

# **Innenministerium Nordrhein-Westfalen**

## **Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen**

Kommission  
zur Beratung der Empfehlungen  
des Instituts für Wirtschaftsforschung  
an der Universität München (ifo)

– Abschlussbericht –

25. Juni 2010

## Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort.....	5
2	Auftrag und Arbeitsweise der Kommission.....	7
3	Beratungspunkte und -ergebnisse .....	9
3.1	Funktionen und Zielsetzungen des Finanzausgleichs im engeren Sinne .....	9
3.1.1	Ausgleichs- und Aufstockungsfunktion.....	9
3.1.2	Ausgliederung der steuerungspolitischen Funktion in den originären Landeshaushalt.....	9
3.2	Aspekte der Bemessung und Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse.....	11
3.2.1	Kriterien für die Bemessung der Finanzausgleichsmasse.....	11
3.2.2	Aufgaben- und ausgabenorientierte Bestimmung der Finanzausgleichsmasse .....	12
3.2.3	Einrichtung eines Finanzausgleichsbeirates .....	13
3.2.4	Möglichkeiten der Verstetigung der Finanzausgleichsmasse.....	15
3.2.4.1	Stabilisierungsfonds.....	15
3.2.4.2	Gleichmäßigkeitsgrundsatz.....	16
3.2.4.3	Einbeziehung des fakultativen Steuerverbunds .....	17
3.2.5	Verbundgrundlagen und Verbundsatz.....	18
3.3	Bedarfserfassung im Schlüsselzuweisungssystem .....	21
3.3.1	Aufteilung der Schlüsselmasse .....	21
3.3.2	Hauptansatz.....	24
3.3.3	Demografiefaktor.....	29
3.3.4	Schüleransatz .....	30
3.3.5	Soziallastenansatz .....	35
3.3.6	Zentralitätsansatz.....	38
3.3.7	Flächenansatz.....	40
3.4	Erfassung der Einnahmekraft im Schlüsselzuweisungssystem.....	42
3.4.1	Einnahmekraftermittlung .....	42
3.4.2	Fiktive Hebesätze bei den Realsteuern.....	46
3.5	Höhe des Ausgleichs im Schlüsselzuweisungssystem.....	52
3.6	Sonderbedarfzuweisungen.....	54
3.6.1	Kurorte .....	54
3.6.2	Abwassergebührenhilfe.....	57
3.6.3	Gaststreitkräfte.....	58
3.6.4	Landschaftliche Kulturpflege .....	60
3.6.5	Bedarfzuweisungen.....	61
3.7	Ergebnisse der Berechnung von Gesamtmodellen .....	63
3.8	Zweckgebundene Zuweisungen.....	64
3.8.1	Investitionspauschalen.....	64
3.8.2	Schulpauschale/Bildungspauschale.....	67
3.8.3	Sportpauschale .....	68
3.9	Sonstige Grundsatzfragen.....	69
3.9.1	Folgen der Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements“ (NKF) für den Finanzausgleich .....	69
3.9.2	Berücksichtigung der Einheitslasten im Finanzausgleich.....	71
3.9.3	Abundanzabschöpfung .....	73
3.9.4	Berücksichtigung von Nothaushaltssituationen .....	75
4	Zusammenfassung der Beratungsergebnisse.....	77

5	Anlagen.....	83
5.1	Protokolle .....	83
5.1.1	Protokoll der 1. Sitzung am 17. Oktober 2008.....	83
5.1.2	Protokoll der 2. Kommissionssitzung am 9. Januar 2009.....	86
5.1.3	Protokoll der 3. Kommissionssitzung am 20. März 2009.....	107
5.1.4	Protokoll der 4. Kommissionssitzung am 22. April 2009 .....	149
5.1.5	Protokoll der 5. Kommissionssitzung am 1. Juli 2009 .....	161
5.1.6	Protokoll der 6. Kommissionssitzung am 4. September 2009 .....	207
5.1.7	Protokoll der 7. Kommissionssitzung am 30. Oktober 2009.....	281
5.1.8	Protokoll der 8. Kommissionssitzung am 6. November 2009 .....	289
5.1.9	Protokoll der 9. Kommissionssitzung am 15. Januar 2010.....	307
5.1.10	Protokoll der 10. Kommissionssitzung am 12. März 2010.....	323
5.1.11	Protokoll der 11. Kommissionssitzung am 16. April 2010 .....	335
5.1.12	Protokoll der 12. Kommissionssitzung am 26. Mai 2010.....	349
5.2	Vorlagen der Geschäftsstelle .....	353
5.2.1	Aufteilung der Schlüsselmasse .....	353
5.2.2	Länderumfrage zur Bildung und Aufteilung von Schlüsselmassen.....	356
5.2.3	Abundanzabschöpfung .....	361
5.2.4	Finanzielle Auswirkungen der Ansiedlung der Sozialhilfeträgerschaft ...	367
5.2.5	Regressionsanalyse und Gewichtung des Soziallastenansatzes.....	385
5.2.6	Ergebnisse der Arbeitsgruppe Quantifizierung.....	394
5.2.7	Modellrechnungen.....	403
5.2.8	Weitere Rechenmodelle .....	440



# 1 Vorwort

Die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs, insbesondere die Berechnung der Schlüsselzuweisungen, muss in regelmäßigen Abständen auf veränderte Sachverhalte und mögliche neue finanzwissenschaftliche Erkenntnisse überprüft werden.

Das Innenministerium beauftragte daher im November 2006 das „Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München“ (ifo, im Folgenden: Gutachter), ein Gutachten zur Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen zu erstellen. Der Auftrag umfasste eine Überprüfung aller wesentlichen Aspekte des Finanzausgleichssystems. Die kommunalen Spitzenverbände hatten Gelegenheit, zu den Fragen Stellung zu nehmen. Der Gutachter führte mit Vertretern einiger Gemeinden, kreisfreier Städte und Kreise, kommunaler Spitzenverbände, von Vereinigungen von Kämmerern sowie mit kommunalpolitischen Sprechern der im Landtag vertretenen Fraktionen Informationsgespräche. Das Gutachten wurde im Juni 2008 fertig gestellt, von der Landesregierung zur Kenntnis genommen und dem Landtag (LT-Vorlagen 14/1861 und 14/1898 vom 10. und 12. Juni 2008) vorgelegt. Gleichzeitig kündigte Innenminister Dr. Ingo Wolf an, eine „Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung München (ifo)“ unter meiner Leitung einzuberufen.

In der Kommission, die ihre Arbeit im Oktober 2008 aufnahm, waren alle Fraktionen im Landtag, die kommunalen Spitzenverbände, die Landschaftsverbände sowie Innenministerium, Finanzministerium und die Staatskanzlei vertreten. Mit der Beratung des vorliegenden Abschlussberichts beendete die Kommission ihre Arbeit im Juni 2010.

Der vorliegende Abschlussbericht gibt die Beratungen der Kommission und ihre Ergebnisse wieder. Eine Übersicht über den Gang der Beratungen in der Kommission ergibt sich aus den als Anlagen 5.1.1 bis 5.1.12 beigefügten Protokollen der Sitzungen. Mit diesen Beratungsergebnissen der Kommission liegt der Landesregierung und dem Landtag eine Grundlage für eine Anpassung und Weiterentwicklung des Systems des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen vor.

Die Kommission bedankt sich bei Herrn Prof. Thiess Büttner und Herrn Frédéric Holm-Hadulla, die als Vertreter des ifo-Instituts der Kommission beratend zur Verfügung gestanden haben, sowie beim Landesbetrieb Information und Technik (IT.NRW) für die Durchführung umfangreicher Berechnungen.



(Karl Peter Brendel)  
Vorsitzender



## 2 Auftrag und Arbeitsweise der Kommission

Aufgabe der Kommission war es, die Empfehlungen des ifo-Gutachtens im Hinblick auf ihre Umsetzbarkeit zu beraten und zu bewerten und im Vorfeld der anstehenden Umsetzung der Ergebnisse in künftigen Gemeindefinanzierungsgesetzen (GFG) die Meinungsbildung aller Beteiligten vorzubereiten und zu erleichtern. Somit dient die Arbeit der Kommission der Beratung der Landesregierung, der Vorbereitung der Beratungen im Parlament und der frühzeitigen Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände. Den Mitgliedern der Kommission ist bewusst, dass die Beratungsergebnisse weder für den Landtag noch für die Landesregierung oder die kommunalen Spitzenverbände bindend sind und dass alle Mitglieder der Kommission ihre endgültige Meinungsbildung im Rahmen des weiteren Verfahrens davon abhängig machen werden, wie einzelne Empfehlungen in eine Gesamtkonzeption für ein künftiges GFG einfließen werden.

Der Gutachter hat seiner Untersuchung im Wesentlichen die ihm im Jahr 2007 verfügbaren statistischen Daten zu Grunde gelegt. Die Kommission war sich dieses Umstandes bewusst und hat in ihren Beratungen immer eine Betrachtung auf Grund der aktuellen Gesetzes- und Datenlage vorgenommen. Auch die von IT.NRW durchgeführten Berechnungen beruhen auf aktuell vorliegenden Daten.

Als Mitglieder gehörten der Kommission an:

Herr Rainer Lux MdL	CDU-Fraktion
Herr Bodo Löttgen MdL	CDU-Fraktion
Herr Bernhard Schemmer MdL	CDU-Fraktion
Herr Hans-Willi Körfges MdL	SPD-Fraktion
Herr Andreas Becker MdL	SPD-Fraktion
Herr Ralf Jäger MdL	SPD-Fraktion
Herr Horst Engel MdL	FDP-Fraktion
Herr Christof Rasche MdL	FDP-Fraktion
Herr Horst Becker MdL	Grüne-Fraktion
Herr Ewald Groth MdL	Grüne-Fraktion
Herr Dr. Fritz Baur	Landschaftsverbände
Frau Monika Kuban	Städtetag NRW
Frau Dr. Dörte Diemert	Städtetag NRW
Herr Dr. Bernd Jürgen Schneider	Städte- und Gemeindebund NRW
Herr Claus Hamacher	Städte- und Gemeindebund NRW
Herr Andreas Wohland	Städte- und Gemeindebund NRW
Herr Dr. Martin Klein	Landkreistag NRW
Frau Dr. Christiane Rühl / Herr Dr. Christian von Kraack	Landkreistag NRW
Herr Staatssekretär Karl Peter Brendel, Vorsitzender	Innenministerium
Herr Parl. Staatssekretär Manfred Palmen MdL	Innenministerium
Herr Dr. Lukas Mangelsdorff	Finanzministerium
Herr Markus Venz	Finanzministerium
Herr Michael Bischoff	Staatskanzlei

Als Geschäftsstelle haben der Kommission zugearbeitet:

Herr Dieter Bertram	Innenministerium
Herr Carsten Kießling	Innenministerium
Frau Annette Meier	Innenministerium
Herr Stefan Mnich	Innenministerium
Frau Andrea Ruß	Innenministerium
Herr Pierre Sebrantke	Innenministerium
Herr Johannes Winkel	Innenministerium

### **3 Beratungspunkte und -ergebnisse**

#### **3.1 Funktionen und Zielsetzungen des Finanzausgleichs im engeren Sinne**

##### **3.1.1 Ausgleichs- und Aufstockungsfunktion**

Die Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichs, die auch als redistributive Funktion bezeichnet wird, beinhaltet die Verteilung der Finanzausgleichsmasse unter Berücksichtigung von Finanzbedarf und Einnahmekraft der Kommunen. Ziel ist hierbei der Ausgleich bzw. die Harmonisierung dieser Differenzen zwischen den Kommunen.

Die Aufstockungsfunktion, die auch als fiskalische Funktion bezeichnet wird, umschreibt die Erhöhung der kommunalen Finanzmassen insgesamt und die Bereitstellung ausreichender Finanzmittel. Diese Funktion des Finanzausgleiches zielt auf die Sicherung der verfassungsrechtlich verbürgten Finanzhoheit zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen.

Die Zielsetzung des Finanzausgleichs ist darauf gerichtet, eine Schwächung der Eigenverantwortung trotz der Ausgleichswirkung innerhalb des Systems zu vermeiden.

##### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Das GFG konzentriert sich auf die Aufstockungs- und Ausgleichsfunktion. Mit dem GFG 2006 erfolgte die Ausgliederung der Zuweisungen für Stadterneuerung, Denkmalpflege, Museumsbauten, Sportstättenbau, Ökologieprogramm Emscher-Lippe (ÖPEL), Altlastensanierung, kommunaler Theaterförderung und des Bahnflächenpools aus dem GFG in den Landeshaushalt.

Der in Nordrhein-Westfalen gewählte Ausgleichssatz von 90 % für Gemeinden sowie 100 % für Kreise und Landschaftsverbände ist im Ländervergleich der höchste. Es folgen die Länder Niedersachsen, Sachsen und Brandenburg. Hier wird der Unterschiedsbetrag zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl zu 75 % ausgeglichen. Einen der geringsten Ausgleichssätze hat Bayern mit derzeit 55 % (siehe hierzu auch 3.5 Höhe des Ausgleichs).

##### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter empfiehlt die Stärkung der Aufstockungs- und Ausgleichsfunktion durch Verzicht auf Senkung des Ausgleichssatzes. Die Differenz zwischen fiktivem Bedarf und normierter Steuerkraft soll weiterhin zu 90 % bzw. 100 % ausgeglichen werden. Andererseits soll eine Berücksichtigung allokativer Ziele durch Veränderung bei der Festlegung der fiktiven Hebesätze erfolgen.

##### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat die Beratung in Verbindung mit dem folgenden Thema (3.1.2) geführt.

##### **3.1.2 Ausgliederung der steuerungspolitischen Funktion in den originären Landeshaushalt**

Der kommunale Finanzausgleich beinhaltet auch eine staatspolitische Lenkungsfunktion. Ziel ist hierbei die Umsetzung staatspolitischer und wirtschaftspolitischer Vorhaben. Das GFG strebt die Zielerreichung im Wesentlichen durch die Gewährung von zweckgebundenen Zuweisungen an.

### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Mit rund 85 % wird der größte Teil der Mittel des Steuerverbundes den Kommunen in Nordrhein-Westfalen ohne Vorgabe des Verwendungszwecks in Form von Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellt. Durch die Ausgliederung der Zuweisungen für Stadterneuerung, Denkmalpflege, Museumsbauten, Sportstättenbau, Ökologieprogramm Emscher-Lippe (ÖPEL), Altlastensanierung, kommunaler Theaterförderung und des Bahnflächenpools aus dem GFG in den Landeshaushalt seit dem GFG 2006 wurden steuerpolitische Elemente des GFG weiter reduziert.

Das GFG sieht allerdings Zuweisungen auf Grund von Sonderbedarfen vor, die der Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer Belastungssituationen dienen sollen (siehe auch 3.6). Des Weiteren erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände pauschale Zuweisungen für Investitionsmaßnahmen (siehe auch 3.8.1), pauschale Zuweisungen zur Unterstützung der Erfüllung kommunaler Aufgaben im Schulbereich und für kommunale Investitionsmaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung (siehe auch 3.8.2). Zudem wird den Gemeinden eine pauschale Zuweisung zur Unterstützung der Erfüllung kommunaler Aufgaben im Sportbereich gewährt (siehe auch 3.8.3).

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat über Zielsetzungen, Funktionen und Wirkungsweisen des Finanzausgleichs hauptsächlich in der Sitzung am 9. Januar 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.2).

Eine zentrale Rolle in der grundsätzlichen Diskussion spielten Fragen hinsichtlich der vorhandenen oder möglichen Indikatoren zur Messung des Finanzbedarfs der Kommunen.

Der Vertreter des ifo-Instituts legte generelle Anforderungen an Indikatoren dar. Diese dürften beispielsweise nicht durch die Kommunen beeinflussbar sein. Außerdem müsse die Anzahl der Indikatoren begrenzt sein. Weitere Indikatoren oder Bedarfe dürften nur für wichtige, allgemeine Aufgaben formuliert werden.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (1) Die Kommission nimmt die Ausführungen des Gutachters im Gutachten und in den Beratungen zu den Zielen, Funktionen und Wirkungsweisen von Finanzausgleichssystemen zur Kenntnis.
- (2) Sie empfiehlt, den Schwerpunkt des kommunalen Finanzausgleichs in der Aufstockungs- und Ausgleichsfunktion, der sich insbesondere in dem hohen Anteil der Schlüsselzuweisungen an der verteilbaren Finanzausgleichsmasse ausdrückt, beizubehalten und eher noch zu verstärken.
- (3) Sie spricht sich dafür aus, im kommunalen Finanzausgleich auf Zuweisungen mit lenkendem Charakter im Interesse einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung möglichst zu verzichten. Soweit Zuweisungen mit lenkendem Charakter für sinnvoll erachtet werden, sollten diese den Kommunen pauschaliert zur Verfügung gestellt werden.

## **3.2 Aspekte der Bemessung und Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse**

### **3.2.1 Kriterien für die Bemessung der Finanzausgleichsmasse**

Die Bemessung der Finanzausgleichsmasse erfolgt in einem Abwägungsprozess zwischen der Finanz- und Haushaltslage des Landes und der Kommunen unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Landes. Rechtgrundlage hierfür ist Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit Art. 79 Landesverfassung (LV).

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Die Abwägung erfolgt unter Berücksichtigung der Parameter Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung. Die Parameter wurden zwischen Land und Kommunen in der Vergangenheit kontrovers diskutiert.

Der Verfassungsgerichtshof hat sich in den Begründungen zu seinen Urteilen zum Kommunalen Finanzausgleich vom 9. September 1998 (VerfGH NRW 16/96 und 7/97) wesentlich auf die so dargestellte unterschiedliche Haushaltsentwicklung beider Ebenen gestützt.

#### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter kommt zu dem Ergebnis, dass es ohne eine durchgreifende Verbesserung der statistischen Datenlage keine wesentliche Alternative zur Überprüfung der Einnahmeverteilung anhand von Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung gebe (siehe Gutachten, S. 50f und Empfehlung Nr. 1, S. 197).

#### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema Kriterien für die Bemessung der Finanzausgleichsmasse hauptsächlich in der Sitzung am 20. März 2009 sowie in der Sitzung 22. April 2009 beraten (siehe Anlagen 5.1.3 und 5.1.4).

Der Vertreter des Finanzministeriums betonte, dass sich die Entwicklung der Landesfinanzen nicht wesentlich von der Entwicklung der Kommunalfinanzen unterscheide. Dazu nahm das Finanzministerium mit Schreiben vom 31. März 2009 Stellung (siehe Anlage 5.1.3 - dortige Anlage 5). Bei der Aufstellung des GFG berücksichtige das Land Nordrhein-Westfalen jedes Jahr die Leistungsfähigkeit der Kommunen und des Landes vergleichend und stelle dies auch in der Begründung des Gesetzesentwurfes dar. Die bisherigen Kriterien für diesen Abwägungsprozess seien zwar nicht befriedigend, es müssten aber konkrete andere und gegebenenfalls besser geeignete Kriterien benannt werden. Das Volumen der Verteilungsmasse sei in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Zielsetzung des Finanzausgleiches sei es, die Kommunen grundsätzlich in die Lage zu versetzen, ausgeglichene Haushalte aufzustellen. Die faktische Umsetzung liege im politischen Ermessen auf kommunaler Ebene.

Der Vertreter des Innenministeriums unterstützte die Auffassung des Vertreters des Finanzministeriums, dass die bisherigen Kriterien für die Bemessung der Finanzausgleichsmasse unbefriedigend seien. Allerdings habe der Gutachter keine besseren Verfahren oder Kriterien empfehlen können.

Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände erklärten, dass aus ihrer Sicht das Land Nordrhein-Westfalen in der Verantwortung stehe, den Finanzausgleich ausreichend zu dotieren, was derzeit nicht der Fall sei (siehe 5.1.3 - dortige Anlage 4). Nordrhein-Westfalen habe im Vergleich zu den anderen Ländern auch einen sehr hohen Kommunalisierungsgrad. So würden beispielsweise die Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe in Nordrhein-Westfalen von den Kommunen wahrgenommen. In anderen

Bundesländern liege diese Aufgabenträgerschaft bei den Ländern, die dann auch die Ausgaben zu tragen hätten. Bei der Entwicklung der kommunalen Finanzen sei gerade bei den Ausgaben für soziale Leistungen eine hohe Dynamik festzustellen. Es bestehe die Möglichkeit, dass das Land Nordrhein-Westfalen die den Kommunen übertragenen Aufgaben im Rahmen einer Aufgabenkritik reduziere und somit die notwendigen Aufwendungen der Kommunen verringere. Soweit dies nicht gelinge, müsse die Dotierung des Finanzausgleiches erhöht werden. Zudem stehe das Land Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der durch den Bund verursachten Aufgaben in der Pflicht, über den Bundesrat Einfluss auf Umfang und Finanzierung zu nehmen.

Die Kommission hat auf Grund dieser Diskussion die Geschäftsstelle gebeten, eine Länderumfrage zu den finanziellen Auswirkungen der Ansiedlung der Sozialhilfeträgerschaft durchzuführen. Die Geschäftsstelle hat der Kommission das Ergebnis der Umfrage im Juni 2009 in Form einer Vorlage (siehe Anlage 5.2.4) zugeleitet.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (4) Die Kommission bedauert, dass zumindest der Gutachter auf Grund der beschränkten statistischen Datenlage keine wesentliche Alternative zur Überprüfung der Einnahmeverteilung anhand von Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung gesehen hat.

### **3.2.2 Aufgaben- und ausgabenorientierte Bestimmung der Finanzausgleichsmasse**

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse erfolgt im GFG derzeit nicht auf der Grundlage einer Aufgaben- und Ausgabenorientierung.

#### **Systematik in anderen Ländern**

In Nordrhein-Westfalen gibt es ein monistisches Verständnis kommunaler Aufgaben, das heißt, es wird nicht zwischen einem eigenen und einem übertragenen Wirkungskreis der Kommunen unterschieden. Im Gegensatz dazu gibt es zum Beispiel in Niedersachsen ein dualistisches Aufgabensystem, das diese beiden Aufgabenkreise differenziert. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 7. März 2008 (StGH 2/05) eine aufgaben- bzw. ausgabenorientierte Bestimmung der Finanzausgleichsmasse abgelehnt und den Finanzierungssaldo als zulässigen Parameter für eine aufgabengerechten Verteilung der finanziellen Mittel bestätigt.

In Thüringen hat der Verfassungsgerichtshof mit Urteil vom 21. Juni 2005 den dortigen Landesgesetzgeber dazu verpflichtet, die durchschnittliche Kostenbelastung der Kommunen durch die Wahrnehmung der Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises zu ermitteln und dies bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs hinreichend zu berücksichtigen. Die Umsetzung ist im Finanzausgleichsgesetz 2008 erfolgt. Hierzu wurde eine landesweite Datenerhebung zur Ermittlung der tatsächlichen Aufgaben- und Kostenbelastung der Kommunen durchgeführt. Wesentlicher Kritikpunkt ist, dass anhand der tatsächlichen Kostenbelastung der objektive vergleichbare Bedarf nicht widerspruchsfrei ermittelt werden kann.

#### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter rät von der Einführung einer ausgabenorientierten Mindestausstattung ab. Es bestünden insbesondere Probleme bei der Ermittlung der notwendigen Aufgaben und des Bedarfs sowie der Messung des vorhandenen Leistungsniveaus. Der Fi-

nanzausgleich würde von der Entwicklung der Landeseinnahmen abgekoppelt, was zu einer erheblichen Neuverschuldung beim Land Nordrhein-Westfalen führen würde (siehe Gutachten, S. 44-47 und Empfehlung Nr. 5, S. 197).

### **Beratungen in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema aufgaben- und ausgabenorientierte Bemessung hauptsächlich in der Sitzung am 22. April 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.4).

Die Mitglieder der Kommission lehnten die Einführung einer ausgabenorientierten Mindestausstattung der Finanzausgleichsmasse in Nordrhein-Westfalen ab, da eine Ausgabenorientierung Fehlanreize setzen könnte.

Eine aufgabenbezogene Finanzausstattung wurde von einigen Mitgliedern hingegen befürwortet. Allerdings dürfe hier kein standardisierter, mechanischer Allokationsmechanismus entstehen, der der Dynamik der öffentlichen Ausgaben nicht gerecht werde. In der Erörterung wiesen die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände auf die Notwendigkeit einer auskömmlichen Finanzausstattung der Kommunen hin. Den Kommunen müsse ein echter Verbundsatz von 23 % eingeräumt werden. Zudem müsste die Befrachtung aus der Vergangenheit rückgängig gemacht werden.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (5) Die Kommission ist in Übereinstimmung mit der Empfehlung des Gutachtens der Auffassung, dass eine ausgabenorientierte Mindestausstattung der Finanzausgleichsmasse in Nordrhein-Westfalen nicht eingeführt werden sollte.
- (6) Aus Sicht der kommunalen Vertreter ist es notwendig, dass die Kommunen über eine aufgabenangemessene Finanzausstattung verfügen. Die kommunalen Spitzenverbände sind abweichend vom Land der Auffassung, dass dies derzeit nicht der Fall sei.

### **3.2.3 Einrichtung eines Finanzausgleichsbeirates**

Ein Finanzausgleichsbeirat hat die Aufgabe, die Landesregierung in Fragen der Bedarfsgerechtigkeit der Finanzausstattung von Land und Kommunen sowie bei der Nachweisführung zur symmetrischen Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen zu beraten.

### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

In Nordrhein-Westfalen gibt es derzeit keinen Finanzausgleichsbeirat. Allerdings gibt es in der Exekutive eine Arbeitsteilung. Das Innenministerium ist federführend für den kommunalen Finanzausgleich und insbesondere die horizontale Verteilung zuständig. Das Finanzministerium ist mitzuständig für die vertikale Verteilung. Die kommunalen Spitzenverbände werden bei der Aufstellung und Beratung des GFG auf Grundlage der Regelungen in der Geschäftsordnung der Landesregierung und der Geschäftsordnung des Landtags beteiligt.

### **Systematik in anderen Ländern**

In mehreren Ländern gibt es Finanzausgleichsbeiräte oder -kommissionen:

- In Baden-Württemberg existiert eine Finanzkommission, die aus Vertretern des Innenministeriums, des Finanzministeriums, der Staatskanzlei und der kommunalen Spitzenverbände besteht. Die Finanzkommission gibt Empfehlungen an Landtag und Landesregierung zur vertikalen und horizontalen Ausgestaltung

des Finanzausgleichs, zur Verteilung des kommunalen Investitionsfonds und zu Grundsatzfragen der Konnexität ab.

- In Rheinland-Pfalz gibt es eine Finanzausgleichskommission, die aus Vertretern des Innenministeriums, des Finanzministeriums und der kommunalen Spitzenverbände gebildet wird.
- Im Saarland bilden die Vertreter des Innenministeriums, des Finanzministeriums und der kommunalen Spitzenverbände einen Finanzausgleichsbeirat. Dem Beirat obliegen die Beobachtung der Auswirkungen des Kommunalfinanzausgleichsgesetzes sowie die Erarbeitung von Vorschlägen für notwendige Änderungen dieses Gesetzes.
- In Sachsen existiert ein Finanzausgleichsbeirat, der aus Vertretern des Innenministeriums, des Finanzministeriums und der kommunalen Spitzenverbände gebildet wird. Der Beirat berät das Finanzministerium in Fragen der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs und bei der Entwicklung von Grundsätzen bei der Vergabe von Bedarfszuweisungen. Bei finanzwirksamen Verwaltungsvorschriften von erheblicher Bedeutung, die die kommunale Ebene betreffen, und vor Entscheidungen über Bedarfszuweisungen bei einer Antragshöhe von mehr als 500.000 € ist der Finanzausgleichsbeirat zu hören. Der Beirat prüft im Abstand von zwei Jahren den Anpassungsbedarf bei dem Finanzverteilungsverhältnis, bei dem Finanzkraftverhältnis sowie bei den Ausgleichsbeträgen. Der Beirat erhält, insbesondere zur Finanzierung von Beratungsleistungen durch Dritte, 50.000 € aus der Finanzausgleichsmasse.
- Der Finanzausgleichsbeirat in Brandenburg wird aus Vertretern des Innenministeriums, des Finanzministeriums und der kommunalen Spitzenverbände gebildet.
- Der Finanzausgleichsbeirat in Mecklenburg-Vorpommern besteht aus Vertretern des Innenministeriums, des Finanzministeriums und der kommunalen Spitzenverbände. Der Beirat berät die Landesregierung zu Fragen der Bedarfsgerechtigkeit der Finanzausstattung sowie zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter sieht keine Notwendigkeit für die Einführung eines Finanzausgleichsbeirates in Nordrhein-Westfalen. Die Interessen der Kommunen würden durch das Innenministerium und die Interessen des Landes durch das Finanzministerium vertreten. Den Interessen der Bürger werde durch die Zusammensetzung des Landtags als Gesetzgebungsorgan Rechnung getragen (siehe Gutachten, S. 47f).

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema Einrichtung eines Finanzausgleichsbeirates hauptsächlich in der Sitzung am 22. April 2009 und in der Sitzung am 16. April 2010 beraten (siehe Anlagen 5.1.4 und 5.1.11).

Der Vertreter des Innenministeriums legte dar, dass es dem Selbstverständnis des Innenministeriums entspreche, innerhalb der Landesregierung die Interessen der Kommunen wahrzunehmen. Somit bestehe ein institutionalisiertes Gegengewicht zum Finanzministerium.

Die Mitglieder der Kommission teilten in der Sitzung vom 22. April 2009 die Auffassung, dass sich das bisher in Nordrhein-Westfalen praktizierte Verfahren bewährt habe.

In der Sitzung am 16. April 2010 wies der Vorsitzende, Staatssekretär Brendel, darauf hin, dass in der Gemeindefinanzkommission des Bundes derzeit über mögliche Beteiligungsformen der kommunalen Spitzenverbände und der Kommunen diskutiert werde. In der Beratung wurde festgestellt, dass die kommunalen Spitzenverbände mit Blick auf die Diskussion in der Gemeindefinanzkommission auf Bundesebene derzeit keinen Änderungsbedarf bezüglich des gegenwärtig praktizierten Verfahrens der Beteiligung durch Landesregierung und Landtag bei der Aufstellung und Beratung des GFG sehen.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (7) Die Kommission stellt eine hohe Akzeptanz für das bisherige Verfahren der Aufstellung und Beratung des Gemeindefinanzierungsgesetzes fest. Im Hinblick auf die Diskussionen in den Gemeindefinanzkommissionen des Bundes und des Landes hat die Kommission die Frage der Einführung eines Finanzausgleichsbeirats nicht weiter behandelt.

## **3.2.4 Möglichkeiten der Verstetigung der Finanzausgleichsmasse**

### **3.2.4.1 Stabilisierungsfonds**

Schwankungen der Finanzausgleichsmasse erschweren die Finanzierung kommunaler Aufgaben und Planung kommunaler Haushalte.

In Sachsen wurde ein Vorsorgefonds und in Rheinland-Pfalz ein Stabilisierungsfonds gebildet. Diese Fonds sollen der Verstetigung der Finanzausgleichsmasse dienen:

- In Sachsen soll mit Hilfe des Fonds Vorsorge getroffen werden für unvorhergesehene Steuereinbrüche, rückläufige Solidarpaktmittel (insbesondere Sonder-Bundesergänzungszuweisungen) und negative finanzielle Auswirkungen der demografischen Entwicklung. In Sachsen erfolgte die Bildung eines kommunalen Vorsorgevermögens, dem im Jahr 2009 275 Mio. € und im Jahr 2010 98 Mio. € aus der Finanzausgleichsmasse des jeweiligen Jahres zugeführt wurden. Das Vorsorgevermögen wird etwa zur Hälfte zentral durch das Land mittels eines Fonds „Kommunaler Vorsorgefonds“ verwaltet und die andere Hälfte dezentral durch die Kommunen in Vorsorgerücklagen vorgehalten. Mit dieser Separierung der Mittel vom übrigen Landeshaushalt soll klargestellt werden, dass es sich hierbei um kommunales Vermögen handelt, das durch den Freistaat nur verwaltet wird. Diese Vorsorgerücklagen der Kommunen werden ab dem Jahr 2011 jährlich mit einem Fünftel aufgelöst und den kommunalen Haushalten zugeführt.
- Mit Hilfe des Stabilisierungsfonds werden in Rheinland-Pfalz bei rückläufigen Landeseinnahmen die Zuweisungen an die Kommunen zeitweise von den Landeseinnahmen abgekoppelt und dadurch den Kommunen eine Mindestausstattung garantiert. Das Land Rheinland-Pfalz garantiert seinen Kommunen ab dem Jahr 2003 jährlich eine Mindestausstattung. Wenn dieser Betrag mit der jeweiligen Verbundbasis nicht erreicht wird, erfolgt eine Aufstockung bis zur Höhe der Garantiesumme mit Hilfe eines Verstetigungsdarlehens. Überschreitet der Steuererwerb in Folgejahren den Garantiebetrug, so wird der Mehrbetrag mit der in Vorjahren aufgelaufenen Darlehenssumme verrechnet. Um auch in Boomzeiten eine wirksame Verstetigung der Finanzausgleichsmasse zu erzielen, wurde in einem zweiten Schritt eine Obergrenze für die Entwicklung der Landesleistungen eingerichtet. Die die Obergrenze übersteigenden Mittel werden zum Teil abgeschöpft und einem Stabilisierungsfonds zugeführt. Damit sollen bei starker

Konjunktur eine stetige Entwicklung der Finanzausgleichsmasse gesichert und prozyklische Impulse verhindert werden.

### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

In Nordrhein-Westfalen ist bislang weder im GFG noch außerhalb ein Stabilisierungsfonds geregelt oder vorgesehen.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter hält die Einführung eines Stabilisierungsfonds in Nordrhein-Westfalen nicht für notwendig, da sich die Finanzausgleichsmasse schon auf Grund der Größe des Landes vergleichsweise stetig entwickle. Der Vorschlag eines Stabilisierungsfonds erscheine zwar grundsätzlich stimmig und könne die Finanzausgleichsmasse weiter verstetigen. Allerdings gebe es auf Landesebene durch Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen ohnehin schon eine Reihe von Elementen, die die Landeseinnahmen verstetigten. Zwar profitiere Nordrhein-Westfalen wegen seiner Größe etwas weniger als andere Länder von dieser Versicherungsfunktion der föderalen Finanzverfassung. Auf Grund seiner Größe seien aber auch die Schwankungen weniger ausgeprägt (siehe Gutachten, S. 43f und Empfehlung Nr. 4, S. 197).

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema Stabilisierungsfonds hauptsächlich in der Sitzung am 22. April 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.4).

