierung dieser „staatlichen Bestellungen“ in Anspruch genommen werden. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind somit wieder gesondert zu erfassen und zu alimentieren. Da die im allgemeinen Steuerverbund erfolgende Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftsteuern grundsätzlich nur eine Auskehrung allgemeiner Deckungsmittel darstellt, auf die ein kommunaler Anspruch aus Art. 106 Abs. 7 GG besteht, bedeutete die mit den „Kopfbeträgen“ als sonstige Zuweisung innerhalb des allgemeinen Steuerverbundes bis zum GFG 1982 übliche Finanzierung der Pflichtaufgaben jedoch nur eine separate Form der Finanzierung „staatlich bestellter“ Leistungen mit kommunalen Eigenmitteln: Das Land „bezahlte“ die Kommunen mit Geldern aus Steuereinnahmen, die den Kommunen ohnehin zugestanden hätten. Die Wiedereinführung der Erfassung und Alimentierung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung über Kopfbeträge sollte daher auf einem Weg außerhalb des allgemeinen Steuerverbundes erfolgen, der lediglich bei der Berechnung der Umlagegrundlagen zu berücksichtigen wäre.

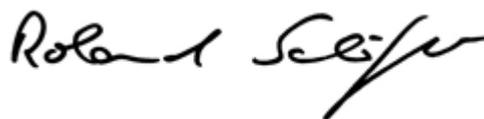
Wir bitten Sie, unsere gemeinsame Bewertung des FiFo-Gutachtens bei der jetzt anstehenden Diskussion zu berücksichtigen. Unabhängig von der Beantwortung der Fragen durch das FiFo-Gutachten muss es Anliegen aller in der und für die Kommunalpolitik Verantwortlichen sein, einen fairen, transparenten, auskömmlichen und gerechten Finanzausgleich zu schaffen.

Jederzeit stehen wir gerne als Ansprechpartner für ein vertiefendes Gespräch zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Hendele  
Landrat des Kreises Mettmann  
Präsident des  
Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Roland Schäfer  
Bürgermeister der Stadt Bergkamen  
Präsident des  
Städte- und Gemeindebundes  
Nordrhein-Westfalen