Die kommunalen Spitzenverbände lehnten die Einführung eines Stabilisierungsfonds nach dem Vorbild des Landes Rheinland-Pfalz ab. Es bestünden insbesondere Bedenken hinsichtlich der sich gegebenenfalls ergebenden erheblichen Neuverschuldung sowie der Abfinanzierung eines solchen Fonds nach Zeiten sinkender Einnahmen. Die Hauptprobleme der Kommunen bestünden auch nicht in den Schwankungen der Steuereinnahmen, sondern vielmehr in der aus ihrer Sicht problematischen Finanzausstattung der Kommunen. Zudem sei die Möglichkeit der individuellen Rücklagenbildung im System des NKF unzureichend.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (8) Die Kommission spricht sich in Übereinstimmung mit der Empfehlung des Gutachtens einstimmig dagegen aus, eine Fondslösung zur Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse in Nordrhein-Westfalen einzuführen.

#### **3.2.4.2 Gleichmäßigkeitsgrundsatz**

Bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse soll die Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes sicherstellen, dass sich die Gesamteinnahmen des Landes, nach Abzug der Zuweisungen an die Kommunen, und die kommunalen Gesamteinnahmen gleichmäßig entwickeln. Dies hat den Effekt, dass die jeweilige Ebene für den Fall, dass die Steuereinnahmen der anderen Ebene stärker ansteigen als die eigenen, automatisch an dieser Entwicklung partizipieren. Umgekehrt wird bei einem Einnahmeneinbruch ein Teil des Risikos auf die jeweils andere Ebene übertragen. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz impliziert daher eine stärkere Kopplung der finanziellen Entwicklung beider Ebenen.

### **Systematik in anderen Ländern**

Die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen haben den Gleichmäßigkeitssatz eingeführt. In den neuen Ländern wurde der Gleichmäßigkeitssatz auch im Hinblick auf die sinkenden Sonder-Bundesergänzungszuweisungen eingeführt.

### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Das GFG sieht den Gleichmäßigkeitssatz nicht vor.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter rät von der Übernahme des Gleichmäßigkeitssatzes ab, da die Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden eine ähnliche Entwicklung aufweisen. Bei Einführung des Gleichmäßigkeitssatzes sei keine weitere Verstärkung der Finanzmittel zu erwarten, eher sogar ein leichter Anstieg der Unstetigkeit. Der Gutachter verglich dazu den Status quo unter Einbezug des Gleichmäßigkeitssatzes für die Jahre 1990 bis 2004 (siehe Gutachten, S. 38-41 und Empfehlung Nr. 3, S. 197).

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema Gleichmäßigkeitssatz hauptsächlich in der Sitzung am 22. April 2009 sowie in der Sitzung am 16. April 2010 beraten (siehe Anlage 5.1.4 und 5.1.11).

In der Sitzung am 22. April 2009 folgten die Mitglieder der Kommission einstimmig der Empfehlung des Gutachters, einen Gleichmäßigkeitssatz nicht in das Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen einzuführen.

In der Sitzung am 16. April 2010 bestätigte die Kommission das in der Sitzung vom 22. April 2009 gefundene Ergebnis.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (9) Die Kommission folgt einstimmig der Empfehlung des Gutachters, einen Gleichmäßigkeitssatz in das Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen nicht einzuführen, weil laut Gutachten davon eine Verstärkungswirkung für die kommunale Finanzausstattung nicht zu erwarten ist.

### **3.2.4.3 Einbeziehung des fakultativen Steuerverbunds**

Zum obligatorischen Steuerverbund gehören gemäß Art. 106 Abs. 3 i.V.m. Abs. 7 Satz 1 GG die Gemeinschaftssteuern Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer. Der als Ergänzung hierzu in Art. 107 Satz 2 GG vorgesehene fakultative Steuerverbund umfasst die von dem jeweiligen Land freiwillig in den kommunalen Finanzausgleich einbezogenen Landessteuern.

### **Systematik in anderen Ländern**

In anderen Ländern werden unterschiedliche Landessteuern in den Finanzausgleich einbezogen. Teilweise werden diese Landessteuern in Verbindung mit zweckgebundenen Zuweisungen, etwa im Bereich Kraftfahrzeugsteuer oder im Straßenbau, einbezogen.

### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Das GFG beschränkt sich seit 2006 auf die obligatorischen Verbundsteuern.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter rät auf Grund seiner Untersuchungen von einer Einbeziehung des fakultativen Steuerverbunds zur Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse ab. Die Gemeinschaftssteuern und die Landessteuern entwickelten sich nahezu identisch. Durch eine Einbeziehung insbesondere der Landessteuern, bei entsprechender Reduzierung des Verbundsatzes bzw. gesplitteten Verbundsätzen, wäre keine weitere Verstetigung des Steuerverbundes zu erreichen (siehe Gutachten, S. 41f).

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema Einbeziehung des fakultativen Steuerverbunds hauptsächlich in der Sitzung am 22. April 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.4).

Die Mitglieder der Kommission schlossen sich der Empfehlung des Gutachters im Hinblick auf die Stabilisierungswirkung einer Einbeziehung des fakultativen Steuerverbundes an.

Allerdings hielten es die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände für erforderlich, den fakultativen Steuerverbund unter dem Aspekt einer angemessenen Finanzausstattung mit dem Ziel einer generellen Erhöhung der Finanzausgleichsmasse in die Betrachtung einzubeziehen.

Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbänden wiesen darüber hinaus darauf hin, dass ein Einbezug des fakultativen Steuerverbundes und der Grunderwerbssteuer nicht unter dem Aspekt der Verstetigung, sondern unter dem Aspekt der nach ihrer Ansicht nicht auskömmlichen Finanzausstattung der Kommunen diskutiert werden müsse. Unter diesen Gesichtspunkten sei ein erneuter Einbezug notwendig.

Herr H. Becker MdL erklärte, dass aus seiner Sicht zukünftig die Grunderwerbssteuer wieder zu 4/7eln den Kommunen zugerechnet werden solle.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (10) Die Kommission folgt einvernehmlich der Einschätzung des Gutachters, dass von einer Einbeziehung fakultativer Steuereinnahmen eine Verstetigung der Finanzausgleichsmasse nicht zu erwarten ist.

### **3.2.5 Verbundgrundlagen und Verbundsatz**

Die Verbundgrundlagen sind die der Berechnung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund zu Grunde liegenden Steuern. Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG verpflichtet die Länder, einen von ihnen durch Gesetz zu bestimmenden Anteil an ihren Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern den Gemeinden zufließen zu lassen (obligatorischer Steuerverbund). Darüber hinaus können die Länder die Gemeinden am Aufkommen der Landessteuern beteiligen (fakultativer Steuerverbund).

Der Verbundsatz ist der Prozentsatz, mit dem die Kommunen am Aufkommen der Verbundgrundlagen beteiligt werden (Finanzausgleichsmasse).

### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Verbundsteuern sind verpflichtend die Gemeinschaftssteuern Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer. Dabei wird

- das ermittelte Ist-Aufkommen der Gemeinschaftssteuern insgesamt um die Einnahmen oder Ausgaben des Landes im Länderfinanzausgleich und gegebenenfalls um Bundesergänzungszuweisungen erhöht oder vermindert;

- das ermittelte Ist-Aufkommen der Umsatzsteuer um den für Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs ausgezahlten Betrag vermindert;
- das ermittelte Ist-Aufkommen der Umsatzsteuer um den interkommunalen Entlastungsausgleich zugunsten der Kommunen der neuen Länder im Rahmen des SGB II erhöht.

Bis einschließlich 2006 gehörte als fakultatives Element auch die Grunderwerbsteuer als Landessteuer zu den Verbundgrundlagen. Sie wurde mit 4/7 des Aufkommens angesetzt, um die seinerzeitige Erhöhung der Grunderwerbsteuer als Kompensation für die weggefallene Vermögensteuer des Landes zu neutralisieren.

Der Verbundsatz beträgt gemäß § 2 Abs. 1 GFG 2010 23 %. Dieser Prozentsatz hat sich seit 1986 nicht verändert. Im GFG 2006 wurde der Verbundsatz neu justiert. Die bisherigen Zweckzuweisungen wurden in den Landeshaushalt überführt, die Einheitslasten pauschaliert, der Länderfinanzausgleich wieder von den Verbundgrundlagen abgezogen und die Befrachtungen reduziert. Alle Änderungen wurden in Verbundsatzpunkte umgerechnet, der neue Verbundsatz belief sich wiederum auf 23 %. In dieser Umstellungsrechnung ist ein pauschalierter Belastungsausgleich im Hinblick auf die Überzahlung der Einheitslasten von insgesamt 1,17 Verbundsatzpunkten eingestellt, der seit dem GFG 2009 auch explizit im Gesetz ausgewiesen wird.

### **Systematik in anderen Ländern**

Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse ist ein interdependentes System aus Verbundgrundlagen und Verbundsatz. Ferner ist auch der Finanzbedarf für die beabsichtigten Verwendungszwecke zu berücksichtigen. Daher kann von den in den Verbund einbezogenen Steuern nicht auf die Auskömmlichkeit der Finanzausgleichsmasse geschlossen werden.

Bezüglich des fakultativen Steuerverbundes werden in einigen Ländern die Kommunen am Landesanteil der Gewerbesteuerumlage, an einzelnen oder allen Landessteuern (häufig ohne Feuerschutzsteuer) sowie an Spielbankabgabe, Förderabgabe und/oder am Mautausgleich beteiligt. In allen Ländern werden die Kommunen an den Zahlungen im Länderfinanzausgleich (ggf. mit Bundesergänzungszuweisungen) beteiligt.

Gelegentlich werden für einzelne Landessteuern Sonderverbände gebildet (z.B. im Bereich Kraftfahrzeugsteuer).

Eine von den Kommunen aufzubringende Finanzausgleichsumlage fließt in einzelnen Ländern ganz oder teilweise in die Gesamt- oder Teilfinanzausgleichsmassen ein (siehe auch 3.9.3). Teilweise erfolgen in den Finanzausgleichsgesetzen der anderen Länder Zuweisungen/Vorwegabzüge, die im engen Zusammenhang mit den freiwillig einbezogenen Landessteuern stehen.

Die Verbundsätze in den anderen Ländern lagen 2008 in einem Rahmen von 11,7 % (Bayern) bis 25,25 % (Mecklenburg-Vorpommern).

In den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen wird der Gleichmäßigkeitsgrundsatz angewendet. Der Verbundsatz ist dort eine endogene Größe.

Ein isolierter Vergleich der Verbundsätze ist allerdings nicht möglich. Zu berücksichtigen wären insbesondere die Verbundgrundlagen, die Bereinigungen, die Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse, die mit dem Finanzausgleich finanzierten Aufgaben und die Zuweisungen außerhalb und innerhalb des GFG sowie die von den Kommunen zu erfüllenden Aufgaben (Kommunalisierungsgrad).

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter stellt bei seiner Analyse der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen keine durchgreifenden Fehlentwicklungen zuungunsten einer Ebene fest. Er empfiehlt keine Änderung der Verbundgrundlagen. Um einen angemessenen Verbundsatz abzuleiten, stellt der Gutachter die Summe aus Gemeindesteuern und Finanzausgleichsmasse ins Verhältnis zur Summe aus Gemeindesteuern und Gemeinschaftssteuern des Landes. Dabei ergibt sich, dass Gemeindesteuern zuzüglich Finanzausgleichsmasse rund 49 % der Einnahmen insgesamt ausmachen. Diese nahezu hälftige Aufteilung mache deutlich, dass die Landespolitik von einer annähernd gleichwertigen Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden ausgehe. Die Bewertung dieser Größenordnung entziehe sich aber einer rein wissenschaftlichen Analyse, da hier Werturteile über die vom Land und den Gemeinden bereitgestellten öffentlichen Leistungen erforderlich seien. Auf Grund der nur begrenzt verfügbaren statistischen Datengrundlagen sieht der Gutachter keine wesentliche Alternative zu den bisher bei der Abwägungsentscheidung herangezogenen Kriterien Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung (siehe Gutachten, S. 21-36, 50f und Empfehlung Nr. 1, S. 197).

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat die Themen Verbundgrundlagen und Verbundsatz hauptsächlich in den Sitzungen am 22. April 2009 und 16. April 2010 beraten (siehe Anlage 5.1.4 bzw. 5.1.11). Des Weiteren waren die Fragestellungen zu diesen Themen Gegenstand der Sachverständigenanhörung am 4. September 2009 (siehe Anlage 5.1.6).

In der Sitzung am 22. April 2009 bedauerten einige Kommissionsmitglieder, dass das Gutachten keine neuen Vorschläge zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse mache. Die Frage der Verbundgrundlagen und des Verbundsatzes müsse insbesondere unter dem Aspekt der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen erörtert werden. In diesem Zusammenhang seien der starke Anstieg der Sozialausgaben, der besonders hohe Grad der Kommunalisierung von Aufgaben in Nordrhein-Westfalen und künftige Belastungen durch die Föderalismusreform zu beachten.

In der am 4. September 2009 durchgeführten Sachverständigenanhörung wurden die in der Sitzung am 22. April 2009 aufgeworfenen Fragestellungen intensiv erörtert und diskutiert. An der Anhörung nahmen die Sachverständigen Herr Prof. Junkernheinrich (Universität Kaiserslautern), Herr Prof. Häde (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder), Herr Prof. Lenk (Universität Leipzig), Herr Dr. Kambeck (RWI Essen) und Herr Rappen (RWI Essen) teil. Die von den Sachverständigen vertretenen Positionen ergeben sich aus dem Protokoll der Anhörung am 4. September 2009 (siehe Anlage 5.1.6).

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (11) Die Kommission nimmt den Vorschlag des Gutachters zur Kenntnis, dem Steuerverbund weiterhin nur die Gemeinschaftssteuern (obligatorischer Steuerverbund) zu Grunde zu legen.
- (12) Sie stellt auf der Grundlage der Anhörung von Sachverständigen fest, dass
  - a. es derzeit keine unstrittigen, objektiven Kriterien für die Bestimmung der Höhe von Finanzausgleichsmasse und Verbundsatz gibt.
  - b. die kommunalen Aufgaben (verfassungs-)rechtlich gleichrangig mit Landesaufgaben sind.

- c. die Höhe von Finanzausgleichsmasse und Verbundsatz derzeit von dem jährlich durchzuführenden Abwägungsprozess zwischen notwendiger Ausstattung der Kommunen mit Finanzmitteln zur Deckung der Kosten ihrer Aufgabenerfüllung einerseits und der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes andererseits abhängen.
- (13) Sie bedauert, dass im Gutachten keine Alternativen zu den bisher bei der Abwägungsentscheidung bezüglich der Höhe von Finanzausgleichsmasse und Verbundsatz herangezogenen Kriterien Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung aufgezeigt werden konnten.
- (14) Die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich für eine aufgabenangemessene Mindestfinanzausstattung aus, die nicht unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht.

### **3.3 Bedarfserfassung im Schlüsselzuweisungssystem**

#### **3.3.1 Aufteilung der Schlüsselmasse**

Als Schlüsselmasse wird das Finanzvolumen bezeichnet, das insgesamt für Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände zur Verfügung steht. Die Schlüsselzuweisungen dienen dazu, den durch eigene Einnahmen nicht gedeckten Finanzbedarf der Selbstverwaltungskörperschaften auszugleichen. Schlüsselzuweisungen sind allgemeine Zuweisungen, die nach einem im jeweiligen GFG festgelegten Schlüsselzuweisungssystem finanzkraftabhängig berechnet und den Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung gestellt werden. Sie stellen im Allgemeinen konsumtive Mittel dar. Der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Gesamtzuweisungen aus dem Steuerverbund betrug im GFG 2010 rund 85 %.

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Die Schlüsselmasse wird seit über 30 Jahren in dem damals geltenden Verhältnis der Ausgaben aufgeteilt:

- 78 % kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden,
- 12 % Kreise,
- 10 % Landschaftsverbände.

#### **Historische Entwicklung der Aufteilung der Schlüsselmasse**

Die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die drei kommunalen Gebietskörperschaften ist historisch gewachsen und seitens der Rechtsprechung bisher nicht kritisiert worden.

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat in seinem Urteil vom 6. Juli 1993 (VerfGH NRW 9/92, 22/92) bestätigt, dass es dem Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit obliegt, den Finanzbedarf von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden zu gewichten, die Maßstäbe zu bestimmen, die die Unterschiede hinsichtlich des Finanzbedarfs und hinsichtlich der vorhandenen Finanzausstattung ausmachen, sowie die Maßstäbe festzulegen, nach denen die Differenzlagen auszugleichen sind. „Die selbstgesetzten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, dürfen nicht im Widerspruch zueinander stehen und dürfen nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden.“

Das Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 78 LV NRW umfasst auch die Finanzhoheit der Gemeinden. Das Land ist durch die Verfassung verpflichtet, einen kommunalen Finanzausgleich durchzuführen. Artikel 78, 79 LV

legen aber „den genauen Umfang der Mittel nicht fest, die den Gemeinden aufgrund des Finanzausgleichs zur freien Disposition gestellt werden müssen; dort sind weder zahlenmäßig festgelegte Beträge noch bestimmte Quoten vorgeschrieben“ (ebenda, S. 10). Die Landesverfassung regelt ebenfalls nicht, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang das Land über den durch Art. 106 Abs. 7 GG bestimmten obligatorischen Steuerverbund hinaus weitere eigene Einnahmen für die Gemeinden und Gemeindeverbände bereitstellen muss. Zudem verleiht die Garantie der Selbstverwaltung „den Gemeinden keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Beibehaltung einer einmal erreichten Struktur oder eines einmal erreichten Standards des Finanzausgleichs. Vielmehr steht es dem Gesetzgeber frei, veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse und gewandelte Präferenzvorstellungen bei der jährlichen Regelung des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen“ (ebenda, S. 11).

Das allgemeine Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung verpflichtet den Gesetzgeber laut Urteil lediglich dazu, „die Schlüsselzuweisungen nach einheitlichen und sachlich vertretbaren Maßstäben auf die einzelnen Gruppen der Selbstverwaltungskörperschaften aufzuteilen. Der Umfang der Zuweisungen an eine der Gruppen darf auch nicht zu sachlich ungerechtfertigten Vor- und Nachteilen innerhalb anderer Gruppen führen“ (ebenda, S. 14).

Folglich ist der Gesetzgeber bei Beachtung dieser Grundsätze frei in der Gestaltung und Aufteilung der Schlüsselzuweisungen.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter empfiehlt die Beibehaltung der Bildung von drei Schlüsselmassen in der gegenwärtigen Berechnungssystematik.

Die Bildung separater Schlüsselzuweisungen für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden auf Grund unterschiedlicher Aufgabenspektren lehnt der Gutachter ab. Hiermit gehe nicht nur analytischer Aufwand für die Anpassung der Teilschlüsselmassen einher, sondern es sei zudem mit politischen Verteilungsstreitigkeiten und somit letztlich auch mit Unsicherheiten hinsichtlich der institutionellen Rahmenbedingungen zu rechnen.

Der Gutachter überprüft darüber hinaus, ob Umlageverbände ihren Finanzbedarf ausschließlich über Schlüsselzuweisungen oder ausschließlich über Umlagen decken sollten. Er kommt zu dem Ergebnis, dass beide Systeme erhebliche Nachteile mit sich brächten. Eine ausschließliche Finanzierung der Gemeindeverbände durch Schlüsselzuweisungen könnte zu einem Rückgang einer eigenverantwortlichen Finanzpolitik führen. Zudem würde die finanzielle Beteiligung abundanter Gemeinden an der Finanzierung der Kreise vollständig entfallen. Außerdem würde durch den notwendigen Anstieg der Schlüsselmasse für die Umlageverbände im Vergleich zum Status quo die Schlüsselmasse für die Gemeindeebene, insbesondere für nicht abundante Gemeinden, zurückgehen. Eine ausschließliche Finanzierung der Gemeindeverbände über Umlagen berge zudem die Gefahr, dass das Finanzausgleichssystem der bestehenden Doppelrolle der Kreise als untere staatliche Verwaltungsbehörde auf der einen und kommunale Selbstverwaltungskörperschaft auf der anderen Seite, nicht gerecht werde. Soweit die Umlageverbände teilweise Landes- und teilweise kommunale Aufgaben wahrnehmen, erscheine auch eine Mischfinanzierung, welche sowohl auf Zuweisungen des Landes als auch kommunale Einnahmequellen zurückgreife, gerechtfertigt (siehe Gutachten, S. 162-165 und Empfehlung Nr. 16 und 17, S. 199).

## **Beratungen in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema Aufteilung der Schlüsselmassen auf Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände hauptsächlich in der Sitzung am 22. April 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.4).

Die Geschäftsstelle informierte darüber, dass die Bildung der Schlüsselmassen auch ein Thema in den Gesprächen war, die der Gutachter mit einigen Kommunen im Rahmen der Erstellung des Gutachtens geführt hat. Hinsichtlich der Aufteilung der Schlüsselmasse führte die Geschäftsstelle aus, dass das Anteilverhältnis von rund 78 % für Gemeinden, rund 12 % für Kreise und rund 10 % für Landschaftsverbände seit über 30 Jahren unverändert sei. Der Anteil der Gemeinden an den kommunalen Gesamtausgaben liege nach dem Stand der Rechnungsstatistik 2005 bei rund 78 %. Es gebe allerdings eine Verschiebung zwischen den Anteilen der Kreise und der Landschaftsverbände. Der Anteil der Kreise liege nunmehr bei rund 14 %, der Anteil der Landschaftsverbände bei rund 8 %.

Der Landkreistag NRW sprach sich in der Kommissionsarbeit unter Beibehaltung einer Dreiteilung der Schlüsselmasse für die Bildung einer Schlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und Kreise aus (Schlüsselmasse für Kreisaufgaben). Die gemeindlichen Aufgaben kreisfreier Städte und kreisangehöriger Gemeinden sollten unverändert in der Gemeindegasse alimentiert werden, die Säule der Landschaftsverbände daneben fortbestehen. Diesbezüglich sei von ihm auch ein Gutachten in Auftrag gegeben worden. Nach Angaben des Landkreistags NRW ist der Finanzierungsanteil der Kreishaushalte durch Landeszuweisungen in den letzten Jahren von rund 30 % auf rund 10 % gesunken. Im Gegensatz hierzu sei der Finanzierungsanteil durch Kreisumlagen von rund 30 % auf 60 % gestiegen. Er kritisierte, dass bei der Bemessung der Schlüsselmassen die Belastungen auf Grund der Sozialausgaben, der Hilfe zur Pflege sowie der Grundsicherung unberücksichtigt blieben.

Die Landschaftsverbände erklärten, dass der Anteil ihrer Umlagen auf rund 80 % ihrer Gesamteinnahmen gestiegen sei. Die Landschaftsverbände würden schwerpunktmäßig ihre Mittel für soziale Leistungen ausgeben. Insbesondere im Bereich der Eingliederungshilfe bestehe eine unaufhaltsame Dynamik, die für die kommunalen Finanzen insgesamt einen Sprengsatz darstelle.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW legte dar, dass die Kreise und Landschaftsverbände ihre Finanzierung durch die Höhe der Umlagen steuern könnten. Das Problem liege daher weniger bei der Frage nach der Bemessung von Schlüsselmassen, sondern vielmehr bei der Auskömmlichkeit der zur Verfügung stehenden Mittel und der Bemessung der Finanzausgleichsmasse. Eine Absenkung der Anteile der Gemeinden im Schlüsselzuweisungssystem belaste vor allem die finanzschwachen Gemeinden. Die finanzstarken Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen erhielten, würden hingegen von einer Absenkung der Umlagen profitieren.

Die Vertreterin des Städtetags NRW lehnte die Bildung von Teilschlüsselmassen jeweils für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden ab. Bei den Umlageverbänden sei auch eine alleinige Finanzierung über Umlagen vorstellbar. Eine Kombination aus Schlüsselzuweisungen und Umlagen sei allerdings vertretbar, da die Umlageverbände eine Doppelfunktion als Gemeindeverbände und als kommunale Gebietskörperschaften innehätten.

Im Auftrag der Kommission hat die Geschäftsstelle eine Vorlage erstellt, die die Aufteilung der Schlüsselmasse in anderen Flächenländern darstellt (siehe Anlage 5.2.2). Aus dieser Vorlage ergibt sich, dass es zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede sowohl hinsichtlich der Anzahl der gebildeten Teilschlüsselmassen als auch hinsichtlich der Empfängerkreise für die Zuweisungen aus diesen Teilschlüsselmassen gibt. Aus

der Anlage zu dieser Vorlage ergibt sich außerdem, in welchem Verhältnis die Bruttorausgaben der Gemeinde, Kreise und Landschaftsverbände zu ihrem Anteil an der Schlüsselmasse stehen.

Darüber hinaus hat die Kommission in ihrer Sitzung am 12. März 2010 die Erklärung des Innenministeriums zur Kenntnis genommen, dass die bisherige langjährige prozentuale Aufteilung der Schlüsselmasse anhand der Quoten 78 % (Städte und Gemeinden), 12 % (Kreise) und 10 % (Landschaftsverbände) künftig durch eine Ausrichtung an den Zuschussbedarfen abgelöst werden sollte. Es sei eine Berechnung der Mittelwerte der Zuschussbedarfe der Jahre 2005 bis 2007 durchgeführt worden. Hierbei sei ein prozentualer Anteil der für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden in Höhe von 71,18 %, für Kreise in Höhe von 17,26 % und bei Landschaftsverbänden in Höhe von 11,55 % berechnet worden (siehe Anlage 5.2.6).

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (15) Die Kommission nimmt die Empfehlung des Gutachters zur Kenntnis, an der bisherigen Aufteilung der Schlüsselmasse in drei Teilschlüsselmassen (für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände) festzuhalten.
- (16) Die Kommission empfiehlt davon abweichend, die Aufteilung der Teilschlüsselmassen – ebenso wie die Gewichtung der einzelnen Ansätze und Nebenansätze im kommunalen Finanzausgleich – künftig mindestens im Rahmen der regelmäßigen Grunddaten Anpassung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Wenn möglich sollte die Aufteilung der Schlüsselmasse auf der Grundlage von Daten der Jahresabschlussstatistik nach der Relation der Zuschussbedarfe von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden im GFG aktualisiert werden.

### **3.3.2 Hauptansatz**

Der kommunale Finanzbedarf wird über den Hauptansatz und die Nebenansätze ermittelt. Der Hauptansatz wird über den besonders ausgabebeverursachenden Bedarfsindikator Einwohner ermittelt.

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Es ist regressionsanalytisch erwiesen, dass mit zunehmender Einwohnerzahl der Finanzbedarf je Einwohner steigt. Um diesen Bedarfsrelationen innerhalb der Körperschaften Rechnung zu tragen, wird mit dem Hauptansatz eine Gewichtung der Einwohnerzahl einer Gemeinde vorgenommen.

Grundlage der anzusetzenden Einwohnerzahl ist die amtliche Bevölkerungsstatistik zum Stichtag 31. Dezember des vorvorangegangenen Jahres. Die Einwohnergewichtung erfolgt mittels einer Hauptansatzstaffel, in der der Prozentsatz der Gewichtung nach Ortsgrößen gestaffelt festgesetzt ist.

Der Verlauf und die Begrenzung der Hauptansatzstaffel sollen die Aufgabenstrukturen und die daraus resultierende Ausgabenbelastung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen sachgerecht widerspiegeln.

Auch für die Kreisebene und für die Landschaftsverbände wird der Hauptansatz ermittelt. Der Hauptansatz staffelt die Einwohner nicht nach Gemeindegrößenklassen. Stattdessen wird die Summe der Einwohner der jeweiligen Gebietskörperschaft ungewichtet (Gewichtung immer 1) zur Ermittlung des Hauptansatzes herangezogen.

Die aus der Regressionsanalyse abgeleitete Staffelung ergibt sich aus den Mittel- und Durchschnittswerten der Berechnung für alle 396 Gemeinden. „Ausreißer“ nach oben und nach unten werden systemgerecht in das Gesamtsystem eingepasst, ohne es zu ihren Gunsten beeinflussen zu können. Die Hauptansatzstaffel beginnt für alle Gemeinden bis zu 25.000 Einwohnern mit dem gleichen Wert 100 und erreicht bei einer Gemeindegröße von 634.000 Einwohnern einen Wert von 154. 395 der 396 Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen können bis zu dieser Einwohnerzahl eingestuft werden. Der einwohnerreichsten Gemeinde in NRW würde bei der Einbeziehung in die Berechnung ein im Verhältnis zu allen anderen Gemeinden nicht vertretbarer Gewichtungswert zukommen. Aus diesem Grund wird der Stadt Köln, mit einer Einwohnerzahl von rd. 1.000.000, ein Wert von 157 zugerechnet. Das bedeutet, dass ein Einwohner minimal mit dem Faktor 1,00 und maximal mit 1,57 in die Bedarfsermittlung eingeht. Die 157 Prozentpunkte entsprechen dem vorgegebenen Abstand der Staffelklassen von 3 Prozentpunkten. Allen dazwischen liegenden Gemeindegrößen werden Werte in bestimmten Staffelklassen zugeordnet. Innerhalb dieser Intervalle werden die für die einzelne Gemeinde zutreffenden genauen Werte durch Interpolation ermittelt. Die Setzungen am Anfang und Ende der Hauptansatzstaffel verfälschen weder das Ergebnis der Regressionsanalyse, noch laufen sie dem Verteilungsgerechtigkeitsanspruch zuwider. Die Hauptansatzstaffel gilt für mehrere Jahre, da von einer Konstanz der Bedarfsrelationen ausgegangen wird. Im Rahmen der Grunddatenanpassung werden die ihr zu Grunde liegenden Berechnungsdaten, wie beispielsweise der Zuschussbedarf, überprüft und gegebenenfalls angepasst. Die letzte Anpassung erfolgte zum GFG 2003. Die für das Jahr 2008 vorgesehene Grunddatenanpassung wurde ausgesetzt, um die Erkenntnisse aus dem Gutachten einbeziehen zu können. Die aktuelle Hauptansatzstaffel ist der Anlage 2 des GFG 2010 zu entnehmen.

### **Zuschussbedarf als Datengrundlage**

Der Hauptansatzstaffel liegt die Analyse der gemeindespezifischen Finanzbedarfe auf Grund der tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen, wie sie sich aus den Ergebnissen der kommunalen Jahresrechnungsstatistik ergeben, zu Grunde. Der Hauptansatz wird aus dem so genannten Zuschussbedarf Ila abgeleitet. Er umfasst diejenigen Ausgaben des Verwaltungshaushaltes, die aus allgemeinen Deckungsmitteln, im Wesentlichen also den Schlüsselzuweisungen, den Realsteuern und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer, finanziert werden müssen. Ausgenommen sind die Ausgaben, die durch spezielle Entgelte finanziert werden und die Mehrausgaben im Bereich Schulen (ohne Schulverwaltung), weil sie über den gesonderten Nebenansatz (Schüleransatz) erfasst werden.

Der Zuschussbedarf ist bisher ausschließlich auf der Basis kameraler finanzstatistischer Daten ermittelt worden, weil finanzstatistische Daten auf der Grundlage des NKF erst ab dem Haushaltsjahr 2009 zur Verfügung stehen.

Grundsätzlich ist ein statistischer Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und dem Zuschussbedarf feststellbar. Dies gilt nicht für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 25.000.

### **Systematik des Hauptansatzes in anderen Ländern**

Die Einwohnerzahl von Gemeinden findet bundesweit in allen kommunalen Finanzausgleichssystemen eine besondere Beachtung.

Nordrhein-Westfalen unterscheidet in der Hauptansatzstaffel 20 Größenklassen. An zweiter und dritter Position stehen Thüringen, Baden-Württemberg, Bayern und das Saarland mit 9 bzw. 8 Staffelklassen. Nordrhein-Westfalen weist mit 157 % auch einen

verhältnismäßig hohen Spreizungsfaktor auf, der aber von Baden-Württemberg (186 %), Niedersachsen (180 %) und Sachsen (165 %) deutlich übertroffen wird.

Bayern weist ein Spreizungsverhältnis zwischen 108 % für Gemeinden mit höchstens 5.000 Einwohnern und 150 % für Städte mit einer Bevölkerungszahl zwischen 250.000 und 500.000 Einwohnern ebenfalls deutliche Gewichtungsunterschiede auf. Jenseits von 500.000 steigt die Hauptansatzstaffel um einen Prozentpunkt für je weitere 100.000 Einwohner an. Kreisfreien Städten wird darüber hinaus, um ihren zusätzlichen Aufgaben Rechnung zu tragen, ein Ergänzungsansatz von 10 % des Hauptansatzes hinzugerechnet. Somit liegt der Hauptansatz beispielsweise für die Landeshauptstadt München bei 173 %.

Geringere Spreizungsverhältnisse sind etwa in Brandenburg mit einem Spreizungsfaktor für kreisangehörige Gemeinden von 128 % und einem Gewichtungsfaktor von 140 % für kreisfreie Städte und im Saarland mit einem Spreizungsfaktor von 133 % zu finden.

Ein möglicher Grund für die Variationen in den einzelnen Spreizungsverhältnissen liegt in der Unterschiedlichkeit der Siedlungsstruktur zwischen den Ländern. So sind die Länder mit einem hohen Spreizungsfaktor typischerweise auch durch beachtliche Größenunterschiede zwischen den kleinsten und den größten Gemeinden gekennzeichnet. In einigen Ländern, beispielsweise in Thüringen und Brandenburg, wird die Einwohnergewichtung mit einem Zentrale-Orte-Ansatz kombiniert. Bei diesem Ansatz erfolgt eine Klassifizierung der Gemeinden nach Gruppen, getrennt in Ober-, Mittel- und Untertentren. Dabei wird unterstellt, dass bestimmte Kommunen, die so genannten zentralen Orte, überörtliche Versorgungsfunktionen wahrnehmen, so dass die dort erbrachten öffentlichen Leistungen in besonderem Maße auch von Einwohnern aus dem Umland konsumiert werden. Mit der hierarchischen Gliederung der zentralen Orte soll demnach ihren speziellen Aufgaben und der jeweiligen Bedeutung ihrer Aufgabewahrnehmung für das Umland entsprochen werden. Für die Einordnung einer Gemeinde in die Hierarchie der Zentralen Orte ist dabei der Einzugsbereich der kommunalen Infrastrukturausstattung maßgebend. Die Kriterien, nach denen die Gemeinden einer der Gruppen zugeteilt werden, sind weitaus umfangreicher als bei der Hauptansatzstaffel, die ausschließlich auf die Bevölkerungsgröße der Gemeinde als Indikator zurückgreift. So werden beispielsweise spezielle Infrastruktureinrichtungen wie Museen, Theater, Büchereien und weitere kulturelle Einrichtungen, aber auch Sportplätze und Hallenbäder besonders berücksichtigt. In einigen Ländern, wie beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, wird die Einwohnergewichtung vollständig durch den Zentrale-Orte-Ansatz ersetzt. Auf Grund der Kombination dieser unterschiedlichen Ansätze lässt sich demnach aus dem Ländervergleich schwer ermitteln, in welchem Maße die Gemeindegröße differenziert in die Bedarfserfassung eingeht.

Ein Zentralitätsansatz, der wie in Nordrhein-Westfalen als ergänzendes Instrument zu der Hauptansatzstaffel auf eine stärkere differenzierte Abbildung der Rolle der Gemeinden als Zentrum wirtschaftlicher Aktivität abstellt, dabei aber nicht direkt auf raumordnungspolitische Festlegungen, beispielsweise im Rahmen eines Landesentwicklungsplans, zurückgreift, existiert in keinem weiteren Land.

Ein alternatives Modell zur Berücksichtigung der Altersstruktur findet sich im Saarland. Die für den Hauptansatz maßgebliche Einwohnerzahl wird erhöht, wenn die jährliche durchschnittliche Geburtenrate im Zeitraum von acht Jahren bis zum vorvergangenen Jahr größer ist als die landesdurchschnittliche jährliche Geburtenrate. Beträgt der Unterschied dabei mehr als 0,5 v. T., so steigt der Ansatz für jede 0,1 v. T. über der Anspruchsgrenze um 1 v. T. der Einwohnerzahl.

Eine gesonderte direkte Berücksichtigung von Senioren findet sich in keinem Land.

Der demografische Wandel in Bayern wird seit dem 1. Januar 2006 indirekt über den so genannten Demografiefaktor abgebildet. Dieser wird umgesetzt, indem bei der Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs entweder die tatsächliche Einwohnerzahl einer Gemeinde zum 31. Dezember des vorvergangenen Jahres oder die durchschnittliche Einwohnerzahl der vorangegangenen fünf Jahre in den Hauptansatz eingeht. Maßgeblich ist dabei der jeweils höhere Wert. Ziel dieses Elements ist es, Kommunen mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung die notwendigen Anpassungsmaßnahmen beispielsweise durch eine Verringerung der Infrastrukturauslastung zu erleichtern, da davon ausgegangen wird, dass diese nur mit gewissen zeitlichen Verzögerungen möglich sind.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter hält die Hauptansatzstaffel als Kernelement des Schlüsselzuweisungssystems für eine nach wie vor gut geeignete Bemessungsgröße zur Bedarfsbestimmung für Gemeinden unterschiedlicher Größe. Der Gutachter empfiehlt daher, an diesem Instrument festzuhalten und den Mindeststandard für die Hauptansatzstaffel bei 25.000 Einwohnern beizubehalten.

Er rät, zur Ermittlung des Zuschussbedarfs das Modell II anzuwenden. Der Zuschussbedarf II wird ermittelt, indem von den genannten Ausgaben bestimmte Einnahmen abgezogen werden (zum Berechnungsschema des Zuschussbedarfs II siehe Vorlage 5.2.5).

Weiter empfiehlt er auf der Grundlage der von ihm durchgeführten Regressionsrechnungen eine modifizierte Hauptansatzstaffel, die im Vergleich zum Status quo eine um sechs Punkte geringere Spreizung aufweist. Danach ergäben sich 18 Staffelklassen mit einer Gewichtung bis 151 bei einer Einwohnerzahl von mehr als 611.500. Am oberen Rand der Hauptansatzstaffel soll an der bisherigen Regelung festgehalten werden, indem Köln ein Ansatz angerechnet wird, der um 3 Prozentpunkte über der letzten besetzten Staffelklasse liegt (siehe Gutachten, S. 73-75 und 99-104 und Empfehlung Nr. 7, S. 197).

Der Gutachter schlägt darüber hinaus die Einführung eines so genannten Demografiefaktors in Ergänzung zum Hauptansatz vor (siehe 3.3.3).

### **Beratungen in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Hauptansatz“ hauptsächlich in der Sitzung am 22. April 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.4).

Auf die von Herrn Schemmer MdL zu Beginn der Erörterung geäußerte Kritik, dass das Gutachten keine Aussagen darüber treffe, welche Faktoren zu einer Spreizung im Hauptansatz führten und diese rechtfertigten sowie der Anmerkung durch Herrn H. Becker MdL, dass im Gutachten eine Herleitung für die Anpassung der Spreizung fehle, erklärte der Vertreter des Innenministeriums, dass die angepasste Gewichtungskurve das Ergebnis der Regressionsanalyse sei. Hierbei handle es sich um eine anerkannte wissenschaftliche Methode. Es sei daher davon auszugehen, dass der Gutachter keine Notwendigkeit für eine ausführlichere Begründung der Methode gesehen hätte.

Herr Schemmer MdL hielt es für möglich, dass die Verwaltungsstrukturen größerer Städte nicht optimal für die Aufgabenerfüllung bemessen seien und sich dadurch die größeren Bedarfe ergäben.

Herr H. Becker MdL stellte klar, spezielle Lasten großer Einheiten nicht bezweifeln zu wollen. Für ihn sei jedoch fraglich, ob neben den Bedarfen der großen Städte auch die besonderen Bedarfe der kleinen Gemeinden angemessen berücksichtigt würden.

Herr Körfges MdL erklärte, dass er den Ansatz des Gutachters, mit der Gewichtung der Einwohner von einem höheren Bedarf größerer Einheiten auszugehen, für richtig halte,

und äußerte die Sorge, dass nach einer ihm vorliegenden Proberechnung diese Anpassung des Hauptansatzes zu einem Verlust bei den großen kreisfreien Städten führe.

Die Vertreterin des Städtetags NRW betonte, dass mit zunehmender Größe von Städten auch zusätzliche finanzielle Lasten verbunden seien. In diesem Zusammenhang seien insbesondere die Bereiche Langzeitarbeitslosigkeit, Leistungen für Behinderte und die Unterhaltung von kulturellen Einrichtungen zu nennen. Des Weiteren wies sie darauf hin, dass der Zentralitätsansatz im GFG kein Ersatz für eine Gewichtung der Einwohner sein könne. Insgesamt sei zur Berücksichtigung des höheren Bedarfs der größeren Städte sowohl eine Gewichtung der Einwohnerzahl als auch die Beibehaltung des Zentralitätsansatzes notwendig.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW hielt es für problematisch, aus dem Ausgabeverhalten auf den Bedarf zu schließen. Der Hauptansatz sei nicht geeignet, Mittel bedarfsgerecht zu verteilen. Es sei daher erforderlich, andere Ansätze zu suchen. Als alternativen Ansatz könne eine Gewichtung der Einwohner mit einem Faktor „eins“ vorgenommen und Sonderbedarfe könnten durch Nebenansätze erfasst werden.

Auf Grund der Fragen zur Methodik der Regressionsanalyse hat die Kommission um eine entsprechende Vorlage gebeten, die die Geschäftsstelle im März 2010 vorgelegt hat (siehe Anlage 5.2.6). Danach bestand kein weiterer Beratungsbedarf zu diesem Aspekt.

Die Kommission hat in der Sitzung am 12. März 2010 beschlossen, Modellberechnungen unter anderen zur veränderten Gewichtung der Hauptansatzstaffel für Gemeinden im Vergleich mit dem GFG 2009 durchführen zu lassen. Sie hat die entsprechende Vorlage der Geschäftsstelle mit den Berechnungen von IT.NRW in der Sitzung am 16. April 2010 zur Kenntnis genommen (siehe Anlage 5.2.7, Modell 1). Aus der Ergebnistabelle ist erkennbar, dass alle kreisfreien Städte mit mehr als 300.000 Einwohnern in diesem Modell Schlüsselzuweisungen verlieren, während alle kreisangehörigen Gemeinden von der veränderten Hauptansatzstaffel profitieren. Lediglich bei den kreisfreien Städte bis 300.000 Einwohnern sowie den Kreisen, hier auf Grund veränderter Umlagegrundlagen, zeigt sich ein differenzierteres Bild. Weiter kann der Tabelle entnommen werden, dass die Anzahl der abundanten Gemeinden im kreisangehörigen Raum um drei abnimmt.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (17) Die Kommission nimmt die Empfehlung des Gutachters zur Kenntnis, für die Bedarfsermittlung der Gemeinden am Hauptansatz mit dem Indikator Einwohner festzuhalten und auf Grund der Ergebnisse der Regressionsanalyse die Hauptansatzstaffel neu festzulegen.
- (18) Die Kommission nimmt die Empfehlung des Gutachters zur Kenntnis,
  - a. bei der Bedarfsermittlung der Gemeinden den Hauptansatz mit gewichteten Einwohnern und
  - b. bei der Bedarfsermittlung der Kreise den Hauptansatz mit der Gewichtung der Einwohner von 1 zu Grunde zu legen.Zu einer einvernehmlichen Empfehlung ist die Kommission auf Grund der divergierenden Auffassungen nicht gelangt.

### **3.3.3 Demografiefaktor**

Mit dem Demografiefaktor sollen die negativen Wirkungen des Rückgangs der Einwohnerzahl einer Gemeinde bei der Berechnung des Hauptansatzes im Finanzausgleichssystem abgemildert werden.

Nach einer Prognose von IT.NRW wird die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen von 2005 bis zum Jahr 2025 um knapp 3 % auf 17,6 Mio. Einwohner zurückgehen. Bereits heute verlieren einige Kommunen in erheblichem Umfang Einwohner bzw. haben in der Vergangenheit Einwohner verloren, während andere einen Zuwachs zu verzeichnen haben. Das Sinken der Einwohnerzahl führt für die einzelne Gemeinde zu verschiedenen Effekten im Finanzausgleichssystem. Zum Einen sinkt die Steuerkraft auf Grund des Wegfalls von Einnahmen aus der Einkommensteuerbeteiligung und zum Anderen sinkt die Bedarfsmesszahl im Finanzausgleich auf Grund der sinkenden Einwohnerzahl. Bei einem Bevölkerungsrückgang muss die betroffene Gemeinde in der Regel ihre Ausgaben zurückführen. Kurzfristig ist diese Zurückführung in der Regel mit Schwierigkeiten verbunden. Hierbei entstehen die sogenannten Remanenzkosten.

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Das GFG enthält keinen Demografiefaktor.

#### **Systematik des Demografiefaktors in anderen Ländern**

Der demografische Wandel in Bayern wird seit dem 1. Januar 2006 indirekt über den so genannten Demografiefaktor berücksichtigt, indem bei der Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs entweder die tatsächliche Einwohnerzahl einer Gemeinde zum 31. Dezember des vorvergangenen Jahres oder die durchschnittliche Einwohnerzahl der vorangegangenen fünf Jahre in den Hauptansatz eingeht. Maßgeblich ist dabei der jeweils höhere Wert. Ziel dieses Elements ist es, Kommunen mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung die notwendigen Anpassungsmaßnahmen beispielsweise durch eine Verringerung der Infrastrukturauslastung zu erleichtern, da davon ausgegangen wird, dass diese nur mit gewissen zeitlichen Verzögerungen möglich sind.

#### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter schlägt vor, den Demografiefaktor im System des Finanzausgleichs zu berücksichtigen. Bei der Bestimmung der Ausgangsmesszahl solle die aktuelle Einwohnerzahl mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der letzten Jahre verglichen und bei der Berechnung des Hauptansatzes die jeweils höhere Einwohnerzahl angesetzt werden. Verzeichne eine Gemeinde rückläufige Einwohnerzahlen, so machten sich die Folgen des Einwohnerrückgangs nur sukzessive und in abgeschwächter Form bemerkbar. Als angemessener Zeitraum für eine Anpassung an eine niedrigere Einwohnerzahl sieht der Gutachter die Berücksichtigung eines 3-Jahres-Durchschnitts vor (siehe Gutachten, S. 156-161 und Empfehlung Nr. 15, S. 199).

#### **Beratungen in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Demografiefaktor“ hauptsächlich in der Sitzung am 6. November 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.8).

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW bewertete die Empfehlung des Gutachters hinsichtlich des Demografiefaktors kritisch. Der vorgeschlagene Faktor sei kein echter Demografiefaktor, da nicht auf Alterstrukturen und Altersentwicklungen abgezielt werde, sondern lediglich eine Betrachtung der Einwohnerentwicklung stattfinde. Auch die bisherigen Mechanismen im Finanzausgleich gewährleisteten eine verzögerte Reaktion auf tatsächliche Veränderungen, zum Beispiel durch die Berücksichtigung

des Gemeindeanteils an der Einkommen- und Umsatzsteuer und vorgelagerte statistische Stichtage. Die Städte und Gemeinden könnten zudem in bestimmten Bereichen relativ schnell auf veränderte Nachfragen reagieren.

Die Vertreterin des Städtetags NRW begrüßte den Vorschlag zur Einführung eines Demografiefaktors. Auch wenn die Alterung der Gesellschaft darin nicht berücksichtigt werde, würde mit dem vorgeschlagenen Demografiefaktor Städten zumindest teilweise geholfen. Es sei anzunehmen, dass in Städten mit abnehmender Einwohnerzahl überproportional viele ältere Menschen lebten.

Der Vertreter des Landkreistags NRW empfahl einen differenzierten Demografieansatz. Zusätzlich zu der Betrachtung der Altersgruppe der über 60-Jährigen bzw. über 80-Jährigen, sollten auch die Kinder und Jugendliche besondere berücksichtigt werden. Es könne sich auch eine hohe Korrelation zwischen der Zahl der unter 6-Jährigen und der Kosten im Kinder- und Jugendbereich ergeben. Diese Bereiche seien gegebenenfalls für die Kommunen sogar kostenintensiver als der Seniorenbereich.

Einvernehmlich wurde der Begriff „Demografiefaktor“ von den Mitgliedern der Kommission als problematisch angesehen, weil die Wirkungen des demografischen Wandels sehr viel komplexer seien, als der Regelungsgehalt des Faktors.

Die Kommission hat in der Sitzung am 12. März 2010 beschlossen, Modellberechnungen unter anderen zu den Wirkungen eines Demografiefaktors im Vergleich mit dem GFG 2009 durchführen zu lassen. Sie hat die entsprechende Vorlage der Geschäftsstelle mit den Berechnungen von IT.NRW in der Sitzung am 16. April 2010 zur Kenntnis genommen (siehe Anlage 5.2.7, Modell 6). In der Ergebnistabelle ist zu erkennen, dass die Gemeinden der einzelnen Größenklassen sehr unterschiedlich auf den Demografiefaktor reagieren, die Umverteilungswirkung jedoch insgesamt relativ gering ist. Hinsichtlich der Anzahl der abundanten Gemeinden nimmt diese bei den kreisangehörigen Gemeinden von 10.001 bis 25.000 Einwohner um eins ab.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (19) Die Kommission kommt zu der Auffassung, dass der im Gutachten empfohlene „Demografiefaktor“ begrifflich nicht seinem tatsächlichen Regelungsgehalt entspricht, weil er von dem komplexen Phänomen des demografischen Wandels nur den Teilaspekt des Einwohnerrückgangs erfasst.
- (20) Bei rückläufigen Einwohnerzahlen von Gemeinden und Kreisen kann das Instrument einer Dreijahresdurchschnittsbetrachtung der Einwohnerzahlen eine Pufferfunktion bei der Berechnung des Hauptansatzes haben. Die Kommission empfiehlt daher, einen derartigen Faktor in das Finanzausgleichssystem aufzunehmen.

### **3.3.4 Schüleransatz**

Bei dem Schüleransatz handelt es sich um einen der drei Nebenansätze des Gesamtansatzes zur Ermittlung des fiktiven Bedarfs im Rahmen der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinden und der einzige Nebenansatz für die Kreise. Der Schüleransatz berücksichtigt die besonderen Belastungen als Schulträger, die vom Hauptansatz nicht erfasst werden, unter anderem weil auf Grund des Schulträgerprinzips nicht nur die als Einwohner gemeldeten Schüler Kosten verursachen, sondern auch auswärtige Schüler.

## **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Den Gemeinden und Kreisen wird der Schüleransatz für jeden Schüler an Schulen in eigener Trägerschaft gewährt. Als maßgebliche Schülerzahl gilt dabei die Zahl der Schüler, die in der amtlichen Schulstatistik des vorvergangenen Jahres erfasst sind. Mit dem Schüleransatz fließen die durchschnittlichen Schulträgerkosten je Schulform in die Ermittlung des Bedarfs ein. Anhand der landesdurchschnittlichen Schulträgerkosten je Schüler und Schulform wird eine Gewichtung der Schüler nach Schulformen vorgenommen, um Bedarfsrelationen hinsichtlich der zur Verfügung gestellten Schulformen darstellen zu können.

Die Berechnung des Schüleransatzes erfolgt gemäß § 8 Abs. 4 GFG 2010 in mehreren Schritten:

1. Die Zahl der nicht integrativ in Ganztagsform beschulten Schüler aller Schulformen wird mit 1,5 multipliziert. Die Zahl der integrativ in Halbtagsform beschulten Schüler wird mit 3,0 multipliziert und die Zahl integrativ in Ganztagsform beschulten Schüler mit 5,1 multipliziert.
2. Der ermittelte Wert wird mit dem Prozentsatz, der sich aus der Schüleransatzstaffel ergibt, gewichtet. Die aktuelle Gewichtung ist der Schüleransatzstaffel in der Anlage 3 des GFG 2010 zu entnehmen.
3. Dieser Wert ist ein weiteres Mal zu gewichten, um sicherzustellen, dass die Schulkosten und der so genannte Zuschussbedarf IIa (Ausgaben der Gemeinden ohne Schulkosten) bei der Bedarfsbestimmung im Schlüsselzuweisungssystem gleichgewichtig berücksichtigt werden. Grundlage für diese Berechnung bilden der Zuschussbedarf II (gesamte Ausgaben der Gemeinden im Verwaltungshaushalt, und der Zuschussbedarf IIa (Ausgaben der Gemeinden im Verwaltungshaushalt ohne Schulkosten).

Die Schulgewichtungstabelle wird im Rahmen der Grunddatenanpassung überprüft und gegebenenfalls angepasst.

## **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter empfiehlt, den Schülernebensatz grundsätzlich beizubehalten. Allerdings wird eine Neugewichtung empfohlen, die lediglich nach Halbtags- und Ganztagschülern differenziert. Die in Halbtagsform beschulten Schüler sollen mit 1,2 und die in Ganztagsform beschulten Schüler mit 2,8 gewichtet werden. Für eine Gewichtung nach Schulformen habe die Regressionsrechnung keine Rechtfertigung geliefert, ausdrücklich gelte dies auch für die Förderschulen (Gutachten, S. 107).

Um die Mehraufwendungen im Bereich Schulen zu berücksichtigen, wird jedoch an Stelle des bislang herangezogenen Zuschussbedarfs IIa einheitlich der Zuschussbedarf II als abhängige Variable herangezogen.

Eine gesonderte Berücksichtigung der Thematik „Schülerfahrtskosten“ (Schulträgerprinzip) wird abgelehnt, da der Schüleransatz diesem Kostenfaktor bereits teilweise Rechnung trage. Auf Grund der spezifischen Umstände einzelner Fälle seien darüber hinaus Lösungen nur durch direkte Verhandlungen zwischen den Beteiligten zu erzielen (siehe Gutachten, S. 76-78, 105-110 und Empfehlung Nr. 8, S. 198).

## **Beratungen in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Schüleransatz“ hauptsächlich in der Sitzung am 6. November 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.8).

In der intensiv und kontrovers geführten Debatte wurden im Wesentlichen die Themen Neugewichtung des Schüleransatzes, Berücksichtigung von Schülerfahrtskosten und Entwicklung eines Bildungsansatzes behandelt.

Hinsichtlich der Neugewichtung des Schüleransatzes wies der Vertreter des Landkreistags NRW darauf hin, dass der Vorschlag des Gutachters zur Vereinfachung des Schüleransatzes vorbehaltlich der noch vorzunehmenden Einstufung der Berufskollegien als plausibel angesehen und im Grundsatz geteilt werde. Aus seiner Sicht sei es jedoch sinnvoll innerhalb des Schüleransatzes auch den Sonderfall der staatlich anerkannten Ersatzschulen zu berücksichtigen, in dem die Kommunen auf freiwilliger Basis Schülerfahrtkosten übernehmen.

Die Vertreterin des Städtetags NRW hingegen erklärte, dass er durch diese Neugewichtung mit einer Umverteilung zu Lasten der Schulstandorte mit kostenintensiveren Schulformen, insbesondere der Standorte der Förderschulen, rechne. Im gegenwärtigen System werde eine wesentlich differenziertere Gewichtung vorgenommen. Eine Berücksichtigung von Ersatzschülern im Schüleransatz sei jedoch wenig sinnvoll. Die Ersatzschulen verfügten über ein eigenes Finanzierungssystem, das von den Schulen in kommunaler Trägerschaft völlig unabhängig sei.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW trat der Auffassung, dass Ersatzschulen den öffentlichen Schulträger nicht belasteten, entgegen. Eine mögliche Berücksichtigung der Ersatzschulen im Finanzausgleich müsse überlegt und geprüft werden. Des Weiteren wies der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW darauf hin, dass auch bei einer Integration der Förderschulen in das Regelschulsystem die Frage bestehen bleibe, wie mit Schülern umgegangen werden solle, die besonderen Förderbedarf hätten. In diesem Bereich sei mit zusätzlichen Personal- und Fahrtkosten zu rechnen.

Herr Schemmer MdL bewertete den Wegfall der gesonderten Berücksichtigung von Förderschulen kritisch. Zudem seien die konkret vorgeschlagenen Gewichtungsfaktoren von 1,2 und 2,8 zu hinterfragen. In der Regressionsanalyse würden auch die Zahlen derjenigen Gemeinden berücksichtigt, die aus grundsätzlichen oder politischen Erwägungen hohe Ausgaben tätigten. Die verwendete Methode unterstelle, dass dieses Ausgabeverhalten beibehalten werde. Es gebe bei den Halbtagschulen auch Kostenfaktoren, die sich von den Kostenfaktoren bei Ganztagschulen unterschieden. Hier seien beispielsweise die Heizkosten und Kosten der Schülerbeförderung zu nennen.

Herr Körfges MdL hielt die im Gutachten vorgeschlagene Gewichtung von Halbtags- und Ganztagschülern für angemessen. Die Herstellung der notwendigen Infrastruktur für die Ganztagsform belaste die betroffene Kommune auf Jahre. Weiterhin äußerte er die Einschätzung, dass die Notwendigkeit der besonderen Berücksichtigung von Förderschulen bei einer Entwicklung im Sinne der Inklusion im Bildungssystem künftig abnehmen könnte.

Herr Engel MdL wies darauf hin, dass immer mehr Förderschulen als Ganztagschulen, ausgebaut würden, wodurch die besondere Berücksichtigung von Förderschulen im Rahmen des Schüleransatzes im Endeffekt ein Nullsummenspiel für die Gemeinden werden könnte.

Der Vertreter des ifo-Instituts betonte, dass im Rahmen der Regressionsanalyse die Notwendigkeit einer zusätzlichen Differenzierung, etwa die gesonderte Berücksichtigung von Förderschülern, überprüft worden sei. Es seien jedoch keine zusätzlichen Bedarfe sichtbar geworden. Dies lasse sich darauf zurückführen, dass die diskutierten zusätzlichen Belastungen durch die vorgeschlagene Differenzierung nach Halbtags- und Ganztagschülern bereits abgebildet werde. Hinsichtlich der Frage der Berücksichtigung von Ersatzschulen betonte er, dass ein systematischer Zusammenhang zwischen Ersatzschulen und Zuschussbedarfen sehr unwahrscheinlich sei. Die im Einzelfall entstehen Zusatzbelastungen der Kommunen seien keine Probleme, die mittels des kommunalen Finanzausgleichs zu lösen seien.

Bezüglich der Problematik der Schülerfahrtskosten teilte der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW mit, dass aus seiner Sicht eine diesbezügliche Regelung im GFG anzustreben sei. Sollte die Schülereinpenderproblematik nicht im Schlüsselzuweisungssystem abgebildet werden können, sei an eine entsprechende Sonderbedarfszuweisung oder einen Wechsel zum Wohnortprinzip im Schulgesetz zu denken. In Zukunft sei auf Grund der demografischen Entwicklung und der damit einhergehenden Konzentration von Schulstandorten auch mit einer Verschärfung der Problematik zu rechnen.

Der Vertreter des Landkreistags NRW berichtete, dass es eine Tendenz zur Entsendung von Schülern in Richtung zentrale Städte gebe. Den Versuch die Problematik über Sonderbedarfszuweisungen zu lösen, bewerte der Vertreter des Landkreistags NRW allerdings kritisch, da es hierbei zu Verwerfungen komme. Die bisherige Systematik sei gegenüber einem solchen Lösungsansatz zu bevorzugen.

Die Vertreterin des Städtetags NRW hielt eine Lösung der Problematik außerhalb des GFG für vorzugswürdig. Der gegenwärtige Umgang mit den Schülerfahrtskosten sei unbefriedigend. Allerdings sei eine Lösung des Problems im Schlüsselzuweisungssystem systematisch nicht überzeugend darstellbar. Einer Sonderbedarfszuweisung „Schülerfahrtskosten“ stehe der Städtetag NRW ablehnend gegenüber.

Herr Körfges MdL betonte die Notwendigkeit auch über alternative Ansätze nachzudenken. Auch seien die Auswirkungen einer Umstellung vom Träger- auf das Wohnortprinzip auf das Gesamtsystem nochmals näher zu betrachten.

Der Vertreter des Innenministeriums wies darauf hin, dass die Schülerfahrtskosten der Gemeinden und Kreise in die Untersuchung des Zuschussbedarfes eingeflossen seien.

Der Vertreter des ifo-Instituts erklärte, dass die Auswirkungen einer Umstellung vom Schulträger- auf das Wohnortprinzip zunächst einmal nicht abzusehen seien. Aus seiner Sicht bestehe die Aufgabe darin, zwischen den betroffenen Gemeinden einen Ausgleich vorzunehmen. Die Verteilungsproblematik grob über das Schlüsselzuweisungssystem abzudecken oder in Sonderansätzen zu verstecken, halte er für verfehlt.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW stellte seinen Vorschlag, den Schüleransatz zu einem umfassenden Bildungsansatz auszubauen, vor. Diese Grundidee trage insbesondere der wachsenden Bedeutung des vorschulischen Bereichs Rechnung. Bei einem entsprechenden Bildungsansatz könne beispielsweise die Zahl der betreuten Kinder in Kindergärten zu Grunde gelegt werden. Herr H. Becker MdL sprach sich dafür aus, dieser Überlegung weiter nachzugehen.

Der Vertreter des ifo-Instituts teilte mit, dass die Gemeinden mit einer hohen Anzahl von Kindern in Kindergärten auch eine hohe Anzahl von Kindern in Grundschulen verzeichneten. Nach einer ad hoc durchgeführten Rechnung sei von einer rund 90-prozentigen Korrelation zwischen der Bevölkerung unter 6 Jahren und der gesamten Schülerzahl auszugehen. Der Schüleransatz verfüge über relativ einfache Indikatoren, die die von der Gemeinde getätigten Ausgaben berücksichtigten

Die Kommission hat in der Sitzung am 12. März 2010 beschlossen, Modellberechnungen unter anderen zu den Wirkungen des im Sinne des Gutachternvorschlags veränderten Schüleransatzes im Vergleich mit dem GFG 2009 durchführen zu lassen. Sie hat die entsprechende Vorlage der Geschäftsstelle mit den Berechnungen von IT.NRW in der Sitzung am 16. April 2010 zur Kenntnis genommen (siehe Anlage 5.2.7, Modell 2). Die Ergebnistabelle zeigt für fast alle Größenklassen sowohl Gewinne als auch Verluste. Lediglich die kreisfreien Städte bis 300.000 Einwohner profitieren insgesamt durch eine solche Schülergewichtung. Diese Gruppe erhält insgesamt rund 18,6 Mio. € mehr Schlüsselzuweisungen während alle anderen Größenklassen Mittel verlieren. Hinsichtlich der Abundanzverschiebung kommt es nur bei der Gruppe der kreisangehörigen

Gemeinden von 10.001 bis 25.000 zu Änderungen. Insgesamt nimmt die Zahl der abundanten Kommunen um zwei ab.

Der Städte- und Gemeindebund NRW stellte mit Schreiben vom 6. April 2010 unter anderem den Antrag, die Berechnung eines Modells durchführen zu lassen, mit dem der Schüleransatz zu einem „echten“ Bildungsansatz erweitert werden soll. Die Erweiterung des Ansatzes sei erforderlich, weil die Bedeutung der frühkindlichen Bildung zugenommen habe. Als Bedarfsindikator sieht der Antrag die Zahl der unter 6 Jahre alten Kinder mit der Gewichtung 1 vor.

Der Antrag wurde in der Kommissionssitzung am 16. April 2010 beraten (siehe Anlage 5.1.11). Der Gedanke, den Schüleransatz zu einem Bildungsansatz zu erweitern, wurde grundsätzlich begrüßt. Die Zahl der Betreuungsplätze sei gerade in der jüngsten Zeit erheblich gesteigert worden und es sei weiterhin mit zunehmenden Belastungen in diesem Bereich zu rechnen. Zweifel bestanden aber daran, ob die Zahl der unter 6 Jahre alten Kinder ein geeigneter Bedarfsindikator sein könne oder ob nicht besser zum Beispiel die Zahl der Einrichtungen, die Qualität des Angebotes und die Zahl der Betreuungsplätze berücksichtigt werden sollte.

Die Geschäftsstelle wies darauf hin, dass die Berechnung grundsätzlich durchführbar wäre, weil die Zahl der unter 6 Jahre alten Kinder statistisch verfügbar ist. Außerdem wies sie darauf hin, dass die Zuschussbedarfe der Kommunen im Bereich Bildung bereits im Schüleransatz durch die Regressionsanalyse auf der Basis des Zuschussbedarfs II berücksichtigt seien. Änderungen in diesem Bereich wären nur erforderlich, wenn sich im Rahmen regressionsanalytischer Überprüfungen herausgestellt hätte, dass die Anzahl der Schüler keinen signifikanten Erklärungsgehalt für diese Zuschussbedarfe darstellen. Zu diesem Ergebnis sei der Gutachter aber nicht gekommen. Zur Begründung eines erweiterten Ansatzes sei es erforderlich, regressionsanalytisch zunächst die Rechtfertigung des Bedarfs und gegebenenfalls die Gewichtung des Indikators zu überprüfen.

Die Kommission hat die Geschäftsstelle beauftragt, eine Stellungnahme des Gutachters zur Frage der statistischen Signifikanz der unter 6 Jahre alten Kinder als Bedarfsindikator für einen erweiterten Bildungsansatz einzuholen. Eine entsprechende Berechnung wurde ohne eine Bewertung der inhaltlichen und methodischen Fragen durchgeführt.

Mit Vorlage vom 14. Mai 2010 (siehe Anlage 5.2.8) hat die Geschäftsstelle eine Stellungnahme des Gutachters vom 30. April 2010 und das Berechnungsergebnis vorgelegt. In dieser Stellungnahme heißt es: „Das ifo Institut hat eine empirische Untersuchung dieser Thematik durchgeführt. Insbesondere wurde statt der Variable ‚Anteil der Unter-15-jährigen an der Gesamtbevölkerung‘ die Variable ‚Anteil der Unter-6-jährigen an der Gesamtbevölkerung‘ (U-6) in das Regressionsmodell aufgenommen. Wie aus Tabelle 5 Spalte 3 des Gutachtens hervorgeht (S. 108), liegt ein signifikant negativer Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-Zuschussbedarf und dem Anteil der Unter-15-jährigen an der Gesamtbevölkerung vor. Dies zeigt sich auch für die Variable ‚Anteil der Unter-6-jährigen an der Gesamtbevölkerung‘ (siehe Regressionstabelle in der Anlage). Insofern ergeben sich im Rahmen der im Gutachten angewandten Methodik keine Hinweise für eine gesonderte Berücksichtigung von 0-6-jährigen bei der Bestimmung des Finanzbedarfs.“

Die Kommission hat die von der Geschäftsstelle übermittelten Unterlagen in der Abschlussitzung am 26. Mai 2010 zur Kenntnis genommen.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (21) Die Kommission hält eine Vereinfachung und Neugewichtung des Schüleransatzes nach dem Kriterium Halbtags-/Ganztagschüler mit den im Gutachten vorgeschlagenen Gewichtungsfaktoren grundsätzlich für geeignet. Trotz der entgegenstehenden Berechnungsergebnisse des Gutachters bestehen Zweifel, ob diese Umstellung im Hinblick auf Förderschulen eine angemessene und hinreichende Differenzierung ermöglicht.
- (22) Die Kommission sieht in Schülerfahrtkosten einen erheblichen Bedarfsfaktor. Sie empfiehlt daher zu prüfen, ob sich eine gerechtere Berücksichtigung der Schülerfahrtkosten – außerhalb des GFG – eventuell durch einen Wechsel vom Schulträger- auf das Wohnortprinzip erzielen ließe und welche Auswirkungen ein solcher Paradigmenwechsel hätte.

### **3.3.5 Soziallastenansatz**

Bei dem Soziallastenansatz handelt es sich um einen von drei Nebenansätzen des Gesamtansatzes zur Ermittlung des normierten Bedarfs im Rahmen der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinden, nicht für Kreise. Er berücksichtigt die Belastungen der Gemeinden aus sozialen Leistungen, die vom Hauptansatz nicht hinreichend erfasst werden.

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Bis zum GFG 2007 wurde die Anzahl der Langzeitarbeitslosen einer Gemeinde mit einer Gewichtung nach der Dauer der Arbeitslosigkeit als Indikator zur Ermittlung des Soziallastenansatzes herangezogen.

Seit dem GFG 2008 wird der Soziallastenansatz auf der Basis der Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit dem Gewichtungsfaktor 3,9 berücksichtigt. Der Gesetzgeber hat damit auf die Reformen am Arbeitsmarkt zum 1. Januar 2005 reagiert und der Tatsache Rechnung getragen, dass die maßgebliche Statistik über Langzeitarbeitslosigkeit auf Grund des neu eingeführten Hilfesystems SGB II in ihrer vorherigen Form nicht fortgeführt wurde. Der Anteil des Soziallastenanteils am Gesamtansatz nach dem neuen Berechnungsschema wurde durch den Gewichtungsfaktor 3,9 konstant gehalten. Als Zahl der Bedarfsgemeinschaften gilt die von der Bundesagentur für Arbeit ermittelte Zahl zum 31. Dezember des vorvergangenen Jahres.

#### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter empfiehlt, den Soziallastenansatz zur Berücksichtigung von Aufwendungen der Gemeinden im sozialen Bereich beizubehalten. Die Bedarfsverhältnisse auf Gemeindeebene würden weiterhin maßgeblich durch Aufwendungen für soziale Leistungen bestimmt (siehe Gutachten, S. 78-80, 110-116 und Empfehlung Nr. 9, S. 198).

Darüber hinaus empfiehlt der Gutachter, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner nach dem SGB II als Indikator für den Soziallastenansatz heranzuziehen. Als Datengrundlage könne auf die von der Bundesagentur für Arbeit geführte Statistik zugegriffen werden. Für das jeweilige Finanzausgleichsjahr stünden hierbei die Daten zum 31.12. des Vorjahres zur Verfügung. Alternativ hat der Gutachter als Indikator die durchschnittliche Zahl der Personen je Bedarfsgemeinschaft überprüft. Dabei habe sich zwar statistisch ein positiver Zusammenhang gezeigt, der allerdings nicht signifikant war (siehe Gutachten, S. 111-116).

Regressionsanalytisch ermittelte der Gutachter für eine Gewichtung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften den Faktor 10. Dennoch hält er zunächst eine Gewichtung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit dem Faktor 4,2 für sinnvoll. Der aus Sicht des Gutachters unplausibel hohe Wert von 10 könnte auf umstellungsbedingte Unschärfen in der Buchung und Erfassung sowie auf Einmaleffekte durch die Neugründung von Bedarfsgemeinschaften zurückzuführen sein. Diese Gewichtung sei in spätestens 3-5 Jahren zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Es sei davon auszugehen, dass die Statistiken zu diesem Zeitpunkt nicht mehr so stark durch die Umstellung auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften beeinträchtigt seien (siehe Gutachten, S. 115).

### **Beratungen in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Soziallastenansatz“ hauptsächlich in der Sitzung am 6. November 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.8).

Einzelne Aspekte des Soziallastenansatzes wurden außerdem in der Sitzung am 1. Juli 2009 angesprochen, in der die Kommission Herrn Prof. Junkernheinrich Gelegenheit gab, das Zwischenergebnis einer Studie vorzustellen, die dieser im Auftrag des Landkreistags NRW zur Berücksichtigung kommunaler sozialer Lasten auf Kreisebene erstellt. Die Endfassung des Gutachtens lag beim Abschluss der Kommissionsarbeit im Mai 2010 noch nicht vor.

Der Vertreter des Innenministeriums berichtete in der Sitzung am 6. November 2009, dass IT.NRW auf Basis nunmehr vorliegender Daten die Regression erneut berechnet habe. Für das Jahr 2008 ergebe sich ein Gewichtungsfaktor von 12,4. Dies zeige, dass bei der Gewichtung im Soziallastenansatz ein erheblicher Anpassungsbedarf bestehe. Ausführlich hat die Geschäftsstelle in ihrer Vorlage vom 11. März 2010 die Grundlagen und Ergebnisse der neuen Berechnung dargelegt (siehe Anlage 5.2.5).

Der Vertreter des Landkreistags NRW stellte die derzeitige Verortung des Soziallastenansatzes in Frage. Im jetzigen System erhielten die kreisangehörigen Gemeinden die Zuweisungen aus dem Soziallastenansatz, die sie dann über die Kreisumlage an den Kreis abführten. Im Ergebnis entstehe hierdurch ein kreisinterner Finanzausgleich, bei dem die Gemeinden mit geringeren Soziallasten die Gemeinden mit höheren Soziallasten subventionierten. Der Vertreter des Landkreistags NRW empfahl, das Schlussergebnis der Studie von Herrn Prof. Junkernheinrich zu berücksichtigen. Sie werde Aufschlüsse über die sozialen Lasten speziell auf Kreisebene geben. Im Hinblick auf die von IT.NRW durchgeführten Berechnungen erklärte der Vertreter des Landkreistags NRW, dass die Ergebnisse die hohe Dynamik der gegenwärtigen Soziallastenprozesse zeige. Es sei von einer chronischen Unterfinanzierung der Soziallasten auszugehen. Des Weiteren bat der Vertreter des Landkreistags NRW um Überprüfung, ob es einen Indikator für den Soziallastenansatz gebe, der besser geeignet sei, als die Zahl der Bedarfsgemeinschaften.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW erklärte, dass es kein Petitum der kreisangehörigen Gemeinden gebe, von dem gegenwärtigen System, bei dem die Schlüsselzuweisungen aus dem Soziallastenansatz zunächst den kreisangehörigen Gemeinden zur Verfügung gestellt werde, abzurücken. Allerdings sei der derzeitige Indikator Anzahl der Bedarfsgemeinschaften zweifelhaft. Es müsse darüber diskutiert werden, ob der Soziallastenansatz dahingehend erweitert werden sollte, dass weitere Faktoren, etwa die Anzahl der Senioren, einbezogen werden. Die Kosten einer älter werdenden Gesellschaft würden im kommunalen Finanzausgleich zum jetzigen Zeitpunkt nicht berücksichtigt. Hinsichtlich der bevorstehenden Neuorganisation der Job-

Center stelle sich die Frage, ob die Anpassung des Soziallastenansatzes zeitlich verschoben werden sollte. Im Übrigen sei die derzeitige Datenbasis für den Soziallastenansatz unbefriedigend.

Die Vertreterin des Städtetags NRW hielt es für problematisch, die Anpassung des Soziallastenansatzes zeitlich zu verschieben, da die Bedarfe vorhanden seien. Die Ergebnisse der Berechnungen von IT.NRW entsprächen den Einschätzungen des Städtetags NRW. Durch den Soziallastenansatz erfolge keine Vollkostenabdeckung. Die Kommunen hätten in diesem Bereich jedoch kaum Möglichkeiten, die Kosten zu beeinflussen. Eine Anpassung der Gewichtung des Soziallastenansatzes und eine damit einhergehende Umverteilung der Mittel führten allerdings auch dazu, dass in anderen Bereichen weniger Mittel ankämen. Da die sozialen Ausgaben explodierten, müssten insgesamt mehr Mittel in das Finanzausgleichssystem fließen. Dies seien Fragen des vertikalen Finanzausgleichs und der Höhe der Gesamtdotierung. Des Weiteren sah die Vertreterin des Städtetags NRW bei den Themen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit Handlungsbedarf.

Die Landschaftsverbände erinnerten an die bei ihnen anfallenden Kosten der Eingliederungshilfe, die sich für Nordrhein-Westfalen auf jährlich rund 3,5 Mrd. € beliefen. Die Steigerung der jährlichen Umlage sei vollständig auf die gestiegenen Kosten der Eingliederungshilfe zurückzuführen.

Der Vertreter des ifo-Instituts machte darauf aufmerksam, dass sich die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften als Faktor mit dem besten Erklärungsgehalt herausgestellt habe. Das Abstellen auf die unterschiedliche Größe der Bedarfsgemeinschaften habe im Rahmen der Regression keinen zusätzlichen Erklärungsgehalt geliefert. In Bezug auf die Berücksichtigung der demografischen Entwicklung erklärte der Vertreter des ifo-Instituts, dass ältere Menschen als Nachfrageindikator in der Regressionsrechnung als Standardvariable enthalten seien. Es gebe somit keine Rechtfertigung für eine Ausdehnung des Soziallastenansatzes.

Einige Mitglieder der Kommission sahen die Gefahr, dass sich durch zu starke Kompensationen im Bereich der sozialen Lasten Strukturen verfestigen könnten, die so nicht gewollt seien.

Die Kommission hat in der Sitzung am 12. März 2010 beschlossen, Modellberechnungen unter anderen zu den Wirkungen des im Sinne des Gutachtervorschlags veränderten Soziallastenansatzes im Vergleich mit dem GFG 2009 durchführen zu lassen. Sie hat die entsprechende Vorlage der Geschäftsstelle mit den Berechnungen von IT.NRW in der Sitzung am 16. April 2010 zur Kenntnis genommen (siehe Anlage 5.2.7, Modelle 3.1 und 3.2):

- Der Ergebnistabelle für Modell 3.1, dem der vom Gutachter vorgeschlagene Gewichtungsfaktor von 4,2 zu Grunde liegt, ist zu entnehmen, dass es in allen Größenklassen Gewinner und Verlierer gibt. Insgesamt erfolgt eine Umverteilung von rund 9,6 Mio. € zu Gunsten der kreisfreien Städte. Hinsichtlich der Anzahl der abundanten Kommunen kommt es in den Gruppen zu keinen Änderungen.
- Im Modell 3.2, dem der Gewichtungsfaktor 12,4 zu Grunde liegt, kommt es wie im Modell 3.1 in allen Gruppen zu Gewinnern und Verlierern, das Umverteilungsvolumen zu Gunsten der kreisfreien Städte steigt jedoch auf rund 212,5 Mio. € an. Auch bezüglich der Abundanzveränderungen kommt es zu anderen Ergebnissen. So nimmt die Gruppe der abundanten Gemeinden insgesamt um 23 zu, darunter auch eine kreisfreie Stadt mit weniger als 300.000 Einwohnern.

Der Landkreistag NRW hat am 13. April 2010 die Berechnung eines Modells beantragt, zu dem in der Kommissionssitzung am 16. April 2010 erläutert wurde, dass die Kreise bisher keinen eigenen Soziallastenansatz im Finanzausgleichssystem hätten. Die Kreise trügen im Verhältnis der Kreise und kreisangehörigen Gemeinden jedoch rund 85 % der dort anfallenden Aufwendungen im Sozialbereich. Sie seien derzeit lediglich indirekt über die Umlagen an den soziallastenbedingten Zuweisungen beteiligt. Der Landkreistag NRW erhoffe, durch das beantragte Modell unter anderem einen Rückgang der Umlagediskussionen einzelner Kreise mit ihren angehörigen Gemeinden erreichen zu können.

Die Geschäftsstelle teilte in dieser Sitzung mit, dass seitens IT.NRW zur Durchführbarkeit der Berechnung grundsätzliche Fragen bestünden. Der Vorsitzende regte daher an, dass der Landkreistag NRW mit der Geschäftsstelle und IT.NRW die Fragen zur Berechenbarkeit des Modells bespricht und nach einer Lösungsmöglichkeit sucht. Auf der Grundlage des am 20. April 2010 geführten Gesprächs hat die Geschäftsstelle in Abstimmung mit dem Landkreistags NRW in der Vorlage vom 14. Mai 2010 (siehe Anlage 5.2.8) dargestellt, welche Veränderungen sich bei den Umlagegrundlagen und den Zuweisungen jedes Kreises ergeben hätten, wenn der auf den Soziallastenansatz entfallende Teil der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden direkt dem jeweiligen Kreis unmittelbar zugeflossen wäre.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (23) Die Kommission stimmt darin überein, dass der Soziallastenansatz – unabhängig von seiner Ausgestaltung im Detail – als Nebenansatz unverzichtbar ist.
- (24) Sie nimmt zur Kenntnis, dass bei der Gewichtung im Soziallastenansatz ein Bedarf zur Anpassung an aktuelle Daten besteht.

### **3.3.6 Zentralitätsansatz**

Der Zentralitätsansatz ist einer von drei Nebenansätzen im Finanzausgleichssystem Nordrhein-Westfalens. Jeder sozialversicherungspflichtig Beschäftigte wird mit 15 % berücksichtigt. Gemeinden mit Zentralitätsfunktionen und daraus resultierenden Mehraufwendungen, etwa höheren Lasten des öffentlichen Personennahverkehrs, soll mit dem Zentralitätsansatz bei der fiktiven Bedarfsermittlung über den Hauptansatz hinaus besonders Rechnung getragen werden. Die Zentralitätsfunktionen werden zwar bereits über den Hauptansatz und den Schüleransatz abgebildet. Allerdings sind sie durch die stark pauschalierende Wirkung des Hauptansatzes nicht ausreichend berücksichtigt.

### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Die für jede Gemeinde zu berücksichtigende Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wird der amtlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit über die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zum Stichtag 31. Dezember des vorvorangegangenen Jahres entnommen und mit 0,15 multipliziert. Der so ermittelte Wert bildet den in § 8 Abs. 6 GFG 2010 niedergelegten Zentralitätsansatz. Er ist im kreisfreien wie im kreisangehörigen Raum von etwa gleicher Bedeutung.

### **Entwicklung des Zentralitätsansatzes**

Um eine differenziertere Abbildung der raumstrukturellen Heterogenität zwischen den Gemeinden vorzunehmen, wurde das Schlüsselzuweisungssystem Nordrhein-Westfalens ab dem GFG 1996 um einen Zentralitätsansatz ergänzt. Die Wahl dieses

Indikators geht auf die Überlegung zurück, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten reflektiert, inwieweit einer Gemeinde durch Einpendler aus dem Umland zusätzliche Ausgaben entstehen. Insbesondere lässt sich hierdurch eine differenzierte Behandlung gleichgroßer Gemeinden erreichen, die in Bezug auf ihre Umlandgemeinden grundsätzlich unterschiedliche Rollen wahrnehmen. Des Weiteren geht die Wahl der Arbeitsplatzzentralität als Indikator auf das strukturpolitische Ziel zurück, den Gemeinden mithilfe des Zentralitätsansatzes einen zusätzlichen Anreiz zu einer aktiven lokalen Gewerbepolitik zu liefern. Zu Grunde lag hierbei die Überlegung, dass die Rolle einer Gemeinde als Zentrum wirtschaftlicher Aktivität nicht hinreichend mit ihrer Einwohnerzahl korreliert. Insbesondere im kreisangehörigen Raum sind auch bei ähnlicher Einwohnerzahl deutliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Aktivität zu beobachten. Derartige Unterschiede werden über die Hauptansatzstaffel nicht berücksichtigt. Der Zentralitätsansatz zielt darauf ab, die Bedarfsrelationen zugunsten von Gemeinden umzugestalten, die bei gleicher Größe tatsächlich in stärkerem Maße als wirtschaftliche Zentren fungieren.

Die Entscheidung, den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung als Indikator für den Zentralitätsansatz zu verwenden, beruhte im Wesentlichen auf zwei Erwägungen. Zum Einen wurde eine hohe Korrelation zwischen dieser Variable und dem Pendlersaldo festgestellt. Demnach ließe sich mithilfe des Zentralitätsansatzes das verteilungspolitische Ziel verfolgen, mögliche Belastungsunterschiede zwischen Gemeinden, etwa auf Grund unterschiedlicher Inanspruchnahme lokaler Infrastruktur, zu erfassen und auszugleichen. Zum Anderen erhält der Zentralitätsansatz eine lenkungspolitische Dimension, da durch die positive Sanktionierung von Arbeitsplätzen ein direkter Anreiz zu einer gezielten Gewerbepolitik gesetzt wird. Dies kommt insbesondere auch kleineren Gemeinden zugute, die außerhalb der Ballungszentren wirtschaftliche Impulse setzen. Letzteres diene, neben einem höheren Erklärungsbeitrag in der Regression, als Rechtfertigung, nicht direkt auf den Pendlersaldo als Indikator für den Zentralitätsansatz zurückzugreifen.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter empfiehlt, den Zentralitätsansatz zur Abbildung raumstruktureller Heterogenität beizubehalten und die Gewichtung von 0,15 auf 0,3 anzuheben (siehe Gutachten, S. 81, 116f und Empfehlung Nr. 10, S. 198).

### **Beratungen in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Zentralitätsansatz“ hauptsächlich in der Sitzung am 1. Juli 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.5).

Der Vertreter des ifo-Instituts erläuterte, dass es Ziel des Zentralitätsansatzes sei, bei den Gemeinden eine stärkere Differenzierung vorzunehmen, die nur wenig von der Einwohnergewichtung im Hauptansatz profitierten. Der Zentralitätsansatz berücksichtige unterschiedliche raumordnungspolitische Stellungen von Gemeinden gleicher Größe und honoriere die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Überprüfung habe eine sehr hohe Korrelation zwischen Einpendlern und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ergeben. Sonstige Einpendlergruppen wie beispielsweise Bildungs- und Kultureinpendler führten nicht zu besonderen Effekten auf den Bedarf.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW teilte mit, dass nach seinen Berechnungen bei der Anpassung des Gewichtungsfaktors eine geringfügige Verschiebung in den kreisfreien Raum erfolge. Die vorgeschlagene Höhe sei allerdings im bestehenden System noch vertretbar. Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW bezweifelte aber, dass der Zentralitätsansatz die Schaffung von Arbeitsplätzen honoriere. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden hielten einen Zentralitätsan-

satz dennoch für gerechtfertigt, da Gemeinden mit einem hohen Beschäftigungsanteil Infrastrukturangebote für das Umfeld bereithielten.

Die Kommission hat in der Sitzung am 12. März 2010 beschlossen, Modellberechnungen unter anderen zu den Wirkungen des im Sinne des Gutachternvorschlags veränderten Zentralitätsansatzes im Vergleich mit dem GFG 2009 durchführen zu lassen. Sie hat die entsprechende Vorlage der Geschäftsstelle mit den Berechnungen von IT.NRW in der Sitzung am 16. April 2010 zur Kenntnis genommen (siehe Anlage 5.2.7, Modell 4). In der Ergebnistabelle ist zu sehen, dass die Umverteilungswirkung zu Gunsten der kreisfreien Städte rund 1,7 Mio. € beträgt, wobei es in allen Größenklassen zu Gewinnern und Verlierern kommt. Bezüglich der Anzahl der abundanten Gemeinden nehmen diese bei den Größenklassen der kreisangehörigen Gemeinden mit „10.001 bis 25.000“ bzw. „25.001 bis 60.000“ Einwohnern um eine bzw. zwei ab.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatungen**

- (25) Die Kommission empfiehlt, den Zentralitätsansatz beizubehalten und die Gewichtung je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf 0,3 Normeinwohner zu erhöhen.

### **3.3.7 Flächenansatz**

Mit einem Flächenansatz sollen in einem Nebenansatz Bedarfe berücksichtigt werden, die von der Gemeindefläche abhängig sind.

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Das GFG sieht bislang keinen Flächenansatz vor. Allerdings wird die allgemeine Investitionspauschale gemäß § 16 Abs. 2 GFG 2010 zu 7/10 nach der maßgeblichen Einwohnerzahl und zu 3/10 nach der maßgeblichen Gebietsfläche verteilt.

#### **Systematik des Flächenansatzes in anderen Ländern**

Rheinland-Pfalz wendet auf Gemeindeebene einen Flächenansatz an. Dieser wird bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahl berücksichtigt, wenn die Gebietsfläche einer Gemeinde im Verhältnis zur Einwohnerzahl den Landesdurchschnitt übersteigt. Er beträgt zwei Einwohner je angefangenen Quadratkilometer, der über dem Landesdurchschnitt liegt.

Die Finanzausgleichssysteme anderer Länder enthalten mitunter flächenbezogene Elemente:

- In Baden-Württemberg erhalten die Landkreise laufende Zuweisungen in Abhängigkeit von der Länge der in der Baulast der Landkreise befindlichen Straßen.
- Eine ähnliche Regelung findet sich in Bayern, wo jedoch unter bestimmten Bedingungen auch einzelne Gemeinden Zuweisungen in Abhängigkeit der Länge ihrer Gemeindestraßen erhalten.
- In einigen Ländern wird die Höhe der Zuweisungen durch die genehmigten Fahrplankilometer im öffentlichen Personennahverkehr beeinflusst, beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern.

#### **Empfehlungen des Gutachters**

Für den Fall, dass der Gesetzgeber ungeachtet der weniger effizienten Strukturen auch in schwach besiedelten Regionen eine bessere Finanzierung vorsehen will, empfiehlt

der Gutachter, die Gemeindefläche als Indikator für ein derartiges Element heranzuziehen. Dieser Indikator sollte auf Basis der Gemeindefläche, die oberhalb der landesdurchschnittlichen Fläche je Einwohner liegt, berücksichtigt und mit einem Faktor von 0,15 gewichtet werden (siehe Gutachten, S. 118-121 und Empfehlung Nr. 11, S. 198). Bei der Berechnung des Flächenansatzes orientierte der Gutachter sich an der Vorgehensweise in Rheinland-Pfalz.

Der Gutachter äußert sich allerdings unter finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten auch kritisch zu flächenbezogenen Bedarfskomponenten. Höhere Pro-Kopf-Ausgaben in Gemeinden mit geringer Einwohnerdichte bzw. großer Fläche reflektierten eine produktionsseitige Ineffizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Flächenbezogene Elemente würden zudem die Gefahr von Fehlanreizen bergen. Es bestünden auch Umsetzungsprobleme durch statistisch schwer fassbare Sachverhalte wie beispielsweise die topografische Lage.

Der Gutachter legt dar, dass diese Überlegungen gleichwohl flächenbezogene Elemente im kommunalen Finanzausgleich nicht grundsätzlich ausschließen. Eine Implementierung könnte etwa aus übergeordneten raumplanerischen Zielsetzungen gerechtfertigt sein. Allerdings sollten Konflikte mit der Hauptansatzstaffel vermieden werden. Der Flächenansatz bilde einen Ansatz, der invers zur theoretischen Rechtfertigung der Hauptansatzstaffel stehe. Daher solle er nur bei Gemeinden Berücksichtigung finden, die eine unterdurchschnittliche Einwohnerdichte aufwiesen.

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Flächenansatz“ hauptsächlich in der Sitzung am 6. November 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.8).

Der Vertreter des Landkreistags NRW plädierte für die Einführung des Flächenansatzes. Im ländlichen Raum seien im Vergleich zum kreisfreien Raum pro Quadratkilometer höhere Aufwendungen für Infrastruktureinrichtungen erforderlich, um gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleisten zu können. Der kreisfreie Raum nehme zwar die Aufgaben als Oberzentren wahr, der kreisangehörige Raum müsse jedoch Mindestausstattungen vorhalten. Zudem müsse der kreisangehörige Raum weitere Aufgaben wahrnehmen, beispielsweise im Bereich Umweltpolitik und Landwirtschaft, die so in den Städten nicht anfielen und im Finanzausgleich unzureichend berücksichtigt würden. Der Vertreter des Landkreistags NRW wies darauf hin, dass er den vom Gutachter vorgeschlagenen Gewichtungsfaktor für zu gering bemessen halte.

Die Vertreterin des Städtetags NRW sah eine mögliche Einführung eines Flächenansatzes eher kritisch. Der Gutachter habe festgestellt, dass die Auswirkungen eines Flächenansatzes eher gering seien. Der aktuelle Finanzausgleich berücksichtige auch flächenbezogene Aspekte, beispielsweise bei der Berechnung der Investitionspauschale und bei der Abwassergebührenhilfe. Ein Flächenansatz setze zudem eventuell einen Anreiz zur Zersiedlung der Fläche.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW wies auf die nach seiner Auffassung bestehende Relevanz der Fläche hinsichtlich entstehender finanzieller Aufwendungen hin. Das Problem einer Anreizwirkung zur Zersiedelung der Fläche bestehe aus seiner Sicht nicht, da es bei einem Flächenansatz keinen von den Kommunen beeinflussbaren Parameter gebe.

Herr Schemmer MdL sprach sich für die Einführung eines Flächenansatzes aus. Eine Gemeinde mit gleicher Einwohnerzahl aber größerer Gebietsfläche habe auf Grund der Fläche größere Kosten.

Herr H. Becker MdL wies darauf hin, dass die Frage eines Flächenansatzes nur im Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs, insbesondere unter Berücksichti-

gung eines Demografiefaktors sowie unter Betrachtung der Siedlungspolitik, beantwortet werden könne.

Herr Körfges MdL teilte mit, dass aus seiner Sicht die Einführung eines Flächenansatzes mit einer Rückführung von Sonderbedarfszuweisungen einhergehen müsse, da die Sonderbedarfszuweisungen teilweise bereits flächenbezogen seien. Eine Doppelberücksichtigung dieser Bedarfe sei abzulehnen.

Die Kommission hat in der Sitzung am 12. März 2010 beschlossen, Modellberechnungen unter anderen zu den Wirkungen eines neuen Flächenansatzes mit einem Gewichtungsfaktor von 0,15 im Vergleich mit dem GFG 2009 durchführen zu lassen. Sie hat die entsprechende Vorlage der Geschäftsstelle mit den Berechnungen von IT.NRW in der Sitzung am 16. April 2010 zur Kenntnis genommen (siehe Anlage 5.2.7, Modelle 5.1 und 5.2). Die Ergebnistabelle zeigt, dass im Modell 5.1 bei Einführung des Faktors alle kreisfreien Städte Schlüsselzuweisungen verlieren (insgesamt rund 3 Mio. €). Bei den kreisangehörigen Gemeinden ergibt sich ein differenzierteres Bild. Insgesamt kann auf Grund der Ergebnisse vermutet werden, dass eine Gemeinde umso mehr von diesem Faktor profitiert je kleiner sie gemessen an der Zahl der Einwohner ist. Hinsichtlich der Abundanzverteilung ergeben sich keine erkennbaren Wirkungen durch dieses Modell.

In Modell 5.2 sind die Auswirkungen des Flächenansatzes mit einem Gewicht von 0,15 in Verbindung mit der Überführung des Volumens für Sonderbedarfszuweisungen in die Schlüsselmasse der Gemeinden berechnet (siehe hierzu 3.6). Im Gegensatz zum Modell 5.1 gewinnen nun alle kreisfreien Städte während sich im kreisangehörigen Raum ein heterogenes Bild zeigt. Die Veränderungswirkungen ergeben sich aus der höheren Schlüsselmasse und der Tatsache, dass im derzeitigen System nur wenige Gemeinden Sonderbedarfe geltend machen können. Die absolute Zahl der abundanten Gemeinden steigt in den Größenklassen der kreisangehörigen Gemeinden „bis 10.000“ und „10.001 bis 25.000“ Einwohner um eins bzw. fünf.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatungen**

- (26) Die Kommission nimmt die Ausführungen des Gutachters zur Kenntnis, einen Flächenansatz als weiteren Nebenansatz in das Schlüsselzuweisungssystem für Gemeinden. Zu einer einvernehmlichen Empfehlung ist die Kommission auf Grund der divergierenden Auffassungen nicht gelangt.

## **3.4 Erfassung der Einnahmekraft im Schlüsselzuweisungssystem**

### **3.4.1 Einnahmekraftermittlung**

Die Ermittlung der Einnahmekraft der Gemeinden, die auch als Steuerkraft bezeichnet wird, erfolgt auf Basis der Steuerkraftmesszahl, die das Gegenstück zur Ausgangsmesszahl darstellt. Die Steuerkraftmesszahl drückt nicht die Gesamthöhe der Einnahmen einer Gemeinde aus. Vielmehr besteht ihre Funktion darin, die Einnahmepotenziale der Gemeinden in monetären Einheiten als Vergleichsgrundlage für die Bestimmung der Schlüsselzuweisungen abzubilden.

Die Ermittlung der Einnahmekraft der Kreise und der Landschaftsverbände, auch Umlagekraft genannt, erfolgt auf Basis der Umlagekraftmesszahl, welche ein Gegenstück zur Ausgangsmesszahl darstellt. Die Umlagekraftmesszahl bildet nicht die tatsächlichen Einnahmen für eine Bestimmung der Schlüsselzuweisungen ab, vielmehr bildet sie ein monetäres Einnahmepotenzial ab.

### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

In die Berechnung der örtlichen Einnahmekraft der jeweiligen Gemeinde gehen nicht alle Einnahmequellen ein, sondern lediglich folgende Steuerarten:

1. Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer,
2. Kompensationsleistungen für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs,
3. Realsteuern (Grundsteuer A, B und Gewerbesteuer),
4. als Abzugsposten die Gewerbesteuerumlage.

Das Aufkommen für die unter den Ziffern 1 und 2 aufgelisteten Einnahmearten geht unverändert, also mit dem Ist-Aufkommen im Referenzzeitraum, in die Berechnung ein. Die Realsteuern werden vor Einbeziehung in die Steuerkraftberechnung nach folgender Formel gewichtet:

$$\frac{\text{tatsächliches Realsteueraufkommen x fiktiver Hebesatz}}{\text{tatsächlicher Hebesatz}}$$

Maßgeblich ist das Ist-Aufkommen im Zeitraum vom 1. Juli des vorvergangenen Jahres bis zum 30. Juni des vergangenen Jahres.

Für die Berechnung der normierten Umlagekraft bei Kreisen werden folgende Umlagegrundlagen berücksichtigt:

- die Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden,
- die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden.

Für die Berechnung der Umlagekraft der Landschaftsverbände werden folgende Umlagegrundlagen berücksichtigt:

- die Steuerkraftmesszahlen der kreisfreien Städte, die Schlüsselzuweisungen der Kreise und der kreisfreien Städte,
- die Umlagegrundlagen der Kreise.

An diese Umlagegrundlagen wird ein fiktiver Umlagesatz angelegt. Mit diesem fiktiven Umlagesatz wird die für die Berechnung von Schlüsselzuweisungen maßgebliche normierte Umlagekraft bestimmt.

### **Systematik der Einnahmekraftermittlung in anderen Ländern**

Die Ermittlung der kommunalen Einnahmekraft in den anderen Ländern weist in ihren Grundzügen eine ähnliche Systematik auf.

Mit den Realsteuern, vermindert um die Gewerbesteuerumlage, sowie den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer gehen in allen Ländern dieselben Elemente als Bemessungsgrundlage in die Einnahmekraft ein. Die Realsteuern werden nicht auf Basis der Ist-Einnahmen erfasst, sondern zuvor normiert. Beispielsweise in Niedersachsen und Saarland orientieren sich die fiktiven Hebesätze direkt an dem gewogenen Durchschnitt der tatsächlich von den Gemeinden festgesetzten Hebesätze in einer Referenzperiode. In Nordrhein-Westfalen bietet das tatsächliche Hebesatzniveau ebenfalls einen Orientierungspunkt, die fiktiven Hebesätze bleiben jedoch für einen gewissen Zeitraum konstant und werden nur in längeren Zeitabständen auf Basis der tatsächlichen Hebesätze aktualisiert.

Der fiktive Gewerbesteuerhebesatz in Nordrhein-Westfalen nahm im Jahr 2007 mit 403 den Spitzenwert im bundesdeutschen Vergleich ein. Am unteren Ende des Spektrums lag mit 290 der fiktive Gewerbesteuerhebesatz in Baden-Württemberg. In Hessen betrug der fiktive Gewerbesteuerhebesatz 310. Niedersachsen nahm zudem eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze nach Größenklassen vor. So wurde für die Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern und für alle übrigen Gemeinden ein unterschiedlicher fiktiver Hebesatz festgesetzt, der dem Betrag nach dem gewogenen Durchschnitt der Hebesätze der jeweiligen Gemeindegruppe entsprach. Dieser Wert wurde bei letzterer Gruppe lediglich zu 90 % berücksichtigt. Im Finanzausgleichsjahr 2007 lagen die auf diesem Wege ermittelten fiktiven Gewerbesteuerhebesätze bei 388 respektive 316. Auch die fiktiven Hebesätze für die Grundsteuern variierten stark zwischen den Ländern. Bei der Grundsteuer B lag Nordrhein-Westfalen mit 381 im oberen Bereich. Allerdings wurde den Gemeinden Niedersachsens mit über 100.000 Einwohnern mit 426 ein noch höherer Wert angerechnet. Der fiktive Hebesatz für die Grundsteuer A in Nordrhein-Westfalen nahm mit 192 den niedrigsten Wert im Bundesgebiet ein.

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal zwischen den Systemen ergibt sich aus dem Grad, mit dem die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer bei der Einnahmekraftermittlung berücksichtigt werden. In Nordrhein-Westfalen gehen sie vollständig in die Steuerkraftmesszahl ein, in Niedersachsen zu 90 % und in Baden-Württemberg zu 80 %. In Bayern wird dagegen der um die Ausgleichsleistung erhöhte Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, soweit die Beteiligungsbeträge je 89 Einwohner unter 50 % des Landesdurchschnitts liegen, lediglich zu 65 % angerechnet, ansonsten mit 100 %.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Nach Ansicht des Gutachters besteht kein Anlass, die gegenwärtig berücksichtigten Einnahmearten bei der Einnahmekraftberechnung in Frage zu stellen.

Da die Einnahmen aus den Einkommen- und Umsatzsteueranteilen nicht von den Gemeinden durch eine aktive Hebesatzentscheidung beeinflusst werden könnten, sei das Einbeziehen des Ist-Aufkommens in die Steuerkraftmesszahl weiterhin gerechtfertigt.

Die Einbeziehung der Realsteuereinnahmen, der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer sowie der Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer sei für eine Ermittlung der örtlichen Einnahmekraft geeignet.

Der Gutachter hält fest, dass sich der Gesetzgeber bei der Festlegung der Höhe der fiktiven Umlagesätze derzeit am Durchschnitt der tatsächlichen Umlagesätze der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe orientiere. Dabei werde bei den Landschaftsverbänden ein Abschlag von einem Prozentpunkt und bei den Kreisen ein Abschlag von zwei Prozentpunkten vom Durchschnitt vorgenommen. Derartige Abschläge bewertet der Gutachter auf Grund möglicher Signalwirkungen als zielgerecht. Der Gesetzgeber solle allerdings in regelmäßigen Abständen prüfen, ob deutliche Steigerungstendenzen bei den Umlagesätzen zu verzeichnen seien und gegebenenfalls wie bisher prozentuale Abschläge vornehmen.

Der Gutachter befürwortet, dass bei der Ermittlung der Umlagekraftmesszahl mit fiktiven Umlagesätzen operiert wird.

Von der Einbeziehung anderer Steuern bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl rät der Gutachter ab. Eine Einbeziehung der Aufwand- und Verbrauchsteuern sei untauglich, da diese eine zu geringe quantitative Bedeutung hätten. Auch die Einbeziehung der Zweitwohnsitzsteuer sei nicht zweckmäßig, da dann auch die Einwohner mit Zweitwohnsitz im Rahmen des Hauptansatzes bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahl einer Gemeinde bedarfserhöhend berücksichtigt werden müssten. Die Einbezie-

hung von Gebühren, Abgaben und Entgelten sowie die Berücksichtigung der Konzessionsabgaben lehnt der Gutachter ebenfalls ab. Sie dienen dazu, einen direkt zurechenbaren Vorteil der Nutzer spezieller kommunaler Leistungen abzudecken oder sollten als Verwaltungspreis beziehungsweise Entgelt nur eine Leistung der öffentlichen Hand neutralisieren beziehungsweise die Kosten decken (siehe Gutachten, S. 124-127 und Empfehlung Nr. 13 und 14, S. 198f).

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Einnahmekraftentwicklung“ hauptsächlich in der Sitzung am 15. Januar 2010 beraten (siehe Anlage 5.1.9).

Die Mitglieder der Kommission stellten einvernehmlich fest, dass der Bereich „Gebühren, Abgaben und sonstige Entgelte“ bei der Ermittlung der Einnahmekraft weiterhin außer Betracht bleiben soll. Des Weiteren sollen die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern bei der Berechnung der Einnahmekraft keine Berücksichtigung finden.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW stellte zur Diskussion, den Referenzzeitraum bei der Berechnung der Einnahmekraftentwicklung auf 2 bis 3 Jahre zu erweitern und somit den Durchschnitt der letzten drei Jahre zur Grundlage der Berechnung der Einnahmekraftentwicklung für das folgende Jahr zu machen. Dies nivelliere die insbesondere bei der Gewerbesteuer auftretenden starken Schwankungen und federe die Belastungen, die gerade auch im NKF aufträten, ab. Insgesamt führe diese Maßnahme zu einer besseren Planbarkeit der Haushalte der Gemeinden. Der Versicherungseffekt, der dem kommunalen Finanzausgleich zugesprochen werde, trete derzeit zudem auch nicht unmittelbar, sondern mit einer zeitlichen Verzögerung von ca. 1,5 Jahren ein.

Der Vertreter des Innenministeriums mahnte in diesem Punkt zur Zurückhaltung. Die Nivellierung der Einnahmeschwankungen der Gewerbesteuer durch die Verlängerung des Referenzzeitraumes auf 2 bis 3 Jahre schwäche im Ergebnis die Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleiches. Die Systematik des kommunalen Finanzausgleiches beruhe darauf, dass die Einnahmen und die Bedarfe jährlich ermittelt würden. Im Falle der Ermittlung eines Bedarfes oder der Veränderung der Einnahmekraft, werde dies für Gemeinden zu 90 % ausgeglichen.

Der anwesende Vertreter des ifo-Instituts wies auf die Versicherungsfunktion, die der kommunalen Finanzausgleiches gerade im Bereich der Gewerbesteuer erfülle, hin. Diese Versicherung trete zwar mit einer zeitlichen Verzögerung ein, jedoch führe die Betrachtung eines Referenzzeitraumes und die Bildung eines Mittelwertes zu einer Verschlechterung der Situation, da gerade große Gewerbesteuerausfälle bei der Betrachtung eines Mittelwertes abgeschwächt würden und der kommunale Finanzausgleich in diesem Fall seine Versicherungsfunktion nicht mehr erfülle.

Herr Parl. Staatssekretär Palmen MdL hebt hervor, dass die durch den Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW vorgetragene Probleme bei Gewerbesteuer-schwankungen durch die Bildung von Rücklagen gelöst werden könnten. Im Rahmen der Evaluierung des NKF müsse über die Möglichkeit von Rücklagemöglichkeiten diskutiert werden.

Einige Mitglieder der Kommission halten es für sachgerecht den Referenzzeitraum bei der Betrachtung der Einnahmekraftentwicklung zu verlängern. Eine Glättung der Ausreißer bei dem Einnahmeverhalten führe zu einer größeren Verlässlichkeit. Eine bessere Planbarkeit und Verstetigung für die Kommunen sei begrüßenswert.

In der Erörterung wird von Herrn Engel MdL darauf hingewiesen, dass die Schwankungen der Einnahmen nicht mit dem Ausgabeverhalten der Kommunen korrespondierten.

In der Regel werde auch bei niedrigen Einnahmen viel Geld ausgegeben. Dies sei ein Problem der Politik, die mit großer Distanz über das Geld verfüge.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (27) Die Kommission stimmt der Empfehlung des Gutachtens zu, „Gebühren, Abgaben und sonstige Entgelte“ sowie die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern bei der Ermittlung der Einnahmekraft nicht zu berücksichtigen.

### **3.4.2 Fiktive Hebesätze bei den Realsteuern**

Zur Ermittlung der normierten Steuerkraft einer Gemeinde wird bei den Realsteuern nicht das tatsächliche Aufkommen berücksichtigt. Vielmehr wird an Stelle der tatsächlich festgesetzten Hebesätze auf fiktive Hebesätze zurückgegriffen. Im Gegensatz hierzu fließt das Aufkommen, welches aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer und Umsatzsteuer resultiert, unverändert, also mit dem Ist-Aufkommen im Referenzzeitraum, in die Steuerkraftberechnung ein.

### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Die Ermittlung der fiktiven Realsteuerkraft erfolgt nach folgender Formel:

$$\frac{\text{tatsächliches Realsteueraufkommen} \times \text{fiktiver Hebesatz}}{\text{tatsächlicher Hebesatz}}$$

Die fiktiven Hebesätze werden landeseinheitlich festgesetzt. Es werden keine Unterscheidungen nach Gemeindegröße vorgenommen. Die Festsetzung der Höhe im GFG orientiert sich am gewogenen Landesdurchschnitt der tatsächlich von den Gemeinden festgesetzten Hebesätze. Seit dem GFG 2003 werden folgende Prozentpunkte als fiktive Hebesätze zu Grunde gelegt:

Grundsteuer A: 192  
Grundsteuer B: 381  
Gewerbsteuer: 403.

Bei der Grunddatenanpassung im Jahr 2003 wurden die fiktiven Hebesätze mit einem Abschlag von rund 5 % von den durchschnittlich gewogenen Realsteuerhebesätzen des zu Grunde gelegten Basisjahres 1999 (Grundsteuer A: 202, Grundsteuer B: 401, Gewerbesteuer: 423) festgelegt.

Eine Anpassung nach weiteren fünf Jahren, d.h. im Jahr 2008, wurde vor dem Hintergrund der grundlegenden Beratungen der Kommission zurück gestellt.

Die durchschnittlich gewogenen Hebesätze lagen in 2008 bei folgenden Werten: Grundsteuer A: 220; Grundsteuer B: 435, Gewerbesteuer: 433. Mit einem Abschlag von 5 % – wie er 2003 angewendet wurde – würde eine Aktualisierung zu folgenden fiktiven Hebesätzen führen:

Grundsteuer A: 209  
Grundsteuer B: 413  
Gewerbsteuer: 411.

Die im Gesetz normierten fiktiven Werte liegen somit nach wie vor – auch im aktuellen GFG 2010 – deutlich unter dem Durchschnitt der tatsächlich in den Kommunen festgesetzten Hebesätze. Die Bestimmung fiktiver Hebesätze im GFG ist verfassungsrechtlich unbestritten. So hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in einem Ur-

teil vom 6. Juli 1993 (VerfGH NRW 9/92, 22/92) ausdrücklich ausgeführt, dass „die Anknüpfung an fiktive Hebesätze [...] vielmehr der verfassungsrechtlich gebotenen interkommunalen Gleichbehandlung [dient], weil sie den übergemeindlichen Finanzausgleich von der Willensentscheidung der einzelnen Gemeinde zur Höhe der Hebesätze in ihrem Gebiet unabhängig macht“ (ebenda S. 18). Sie stellen somit keine verbindliche Vorgabe für die Gemeinde dar und stärken somit ihre Einnahmeautonomie. Durch die tatsächlich von den Gemeinden in eigener Zuständigkeit und selbstverantwortlich festzusetzenden Realsteuerhebesätzen werden die Schlüsselzuweisungen nicht beeinflusst. Lediglich die originären tatsächlichen Erträge aus den Realsteuern erhöhen oder verringern sich durch die eigenen Hebesatzentscheidungen.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter hält die Anwendung fiktiver Hebesätze finanzwissenschaftlich für zwingend. Eine Berücksichtigung des tatsächlichen Ist-Aufkommens bei der Ermittlung der Finanzkraft würde zu einer Anreizstruktur für ineffizient niedrige Steuersätze führen.

Von einer Differenzierung der fiktiven Hebesätze rät der Gutachter ab. Zwar bestehe ein empirischer Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Höhe der Hebesätze. Durch die Festlegung von Sprungstellen müssten letztlich aber willkürliche Annahmen getroffen werden, die das System der Finanzkraftermittlung angreifbar machten. Das System des Finanzausgleichs mit seiner kooperativen Zielsetzung abstrahiere von den tatsächlichen Werten. Eine differenzierende Regelung stehe dem Prinzip der Selbstverwaltung fundamental entgegen. Durch einheitliche fiktive Hebesätze werde der Finanzierungsbeitrag der Steuerzahler unabhängig vom Wohn-/Betriebsort gleich gewürdigt. Eine Abkehr von dieser Systematik signalisiere, dass die Bürger und Unternehmen in bestimmten Gemeinden stärker zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen heranzuziehen seien.

Der Gutachter hält es für notwendig, dass sich in einem effizienten Schlüsselzuweisungssystem die großen Gemeinden eher einer geringen Abschöpfungsquote gegenüberübersähen als kleine Gemeinden. Besonders attraktive Standorte sollten einen Anreiz zur Pflege ihrer Steuerquellen aufrecht erhalten.

Der Gutachter schlägt vor, die fiktiven Hebesätze zukünftig höchstens an dem gewogenen Durchschnitt der tatsächlichen Hebesätze der anderen Länder auszurichten. Hinsichtlich der Gewerbesteuer werden auf dieser Grundlage 380 Punkte empfohlen. In Nordrhein-Westfalen existierten die höchsten gewogenen Gewerbesteuerhebesätze im gesamten Bundesgebiet. Diese hohen Gewerbesteuerhebesätze bewirkten eine relativ hohe Anrechnung der tatsächlichen Steuereinnahmen. Auch der Grad der Abschöpfung sei in Nordrhein-Westfalen sehr hoch.

Der Gutachter weist darauf hin, dass die fiktiven Hebesätze eine Signalwirkung entfalten, welche die Entscheidungsträger vor Ort ebenfalls dazu veranlasse, sich an diesen auszurichten. Eine Absenkung der fiktiven Hebesätze führe mittelfristig zu einer Verbesserung der Standortattraktivität in Nordrhein-Westfalen (siehe Gutachten, S. 124-138 und Empfehlung Nr. 14, S. 199).

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Fiktive Hebesätze bei den Realsteuern“ hauptsächlich in der Sitzung am 15. Januar 2010 beraten (siehe Anlage 5.1.9). Die Mitglieder der Kommission waren sich einig, dass das Prinzip der fiktiven Hebesätze grundsätzlich beizubehalten ist. Die Möglichkeiten einer Absenkung und einer Differenzierung der fiktiven Hebesätze insbesondere bei der Gewerbesteuer wurden dagegen kontrovers erörtert.

Das Innenministerium wies darauf hin, dass die Abschaffung der Differenzierung der fiktiven Hebesätze auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 1993 zurückgehe (VerfGH NRW 09/92, 22/92). Der Verfassungsgerichtshof habe bezüglich der zum damaligen Zeitpunkt vorhandenen Sprungstelle bei 150.000 Einwohnern im Hinblick auf das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Die Einführung von Sprungstellen sei grundsätzlich möglich, stehe aber unter dem Vorbehalt eines sachlichen Grundes. Trotz intensiver Diskussionen mit dem ifo-Institut, das bereits 1995 ein Gutachten zu kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen erstellt hat, seien in der Folgezeit keine sachlichen Gründe für die erneute Einführung von Sprungstellen gefunden worden.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW sprach sich gegen eine Absenkung der fiktiven Hebesätze aus. Eine Absenkung der fiktiven Hebesätze habe Signalwirkung für die Wirtschaft, die sich in einem solchen Falle ihrerseits an die Kommunen wende und auch die Absenkung der tatsächlichen Hebesätze fordere. Für die Gesamtheit der Kommunen führe dies zu einer Verringerung des Steuersubstrates. In der derzeitigen Situation der Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte sei eine derartige Diskussion mit der Wirtschaft nicht vertretbar. Er trat nachdrücklich für eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze ein. Auf der Seite der Erträge sei eine Korrelation zwischen Hebesätzen und Gemeindegröße festzustellen. Es sei sehr überraschend, dass der Gutachter im Gegensatz zum Vorgehen bei der Hauptansatzstaffel nicht akzeptiere, dass diese Feststellung ein unterschiedliches Hebesatzpotenzial bei unterschiedlichen Gemeindegrößen indiziere. Die Argumentation des Gutachters sei an dieser Stelle nicht konsistent. Es finde eine Vermengung mit Steuerungselementen statt. Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW hält es für durchaus aussichtsreich, dass der Verfassungsgerichtshof eine Staffelung von 7 bis 8 Sprungstellen, wie sie auch bei der Hauptansatzstaffel vorgenommen werde, nachvollziehe und billige. Sollte es abweichend von dem Vorschlag des Städte- und Gemeindebunds NRW zu keiner Differenzierung der fiktiven Hebesätze kommen, so dürfte dieser einheitliche Hebesatz zumindest nicht abgebaut werden. Das Problem sei dann über den Ausgleichssatz zu lösen.

Dem Vorwurf der fehlenden Konsistenz des Gutachtens tritt der anwesende Vertreter des ifo-Instituts entgegen. Das Gutachten verwende ein multivariablen Verfahren zur Erklärung der Ausgabeunterschiede. Allein 10 bis 20 Variablen erklärten den Ausgabebedarf. Es handle sich um ein aufwendiges Modell, das die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen messe.

Der Vertreter des Landkreistags NRW hält es in Anbetracht der Sprungstellen bei der Hauptansatzstaffel für zwingend, auch die Möglichkeiten von Sprungstellen bei den Hebesätzen und deren mögliche Begründung zu überprüfen. Es müssten hier differenzierte Modelle gewählt und begründet werden. Der Gutachter habe an dieser Stelle auch nicht durchleuchtet, dass es bereits zwei Länder gebe, in denen mit differenzierten fiktiven Hebesätzen gearbeitet werde.

Die Vertreterin des Städtetags NRW lehnte die vorgeschlagene Absenkung der fiktiven Hebesätze ab. Das Land Nordrhein-Westfalen weise eine hohe Kommunalverschuldung und einen hohen Grad an Kommunalisierung auf. Es stelle sich daher die Frage, ob sich in den erhöhten tatsächlichen Hebesätzen nicht auch ein enormer Bedarf der Kommunen widerspiegeln. Die kommunale Familie weise seit Jahren darauf hin, dass der kommunale Finanzausgleich nicht ausreichend mit Mitteln ausgestattet sei. Eine Absenkung der fiktiven Hebesätze werde zudem auch sehr deutliche Umverteilungseffekte auslösen. Die Umverteilung finde von den gewerbesteuerstarken zu den gewerbesteuerschwachen Kommunen statt. Die Mitglieder des Städtetags NRW räumten der

interkommunalen Solidarität den Vorrang ein und votierten daher gegen die Absenkung der fiktiven Hebesätze. Hinsichtlich einer möglichen Differenzierung der fiktiven Hebesätze sei festzustellen, dass einheitliche Hebesätze eine Chancengleichheit im Steuerwettbewerb gewährleisten. Durch eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze würden die Gemeinden „arm“ oder „reich“ gerechnet. Dies habe enorme Verteilungseffekte zur Folge. Es sei auch nicht plausibel, dass die größeren Gemeinden nur deshalb höhere Hebesätze hätten, weil ein größeres Steuererhebungspotenzial vorhanden sei. Aus Sicht des Städtetags NRW seien es vielmehr die nicht ausreichend korrigierten Effekte auf der Bedarfsseite, die durch eine weitere Anspannung der Hebesätze berichtigt werden sollten. Ein solcher nicht ausreichend korrigierter Effekt sei beispielsweise der Soziallastenansatz.

Herr Groth MdL sprach sich gegen eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze nach Größenklassen aus und erinnert in diesem Zusammenhang an die Diskussionen, die in der ersten ifo-Kommission in den 1990er Jahren bezüglich dieses Themas geführt worden seien. Problematisch seien allerdings die Gemeinden in den sogenannten „Speckgürteln“ und den Randlagen des Landes Nordrhein-Westfalens. Hier sei zu überlegen, ob sich diese Gemeinden an den Hebesätzen der Umlandgemeinden orientieren könnten. Hinsichtlich der Absenkung der fiktiven Hebesätze sei es problematisch und bedenklich, dass hiervon die steuerstarken Gemeinden profitierten. Hohe Hebesätze seien häufig ein Zeichen dafür, dass eine Kommune steuerschwach sei. Diese Kommunen würden die Hebesätze weiter anheben, obwohl das Potenzial nicht mehr vorhanden sei. Herr Groth MdL regte an, diesbezüglich eine Proberechnung durchführen zu lassen.

Diese Anregung wurde von Herrn Körfges MdL unterstützt. Er erwähnte zudem, dass er befürchte, dass bei der Diskussion über die Umverteilungswirkung die generelle Frage nach den fehlenden Finanzmitteln der kommunalen Ebene vernachlässigt werde.

Herr Schemmer MdL betonte, dass der Steuerwettbewerb und der Hauptansatz unmittelbar miteinander verbunden seien. Eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze könne dann vernachlässigt werden, wenn dieses Ergebnis bei den Beratungen über den Hauptansatz berücksichtigt werde und hier vergleichbar vorgegangen werde.

Herr Parl. Staatssekretär Palmen MdL hob hervor, dass es im Hinblick auf differenzierte fiktive Hebesätze nach Lage im Raum, Gemeinden gebe, in denen eine Absenkung der fiktiven Hebesätze helfe. Allerdings führe dies wiederum zu einer Benachteiligung der Gemeinden, die sich nicht in einer solchen Randlage befänden. Eine solche Benachteiligung sei abzulehnen. Eine Absenkung der fiktiven Hebesätze insgesamt halte er allerdings für möglich und denkbar.

Die Kommission hat in der Sitzung am 12. März 2010 beschlossen, Modellberechnungen unter anderem zu den Wirkungen

- einer Absenkung des fiktiven Hebesatzes für die Gewerbesteuer auf den vom Gutachter ermittelten Hebesatz von 380 Punkten (Modell 7.2.1)
- fiktiver Hebesätze für die Grundsteuer A und B nach dem gewogenen Landesdurchschnitt minus 5 % (Modell 7.1)
- fiktiver Hebesätze für die Grundsteuer A und B nach dem gewogenen Durchschnitt der Länder ohne NRW (Modell 7.2.2)

im Vergleich mit dem GFG 2009 durchführen zu lassen. Sie hat die entsprechende Vorlage der Geschäftsstelle mit den Berechnungen von IT.NRW in der Sitzung am 16. April 2010 zur Kenntnis genommen (siehe Anlage 5.2.7).

Zum Modell 7.2.2 erläuterte das Innenministerium in der Kommissionssitzung am 16. April 2010, dass es bei der Auswertung des Gutachtens davon ausgegangen war, dass der Gutachter hinsichtlich der Grundsteuer die Verwendung des um einen prozentualen Abschlag reduzierten Landesdurchschnitts empfehle. Im Rahmen der Vorbereitung der Modellrechnungen wurde jedoch deutlich, dass die Ausführungen an verschiedenen Stellen des Gutachtens unterschiedliche Schlussfolgerungen ermöglichten. Danach sei nach der Empfehlung Nr. 14 des Gutachtens auf Seite 198f wie bei der Gewerbesteuer der Durchschnitt der anderen Länder heranzuziehen. Es bestünden aber Zweifel, ob sich die Empfehlung auch auf die Grundsteuer beziehe, weil sich die Empfehlung letztlich nur auf den fiktiven Hebesatz für die Gewerbesteuer beziehe. Auf Nachfrage des Innenministeriums habe der Gutachter bestätigt, dass das Gutachten sich auf die Gewerbesteuer fokussierte. Eine Berechnung der Grundsteuerhebesätze hält der Gutachter in beiden Varianten für denkbar. Er sieht in fiktiven Hebesätzen, die auf einem Durchschnitt tatsächlicher Landeshebesätze beruhen, die Möglichkeit einer selbstreferentiellen Wirkung. Sollte diese tatsächlich eintreten, müsste jedoch überprüft werden, ob der prozentuale Abschlag der ersten Variante reduziert oder gestrichen werden muss. Der Vollständigkeit halber wurde daher die Modellrechnung 7.2.2 durchgeführt.

Hinsichtlich des fiktiven Hebesatzes der Grundsteuer A im Modell 7.2.2 machte die Geschäftsstelle darauf aufmerksam, dass dieser im Länderdurchschnitt erheblich über dem um 5 % reduzierten NRW-Durchschnitt liegt. Daraus würde deutlich, dass diese Steuer in NRW weniger Bedeutung als im bundesweiten Vergleich einnehme. Eine Festlegung des fiktiven Hebesatzes für die Grundsteuer A nach dem Durchschnitt der anderen Länder, der deutlich über den tatsächlichen Hebesätzen in Nordrhein-Westfalen liege, sei daher problematisch, weil damit eine um rund 50 % höhere Steuerkraft unterstellt werde.

In der Ergebnistabelle zum Modell 7.1 (Fiktive Hebesätze Grundsteuern - NRW-Durchschnitt minus 5 %) zeigt sich, dass insgesamt rund 7,6 Mio. € vom kreisangehörigen in den kreisfreien Raum fließen. Innerhalb der Größenklassen kommt es zu Gewinnern und Verlierern. Auswirkungen auf die Anzahl abundanter Kommunen entstehen nicht.

Der Ergebnistabelle zum Modell 7.2 (Fiktiver Hebesatz Gewerbesteuer) ist zu entnehmen, dass ein fiktiver Gewerbesteuerhebesatzes von 380 Punkten zu höheren Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte insgesamt führen würde, wobei das Umverteilungsvolumen mit rund 6,5 Mio. Euro vom kreisangehörigen in den kreisfreien Raum verhältnismäßig gering wäre. Allerdings ergäben sich in allen Größenklassen der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden Gewinner und Verlierer. In den Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden „bis 10.000“ und „10.001 bis 25.000“ Einwohner würde die Anzahl der abundanten Gemeinden jeweils um eine abnehmen.

Der Ergebnistabelle zum Modell 7.2.2 (Fiktive Hebesätze Grundsteuern - Länderdurchschnitt ohne NRW) zeigt, dass rund 6,5 Mio. Euro zu Gunsten der kreisfreien Städte verschoben werden. Im Unterschied zu Modell 7.1 kommt es bei diesen jedoch nur zu Gewinnern während in allen Größenklassen der kreisangehörigen Gemeinden Gewinner und Verlierer festzustellen sind. Die Zahl der Verlierer steigt, je geringer die Zahl der Einwohner ist. Auswirkungen auf die Anzahl abundanter Kommunen entstehen nicht.

Der Städte- und Gemeindebund NRW stellte mit Schreiben vom 6. April 2010 unter anderem den Antrag, die Berechnung eines Modells zu gestaffelten fiktiven Gewerbesteuerhebesätzen durchführen zu lassen (siehe Anlage 5.2.8 – dortige Anlage 3).

Der Antrag wurde in der Kommissionssitzung am 16. April 2010 beraten (siehe Anlage 5.1.11). Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds erläuterte, dass damit, abweichend vom bisherigen System, die Auswirkungen gestaffelter fiktiver Gewerbesteuerhebesätze auf die Schlüsselzuweisungen überprüft werden soll. Die bestehende Hebesatzspreizung sei für den Städte- und Gemeindebund NRW ein Indiz dafür, dass die Möglichkeiten einer Hebesatzanpassung nicht in allen Gemeinden gleich bestünden und diese insbesondere größenabhängig sei. Der Verfassungsgerichtshof habe sich nach Ansicht des Städte- und Gemeindebunds NRW in seiner Entscheidung zu gestaffelten Hebesätzen grundsätzlich für differenzierte Hebesätze ausgesprochen. Er habe die damals in Frage stehende Sprungstelle jedoch auf Grund nicht nachvollziehbarer Grenzzsetzungen für nicht verfassungsgemäß angesehen. Mit der im Modell des Städte- und Gemeindebunds NRW vorgeschlagenen Staffelung sei beabsichtigt, ein adäquates Bild der Verteilung darzustellen. Es seien prozentuale Korrekturen vom arithmetischen Mittel nach unten vorgenommen worden, um der selbstreferentiellen Wirkung Rechnung zu tragen.

Die Vertreterin des Städtetags NRW erklärte, dass unterschiedliche Hebesätze nicht aus bestehenden Hebesatzpotenzialen resultierten. Vielmehr seien sie häufig Ausdruck bestimmter Haushaltsnotlagen und Ausgabebelastungen in den Gemeinden. Eine Differenzierung auf der Finanzkraftseite werde daher vom Städtetag NRW abgelehnt. Sollte das Ziel einer Umverteilung von großen zu kleinen Gemeinden verfolgt werden, müsste dies auch auf der Bedarfsseite, z.B. durch die Hauptansatzstaffel, berücksichtigt werden. Hier zeige die vorgestellte Modellberechnung 1 bereits, dass die großen Städte, bei Einführung der vom Gutachter vorgeschlagenen Hauptansatzstaffel, erheblich verlieren würden. Sollten dennoch auch die Finanzkraftseite und damit Steuererhebungspotenziale bei der Differenzierung Berücksichtigung finden, plädiere der Städtetag NRW dafür, auch die Wirtschaftsstärke einer Gemeinde und die damit verbundenen Reaktionen der Kommunalaufsicht und Haushaltszwänge zu berücksichtigen.

Die Kommission hat beschlossen, ohne eine Bewertung der inhaltlichen und methodischen Fragen die Berechnung durchführen zu lassen. Mit Vorlage vom 14. Mai 2010 (siehe Anlage 5.2.8) hat die Geschäftsstelle das Berechnungsergebnis vorgelegt. Die Kommission hat dieses Berechnungsergebnis in der Abschlussitzung am 26. Mai 2010 zur Kenntnis genommen.

Die Empfehlung (30) wurde gemeinsam von den kommunalen Spitzenverbänden mit Schreiben vom 1. Juni 2010 vorgeschlagen. Die Kommission hat diese Empfehlung im schriftlichen Verfahren angenommen.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (28) Die Kommission stellt einvernehmlich fest, dass die Anwendung fiktiver Hebesätze bei der Ermittlung der Einnahmekraft im Bereich der Realsteuern erforderlich ist und diese daher grundsätzlich beibehalten werden sollen.
- (29) Die Kommission empfiehlt, die fiktiven Hebesätze für die Grundsteuer A und B nach dem bisherigen Verfahren in Höhe des gewogenen Durchschnitts aller Gemeinden abzüglich eines Abschlags in Höhe von 5 % festzulegen.
- (30) Die Kommission empfiehlt, von einer Absenkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes auf den gewogenen Durchschnitt der Länder ohne Nordrhein-Westfalen bei der Ermittlung der Finanzkraft abzusehen. Die Empfehlung des Gutachters, an einem einheitlichen fiktiven Gewerbesteuerhebesatz

festzuhalten, wird von den Mitgliedern der Kommission unterschiedlich beurteilt.

- a. Eine Differenzierung fiktiver Gewerbesteuerhebesätze nach Lage einer Gemeinde im Raum wird von der Kommission einvernehmlich abgelehnt.
- b. Eine Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen wird vom Städte- und Gemeindebund NRW und vom Landkreistag NRW befürwortet. Der Städtetag NRW lehnt dies ab und spricht sich dafür aus, an einem einheitlichen fiktiven Hebesatz für die Gewerbesteuer festzuhalten.

### **3.5 Höhe des Ausgleichs im Schlüsselzuweisungssystem**

Der Ausgleichssatz, der auch als Ausgleichsgrad oder als Ausgleichsintensität bezeichnet wird, ist der Prozentsatz, der – zur der Bemessung der Schlüsselzuweisungen – für den Ausgleich zwischen dem fiktiv ermitteltem Bedarf (Ausgangsmesszahl) und der normierten Steuer- bzw. Umlagekraft (Steuerkraftmesszahl bzw. Umlagekraftmesszahl) festgelegt wird.

Der Ausgleichssatz steht im Spannungsfeld zwischen den unterschiedlichen Zielen des Finanzausgleichs. Auf der einen Seite strebt der kommunale Finanzausgleich die Redistribution, also den Ausgleich zwischen Einnahmekraft und Finanzbedarf und die Harmonisierung von kommunalen Differenzen an. Auf der anderen Seite bezweckt der kommunale Finanzausgleich die Allokation, also die Verteilung beschränkter Mittel. Die Wahl eines konkreten Prozentsatzes für den Ausgleichssatz legt, bei vorgegebener Schlüsselmasse, nicht nur die Intensität des Ausgleichs fest, sondern beinhaltet grundsätzlich eine Entscheidung zwischen den beiden genannten Zielen. In Nordrhein-Westfalen wird auf Grund des hohen Ausgleichssatzes der redistributiven Funktion ein hoher Stellenwert eingeräumt.

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Die als Unterschiedsbetrag bezeichnete Differenz zwischen fiktivem Bedarf und normierter Steuerkraft bzw. Umlagekraft wird bei Gemeinden zu 90 % (vgl. § 7 Abs 1 GFG 2010) und bei Kreisen und Landschaftsverbänden zu 100 % (vgl. §§ 10 Abs 1 und 13 GFG 2010) mit Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Für abundante Kommunen, deren Steuerkraft bzw. Umlagekraft größer als der fiktive Bedarf ist, ist der Ausgleichssatz gleich Null. Sie erhalten keine Schlüsselzuweisungen.

Durch die auch im Bundesvergleich hohen Ausgleichssätze von 90 % bzw. 100 % wird eine starke Ausgleichs- und Versicherungswirkung des Schlüsselzuweisungssystems gewährleistet.

#### **Historische Entwicklung des Ausgleichssatzes**

Der Ausgleichssatz entwickelte sich in Nordrhein-Westfalen wie folgt:

- bis 1956: 50 % plus Zuweisungen für steuerschwache Gemeinden
- ab 1957: 50 %, ohne die oben genannten Zuweisungen, aber mit Aufstockung auf 87,5 % der Ausgangsmesszahl (Aufstockung I)
- ab 1970: 50 % für Gemeinden und Kreise, mindestens jedoch Schlüsselzuweisungen in Höhe von 90 % der Ausgangsmesszahl; Landschaftsverbände 100 %
- 1983-1985: wie seit 1970, zusätzlich: bestimmte strukturschwache Gemeinden erhalten bis zu 95 % (Aufstockung II)

- 1986/87: Nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 19. Juli 1985 (VerfGH NRW 22/83) Abschaffung der Aufstockung II, dafür 100 %iger Ausgleich für alle Gemeinden und Gemeindeverbände
- 1988-1996: 95 % für Gemeinden; Kreise und Landschaftsverbände 100 %
- seit 1997: 90 % für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände 100 %

### **Systematik des Ausgleichssatzes in anderen Ländern**

Nordrhein-Westfalen nimmt im Vergleich aller Länder mit dem Ausgleichssatz von 90 % bzw. 100 % mit Abstand den Spitzenplatz ein. In Niedersachsen, Sachsen und Brandenburg wird der Unterschiedsbetrag zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl zu 75 % ausgeglichen. Die geringsten Ausgleichssätze haben Bayern (55 %) und Hessen (50 %). Jedoch müssen in Hessen für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise insgesamt mindestens 80 % der Bedarfsmesszahl und für kreisfreie Städte mindestens 77 % der Bedarfsmesszahl gedeckt sein.

Ein systematischer Unterschied existiert im Finanzausgleich in Baden-Württemberg. Hier ist nicht wie in Nordrhein-Westfalen der Grundbetrag, sondern der Ausgleichssatz der endogene Parameter des Schlüsselzuweisungssystems. Die Höhe des Ausgleichssatzes richtet sich nach dem Verhältnis der Schlüsselmasse zu den Schlüsselzahlen, das heißt den Unterschiedsbeträgen zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmesszahlen aller Gemeinden.

Der Ausgleichssatz für abundante Gemeinden beträgt in der Regel Null. Das bedeutet, dass in den meisten Ländern die Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt, keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Allerdings müssen diese Gemeinden auch keine Abgaben leisten. Ausnahmen bilden Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Schleswig-Holstein. Hier wird eine Finanzausgleichsumlage erhoben, welche entweder für abundante Gemeinden einen höheren Wert annimmt als für nicht abundante, beispielsweise in Baden-Württemberg, oder ausschließlich von abundanten Gemeinden zu entrichten ist, so beispielsweise in Niedersachsen.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter empfiehlt, den Ausgleichssatz von 90 % für Gemeinden und 100 % für Kreise beizubehalten. Das Schlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen sei durch eine starke Umverteilung lokaler Steuerkraft gekennzeichnet. Da diese Umverteilung starke Anreizeffekte auslöse, hält es der Gutachter für zweckmäßig, die Parameter des Systems zugunsten einer Stärkung der effektiven einnahmeseitigen Autonomie der Gemeinden anzupassen.

Das Gutachten widmet sich in diesem Zusammenhang der Untersuchung verschiedener Anpassungsvarianten. So wird eine Senkung des Ausgleichssatzes von 90 % auf 80 % und eine Senkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes erörtert. Im Ergebnis empfiehlt das Gutachten, eine Herabsetzung des fiktiven Hebesatzes zur Steigerung der einnahmeseitigen Autonomie einer Absenkung des Ausgleichssatzes vorzuziehen. Eine Senkung des Ausgleichssatzes könne zwar die Selbstverantwortung der Gemeinden stärken und somit die Anreizwirkung des Finanzausgleichssystems verbessern, sie gehe jedoch zu Lasten der finanzschwächeren Gemeinden. Durch die Absenkung des Ausgleichssatzes komme es daher zu Verteilungswirkungen von finanzschwächeren Gemeinden zu relativ finanzstarken Gemeinden. Eine Absenkung des Ausgleichssatzes sei zudem mit einem Rückgang der Ausgleichs- und Versicherungsfunktion des Schlüsselzuweisungssystems verbunden (siehe Gutachten, S. 147-155, bes. S. 151).

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Ausgleichssatz“ hauptsächlich in der Sitzung am 15. Januar 2010 beraten (siehe Anlage 5.1.9).

Der Vertreter des ifo-Instituts erklärte, dass der Vorschlag, den hohen Ausgleichssatz in Höhe von 90 % beizubehalten untrennbar mit dem Vorschlag, die fiktiven Hebesätze bei den Realsteuern abzusenken, verbunden sei. Wenn das ifo-Institut die Vorgabe gehabt hätte, dass die fiktiven Hebesätze nicht abgesenkt werden dürften, hätte es sich sehr viel kritischer mit dem hohen Ausgleichssatz beschäftigt und wäre wahrscheinlich auch zu einer anderen Beurteilung gelangt. Eine Änderung des Ausgleichssatzes löse vermutlich einen proportionalen Effekt auf die Abschöpfungsquote aus. Eine Absenkung des Ausgleichssatzes führe mutmaßlich zu einer linearen Absenkung bei der Abschöpfungsquote.

Der Vertreter des Landkreistags NRW erklärte, dass die Höhe des Ausgleichssatzes auch immer in Verbindung mit der interkommunalen Solidarität zu sehen sei. Bei einer grundlegenden Änderung des Ausgleichssatzes sei mit erheblichen Widerständen zu rechnen.

Herr Schemmer MdL betonte, dass bereits auf der Bedarfsseite die Ansätze reduziert würden, um kein Kostendeckungsprinzip zu erhalten. Die Gemeinden seien auf Grund verschiedener rechtlicher Vorgaben auch nicht in der Lage, beliebig Gewerbesteuer-einnahmen zu akquirieren. Aus diesen Gründen sei eine Absenkung des Ausgleichssatzes gerade bei strukturell bedingt finanzschwachen Kommunen äußerst kritisch.

Auch Herr Körfges MdL machte darauf aufmerksam, dass in strukturell finanzschwachen Gemeinden die Probleme kaum noch zu beherrschen seien. Eine Reduzierung des Ausgleichssatzes würde zu einer formalen Entsolidarisierung führen, da die Absenkung des Ausgleichssatzes insbesondere die finanzschwachen Gemeinden treffe. Solange es keine aufgabenorientierte, angemessene Gesamtfinanzausstattung der Gemeinden gebe, sei eine Reduzierung des Ausgleichssatzes politisch nicht zu vertreten.

Herr Engel MdL stimmte Herrn Schemmer MdL und Herrn Körfges MdL insoweit zu, als es Ziel sein müsse, die Verhältnisse zu verbessern und nicht zu verschlechtern.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (31) Die Kommission stimmt der Empfehlung des Gutachters, den Ausgleichssatz in der Höhe von 90 % für die Gemeinden und in Höhe von 100 % für die Gemeindeverbände beizubehalten, einvernehmlich zu.

## **3.6 Sonderbedarfzuweisungen**

Das GFG sieht Mittel für Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen vor, die im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems keine oder nur unzureichende Berücksichtigung finden. Das Volumen beträgt im GFG 2010 29,144 Mio. €.

### **3.6.1 Kurorte**

Die Kurortehilfe ist eine im GFG vorgesehene Sonderbedarfzuweisung an Gemeinden, die durch ihre Funktion als anerkannter Kurort außergewöhnliche Belastungen tragen.

### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Das GFG 2010 sieht für die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer Belastungssituationen insgesamt ein Volumen in Höhe von 29,144 Mio. € vor. Hiervon entfallen 6,331 Mio. € auf die Kurortehilfe.

Die bereitgestellten Mittel werden auf derzeit 42 als Kurorte anerkannte Gemeinden verteilt. Die empfangsberechtigten Gemeinden sowie der jeweils zugewiesene Betrag sind der Anlage 4 des GFG 2010 zu entnehmen. Die der einzelnen Gemeinde zu gewährende Kurortehilfe errechnet sich aus einem Sockelbetrag, der sich nach der Art des Kurortes richtet, sowie eines in Abhängigkeit von der Zahl der über dem Landesdurchschnitt liegenden Übernachtungen berechneten Aufstockungsbetrages.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter schlägt vor, die Kurortehilfe abzuschaffen und die entsprechenden Mittel stattdessen der Schlüsselmasse zuzuführen (siehe Gutachten, S. 121-124 und Empfehlung Nr. 12, S. 198).

Von einer Vergabe von Sonderbedarfszuweisungen im kommunalen Finanzausgleich solle in der Regel abgesehen werden, da der Versuch, mithilfe solcher spezifischer Instrumente eine höhere Einzelfallgerechtigkeit zu erreichen, im Widerspruch zu der von den tatsächlichen Ausgaben abstrahierenden Konzeption des Finanzausgleichs stehe. Zudem wiesen die derzeit verwendeten Gestaltungselemente Eigenschaften auf, die darauf schließen ließen, dass die Berücksichtigung dieser Gestaltungselemente im kommunalen Finanzausgleich ungeeignet sei. Die Kurortehilfe setze an Kriterien an, die als direktes Ergebnis politischer Entscheidungen für den Empfänger gestaltbar seien. Dies steigere die Strategieanfälligkeit des kommunalen Finanzausgleichs und verringere zeitgleich seine Akzeptanz.

Die Anerkennung einer Gemeinde als Kurort sei überdies auch mit Vorteilen, etwa in Form der Einnahme von Kurbeiträgen, verbunden. Es sei nicht ersichtlich, dass die Einstufung als Kurort zu einer Netto-Verschlechterung der finanziellen Situation einer Gemeinde führe. Es sei keine übergeordnete Zielsetzung erkennbar, die aus Landes-sicht spezifische Anreize zu einer Stärkung Nordrhein-Westfalens als Kurstandort nahelegen würde.

Sollten die Sonderbedarfszuweisung dennoch beibehalten werden, so seien sie in jedem Fall als allgemeine Deckungsmittel bei den Umlagegrundlagen zu berücksichtigen, da sie als Ersatz für Schlüsselzuweisungen zu verstehen seien.

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Sonderbedarfszuweisungen“ hauptsächlich in der Sitzung am 30. Oktober 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.7).

Die Mitglieder der Kommission waren sich in der nachhaltig geführten Erörterung einig, dass die im GFG als Sonderbedarfszuweisungen vorgesehenen Mittel in jedem Fall im System des kommunalen Finanzausgleichs bleiben sollten. Hinsichtlich der Verortung der Mittel und der Verteilungskriterien für diese Mittel wurden jedoch divergierende Auffassungen vertreten.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW sprach sich insgesamt für die Aufrechterhaltung der Sonderbedarfszuweisungen aus. Der vielfach diskutierte Flächenansatz könne allerdings dazu führen, dass ein Großteil des Druckes aus der Debatte um die Sonderbedarfszuweisungen genommen werde. Er wies jedoch ausdrücklich darauf hin, dass es Sonderbedarfe gebe, die keine Flächenaffinität aufwiesen. Insbesondere die Kurortehilfe sei beizubehalten, da sich der Aufwand eines Kurortes nicht in dem normalen Aufwand einer Kommune widerspiegeln würde. Die Kurorte stünden auf

Grund des Wegfalls der klassischen Kuren im Zuge der Gesundheitsreform der 90er-Jahre in besonderer Weise vor der Herausforderung, ihre Angebote weiterhin vorzuhalten und auch Neuinvestitionen vornehmen zu können. Im Falle der Einführung eines Flächenansatzes könne über die Kurortehilfe, allerdings in Abhängigkeit zu der Dotierung des Flächenansatzes, erneut diskutiert werden.

Der Vertreter des Landkreistags NRW plädierte für die Einführung eines Flächenansatzes. Nach Einschätzung des Landkreistags NRW würden sich durch die Verortung eines Flächenansatzes im GFG ca. 80 % der Sonderbedarfe erledigen. Dies führe auch zu einer Vereinfachung des Systems. Im Falle der Einführung des Flächenansatzes müssten die Sonderbedarfszuweisungen im Einzelnen überprüft werden.

Auch Herr Schemmer MdL wies darauf hin, dass sich mit Einführung eines Flächenansatzes ein Großteil der Sonderbedarfe automatisch zumindest reduziere. Die sich darauf ergebenden Resultate müssten bei der Gewährung der Bedarfszuweisungen berücksichtigt werden.

Die Vertreterin des Städtetags NRW vertrat die Ansicht, dass die Sonderbedarfe bereits durch das Gesamtsystem der Schlüsselzuweisungen abgebildet würden. Die Finanzmittel für die derzeit gewährten Sonderbedarfszuweisungen sollten daher künftig über die allgemeinen Verteilungsmechanismen für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellt werden. Dies führe dazu, dass alle Gemeinden entsprechend ihrer Einnahmekraft und entsprechend ihrem Bedarf Berücksichtigung fänden. Insbesondere im Hinblick auf die knappe Finanzausstattung der Kommunen sei es notwendig, ein Verteilungssystem vorzusehen, das Finanzmittel für die breite Masse der Aufgaben der Kommunen zur Verfügung stelle. Die bevorzugte finanzielle Bedienung bestimmter Bereiche verschärfe die Unterfinanzierung der Kommunen, da hierdurch die Mittelausstattung des „allgemeinen Topfes“ verringert werde. Durch das Herausgreifen bestimmter Bereiche entstehe ein besonderer Rechtfertigungsdruck.

Die Kommission hat in der Sitzung am 12. März 2010 beschlossen, Modellberechnungen unter anderen zu den Wirkungen eines neuen Flächenansatzes bei Überführung der Sonderbedarfszuweisungen in die Gemeindeschlüsselmasse im Vergleich mit dem GFG 2009 durchführen lassen. Zu den Ergebnissen siehe 3.7.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (32) Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Sonderbedarfszuweisungen an Kurorte aus den im Gutachten genannten Gründen einzustellen und die dafür bisher eingesetzten Mittel der Teilschlüsselmasse für Gemeinden zuzuordnen. Sie geht davon aus, dass eine zumindest teilweise Kompensation durch die Einführung des Flächenansatzes erfolgt, so dass die Empfehlung zur Einführung des Flächenansatzes in engem Zusammenhang mit dieser Empfehlung gesehen werden muss.

Abweichende Positionen:

Der Städte- und Gemeindebund NRW spricht sich für eine Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisung an Kurorte aus.

Der Landkreistag NRW schließt der mehrheitlich gefassten Empfehlung (32) unter der Voraussetzung an, dass durch die Einführung des Flächenansatzes eine volle Kompensation im Verhältnis zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum erfolgt.

### **3.6.2 Abwassergebührenhilfe**

Die Abwassergebührenhilfe ist eine vom GFG vorgesehene Sonderbedarfszuweisung an Gemeinden zum Ausgleich außergewöhnlicher Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren.

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Das GFG 2010 sieht für die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer Belastungssituationen insgesamt ein Volumen in Höhe von 29,144 Mio. € vor. Hiervon entfallen bis zu 6,029 Mio. € auf die Abwassergebührenhilfe. Die Höhe der Zuweisung wurde für das GFG 2010 um einmalig 2 Mio. € auf Grund eines Änderungsantrages der Regierungsfractionen im parlamentarischen Beratungsverfahren angehoben (LT-Drs. 14/10217). Die Höhe der Abwassergebührenhilfe betrug im GFG 2009 4,228 Mio. €, im GFG 2008 4,044 Mio. € und im GFG 2007 1,793 Mio. €.

Die Abwassergebührenhilfe dient dem Ausgleich außergewöhnlicher Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren und wird Gemeinden gewährt, deren Abwassergebühren deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen. Die konkrete Höhe der Gebühren und die systematischen Unterschiede in den Gebühren sind vor allem auf Besonderheiten der jeweiligen Gemeinde zurückzuführen. Insbesondere die topographische Lage, die Anschlussdichte, die Bodenbeschaffenheit und die Qualität von Kläranlagen in der Gemeinde erweisen sich als ausschlaggebend für die konkrete Höhe der von der Gemeinde erhobenen Abwassergebühren.

Die bereitgestellten Mittel werden auf derzeit 24 Gemeinden verteilt. Die empfangsberechtigten Gemeinden und der für die jeweilige Gemeinde festgesetzte Betrag sind der Anlage 5 des GFG 2010 zu entnehmen. Die Zuweisungen bleiben bei der Ermittlung der ansatzfähigen Kosten nach § 6 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Abschaffung der Jagdsteuer vom 30. Juni 2009, außer Betracht.

#### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter empfiehlt, die Abwassergebührenhilfe abzuschaffen und die entsprechenden Mittel stattdessen der Schlüsselmasse zuzuführen (siehe Gutachten, S. 121-124 und Empfehlung Nr. 12, S. 198).

Von einer Vergabe von Sonderbedarfszuweisungen im kommunalen Finanzausgleich solle in der Regel abgesehen werden, da der Versuch, mithilfe solcher spezifischer Instrumente eine höhere Einzelfallgerechtigkeit zu erreichen, im Widerspruch zu der von den tatsächlichen Ausgaben abstrahierenden Konzeption des Finanzausgleichs stehe. Zudem wiesen die derzeit verwendeten Gestaltungselemente Eigenschaften auf, die darauf schließen ließen, dass die Berücksichtigung dieser Gestaltungselemente im kommunalen Finanzausgleich ungeeignet sei. Die Abwassergebührenhilfe setze an Kriterien an, die als direktes Ergebnis politischer Entscheidungen für den Empfänger gestaltbar seien. Dies steigere die Strategieanfälligkeit des kommunalen Finanzausgleichs und verringere zeitgleich seine Akzeptanz. Überdies sei der derzeit diskutierte Flächenansatz ein Instrument, das konzeptionell an einem ähnlichen Sachverhalt, namentlich an einer ungünstigen Siedlungsstruktur, ansetze. Der Flächenansatz sei als Werkzeug jedoch geeigneter, da dieser einen erheblich größeren Problembereich abbilde als die Abwassergebührenhilfe. Die Abwassergebührenhilfe stelle vielmehr eine überaus spezifische Subvention dar, die mit der Konzeption des kommunalen Finanzausgleichs nicht zu vereinbaren sei.

Sollte die Sonderbedarfszuweisung dennoch beibehalten werden, so seien sie in jedem Fall als allgemeine Deckungsmittel bei den Umlagegrundlagen zu berücksichtigen, da sie als Ersatz für Schlüsselzuweisungen zu verstehen seien.

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Sonderbedarfszuweisungen“ hauptsächlich in der Sitzung am 30. Oktober 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.7).

Die wesentlichen Argumente und Positionen der Kommissionsmitglieder in der Beratung entsprachen denen, die bei der Kurortehilfe (siehe 3.6.1) wiedergegeben sind.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

(33) Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Sonderbedarfszuweisung Abwassergebührenhilfe aus den im Gutachten genannten Gründen einzustellen und die dafür bisher eingesetzten Mittel der Teilschlüsselmasse für Gemeinden zuzuordnen. Sie geht davon aus, dass eine zumindest teilweise Kompensation durch die Einführung des Flächenansatzes erfolgt, so dass die Empfehlung zur Einführung des Flächenansatzes in engem Zusammenhang mit dieser Empfehlung gesehen werden muss.

Abweichende Positionen:

Der Städte- und Gemeindebund NRW spricht sich für eine Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisung Abwassergebührenhilfe aus.

Der Landkreistag NRW schließt sich der mehrheitlich gefassten Empfehlung (33) unter der Voraussetzung an, dass durch die Einführung des Flächenansatzes eine volle Kompensation im Verhältnis zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum erfolgt.

### **3.6.3 Gaststreitkräfte**

Die Gaststreitkräftehilfe ist eine vom GFG vorgesehene Sonderbedarfszuweisung an Gemeinden zur Milderung von Aufwendungen im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften.

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Das GFG 2010 sieht für die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer Belastungssituationen insgesamt ein Volumen in Höhe von 29,144 Mio. € vor. Hiervon entfallen bis zu 4,657 Mio. € auf die Gaststreitkräftehilfe. Die Gaststreitkräftehilfe dient der Milderung von Aufwendungen im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften und wird den Gemeinden gewährt, in denen Gaststreitkräfte stationiert sind und deren Familienangehörige leben. Als zusätzliche Belastung der Standortgemeinden wird vor allem die Verpflichtung zur Vorhaltung bestimmter Leistungen angesehen. Die Standortgemeinden müssen beispielsweise sowohl für die Kasernen selbst als auch in den Wohnquartieren der Angehörigen den Brandschutz und den Rettungsdienst gewährleisten.

Die bereitgestellten Mittel werden 2010 auf 10 Gemeinden verteilt. Die empfangsberechtigten Gemeinden und der für die jeweilige Gemeinde festgesetzte Betrag sind der Anlage 6 des GFG 2010 zu entnehmen. Bei der Berechnung der auf die einzelne Ge-

meinde entfallenden Gaststreitkräftehilfe wird bei der jeweiligen Standortgemeinde auf den außerhalb der Kasernen wohnenden Personenkreis abgestellt.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter empfiehlt, die Gaststreitkräftehilfe abzuschaffen und die entsprechenden Mittel stattdessen der Schlüsselmasse zuzuführen (siehe Gutachten, S. 121-124 und Empfehlung Nr. 12, S. 198). Von einer Vergabe von Sonderbedarfszuweisungen im kommunalen Finanzausgleich solle in der Regel abgesehen werden, da der Versuch, mithilfe solcher spezifischer Instrumente eine höhere Einzelfallgerechtigkeit zu erreichen, im Widerspruch zu der von den tatsächlichen Ausgaben abstrahierenden Konzeption des Finanzausgleichs stehe. Zudem wiesen die derzeit verwendeten Gestaltungselemente Eigenschaften auf, die darauf schließen ließen, dass die Berücksichtigung dieser Gestaltungselemente im kommunalen Finanzausgleich ungeeignet sei. Die Gaststreitkräftehilfe diene vor allem der Finanzierung zusätzlicher Leistungen der Standortgemeinden, beispielsweise der Vorhaltung von Brandschutz für die Kasernen und Wohnungen der Angehörigen sowie der Gewährleistung der Rettungsdienste. Der Gutachter hebt hervor, dass die Gaststreitkräfte diese Leistungen weitestgehend selbst vorhielten und somit keine wesentlichen zusätzlichen Ausgaben bei den Standortgemeinden anfielen. Die Stationierung von Gaststreitkräften führe auch zu Vorteilen, da diese in den betroffenen Gemeinden Kaufkraftzuwächse auslösten. Die Gewährung einer Gaststreitkräftehilfe könne allenfalls ein probates Mittel sein, um aus einer übergeordneten Perspektive mögliche Akzeptanzprobleme bei der Bevölkerung zu überwinden.

Sollten die Sonderbedarfszuweisung dennoch beibehalten werden, so seien sie in jedem Fall als allgemeine Deckungsmittel bei den Umlagegrundlagen zu berücksichtigen, da sie als Ersatz für Schlüsselzuweisungen zu verstehen seien.

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Sonderbedarfszuweisungen“ hauptsächlich in der Sitzung am 30. Oktober 2009 beraten (siehe Anlagen 5.1.7 und ergänzend 5.1.12).

Der Vertreter des Innenministeriums skizzierte den Diskussionsprozess um die Bedarfszuweisungen aus dem Jahr 2003 sowie das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 8. April 2003 (VerfGH NRW 02/02, 05/02). In der mündlichen Verhandlung habe das Gericht die Auffassung vertreten, dass es zulässig sei, die nicht der Meldepflicht unterliegenden Angehörigen von Gaststreitkräften aus dem Bevölkerungsschlüssel herauszunehmen. Soweit überhaupt ein Mehrbedarf bestehe, könne dieser in anderer Art und Weise abgebildet werden. Auf Grund dieser von dem Gericht geäußerten Rechtsposition habe der Gesetzgeber von einem Auslaufen der Gaststreitkräftehilfe abgesehen. Der Vertreter des Innenministeriums legte allerdings dar, dass die Bedarfsermittlung statistische Probleme aufweise, da auf Grund der fehlenden Meldepflicht für Gaststreitkräfte auf nicht manipulationssichere Daten zurückgegriffen werden müsse.

Im Übrigen entsprachen die wesentlichen Argumente und Positionen der Kommissionsmitglieder in der Beratung denen, die schon bei der Kurortehilfe (siehe 3.6.1) wiedergegeben sind.

## **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (34) Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Sonderbedarfszuweisung Gaststreitkräftehilfe aus den im Gutachten genannten Gründen einzustellen und die dafür bisher eingesetzten Mittel der Teilschlüsselmasse für Gemeinden zuzuordnen.

Abweichende Positionen:

Der Städte- und Gemeindebunds NRW spricht sich für eine Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisung Gaststreitkräfte aus.

Der Landkreistag NRW schließt sich der mehrheitlich gefassten Empfehlung (34) unter der Voraussetzung an, dass durch die Einführung des Flächenansatzes eine volle Kompensation im Verhältnis zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum erfolgt.

### **3.6.4 Landschaftliche Kulturpflege**

Die Hilfe im Bereich der landschaftlichen Kulturpflege ist eine vom GFG vorgesehene Sonderbedarfszuweisung an die Landschaftsverbände zur Milderung der Aufwendungen, die durch die landschaftliche Kulturpflege entstehen.

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Das GFG 2010 sieht für die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer Belastungssituationen insgesamt ein Volumen in Höhe von 29,144 Mio. € vor. Hiervon entfallen 7,06 Mio. € auf die Hilfe im Bereich der landschaftlichen Kulturpflege. Die Hilfe dient der Milderung der Kosten, die durch die landschaftlichen Kulturpflege nach § 5 Abs. 1 Buchstabe b der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994, zuletzt geändert durch Art. 2 Lippisches Landesbrand-Änderungsgesetz vom 24. März 2009, entstehen. Die bereitgestellten Mittel werden jeweils zur Hälfte dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe und dem Landschaftsverband Rheinland zugeteilt.

#### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter empfiehlt, die Hilfe zur landschaftlichen Kulturpflege abzuschaffen und die entsprechenden Mittel stattdessen der Schlüsselmasse für die Landschaftsverbände zuzuführen (siehe Gutachten, S. 121-124 und Empfehlung Nr. 12, S. 198).

Von einer Vergabe von Sonderbedarfszuweisungen im kommunalen Finanzausgleich sollte in der Regel abgesehen werden, da der Versuch, mithilfe solcher spezifischer Instrumente eine höhere Einzelfallgerechtigkeit zu erreichen, im Widerspruch zu der von den tatsächlichen Ausgaben abstrahierenden Konzeption des Finanzausgleichs stehe. Zudem wiesen die derzeit verwendeten Gestaltungselemente Eigenschaften auf, die darauf schließen ließen, dass die Berücksichtigung dieser Gestaltungselemente im kommunalen Finanzausgleich ungeeignet sei. Die Überführung der Hilfe im Bereich der landschaftlichen Kulturpflege in die Schlüsselmasse für Landschaftsverbände und die Verteilung der Mittel über die Schlüsselzuweisungen für die Landschaftsverbände erhöhe die Transparenz. Zudem würden die Zuweisungen ohnehin bereits als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung gestellt. Die vorgeschlagene Überführung der Mittel in die Schlüsselmasse für Landschaftsverbände verursache lediglich Umver-

teilungseffekte zwischen den Landschaftsverbänden in Höhe von 0,07 % der Gesamtzuweisungen bestehend aus der Schlüsselmasse und den Sonderbedarfzuweisungen.

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Sonderbedarfzuweisungen“ hauptsächlich in der Sitzung am 30. Oktober 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.7).

Der Vertreter der Landschaftsverbände setzte sich für die Beibehaltung der Hilfe im Bereich der landschaftlichen Kulturpflege ein. Diese Sonderbedarfzuweisung sei für die Landschaftsverbände bedeutend und unterstütze sie bei der Wahrnehmung von Aufgaben im kulturellen Bereich. Der kulturelle Stellenwert der Aufgaben der Landschaftsverbände müsse auch künftig im GFG hervorgehoben werden. Bereits im Jahr 2003 sei die Hilfe zur landschaftlichen Kulturpflege um die Hälfte gekürzt worden. Mit dem derzeit bestehenden Priorisierungsverfahren habe sich ein Mechanismus zur Weiterleitung der Mittel etabliert. Namentlich der Landschaftsverband Rheinland verfüge über ein besonderes Verfahren, der die 1:1 Weiterleitung der Mittel an die Aufgabenträger gewährleiste. Durch die Überführung der Mittel in die Schlüsselzuweisung für die Landschaftsverbände entstehe nach eigenen Berechnungen zudem ein Umverteilungseffekt in Höhe von rund 240.000 € oder 8 % zu Lasten des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe.

Im Übrigen entsprachen die wesentlichen Argumente und Positionen der Kommissionsmitglieder in der Beratung denen, die schon bei der Kurortehilfe (siehe 3.6.1) wiedergegeben sind.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (35) Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Sonderbedarfzuweisungen für landschaftliche Kulturpflege aus den im Gutachten genannten Gründen einzustellen und die dafür bisher eingesetzten Mittel der Teilschlüsselmasse für die Landschaftsverbände zuzuordnen.

Abweichende Position:

Die Landschaftsverbände sprechen sich für eine Beibehaltung der Sonderbedarfzuweisungen für landschaftliche Kulturpflege aus.

### **3.6.5 Bedarfzuweisungen**

Bei den in § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG 2010 vorgesehenen Zuweisungen handelt es sich um Zuweisungen zur Abmilderung von Härten, die sich aus der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben, oder zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen, die im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems keine oder nur unzureichende Berücksichtigung finden. Sie können auf Antrag gewährt werden.

### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Das GFG 2010 sieht für die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer Belastungssituationen insgesamt ein Volumen in Höhe von 29,144 Mio. € vor. Hiervon entfallen 5,067 Mio. € auf die Bedarfzuweisungen. Die Mittel können gemäß § 19 Abs. 3 GFG 2010 auch für Zuweisungen an Kommunen eingesetzt werden, mit denen Maßnahmen der Weiter-

entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung oder der Einführung und Verbreitung neuer Techniken bei der Durchführung kommunaler Aufgaben unterstützt werden.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter empfiehlt, die Bedarfszuweisungen beizubehalten (siehe Gutachten, S. 121-124 und Empfehlung Nr. 12, S. 198). Aus finanzwissenschaftlicher Sicht handele es sich bei diesen Zuweisungen um Mittel für die Steuerung in Sonderfällen. Soweit das Land die Mittelvergabe mit Auflagen versehe, die sicherstellten, dass sich keine strategische Angriffsfläche biete, seien diese Mittel als sinnvoll einzustufen.

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Bedarfszuweisungen“ hauptsächlich in der Sitzung am 30. Oktober 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.7).

Der Vertreter des Innenministeriums legte dar, dass die in § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG 2010 bereitgestellten Mittel der Unterstützung von Gemeinden und Gemeindeverbänden bei plötzlich und unerwartet auftretenden Belastungen, im Wesentlichen in Gestalt von Großschadenereignissen, dienen. Gemäß § 19 Abs. 3 GFG 2010 könnten mit den Mitteln auch Maßnahmen zu Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung gefördert werden. Ziel sei es, aus solchen Maßnahmen Erfahrungen zu gewinnen, die nicht nur der jeweils geförderten Kommune, sondern überregional auch anderen Kommunen zugute kommen könnten. Insbesondere die Beispiele aus dem IT-Bereich zeigten, dass es sich hierbei um eine Entwicklungsarbeit handele, mit der neue Impulse gesetzt und positive Veränderungen in Gang gebracht würden. Aus Sicht des Innenministeriums seien diese Bedarfszuweisungen sinnvoll und sollten daher aufrechterhalten werden.

Der Vertreter des Landkreistags NRW unterstrich die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Bedarfszuweisungen bei plötzlich auftretenden Schadensfällen. Die Mittel zur Förderung der kommunalen Weiterentwicklung gemäß § 19 Abs. 3 GFG 2010 zielten hingegen im Ergebnis auf Entlastungseffekte ab. Soweit der Tatbestand des § 19 Abs. 3 GFG 2010 abgeschafft werde, könnten diese Mittel für die Bedarfe des § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG 2010 eingesetzt werden. In der Zukunft sei auf Grund des Klimawandels und der immer häufiger auftretenden Naturereignisse mit einem größeren finanziellen Bedarf in diesem Bereich zu rechnen. Bei Pilotprojekten im Sinne des § 19 Abs. 3 GFG 2010 solle zudem das Eigeninteresse der Kommunen an der Durchführung im Vordergrund stehen. Des Weiteren seien bei der Gewährung von Zuweisungen gemäß § 19 Abs. 3 GFG 2010 stärker objektivierbare Maßstäbe zu fordern. Der Vertreter des Landkreistags NRW empfahl, Zuweisungen nach § 19 Abs. 3 GFG 2010 künftig mit den kommunalen Spitzenverbänden abzustimmen.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW befürwortete die Beibehaltung der Bedarfszuweisungen, sowohl für die Fälle der Nothilfe wie beispielsweise bei Naturkatastrophen als auch zur Förderung von Modellprojekten.

Die Vertreterin des Städtetags NRW teilte mit, dass sie die Bedarfszuweisungen grundsätzlich für richtig halte. Dies ändere jedoch nichts daran, dass die Einzelprojekte zum Teil durchaus kritisch bewertet würden. Insgesamt sei es wünschenswert, wenn die Mittel für diese Bedarfszuweisungen nicht dem kommunalen Finanzausgleich entnommen würden, sondern aus dem allgemeinen Landeshaushalt zur Verfügung gestellt würden.

Herr Schemmer MdL erklärte, dass die Kommunen bei „echten Sonderbedarfen“, etwa bei Naturkatastrophen, untereinander Solidarität üben sollten. Weitere Betätigungsfelder, die beispielsweise der Effizienzsteigerung dienen, müssten nicht gemeinschaftlich von den übrigen Kommunen unterstützt werden.

## **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (36) Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Bedarfszuweisungen aus den im Gutachten genannten Gründen beizubehalten. Dies gilt sowohl für Zuweisungen, die der Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen, als auch für Zuweisungen zur Abmilderung von Härten, die sich aus der Durchführung des Finanzausgleiches ergeben (§ 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG 2010) sowie auch für Zuweisungen, mit denen Maßnahmen der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung oder der Einführung und Verbreitung neuer Techniken bei der Durchführung kommunaler Aufgaben unterstützt werden (§ 19 Abs. 3 GFG 2010).

### **3.7 Ergebnisse der Berechnung von Gesamtmodellen**

Die Kommission hat sich in ihrer Sitzung am 15. Januar 2010 für eine Durchführung von Modellrechnungen ausgesprochen. Zu diesem Zweck wurde beschlossen, dass eine Arbeitsgruppe „Quantifizierung“ mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und mit der Geschäftsstelle gebildet wird, die Beschlussvorschläge über zu berechnende Fragestellungen und die Darstellung der Ergebnisse erarbeitet.

Auf der Grundlage des Vorschlags der Arbeitsgruppe Quantifizierung (siehe Anlage 5.2.6) hat die Kommission in der Sitzung am 12. März 2010 beschlossen, Modellberechnungen durchführen zu lassen.

Sie hat die entsprechende Vorlage der Geschäftsstelle mit den Berechnungen von IT.NRW in der Sitzung am 16. April 2010 zur Kenntnis genommen (siehe Anlage 5.2.7).

Alle Modelle vergleichen die Wirkungen von Änderungen mit der Höhe der Zuweisungen im GFG 2009. Soweit die Modelle die Darstellung der Auswirkungen von Änderungen eines einzelnen Indikators oder Berechnungsfaktors betreffen, sind die Ergebnisse dort dargestellt (siehe 3.3.1 bis 3.3.7 und 3.4.2).

Darüber hinaus wurden sechs Gesamtmodelle berechnet, die sich folgendermaßen unterscheiden:

- Modell 8.1: Schlüsselmasse gemäß GFG 2009 mit aktualisiertem Soziallastenansatz (Gewichtung 4,2)
- Modell 8.2: Schlüsselmasse gemäß GFG 2009 mit aktualisiertem Soziallastenansatz (Gewichtung 12,4)
- Modell 9.1: Schlüsselmasse nach Zuschussbedarf mit aktualisiertem Soziallastenansatz (Gewichtung 4,2)
- Modell 9.2: Schlüsselmasse nach Zuschussbedarf mit aktualisiertem Soziallastenansatz (Gewichtung 12,4)
- Modell 10.1: Überführung der Sonderbedarfszuweisungen in die Schlüsselmassen mit aktualisiertem Soziallastenansatz (Gewichtung 4,2)
- Modell 10.2: Überführung der Sonderbedarfszuweisungen in die Schlüsselmassen mit aktualisiertem Soziallastenansatz (Gewichtung 12,4)

Im Übrigen wurden in diesen Gesamtmodellen die Empfehlungen des Gutachters berücksichtigt zum

- Hauptansatz (Hauptansatzstaffel gemäß Gutachternvorschlag)
- Schüleransatz (Gewichtung der Schüler mit 1,2 bzw. 2,8 und Kreisfaktor)
- Zentralitätsansatz (Gewichtungsfaktor 0,3)

- Flächenansatz (Gewichtungsfaktor 0,15)
- Demografiefaktor (Einwohnermittelwert aus drei Jahren)
- fiktive Hebesätze (Grundsteuer A: 208 %, Grundsteuer B: 412 %, Gewerbesteuer 380 %)
- Ausgleichssatz (90 % für Gemeinden, 100 % für Gemeindeverbände).

Auf Grund der Wechselwirkungen der verschiedenen Parameter kommt es im Modell 8.1 zu einer Mittelumverteilung in Höhe von rund 25,9 Mio. € von den kreisfreien Städten zu den kreisangehörigen Gemeinden. Im Modell 8.2 hingegen schlägt der höhere Soziallastenansatz zu Gunsten der kreisfreien Städte durch. Diese gewinnen im dem Modell 8.2 insgesamt rund 179,3 Mio. €. Hinsichtlich der Veränderung einzelner Kommunen kommt es in allen Größenklassen zu Gewinnen und Verlusten. Während im Modell 8.1 die Anzahl der abundanten kreisangehörigen Gemeinden geringfügig abnimmt (5 Gemeinden), steigt diese im Modell 8.2 erheblich an (14 Gemeinden).

Zur Berechnung der Modelle 9.1 und 9.2 wurden die Teilschlüsselmassen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände anhand der jeweiligen Zuschussbedarfe neu berechnet. Im Modell 9.1 kommt es zu einer Umverteilung von rund 23,2 Mio. € vom kreisfreien in den kreisangehörigen Raum. Allerdings verliert die Größenklasse der kreisfreien Städte über 300.000 Einwohnern erheblich während die Größenklasse bis 300.000 Einwohner überwiegend gewinnt. Unter den kreisangehörigen Gemeinden gibt es in allen Größenklassen Verluste und - tendenziell etwas größere - Gewinne. Die Zahl der abundanten kreisfreien Städte bleibt unverändert, während die der kreisangehörigen Gemeinden um 4 zurückgeht. Im Modell 9.2 wirkt sich wiederum die höhere Gewichtung im Soziallastenansatz in Höhe von insgesamt rund 170 Mio. € zugunsten der kreisfreien Städte aus. Allerdings zeigt sich wiederum ein differenziertes Bild in allen Größenklassen.

Die Modelle 10.1 und 10.2 basieren auf den Schlüsselmassen gemäß GFG 2009, wie bereits im Modell 5.2 wurden jedoch die Sonderbedarfszuweisungen in die Schlüsselmassen überführt (siehe 3.6.1 bis 3.6.4). Hinsichtlich der finanziellen Ergebnisse der Modellvarianten ergeben sich ähnliche Wirkungen wie sie bereits für die Modelle 8.1 und 8.2 beschrieben wurden.

### **3.8 Zweckgebundene Zuweisungen**

#### **3.8.1 Investitionspauschalen**

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten pauschale Zuweisungen für kommunale Investitionsmaßnahmen (Investitionspauschalen). Diese pauschalierten zweckgebundenen Zuweisungen werden finanzkraftunabhängig verteilt. Über ihre investive Verwendung können die Kommunen frei entscheiden.

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Das GFG 2010 sieht folgende Investitionspauschalen mit einem Volumen von insgesamt 473,598 Mio. € vor:

- Die allgemeine Investitionspauschale für Gemeinden; Verteilkriterien: zu 7/10teln nach der maßgeblichen Einwohnerzahl und zu 3/10teln nach der maßgeblichen Gebietsfläche.

- Die Investitionspauschale für kreisfreie Städte und Kreise, die in erster Linie für Maßnahmen zur Verbesserung der Altenhilfe und -pflege einzusetzen ist (Sozialhilfeträger-Investitionspauschale); Verteilkriterium: die nach der amtlichen Einwohnerstatistik des vorvorangegangenen Jahres gemeldeten Personen über 65 Jahren.
- Die Investitionspauschale für die Landschaftsverbände, die in erster Linie für investive Maßnahmen im Zusammenhang mit der Eingliederungshilfe einzusetzen ist (Eingliederungshilfe-Investitionspauschale); Verteilkriterium: Einwohner nach der amtlichen Einwohnerstatistik des vorvorangegangenen Jahres.

Die Empfänger der Investitionspauschalen sind verpflichtet, die erhaltenen Mittel investiv zu verwenden. Das Gesetz nennt bei der Investitionspauschale für kreisfreie Städte und Kreise sowie bei der Investitionspauschale für die Landschaftsverbände darüber hinaus bestimmte investive Zwecke, für die die Zuweisungen „in erster Linie“ einzusetzen sind.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Die pauschalierten zweckgebundenen Zuweisungen sollen langfristig in die allgemeine Schlüsselmasse überführt werden (siehe Gutachten, S. 175-188 und Empfehlung Nr. 22-26, S. 200).

In einem Zwischenschritt sollen die bisherigen Investitionspauschalen und Sonderpauschalen (Schulpauschale/Bildungspauschale und Sportpauschale) zu einer „Allgemeinen Investitionspauschale“ (AIP) verschmolzen werden, bei der außer der investiven Verwendung keine weitere Zweckbindung festgelegt werden soll. Ähnlich wie im Schlüsselzuweisungssystem sollen die drei Körperschaftsebenen als Empfängergruppen der AIP unterschieden werden. Im Ergebnis würde jede Gemeinde und jeder Gemeindeverband jeweils nur eine Investitionspauschale erhalten.

Das Gutachten legt dar, dass jegliche Zweckbindung der Zuwendungen zu einer Einschränkung des Spielraums des Empfängers führe. Die Zweckbindung an eine investive Verwendung der Mittel könne angezeigt sein, um Defizite im Bereich der kommunalen Infrastruktur zu vermeiden und zu beheben. Aber auch diese Zweckbindung schränke die kommunale Entscheidungsautonomie ein und bedürfe einer Rechtfertigung. Ziel des Finanzausgleiches müsse es sein, ohne diese Eingriffe auszukommen. Die ausschließliche Vergabe der Zuweisungsmittel im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems stärke das eigenverantwortliche kommunale Handeln. Zudem fördere dieses Vorgehen die Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Konsolidierungsbemühungen.

Die Aufgabe finanzkraftunabhängiger Zuweisungen zugunsten der ausschließlichen Vergabe der Mittel im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems könne auch unter dem Aspekt der Dotierung des Steuerverbundes gerechtfertigt bzw. geboten sein. Soweit die Dotierung des Steuerverbundes zurückgehe, müssten die verfügbaren Mittel vorrangig für die Schlüsselzuweisungen zur Stärkung der mangelnden Einnahmekraft zur Verfügung gestellt werden.

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Investitionspauschalen“ hauptsächlich am 12. März 2010 beraten (siehe Anlage 5.1.10).

Es zeigte sich frühzeitig, dass bei den Mitgliedern Einigkeit darüber bestand, dass der Vorschlag des Gutachters, die pauschalierten zweckgebundenen Zuweisungen langfristig in die allgemeine Schlüsselmasse zu überführen, nicht unterstützt wird. Eine

Überführung aller pauschalierten zweckgebundenen Zuweisungen in die allgemeine Schlüsselmasse gehe zu Lasten jeglicher investiver Maßnahmen. Insbesondere bei den Kommunen, die unter haushaltsrechtlichen Einschränkungen litten, sei ein Wegfall der investiven Zweckbindung problematisch. Es bestehe die Gefahr, dass das Fehlen der investiven Zweckbindung der Mittel die Investitionsmöglichkeiten dieser Kommunen weiter einschränkt. Die investive Zweckbindung hingegen gewährleiste den Einsatz der Mittel für investive Zwecke. Gerade im Bereich der Infrastruktur seien Investitionen notwendig.

Der Vorschlags des Gutachters, die bisherigen Investitionspauschalen und die als Sonderpauschalen bezeichneten Schulpauschale/Bildungspauschale und Sportpauschale zu einer AIP zusammenzufassen, bei der außer der investiven Verwendung der Mittel keine weitergehende Zweckbindung festgelegt werden sollte, wurde unterschiedlich beurteilt.

Die überwiegende Anzahl der Mitglieder sprach sich für die vorgeschlagene Zusammenlegung der Investitionspauschalen und der Sonderpauschalen aus. Die vorgeschlagene Zusammenführung von Investitionspauschalen und Sonderpauschalen sei für die Kommunen vorteilhaft. Gerade im Bereich der Schulpauschale/Bildungspauschale habe sich in der Vergangenheit gezeigt, dass einige Gemeinden, die bereits im Rahmen des Konjunkturpaketes II in diesen Bereich investiert hätten, Schwierigkeiten gehabt hätten, die verfügbaren Mittel sinnvoll und zweckmäßig einzusetzen. Im Falle der Überführung der drei Investitionspauschalen und der Sonderpauschalen in eine AIP verfügten die Kommunen über Investitionsmittel, bei denen die Kommunen selbst entscheiden und bestimmen könnten, in welchen Investitionsbereichen diese Mittel einzusetzen seien. Dies führe zu erheblich größeren Handlungsspielräumen der Kommunen und stärke die kommunale Selbstverwaltung. Da derzeit im Bereich der Mischnutzungen von Einrichtungen häufig auch ein nicht unerheblicher Aufwand notwendig sei, um die verschiedenen Investitionsmittel den Investitionsbereichen zuzuordnen, führe eine Zusammenlegung der investiven Mittel zu einer AIP auch zu einer nicht unerheblichen Verwaltungsvereinfachung.

Die Vertreterin des Städtetags NRW hielt abweichend von der Mehrheit der Mitglieder an dem derzeit bestehenden System fest und sprach sich für eine Beibehaltung der Investitionspauschalen und der beiden Sonderpauschalen aus. Die bei der Schulpauschale/Bildungspauschale und der Sportpauschale gewährten Mindestbeträge seien allerdings nicht zeitgemäß und sollten abgeschafft werden. Zudem sei eine prozentuale Begrenzung der investiv zweckgebundenen Mittel sinnvoll. Eine Aufstockung der zweckgebundenen Mittel zu Lasten der frei verfügbaren Mittel sei nicht zweckmäßig. Die Vertreterin des Städtetags NRW empfahl eine Veränderung des Verhältnisses von allgemeinen Zuweisungen zu zweckgebundenen Zuweisungen zu Gunsten der allgemeinen Zuweisungen. Das derzeit bestehende Verhältnis von allgemeinen Zuweisungen zu zweckgebundenen Zuweisungen von 85 % zu 15 % könne nach ihrer Einschätzung auf das Verhältnis 90 % zu 10 % verändert werden.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (37) Die Mitglieder der Kommission lehnen den Vorschlag des Gutachters, die pauschalierten zweckgebundenen Zuweisungen langfristig in die allgemeine Schlüsselmasse zu überführen, einvernehmlich ab.

### **3.8.2 Schulpauschale/Bildungspauschale**

Bei der Schulpauschale/Bildungspauschale handelt es sich um eine pauschalierte zweckgebundene Zuweisung, die finanzkraftunabhängig bereitgestellt wird. Im Unterschied zu den oben genannten Investitionspauschalen (siehe 3.8.1) kann diese Sonderpauschale innerhalb eines gesetzlich vorgegebenen Zweckrahmens auch konsumtiv verwendet werden. Die Schulpauschale/Bildungspauschale ersetzt die frühere projektbezogene Förderung. Die Schulpauschale wurde mit dem GFG 2002 eingeführt und dient zur Unterstützung der Erfüllung kommunaler Aufgaben im Schulbereich. Mit dem GFG 2008 wurde die Schulpauschale zu einer Schulpauschale/Bildungspauschale erweitert. Seitdem umfasst die Schulpauschale/Bildungspauschale auch den Bereich der frühkindlichen Bildung.

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Die Schulpauschale/Bildungspauschale erhalten alle Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände als Schulträger für Bau, Modernisierung und Sanierung, Erwerb, Miete und Leasing von Schulgebäuden sowie die Einrichtung und Ausstattung von Schulgebäuden. Es besteht darüber hinaus die Möglichkeit, die Mittel bei der Durchführung von investiven Maßnahmen in kommunalen Kindertageseinrichtungen einzusetzen.

Das GFG 2010 weist den Gemeinden und Gemeindeverbänden für die Schulpauschale/Bildungspauschale insgesamt einen Betrag in Höhe von 600 Mio. € zu. Von diesen 600 Mio. € sind im Landeshaushalt 530 Mio. € investiv und 70 Mio. € konsumtiv ausgewiesen. Basis für die Verteilung der Mittel bildet die Schülerzahl der jeweils für das aktuelle GFG anzuwendenden Schulstatistik für die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen.

Das GFG 2010 sieht für jede Gemeinde, die Schulträger ist, einen Mindestbetrag von 0,2 Mio. €, für jeden Kreis, der Schulträger ist, einen Mindestbetrag von 0,34 Mio. € und jeden Landschaftsverband als Schulträger einen Mindestbetrag von 1,7 Mio. € vor.

#### **Empfehlungen des Gutachters**

Kurzfristig soll die teilweise konsumtive Verwendungsmöglichkeit der Sonderpauschalen aufgegeben und der konsumtive Teil der Mittel in die Schlüsselmasse überführt werden. Der Gutachter ist der Auffassung, dass die konsumtive Verwendungsmöglichkeit haushaltsrechtlich mit Unklarheiten verbunden sei, da die Mittel im Landeshaushalt zu einem definierten Teil konsumtiv ausgewiesen seien, während die Kommunen den Umfang der konsumtiven Nutzung frei bestimmen könnten. Zudem gebe es Überschneidungen mit dem Schlüsselzuweisungssystem. Stiegen beispielsweise die Schülerzahlen in einer Gemeinde, so erhalte diese zukünftig mehr allgemeine Deckungsmittel aus dem Schlüsselzuweisungssystem und gleichzeitig zusätzliche Mittel aus der Schulpauschale/Bildungspauschale, die sie ebenfalls konsumtiv verwenden könne.

Langfristig sollten die pauschalierten zweckgebundenen Zuweisungen in die allgemeine Schlüsselmasse überführt werden. Dies stärke die kommunale Autonomie und sei unter Effizienzgesichtspunkten wünschenswert. Die vollständige Aufgabe von finanzkraftunabhängigen Zuweisungen zugunsten der ausschließlichen Vergabe der Zuweisungsmittel im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems könne auch unter dem Aspekt der Dotierung des Steuerverbundes gerechtfertigt bzw. geboten sein. Soweit die Dotierung des Steuerverbundes zurückgehe, müssten die verfügbaren Mittel vorrangig für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellt werden. Dieses Vorgehen diene der Stärkung der Finanzkraft und gehe den lenkungs politischen Aspekten finanzkraftunabhängiger Zuweisungen vor. Die große Anzahl von Gemeinden in Nord-

rhein-Westfalen, die ihren Haushalt nicht ausgleichen könnten, spreche für die Reduzierung des Anteils der finanzkraftunabhängig und pauschal bereitgestellten Zuweisungen.

Der Gutachter empfiehlt, die als Sonderpauschalen bezeichneten Schulpauschale/Bildungspauschale und Sportpauschale und die Investitionspauschalen in einem Zwischenschritt zu einer AIP zu verschmelzen, bei der außer der investiven Verwendung keine weitergehende Zweckbindung festgelegt werden soll. Dies fördere die Nachhaltigkeit der Konsolidierungsbemühungen und beschränke die lenkende Wirkung auf ein Minimum. Die drei Körperschaftsebenen sollten ähnlich wie im Schlüsselzuweisungssystem als Empfängergruppen der AIP unterschieden werden (siehe 3.8.1 Investitionspauschalen und 3.8.3 Sportpauschale).

Des Weiteren schlägt der Gutachter vor, die im GFG verankerten Mindestbeträge sowohl bei der Schulpauschale/Bildungspauschale als auch bei der Sportpauschale abzuschaffen. Die Schulpauschale/Bildungspauschale soll in der Übergangszeit ohne einen Mindestbetrag ausschließlich nach der Schülerzahl auf die Schulträger verteilt werden. Die Garantie einer Mindestpauschale könne bei Schulträgerkommunen mit sehr geringen Schülerzahlen zu einer Überfinanzierung führen. Im Gegensatz hierzu werde Empfängerkommunen mit hohen Schülerzahlen zugunsten der Mindestpauschale Mittel entzogen (siehe Gutachten, S. 175-188 und Empfehlung Nr. 22-26, S. 200).

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Schulpauschale/Bildungspauschale“ hauptsächlich in der Sitzung am 12. März 2010 beraten (siehe Anlage 5.1.10) in enger Verbindung mit der Beratung über die Investitionspauschalen geführt. Auf die dortigen Ausführungen zur Beratung wird daher verwiesen (siehe 3.8.1). Der Vertreter der Landschaftsverbände hielt den Anteil der Landschaftsverbände an der Schulpauschale/Bildungspauschale in Anbetracht der enorm hohen Kosten, die bei der Errichtung und Erhaltung der notwendigen besonderen Einrichtungen der Förderschulen verursacht würden, für absolut unzureichend.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (38) Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass die bisherigen Investitionspauschalen und Sonderpauschalen (Schulpauschale/Bildungspauschale und Sportpauschale) zu einer AIP verschmolzen werden sollten, bei der außer der investiven Verwendung keine weitergehende Zweckbindung festgelegt werden soll.

Abweichende Position:

Hiervon abweichend befürwortet der Städtetag NRW die Beibehaltung der Investitionspauschalen und der beiden Sonderpauschalen. Er empfiehlt allerdings eine prozentuale Begrenzung der investiv zweckgebundenen Zuweisungen sowie eine Abschaffung der Mindestbeträge.

### **3.8.3 Sportpauschale**

Bei der Sportpauschale handelt es sich um eine pauschalierte zweckgebundene Zuweisung an Gemeinden, die finanzkraftunabhängig zur Unterstützung der Erfüllung kommunaler Aufgaben im Sportbereich zur Verfügung gestellt wird. Im Unterschied zu

den Investitionspauschalen kann diese Sonderpauschale innerhalb eines gesetzlich vorgegebenen Zweckrahmens auch konsumtiv verwendet werden.

### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Die Einführung der Sportpauschale erfolgte mit dem Steuerverbund 2004/2005 anstelle der früheren projektgebundenen Sportstättenförderung. Die Sportpauschale wird allen Gemeinden für den Neu-, Um- und Erweiterungsbau, die Sanierung, Modernisierung, den Erwerb, Miete und Leasing von Sportstätten zur Verfügung gestellt.

Das GFG 2010 weist den Gemeinden für die Sportpauschale insgesamt einen Betrag in Höhe von 50 Mio. € zu. Basis für die Verteilung der Mittel bildet die Einwohnerzahl nach der amtlichen Einwohnerstatistik des vorvorangegangenen Jahres. Jeder Gemeinde wird ein Mindestbetrag von 40.000 € gewährt.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter behandelt die Sportpauschale in einem engen Zusammenhang mit der Schulpauschale/Bildungspauschale sowie mit den Investitionspauschalen. Dementsprechend beziehen sich auch seine Empfehlungen auf alle drei Zuweisungsbereiche (siehe Gutachten, S. 175-188 und Empfehlung Nr. 22-26, S. 200).

Speziell zur Sportpauschale empfiehlt der Gutachter, die im GFG verankerten Mindestbeträge sowohl bei der Schulpauschale/Bildungspauschale als auch bei der Sportpauschale abzuschaffen. Eine Mindestpauschale im Bereich Sport sei nicht zielführend. Die Sportpauschale soll in der Übergangszeit ohne einen Mindestbetrag ausschließlich nach der Einwohnerzahl verteilt werden. Hinsichtlich der Sportpauschale sei kein Kriterium auszumachen, das aus finanzwissenschaftlicher Sicht einen klaren Zusammenhang zu dem Investitionsverhalten der Gemeinden in diesem Bereich aufweise. Selbst wenn das Verteilungskriterium „Einwohnerzahl“ für den Sportbereich verhältnismäßig unspezifisch erscheine, seien spezifischere Indikatoren, für die ein belastbarer Zusammenhang zu dem Investitionsbedarf im Bereich der Sporteinrichtungen bestehe, nicht erkennbar. Die Einwohnerzahl sei daher weiterhin als Verteilungskriterium beizubehalten.

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Sportpauschale“ hauptsächlich in der Sitzung am 12. März 2010 beraten (siehe Anlage 5.1.10) in enger Verbindung mit der Beratung über die Investitionspauschalen und die Schulpauschale/Bildungspauschale geführt. Auf die dortigen Ausführungen zur Beratung und zum Ergebnis der Beratung wird daher verwiesen (siehe 3.8.1 und 3.8.2).

## **3.9 Sonstige Grundsatzfragen**

### **3.9.1 Folgen der Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements“ (NKF) für den Finanzausgleich**

In einer Übergangsphase ab dem 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2008 haben alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen ihr Rechnungswesen vom bisherigen kameralen auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen umgestellt. Seit dem 1. Januar 2009 buchen alle Kommunen nach dem NKF, daher werden auch die finanzstatistischen Daten ab dem Haushaltsjahr 2009 auf doppischer Grundlage erfasst. Daher beruhen bisherige Untersuchungen zum Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen ausschließlich auf kameralen finanzstatistischer Daten.

Insofern ergeben sich für künftige Untersuchungen zum Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen grundlegend veränderte Bedingungen. Kamerale finanzstatistische Daten werden mit zunehmendem Zeitablauf nicht mehr zur Verfügung stehen. Hinsichtlich der Validität der Daten wird es in einer Übergangszeit ab 2009 Einschränkungen geben. Unabhängig davon werden für die Ermittlung von Zuschussbedarfen und die Durchführung von Regressionsanalysen neue finanzwissenschaftliche Konzepte entwickelt werden müssen.

### **Erfahrungen in anderen Ländern**

Bisher liegen hinsichtlich der Einführung des NKF keine Erfahrungen anderer Länder vor. Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz stellten zum 1. Januar 2009 als erste Länder die kommunale Haushaltswirtschaft vollständig auf die Doppik um. Auf Bundesebene ist noch nicht entschieden, ob Aufwendungen und Erträge sowie Aktiva und Passiva künftig im Rahmen der Finanzstatistik erhoben werden.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter erläutert, dass sich die Einführung des NKF noch nicht auf das vom ifo-Institut vorgelegte Gutachten auswirke. Die dem Gutachten zu Grunde liegenden Berechnungen seien im Wesentlichen auf der Grundlage kameraler finanzstatistischer Daten des Jahres 2005 und der Vorjahre durchgeführt worden. Diese Daten lägen für alle Gemeinden und Gemeindeverbände vor. Der Gutachter schlägt allerdings vor, die nächste wesentliche Überprüfung auf der Grundlage der NKF-Finanzstatistik vorzunehmen. Der Gutachter geht davon aus, dass bei der Ermittlung des normierten Bedarfs wesentliche Änderungen erforderlich sein werden. Die Notwendigkeit von Änderungen resultiere unter anderem aus der Aufgabe der bisherigen Unterscheidung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt und der damit verbundenen Unterscheidung von konsumtiven und investiven Einnahmen und Ausgaben. Die Umstellung bei der Ermittlung der Finanzkraft hält der Gutachter für weniger problematisch. Kennzahlen wie Eigenkapitalquote oder Zinslastquote seien als Indikatoren für den Finanzausgleich jedoch kaum geeignet. In einer Übergangsphase werde es notwendig sein, die Validität der finanzstatistischen Daten zu prüfen. Der Gesamtabschluss biete ab 2011 jedoch die Chance, den gesamten Konzern „Stadt“ in den Blick zu nehmen (siehe Gutachten, S. 190-193 und Empfehlung Nr. 28, S. 201).

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Folgen der Einführung des NKF für den kommunalen Finanzausgleich“ hauptsächlich in der Sitzung am 20. März 2009 beraten (Anlage 5.1.3).

Der Vertreter des Innenministeriums erklärte, dass die Einführung des NKF im bestehenden Finanzausgleichssystem zu keiner unmittelbaren Wirkung führe. In der Zukunft müsse allerdings eine grundlegende Überprüfung des Systems unter Berücksichtigung der neuen finanzstatistischen Daten stattfinden. Das Innenministerium schließe sich der Einschätzung des Gutachters an, dass Bilanzkennzahlen keine geeigneten Parameter zur Bedarfermittlung darstellten.

Auch die Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW sowie des Städtetags NRW teilten die Auffassung, dass Bilanzkennzahlen nicht für den Finanzausgleich herangezogen werden könnten. Die Vertreterin des Städtetags NRW wies überdies auf mögliche Anpassungsprobleme, insbesondere beim Soziallastenansatz, hin.

Der Vertreter des Landkreistags NRW forderte objektivierbare Maßstäbe für den Finanzausgleich. Durch jährliche Vergleiche des wirtschaftlichen Handelns könne etwa

ein solcher Maßstab vorliegen, mit dem „gut Wirtschaftende“ über den Finanzausgleich belohnt werden könnten.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (39) Die Kommission nimmt die Ausführungen des Gutachtens zu den Folgen der Einführung des NKF für den kommunalen Finanzausgleich zur Kenntnis.
- (40) Die Kommission hält einvernehmlich fest, dass sich durch die flächendeckende Einführung des NKF zum 1. Januar 2009 zurzeit keine Auswirkungen auf die anstehende Modernisierung des Finanzausgleichs ergeben und daher kein aktueller Handlungsbedarf festzustellen ist.
- (41) Die Kommission teilt die Empfehlung des Gutachters, dass für den Finanzausgleich zur Verteilung der Schlüsselmasse nicht auf NKF-Kennzahlen wie die Eigenkapitalquote oder die Zinslastquote zurückgegriffen werden sollte, weil diese Kennzahlen durch die Kommunen gestaltbar sind.

### **3.9.2 Berücksichtigung der Einheitslasten im Finanzausgleich**

Die Beteiligung der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen an den finanziellen Lasten auf Grund der Deutschen Einheit erfolgte bis zum Jahr 2005 über ein jährlich neu verabschiedetes Solidarbeitragsgesetz. Da nach dem Inkrafttreten des Solidarpakts II die für die Berechnung erforderlichen Daten nicht mehr zur Verfügung standen, wurde mit dem GFG 2006 der vertikale Belastungsausgleich pauschaliert und der horizontale Belastungsausgleich ausschließlich über das System der Schlüsselzuweisungen abgewickelt. Seither enthält der Verbundsatz zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse einen Anteil von 1,17 Prozentpunkten als pauschalen vertikalen Belastungsausgleich zur Beteiligung der kommunalen Ebene an den Einheitslasten (siehe § 2 Abs. 1 GFG 2010). Auf einen horizontalen Belastungsausgleich, der über das Schlüsselzuweisungssystem hinausgeht, wurde verzichtet.

Einige Kommunen, die sich durch diese Systemumstellung benachteiligt sahen, erhoben daraufhin vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen eine Kommunalverfassungsbeschwerde. Mit Urteil vom 11. Dezember 2007 (VerfGH NRW 10/06) wurde die Verfassungsbeschwerde mit der Maßgabe zurückgewiesen, „dass der Landesgesetzgeber die Überzahlung des kommunalen Beitrags zu den Lasten der Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2006 alsbald, spätestens im Haushaltsjahr 2008 unter Berücksichtigung der bundesrechtlich vorgegebenen Obergrenze einer kommunalen Finanzierungsbeteiligung an den Lasten der Deutschen Einheit in Höhe von rund 40 v. H. auszugleichen hat“ (ebenda S. 13).

Um dem Tenor der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes möglichst schnell Rechnung zu tragen, hat das Land Nordrhein-Westfalen noch im März 2008 Abschlüsse für die Jahre 2006, 2007 und 2008 in Höhe von insgesamt 650 Mio. € an die Kommunen ausgezahlt. Am 3. Dezember 2009 brachte die Landesregierung den Entwurf eines Einheitslastenabrechnungsgesetzes NRW in den Landtag ein. Der Landtag hat das Gesetz am 4. Februar 2010 beschlossen. Die Verkündung des Gesetzes erfolgte am 9. Februar 2010.

Das Gesetz regelt die Feinabstimmung und Abrechnung der Einheitslasten für die Jahre 2006 bis 2019. Auf seiner Grundlage hat das Land für die Jahre 2006 bis 2008 zusätzlich zu den bereits geleisteten Abschlüssen in Höhe von 650 Mio. € weitere 251

Mio. €, also insgesamt 901 Mio. € an die Kommunen am 23. Februar 2010 ausgezahlt. Auf Rückforderungsansprüche gegenüber den Kommunen hat das Land Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2006 bis 2008 gemäß § 10 Abs. 3 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW verzichtet.

Die Abrechnung für die Jahre ab 2009 geschieht künftig, wie vom Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vorgegeben, jeweils innerhalb von zwei Jahren nach Ablauf des Abrechnungsjahres (siehe § 1 Abs. 3 Satz 1 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW).

### **Empfehlungen des Gutachters**

Während die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 11. Dezember 2007 in den Zeitraum der Erstellung des Gutachtens fiel, erfolgte die Verabschiedung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes NRW weit danach.

In ihren Empfehlungen beurteilt der Gutachter die Heranziehung der Finanzausgleichsmasse als Ansatzpunkt, um in vertikaler Richtung die kommunale Beteiligung an den Einheitslasten vorzunehmen, positiv. Da die Transfers des Landes im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs unberücksichtigt blieben, sei es systemkonform, diese Lasten separat bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse zu berücksichtigen. Dabei ergebe sich zugleich das Erfordernis, auch die von den Gemeinden getragenen Lasten anzurechnen und im Rahmen einer Saldierung eine Über- oder Unterzahlung des kommunalen Anteils an den Einheitslasten des Landes durch eine entsprechende Erhöhung oder Minderung der Finanzausgleichsmasse auszugleichen. Außerdem sei das bestehende Finanzausgleichssystem aus finanzwissenschaftlicher Sicht auch für den horizontalen Belastungsausgleich der richtige Anknüpfungspunkt (siehe Gutachten, S. 171-174 und Empfehlung Nr. 20 und 21, S. 199f).

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Berücksichtigung der Einheitslasten im Finanzausgleichssystem“ hauptsächlich in der Sitzung am 16. April 2010 beraten (siehe Anlage 5.1.11).

Der Vorsitzende wies darauf hin, dass der Landtag mit der Verabschiedung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes NRW im Februar 2010 eine gesetzliche Grundlage für die Abrechnung der Einheitslasten geschaffen habe.

Die kommunalen Spitzenverbände machten deutlich, dass sie die Ermittlung der Höhe der Einheitslasten nach diesem Gesetz nicht teilen. Sie wiesen darauf hin, dass Gemeinden beabsichtigten, das Gesetz verfassungsgerichtlich überprüfen zu lassen.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW teilte im Hinblick auf den pauschalierten Belastungsausgleich im GFG mit, dass eine Präferenz des Verbandes dahingehend bestehe, die Frage der Einheitslasten vom GFG vollständig zu entkoppeln. Es sei ehrlicher und übersichtlicher, im GFG den originären Verbundsatz zu beziffern, der den Kommunen unabhängig von den Einheitslasten verbleibe. Im Rahmen einer grundlegenden Überarbeitung des GFG solle daher eine dementsprechende Entkopplung vorgenommen werden.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (42) Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass
- a. mit der Verabschiedung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes NRW durch den Landtag im Februar 2010 eine gesetzliche Grundlage für die Abrechnung der Einheitslasten in den Jahren 2006 bis 2019 vorliegt;

- b. Kommunen in Erwägung ziehen, gegen dieses Gesetz Verfassungsbeschwerde zu erheben, weil sie die nach dem Gesetz ermittelten Einheitslasten für zu hoch halten.
- (43) Unabhängig von der umstrittenen Frage der Höhe der Einheitslasten, die kein Gegenstand der Kommissionsberatungen war, spricht sich die Kommission dafür aus, Regelungen zur Ermittlung und Abrechnung der Einheitslasten möglichst nicht mit dem Finanzausgleichssystem und dem GFG zu verbinden.

### **3.9.3 Abundanzabschöpfung**

Bei der Abschöpfung überdurchschnittlicher Einnahmekraft, die auch als Abundanzumlage oder Finanzausgleichsumlage bezeichnet wird, handelt es sich um eine Umlage von abundanten Kommunen, die ganz oder teilweise in die Finanzausgleichsmasse einfließt und unter anderem Finanzkraftunterschiede der Gemeinden ausgleichen soll.

#### **Systematik in anderen Ländern**

Finanzausgleichsumlagen werden aktuell in sieben Ländern in unterschiedlicher Ausprägung erhoben. Im Vordergrund steht insbesondere eine Verbesserung der Ausgleichsintensität im Finanzausgleich. Diese wird durch eine horizontale Umverteilung erreicht. Die Aufbringung bzw. Aufstockung der Finanzausgleichsmasse ist zweitrangig.

In Baden-Württemberg ist die Finanzausgleichsumlage aus den früheren Schul- und Sachkostenumlagen und anstelle einer Krankenhausumlage entstanden. Sie wird in der heutigen Form seit 1973 von den Gemeinden und Kreisen erhoben und wird von diesen auch akzeptiert. Vom Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließen rund 89 % in die Finanzausgleichsmasse und 11 % in den Landeshaushalt. Das Aufteilungsverhältnis wurde in der Vergangenheit häufig verändert, um finanzielle Umschichtungen zwischen Land und Gemeinden zu bewerkstelligen. Entstanden ist der Landesanteil aus einem von den Gemeinden an das Land gezahlten Lehrerstellenbeitrag. In 2007 betrug die Finanzausgleichsumlage 2.335 Mio. €.

In Niedersachsen wird der die Bedarfsmesszahl einer Gemeinde übersteigende Betrag der Steuerkraftmesszahl zu 20 % umgelegt. Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließt in die Gemeindeschlüsselmasse. In 2007 betrug die Finanzausgleichsumlage 25 Mio. €.

In Rheinland-Pfalz wird als Umlagegrundlage nach § 23 LFAG RP der den Landesdurchschnitt übersteigende Teil der Steuerkraftmesszahl zu 10 % umgelegt. Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließt in die Finanzausgleichsmasse. In 2007 betrug die Finanzausgleichsumlage 38 Mio. €.

In Sachsen-Anhalt wird in dem Fall, dass die Steuerkraftmesszahl einer kreisangehörigen Gemeinde über 150 % ihrer Bedarfsmesszahl liegt, eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 30 % des darüber hinausgehenden Anteils erhoben. Eine Ausnahme hiervon ist dann vorgesehen, wenn die kreisangehörige Gemeinde übermäßig verschuldet ist. Eine Verschuldungssituation wird dann anerkannt, wenn die Verschuldung der Gemeinde 150 % der durchschnittlichen Verschuldung der entsprechenden Gemeindegrößenklasse übersteigt. Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließt in die Bedarfszuweisungen.

Übersteigt in Schleswig-Holstein die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ihre Ausgleichsmesszahl, wird eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 20 % des übersteigenden Betrages erhoben. Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließt zu

50 % in die Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben und zu 50 % in den jeweiligen Landkreis.

In Sachsen wurde die Abundanzumlage im Jahr 2009 eingeführt. Die Umlage wird von kreisangehörigen Gemeinden erhoben, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt. Die Höhe der Umlage beträgt im ersten Jahr der Erhebung 30 % des Differenzbetrags, im zweiten 40 % und ab dem dritten Jahr 50 %. Ihr Aufkommen fließt in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes dem jeweiligen Landkreis zu, in dem sich die umlagepflichtige Gemeinde befindet. Die verbleibenden Mittel fließen der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden zu.

### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Das GFG sieht keine Abundanzabschöpfung vor.

### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter empfiehlt, von der Einführung einer Abundanzumlage abzusehen, da hierdurch keine Verbesserung für die kommunale Ebene insgesamt eintrete, sondern lediglich Umverteilungseffekte erzielt würden. Zudem müsse der allokativen Zweck des Finanzausgleichs beachtet werden. Die Eigenverantwortung dürfe nicht geschwächt werden. Es müssten positive Anreize für die gemeindliche Finanzpolitik gesetzt werden. Dies beinhaltet auch, dass zu große Nivellierungen durch Ausgleichsmaßnahmen vermieden werden müssten (siehe Gutachten, S. 49 und Empfehlung Nr. 6, S. 197).

### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft“ hauptsächlich in der Sitzung am 20. März 2009 beraten (siehe Anlage 5.1.3).

Der Vertreter des ifo-Instituts erklärte, dass Abundanz ein systemabhängiges Phänomen sei, das auch von der Höhe der Verteilungsmasse, dem Steuerhebesatz und dem Ausgleichssatz abhängt. Eine Regulierung durch die Anpassung eines Parameters halte er nicht für möglich. Zudem wären die finanziellen Effekte einer Abundanzabschöpfung auf Grund des hohen Ausgleichssatzes in Nordrhein-Westfalen wahrscheinlich eher gering. Bei Einführung einer Abundanzumlage bestehe vielmehr die Gefahr, dass die Kommunen ihre Steuerhebesätze erhöhen.

Der Vertreter des Innenministeriums wies darauf hin, dass sieben der dreizehn Flächenländer eine Abschöpfung der überdurchschnittlichen Finanzkraft praktizierten. Das finanzielle Volumen der Abundanzabschöpfung hänge vom gewählten Abschöpfungssystem ab.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW teilte mit, dass es keine Verbandsposition hinsichtlich des Themas Abschöpfung der überdurchschnittlichen Finanzkraft gebe. Die Fragestellung werde intern sehr kontrovers diskutiert. Hinzuweisen sei allerdings darauf, dass abundante Gemeinden bereits im jetzigen System stärker belastet würden, etwa durch den Solidarbeitrag, die Eigenanteilshöhe bei Förderprogrammen sowie bei der Ermittlung der Kreis- bzw. Landschaftsumlagen.

Die Vertreterin des Städtetags NRW hob hervor, dass auch im Städtetag NRW eine kontroverse Erörterung des Themas stattfinde. Es sei allerdings zu befürchten, dass das Land die durch eine Abundanzumlage abgeschöpften Mittel dazu nutzen könnte, die Dotierung des Finanzausgleichs mit Landesmitteln zu reduzieren und sich hierdurch zu entlasten.

Im Auftrag der Kommission hat die Geschäftsstelle eine Vorlage zur Auswirkung von Abundanzabschöpfungssystemen in NRW erstellt, die Aussagen zur Zahl der abundanten Gemeinden in NRW in den vergangenen Jahren enthält und die finanzielle Wir-

kung einer Abundanzabschöpfung in NRW auf der Grundlage der Modelle anderer Länder darstellt (siehe 5.2.3).

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (44) Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass der Gutachter empfiehlt, von der Einführung einer Abundanzumlage abzusehen.
- (45) Sie spricht zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder für noch gegen die Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft aus.

### **3.9.4 Berücksichtigung von Nothaushaltssituationen**

Kommunen, die ihren Haushalt dauerhaft nicht ausgleichen und deren Haushaltssicherungskonzept deshalb nicht genehmigungsfähig ist, befinden sich in der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 82 GO NRW („Nothaushalt“). Hier begrenzen die gesetzlichen Regelungen die Haushaltsführung grundsätzlich auf rechtlich gebundene Verpflichtungen.

#### **Status quo im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Derzeit berücksichtigt das GFG weder eine Nothaushaltssituation noch bestehende Altschulden der Kommune.

#### **Empfehlungen des Gutachters**

Der Gutachter ist der Auffassung, dass eine Nothaushaltssituation wie bisher kein Bedarfsfaktor im GFG sein sollte, weil aus systemimmanenten Gründen keine Rechtfertigung für Schlüsselzuweisungen in diesen Fällen bestünde (siehe Gutachten, S. 195f).

#### **Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat das Thema „Berücksichtigung von Nothaushaltssituationen“ hauptsächlich in der Sitzung am 20. März 2009 sowie in der Sitzung am 16. April 2010 beraten (siehe Anlagen 5.1.3 und 5.1.11).

Die Mitglieder der Kommission erörterten die Probleme finanzschwacher Kommunen und insbesondere die Problematik der Altschulden in Nothaushaltsgemeinden intensiv und umfassend. Im Verlauf der Diskussion zeichnete sich dahingehend ein einheitliches Meinungsbild ab, dass eine Lösung der Nothaushaltsproblematik eher außerhalb des Finanzausgleichssystems gesucht werden müsse.

Der Vertreter des Landkreistags NRW erklärte, dass das GFG nicht geeignet sei, die Probleme der Nothaushaltsgemeinden und von Altschulden zu bewältigen, da es nur die laufenden Bedarfe abdecke. Auch sei das finanzielle Volumen des GFG nicht ausreichend, um den anstehenden Problemen begegnen zu können. Auf den Hinweis von Herrn Schemmer MdL, dass einige Kommunen ihre schwierigen Haushaltssituationen auch selbst verschuldet hätten, wies der Vertreter des Landkreistags NRW darauf hin, dass es aus seiner Sicht keine Möglichkeit gebe, hier entsprechende Differenzierungen vorzunehmen und in einem System umzusetzen.

Die Vertreterin des Städtetags NRW betonte, dass sich nicht nur die Frage nach einem möglichen Verschulden der Situation stelle. Es müssten auch die Ursachen der Probleme erkannt werden. In diesem Zusammenhang seien beispielsweise der nicht angepasste Soziallastenansatz und die unzureichende Gesamtdotierung des kommunalen Finanzausgleichs zu nennen.

Der Vertreter des Städte- und Gemeindebunds NRW vertrat die Auffassung, dass der kommunale Finanzausgleich die Gemeinden in die Lage versetzen müsse, auch nach

der Einführung des NKF, ausgeglichene Haushalte aufstellen zu können. Zur Erreichung dieses Ziels müsse geprüft werden, ob die Bedarfsparameter richtig ermittelt bzw. gewichtet seien und ob die zur Verfügung stehenden Mittel zur Zielerreichung ausreichen. Bei bestehenden strukturellen Problemen müssten die Bedarfsparameter geprüft und gegebenenfalls geändert werden.

### **Ergebnisse der Kommissionsberatung**

- (46) Die Kommission stellt einvernehmlich fest, dass der Haushaltsstatus einer Kommune als Haushaltssicherungs- oder als sogenannte „Nothaushaltskommune“ und der Schuldenstand keine Bedarfsfaktoren im Sinne des Schlüsselzuweisungssystems sein können.
- (47) Eine Lösung der bestehenden Haushaltssicherungs- bzw. Nothaushaltsproblematik sowie der damit in Verbindung stehenden Problematik hoher Verbindlichkeiten im Bereich der Liquiditätskredite sollte eher außerhalb des horizontalen Finanzausgleichssystems gefunden werden. Sie sollte nicht primäres Ziel des Schlüsselzuweisungssystems oder des horizontalen Finanzausgleichs sein.

## 4 Zusammenfassung der Beratungsergebnisse

- (1) Die Kommission nimmt die Ausführungen des Gutachters im Gutachten und in den Beratungen zu den Zielen, Funktionen und Wirkungsweisen von Finanzausgleichssystemen zur Kenntnis.
- (2) Sie empfiehlt, den Schwerpunkt des kommunalen Finanzausgleichs in der Aufstockungs- und Ausgleichsfunktion, der sich insbesondere in dem hohen Anteil der Schlüsselzuweisungen an der verteilbaren Finanzausgleichsmasse ausdrückt, beizubehalten und eher noch zu verstärken.
- (3) Sie spricht sich dafür aus, im kommunalen Finanzausgleich auf Zuweisungen mit lenkendem Charakter im Interesse einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung möglichst zu verzichten. Soweit Zuweisungen mit lenkendem Charakter für sinnvoll erachtet werden, sollten diese den Kommunen pauschaliert zur Verfügung gestellt werden.
- (4) Die Kommission bedauert, dass zumindest der Gutachter auf Grund der beschränkten statistischen Datenlage keine wesentliche Alternative zur Überprüfung der Einnahmeverteilung anhand von Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung gesehen hat.
- (5) Die Kommission ist in Übereinstimmung mit der Empfehlung des Gutachters der Auffassung, dass eine ausgabenorientierte Mindestausstattung der Finanzausgleichsmasse in Nordrhein-Westfalen nicht eingeführt werden sollte.
- (6) Aus Sicht der kommunalen Vertreter ist es notwendig, dass die Kommunen über eine aufgabenangemessene Finanzausstattung verfügen. Die kommunalen Spitzenverbände sind abweichend vom Land der Auffassung, dass dies derzeit nicht der Fall sei.
- (7) Die Kommission stellt eine hohe Akzeptanz für das bisherige Verfahren der Aufstellung und Beratung des Gemeindefinanzierungsgesetzes fest. Im Hinblick auf die Diskussionen in den Gemeindefinanzkommissionen des Bundes und des Landes hat die Kommission die Frage der Einführung eines Finanzausgleichsbeirats nicht weiter behandelt.
- (8) Die Kommission spricht sich in Übereinstimmung mit der Empfehlung des Gutachters einstimmig dagegen aus, eine Fondslösung zur Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse in Nordrhein-Westfalen einzuführen.
- (9) Die Kommission folgt einstimmig der Empfehlung des Gutachters, einen Gleichmäßigkeitsgrundsatz in das Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen nicht einzuführen, weil laut Gutachten davon eine Verstetigungswirkung für die kommunale Finanzausstattung nicht zu erwarten ist.
- (10) Die Kommission folgt einvernehmlich der Einschätzung des Gutachters, dass von einer Einbeziehung fakultativer Steuereinnahmen eine Verstetigung der Finanzausgleichsmasse nicht zu erwarten ist.
- (11) Die Kommission nimmt den Vorschlag des Gutachters zur Kenntnis, dem Steuerverbund weiterhin nur die Gemeinschaftssteuern (obligatorischer Steuerverbund) zu Grunde zu legen.
- (12) Sie stellt auf der Grundlage der Anhörung von Sachverständigen fest, dass
  - a. derzeit es keine unstreitigen, objektiven Kriterien für die Bestimmung der Höhe von Finanzausgleichsmasse und Verbundsatz gibt.
  - b. die kommunalen Aufgaben (verfassungs-)rechtlich gleichrangig mit Landesaufgaben sind.

- c. die Höhe von Finanzausgleichsmasse und Verbundsatz von dem jährlich durchzuführenden Abwägungsprozess zwischen notwendiger Ausstattung der Kommunen mit Finanzmitteln zur Deckung der Kosten ihrer Aufgabenerfüllung einerseits und der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes andererseits abhängen.
- (13) Sie bedauert, dass im Gutachten keine Alternativen zu den bisher bei der Abwägungsentscheidung bezüglich der Höhe von Finanzausgleichsmasse und Verbundsatz herangezogenen Kriterien Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung aufgezeigt werden konnten.
  - (14) Die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich für eine aufgabenangemessene Mindestfinanzausstattung aus, die nicht unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht.
  - (15) Die Kommission nimmt die Empfehlung des Gutachters zur Kenntnis, an der bisherigen Aufteilung der Schlüsselmasse in drei Teilschlüsselmassen (für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände) festzuhalten.
  - (16) Die Kommission empfiehlt davon abweichend, die Aufteilung der Teilschlüsselmassen – ebenso wie die Gewichtung der einzelnen Ansätze und Nebensätze im kommunalen Finanzausgleich – künftig mindestens im Rahmen der regelmäßigen Grunddaten Anpassung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Wenn möglich sollte die Aufteilung der Schlüsselmasse auf der Grundlage von Daten der Jahresabschlussstatistik nach der Relation der Zuschussbedarfe von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden im GFG aktualisiert werden.
  - (17) Die Kommission nimmt die Empfehlung des Gutachters zur Kenntnis, für die Bedarfsermittlung der Gemeinden am Hauptansatz mit dem Indikator Einwohner festzuhalten und auf Grund der Ergebnisse der Regressionsanalyse die Hauptansatzstaffel neu festzulegen.
  - (18) Die Kommission nimmt die Empfehlung des Gutachters zur Kenntnis,
    - a. bei der Bedarfsermittlung der Gemeinden den Hauptansatz mit gewichteten Einwohnern und
    - b. bei der Bedarfsermittlung der Kreise den Hauptansatz mit der Gewichtung der Einwohner von 1 zu Grunde zu legen.
 Zu einer einvernehmlichen Empfehlung ist die Kommission auf Grund der divergierenden Auffassungen nicht gelangt.
  - (19) Die Kommission kommt zu der Auffassung, dass der im Gutachten empfohlene „Demografiefaktor“ begrifflich nicht seinem tatsächlichen Regelungsgehalt entspricht, weil er von dem komplexen Phänomen des demografischen Wandels nur den Teilaspekt des Einwohnerrückgangs erfasst.
  - (20) Bei rückläufigen Einwohnerzahlen von Gemeinden und Kreisen kann das Instrument einer Dreijahresdurchschnittsbetrachtung der Einwohnerzahlen eine Pufferfunktion bei der Berechnung des Hauptansatzes haben. Die Kommission empfiehlt daher, einen derartigen Faktor in das Finanzausgleichssystem aufzunehmen.
  - (21) Die Kommission hält eine Vereinfachung und Neugewichtung des Schüleransatzes nach dem Kriterium Halbtags-/Ganztagschüler mit den im Gutachten vorgeschlagenen Gewichtungsfaktoren grundsätzlich für geeignet. Trotz der entgegenstehenden Berechnungsergebnisse des Gutachters bestehen Zweifel, ob diese Umstellung im Hinblick auf Förderschulen eine angemessene und hinreichende Differenzierung ermöglicht.

- (22) Die Kommission sieht in Schülerfahrtskosten einen erheblichen Bedarfsfaktor. Sie empfiehlt daher zu prüfen, ob sich eine gerechtere Berücksichtigung der Schülerfahrtskosten – außerhalb des GFG – eventuell durch einen Wechsel vom Schulträger- auf das Wohnortprinzip erzielen ließe und welche Auswirkungen ein solcher Paradigmenwechsel hätte.
- (23) Die Kommission stimmt darin überein, dass der Soziallastenansatz – unabhängig von seiner Ausgestaltung im Detail – als Nebenansatz unverzichtbar ist.
- (24) Sie nimmt zur Kenntnis, dass bei der Gewichtung im Soziallastenansatz ein Bedarf zur Anpassung an aktuelle Daten besteht.
- (25) Die Kommission empfiehlt, den Zentralitätsansatz beizubehalten und die Gewichtung je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf 0,3 Normeinwohner zu erhöhen.
- (26) Die Kommission nimmt die Ausführungen des Gutachters zur Kenntnis, einen Flächenansatz als weiteren Nebenansatz in das Schlüsselzuweisungssystem für Gemeinden. Zu einer einvernehmlichen Empfehlung ist die Kommission auf Grund der divergierenden Auffassungen nicht gelangt.
- (27) Die Kommission stimmt der Empfehlung des Gutachters zu, „Gebühren, Abgaben und sonstige Entgelte“ sowie die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern bei der Ermittlung der Einnahmekraft nicht zu berücksichtigen.
- (28) Die Kommission stellt einvernehmlich fest, dass die Anwendung fiktiver Hebesätze bei der Ermittlung der Einnahmekraft im Bereich der Realsteuern erforderlich ist und diese daher grundsätzlich beibehalten werden sollen.
- (29) Die Kommission empfiehlt, die fiktiven Hebesätze für die Grundsteuer A und B nach dem bisherigen Verfahren in Höhe des gewogenen Durchschnitts aller Gemeinden abzüglich eines Abschlags in Höhe von 5 % festzulegen.
- (30) Die Kommission empfiehlt, von einer Absenkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes auf den gewogenen Durchschnitt der Länder ohne Nordrhein-Westfalen bei der Ermittlung der Finanzkraft abzusehen. Die Empfehlung des Gutachters, an einem einheitlichen fiktiven Gewerbesteuerhebesatz festzuhalten, wird von den Mitgliedern der Kommission unterschiedlich beurteilt.
- a. Eine Differenzierung fiktiver Gewerbesteuerhebesätze nach Lage einer Gemeinde im Raum wird von der Kommission einvernehmlich abgelehnt.
  - b. Eine Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen wird vom Städte- und Gemeindebund NRW und vom Landkreistag NRW befürwortet. Der Städtetag NRW lehnt dies ab und spricht sich dafür aus, an einem einheitlichen fiktiven Hebesatz für die Gewerbesteuer festzuhalten.
- (31) Die Kommission stimmt der Empfehlung des Gutachters, den Ausgleichssatz in der Höhe von 90 % für die Gemeinden und in Höhe von 100 % für die Gemeindeverbände beizubehalten, einvernehmlich zu.
- (32) Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Sonderbedarfszuweisungen an Kurorte aus den im Gutachten genannten Gründen einzustellen und die dafür bisher eingesetzten Mittel der Teilschlüsselmasse für Gemeinden zuzuordnen. Sie geht davon aus, dass eine zumindest teilweise Kompensation durch die Einführung des Flächenansatzes erfolgt, so dass die Empfehlung zur Einführung des Flächenansatzes in engem Zusammenhang mit dieser Empfehlung gesehen werden muss.

Abweichende Positionen:

Der Städte- und Gemeindebund NRW spricht sich für eine Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisung an Kurorte aus.

Der Landkreistag NRW schließt der mehrheitlich gefassten Empfehlung (32) unter der Voraussetzung an, dass durch die Einführung des Flächenansatzes eine volle Kompensation im Verhältnis zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum erfolgt.

- (33) Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Sonderbedarfszuweisung Abwassergebührenhilfe aus den im Gutachten genannten Gründen einzustellen und die dafür bisher eingesetzten Mittel der Teilschlüsselmasse für Gemeinden zuzuordnen. Sie geht davon aus, dass eine zumindest teilweise Kompensation durch die Einführung des Flächenansatzes erfolgt, so dass die Empfehlung zur Einführung des Flächenansatzes in engem Zusammenhang mit dieser Empfehlung gesehen werden muss.

Abweichende Positionen:

Der Städte- und Gemeindebund NRW spricht sich für eine Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisung Abwassergebührenhilfe aus.

Der Landkreistag NRW schließt sich der mehrheitlich gefassten Empfehlung (33) unter der Voraussetzung an, dass durch die Einführung des Flächenansatzes eine volle Kompensation im Verhältnis zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum erfolgt.

- (34) Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Sonderbedarfszuweisung Gaststreitkräftehilfe aus den im Gutachten genannten Gründen einzustellen und die dafür bisher eingesetzten Mittel der Teilschlüsselmasse für Gemeinden zuzuordnen.

Abweichende Positionen:

Der Städte- und Gemeindebunds NRW spricht sich für eine Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisung Gaststreitkräfte aus.

Der Landkreistag NRW schließt sich der mehrheitlich gefassten Empfehlung (34) unter der Voraussetzung an, dass durch die Einführung des Flächenansatzes eine volle Kompensation im Verhältnis zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum erfolgt.

- (35) Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Sonderbedarfszuweisungen für landschaftliche Kulturpflege aus den im Gutachten genannten Gründen einzustellen und die dafür bisher eingesetzten Mittel der Teilschlüsselmasse für die Landschaftsverbände zuzuordnen.

Abweichende Position:

Die Landschaftsverbände sprechen sich für eine Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisungen für landschaftliche Kulturpflege aus.

- (36) Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Bedarfszuweisungen aus den im Gutachten genannten Gründen beizubehalten. Dies gilt sowohl für Zuweisungen, die der Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen, als auch für Zuweisungen zur Abmilderung von Härten, die sich aus der Durchführung des Finanzausgleiches ergeben (§ 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG 2010) sowie auch für Zuweisungen, mit denen Maßnahmen der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung oder der Einführung und Verbreitung neuer Techniken bei der Durchführung kommunaler Aufgaben unterstützt werden (§ 19 Abs. 3 GFG 2010).
- (37) Die Mitglieder der Kommission lehnen den Vorschlag des Gutachters, die pauschalierten zweckgebundenen Zuweisungen langfristig in die allgemeine Schlüsselmasse zu überführen, einvernehmlich ab.
- (38) Die Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass die bisherigen Investitionspauschalen und Sonderpauschalen (Schulpauschale/Bildungspauschale und Sportpauschale) zu einer AIP verschmolzen werden sollten, bei der außer der investiven Verwendung keine weitergehende Zweckbindung festgelegt werden soll.

Abweichende Position:

Hiervon abweichend befürwortet der Städtetag NRW die Beibehaltung der Investitionspauschalen und der beiden Sonderpauschalen. Er empfiehlt allerdings eine prozentuale Begrenzung der investiv zweckgebundenen Zuweisungen sowie eine Abschaffung der Mindestbeträge.

- (39) Die Kommission nimmt die Ausführungen des Gutachtens zu den Folgen der Einführung des NKF für den kommunalen Finanzausgleich zur Kenntnis.
- (40) Die Kommission hält einvernehmlich fest, dass sich durch die flächendeckende Einführung des NKF zum 1. Januar 2009 zurzeit keine Auswirkungen auf die anstehende Modernisierung des Finanzausgleichs ergeben und daher kein aktueller Handlungsbedarf festzustellen ist.
- (41) Die Kommission teilt die Empfehlung des Gutachters, dass für den Finanzausgleich zur Verteilung der Schlüsselmasse nicht auf NKF-Kennzahlen wie die Eigenkapitalquote oder die Zinslastquote zurückgegriffen werden sollte, weil diese Kennzahlen durch die Kommunen gestaltbar sind.
- (42) Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass
  - a. mit der Verabschiedung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes NRW durch den Landtag im Februar 2010 eine gesetzliche Grundlage für die Abrechnung der Einheitslasten in den Jahren 2006 bis 2019 vorliegt;
  - b. Kommunen in Erwägung ziehen, gegen dieses Gesetz Verfassungsbeschwerde zu erheben, weil sie die nach dem Gesetz ermittelten Einheitslasten für zu hoch halten.
- (43) Unabhängig von der umstrittenen Frage der Höhe der Einheitslasten, die kein Gegenstand der Kommissionsberatungen war, spricht sich die Kommission dafür aus, Regelungen zur Ermittlung und Abrechnung der Einheitslasten möglichst nicht mit dem Finanzausgleichssystem und dem GFG zu verbinden.
- (44) Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass der Gutachter empfiehlt, von der Einführung einer Abundanzumlage abzusehen.
- (45) Sie spricht zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder für noch gegen die Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft aus.

- (46) Die Kommission stellt einvernehmlich fest, dass der Haushaltsstatus einer Kommune als Haushaltssicherungs- oder als sogenannte „Nothaushaltskommune“ und der Schuldenstand keine Bedarfsfaktoren im Sinne des Schlüsselzuweisungssystems sein können.
- (47) Eine Lösung der bestehenden Haushaltssicherungs- bzw. Nothaushaltsproblematik sowie der damit in Verbindung stehenden Problematik hoher Verbindlichkeiten im Bereich der Liquiditätskredite sollte eher außerhalb des horizontalen Finanzausgleichssystems gefunden werden. Sie sollte nicht primäres Ziel des Schlüsselzuweisungssystems oder des horizontalen Finanzausgleichs sein.

## **5 Anlagen**

### **5.1 Protokolle**

#### **5.1.1 Protokoll der 1. Sitzung am 17. Oktober 2008**

Konstituierende Sitzung: 17.10.2008, 10:00-12:00 Uhr

Kommissionsvorsitz: StS Brendel

Teilnehmer: Staatssekretär Karl Peter Brendel, Dr. Fritz Baur, Andreas Becker MdL, Dr. Dörte Diemert, Dr. Patrick Ebbing, Horst Engel MdL, Claus Hamacher, Ralf Jäger MdL, Dr. Martin Klein, Hans Willi Körfges MdL, Monika Kuban, Bodo Löttgen MdL, Rainer Lux MdL, Dr. Lukas Mangelsdorff, Stefan Mnich, Parl. Staatssekretär Manfred Palmen MdL, Christof Rasche MdL, Dr. Christiane Rühl, Andrea Ruß, Bernhard Schemmer MdL, Maria Klein-Schmeink, Pierre Sebrantke, Markus Venz, Johannes Winkel

#### **Begrüßung**

Herr StS Brendel begrüßt die Kommissionsmitglieder und weist darauf hin, dass Frau Kuban, nicht Herr Dr. Articus, durch den Städtetag als Kommissionsmitglied benannt wurde.

Er teilt mit, dass, entgegen der ursprünglichen Ankündigung, dem Wunsch der Landschaftsverbände auf Teilnahme durch einen gemeinsamen Vertreter gefolgt wurde. Als Mitglied wurde Herr Dr. Baur, Kämmerer des LWL, begrüßt.

Auf die Teilnahme von Mitgliedern der Kommunalabteilung als „Geschäftsstelle“ der Kommission wurde hingewiesen.

#### **Tagesordnung**

Änderungs- und Ergänzungswünsche zur Tagesordnung gab es nicht.

### **TOP 1: Aussprache über die Arbeitsweise der Kommission und das weitere Verfahren**

#### Aufgaben der Kommission:

Der Vorsitzende sieht die Aufgaben der ifo-Kommission vor allem in: der Beratung der Landesregierung, der Vorbereitung der Beratung im Parlament und der frühzeitigen Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei der Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Diese liegen in

- der Beratung der Landesregierung,
- der Vorbereitung der Beratungen im Parlament und
- der frühzeitigen Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände.
- Das Gesamtergebnis ist Ziel der Beratung, es soll keine separate Umsetzung von Einzelergebnissen erfolgen.
- Das Beratungsergebnis ist für die Landesregierung nicht bindend, sie muss den Gesetzentwurf selbst verantworten.
- Der Landtag entscheidet über Gesetzentwurf, eine Bindung an das Beratungsergebnis ist ausgeschlossen.

### Arbeitsstruktur und Verfahren der Kommission:

Nach Beratung in der Kommission wurden folgende Arbeitsstrukturen und Verfahren der

- Die Sitzungen der Kommission sind nicht-öffentlich, eine Verschwiegenheitspflicht der Mitglieder besteht nicht.
- Abstimmungen und das Herbeiführen von Entscheidungen erfolgt nicht.
- Ein gesonderter Abschlussbericht über die Kommissionsarbeit wird nicht erstellt. Der Vorsitzende legt der ifo-Kommission mit Hilfe der Geschäftsstelle einen Abschlussbericht vor. Der Abschlussbericht stellt die wesentlichen Punkte der Beratungen dar und gibt die von den Kommissionsmitgliedern vertretenen Positionen in zusammengefasster Form wieder. Von dem Bericht abweichende Positionen sowie Ergänzungen einzelner Kommissionsmitglieder werden dem Abschlussbericht als Anlage angefügt.
- Die Protokollierung der Sitzungen erfolgt als Ergebnisprotokoll, Konsense und Dissense werden aufgenommen.  
Zur Erstellung der Protokolle wird eine Tonbandaufnahme erstellt. Diese wird nicht veröffentlicht, kann durch die Kommissionsmitglieder jedoch bei Bedarf eingehört werden. Die Erstellung eines Wortprotokolls ist mehrheitlich nicht gewünscht.
- Fragen zu den Themenblöcke der Sitzungen können vorab schriftlich ans Postfach der Geschäftsstelle der ifo-Kommission gerichtet werden. Bei Bedarf können durch die Kommissionsmitglieder Abschriften der Tonbandaufnahmen zu einzelnen Abschnitten angefordert werden.
- Proberechnungen werden für erforderlich gehalten. Proberechnungen sollen nicht gemeindescharf, sondern nach Gemeindetypen vorgenommen werden. Im Vordergrund soll aber die inhaltliche Diskussion der Kriterien des Finanzausgleichs stehen und eine rein ergebnisorientierte Betrachtung vermieden werden. Proberechnungen sollen daher dann veranlasst werden, wenn sie für die Beratung für erforderlich gehalten werden. In der Kommission soll jeweils eine Verständigung darüber erzielt werden, was als ‚erforderlich‘ angesehen wird. Die finanziellen Auswirkungen sollen in aggregierter Form (z. B. Gemeindegroßenklassen, sozioökonomischen Kriterien, regionale Strukturen) dargestellt werden.
- Die Teilnahme des ifo-Instituts für einen Einführungsvortrag wird für erforderlich gehalten. Eine darüber hinausgehende Teilnahme erfolgt nur, soweit dies von der Kommission zu einzelnen Themen für erforderlich gehalten wird.
- Weitere Sachverständige können zu den Sitzungen der Kommission geladen werden. Die Kommissionsmitglieder werden gebeten, den Wunsch auf Teilnahme weiterer Experten frühzeitig anzugeben.
- Die Vertretung der Kommissionsmitglieder wird nicht generell geregelt, bei Nichtteilnahme benennen die Mitglieder einen geeigneten.

## **TOP 2: Arbeits- und Terminplanung**

### Organisation der inhaltlichen Arbeit:

Die Tischvorlage „Themenblöcke für die Beratung der ifo-Kommission“ wurde verteilt und diskutiert.

- Hinsichtlich des Umfangs und der Reihenfolge der vorgeschlagenen Themenblöcke bestehen grundsätzlich keine Bedenken.

- Einzelne Themen des Blocks 6 („Folgen der Einführung des NKF auf den kommunalen Finanzausgleich“, „Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft“, „Berücksichtigung von Nothaushaltssituationen im Finanzausgleichssystem“) werden in den Block 1 überführt.

#### Terminplanung:

Die Tischvorlage „Termine“ wurde verteilt.

- Die Vorschläge der Geschäftsstelle sehen als Sitzungstermin der ifo-Kommission i. d. R. Freitag von 10:00 bis maximal 15:00 Uhr vor.
- Als nächster Sitzungstermin wurde der 09.01.2009 vereinbart.
- Bezüglich der weiteren Sitzungstermine wurde die Kommissionsmitglieder gebeten der Geschäftsstelle zeitnah per E-Mail mitzuteilen, welche der Terminvorschläge wahrgenommen werden können.

#### **TOP 3: Verschiedenes**

Wortmeldungen zu Verschiedenes lagen nicht vor.

Die Sitzung wurde geschlossen.

## 5.1.2 Protokoll der 2. Kommissionssitzung am 9. Januar 2009

Sitzungsbeginn: 10:00 Uhr

Teilnehmer: Staatssekretär Karl Peter Brendel, Dr. Fritz Baur, Andreas Becker MdL, Horst Becker MdL, Dr. Dörte Diemert, Dr. Patrick Ebbing, Horst Engel MdL, Ewald Groth MdL, Claus Hamacher, Dr. Martin Klein, Hans Willi Körfges MdL, Monika Kuban, Bodo Löttgen MdL, Rainer Lux MdL, Dr. Lukas Mangelsdorff, Stefan Mnich, Parl. Staatssekretär Manfred Palmen MdL, Christof Rasche MdL, Dr. Christiane Rühl, Bernhard Schemmer MdL, Pierre Sebrantke, Markus Ventz, Johannes Winkel, Andreas Wohland

**Herr StS Brendel** begrüßt die Mitglieder der ifo-Kommission. Als Gäste werden **Herr Prof. Dr. Büttner** und **Herr Holm-Hadulla** vom Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo-Institut) begrüßt.

Der **Vorsitzende** weist darauf hin, dass der Städte- und Gemeindebund NRW mitgeteilt hat, dass er künftig durch **Herrn Hamacher** und **Herrn Wohland** vertreten wird.

Auf die in der konstituierenden Sitzung vereinbarte Tonbandzeichnung wird hingewiesen. Regelungen zu Pausenzeiten und Verpflegung werden getroffen.

Die Tagesordnung mit ihren Anlagen ist allen Kommissionsmitgliedern zugegangen. Änderungs- und Ergänzungswünsche zur Tagesordnung gibt es nicht.

### TOP 1: Genehmigung des Protokolls zur Sitzung vom 17.10.2008

Die Stellungnahme der KSV vom 10.12.2008 zum Protokoll wird beraten.

Weitere Stellungnahmen zum Protokoll erfolgen nicht.

Das Protokoll der Sitzung vom 17.10.2008 wird mit folgenden Änderungen beschlossen:

- TOP 1, 1. Satz wie folgt gefasst:  
„Der Vorsitzende sieht die Aufgaben der ifo-Kommission vor allem in: der Beratung der Landesregierung, der Vorbereitung der Beratung im Parlament und der frühzeitigen Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei der Reform des kommunalen Finanzausgleichs.“
- TOP 1, 2. Absatz, 3. Spiegelpunkt, 2. Satz wird durch folgende ersetzt:  
„Der Vorsitzende legt der ifo-Kommission mit Hilfe der Geschäftsstelle einen Abschlussbericht vor. Der Abschlussbericht stellt die wesentlichen Punkte der Beratungen dar und gibt die von den Kommissionsmitgliedern vertretenen Positionen in zusammengefasster Form wieder. Von dem Bericht abweichende Positionen sowie Ergänzungen einzelner Kommissionsmitglieder werden dem Abschlussbericht als Anlage angefügt.“
- TOP 1, 2. Absatz, 5. Spiegelpunkt wird wie folgt ergänzt:  
„Bei Bedarf können durch die Kommissionsmitglieder Abschriften der Tonbandaufnahmen zu einzelnen Abschnitten angefordert werden.“
- TOP 1, 2. Absatz, 6. Spiegelpunkt wird wie folgt gefasst:  
„Proberechnungen werden für erforderlich gehalten. Proberechnungen sollen nicht gemeindescharf, sondern nach Gemeindetypen vorgenommen werden. Im Vordergrund soll aber die inhaltliche Diskussion der Kriterien des Finanzaus-

gleichs stehen und eine rein ergebnisorientierte Betrachtung vermieden werden. Proberechnungen sollen daher dann veranlasst werden, wenn sie für die Beratung für erforderlich gehalten werden. In der Kommission soll jeweils eine Verständigung darüber erzielt werden, was als ‚erforderlich‘ angesehen wird. Die finanziellen Auswirkungen sollen in aggregierter Form (z. B. Gemeindegrößenklassen, sozioökonomischen Kriterien, regionale Strukturen) dargestellt werden.“

Die Geschäftsstelle strebt an, Protokolle künftig innerhalb von 2 Wochen vorzulegen.

## **TOP 2: Festlegung der nächsten Sitzungstermine**

Als Termine für die nächsten Sitzungen, jeweils vom 10:00 bis 15:00 Uhr werden festgelegt (siehe auch Anlage 2):

13.02. [nachträglicher Hinweis: Termin entfällt]  
20.03.  
22.04.  
01.07.  
21.08.  
28.08. (Bedarftermin)  
06.11.

## **TOP 3: Einführung in das ifo-Gutachten durch Herrn Prof. Dr. Büttner**

Auf Grundlage der als Anlage dem Protokoll beigefügten Präsentation „Ansatz und Empfehlungen des ifo-Gutachtens zur Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ (Anlage 3) führt **Herr Prof. Dr. Büttner** in die Zielsetzungen, Untersuchungsmethoden und Ergebnisse des sog. ifo-Gutachtens ein.

## **TOP 4: Aussprache zu TOP 3:**

- **Zielsetzungen des Finanzausgleichs im engeren Sinne (Steuerverbund)**
  - **Ausgleichs- und Aufstockungsfunktion unter evtl. Einbeziehung allokativer Elemente**
  - **Ausgliederung der steuerungspolitischen Funktion in den originären Landeshaushalt**
- **Grundsatzfragen**
  - **Folgen der Einführung des NKF für den kommunalen Finanzausgleich**
  - **Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft**
  - **Berücksichtigung von Nothaushaltssituationen im Finanzausgleichssystem**

Fragen zum Verständnis und zur Methodik des Gutachtens werden besprochen.

- **Herr Schemmer** und **Herr H. Becker** thematisieren die Frage der Einbeziehung von Schulsonderformen in den Schüleransatz. **Herr Prof. Dr. Büttner** weist darauf hin, dass die Einbeziehung dieser Indikatoren nicht zu signifikanten Effekten im Gesamtmodell führen.
- Zur Frage von **Herrn Schemmer**, ob der Indikator Fläche auch hinsichtlich unterschiedlicher Flächentypen (z. B. Berücksichtigung Landschaftsschutzgebiete) geprüft worden sei, stellt **Herr Prof. Dr. Büttner** fest, dass eine Unterscheidung nach Flächentypen nicht erfolgt sei. Grundsätzlich weist er darauf hin, dass zu

viele Indikatoren das Regressionsmodell überforderten. Signifikante Effekte seien durch die **Gutachter** bei der Untersuchung verschiedener Flächentypen nicht festgestellt worden.

- **Herr Schemmer** und **Herr Groth** hinterfragen die Aussage der **Gutachter**, große Städte hätten einen größeren Finanzbedarf als kleine (Gewichtung der Hauptansatzstaffel). **Herr Prof. Dr. Büttner** weist auf empirische Untersuchungen zum Beispiel zur Konsumstruktur hin, die diesen Zusammenhang belegten. Aufgaben, die in kleinen Kommunen durch Private oder zum Beispiel kirchliche Träger erfüllt würden, würden in größeren Kommunen zunehmend bei der öffentlichen Verwaltung nachgefragt. Er betont, dass der Finanzausgleich der Gleichbehandlung der Bürger, nicht der Kommunen, diene.
- **Herr Löttgen**, **Frau Dr. Diemert** und **Herr Dr. Mangelsdorff** fragen, ob es noch weitere Indikatoren zur Messung des Finanzbedarfs der Kommunen gebe. Die **Gutachter** legen als generelle Anforderungen an Indikatoren dar, dass sie durch die Kommunen nicht beeinflussbar sein dürften und ihre Anzahl im Regressionsmodell begrenzt sein müsse. Weitere Indikatoren bzw. Bedarfe könnten nur für wichtige, allgemeine Aufgaben formuliert werden. Als Beispiel für einen Indikator in Regressionsmodellen anderer Länder wird der Zentrale-Orte-Ansatz genannt.
- Zur Frage von **Herrn Löttgen** bezüglich der lediglich beim vorgeschlagenen Demografiefaktor berücksichtigten Durchschnittskosten erläutert **Herr Prof. Dr. Büttner**, dass die ausgabentechnischen Wirkungen von Bevölkerungsveränderungen nicht untersucht wurden. Die Annahmen beruhen auf Schätzungen möglicher Kosten für Anpassungsaufwendungen der Kommunen auf Grund durchschnittlicher Bevölkerungsstände.
- Auf die Frage von **Herrn Groth** nach der Berücksichtigung von Konnexitätsaspekten im Gutachten erwidert **Herr Prof. Dr. Büttner**, dass die Untersuchung von Konnexitätsfragen nicht zum Gutachtauftrag gehört habe.
- Hinsichtlich der Frage von **Herrn H. Becker**, ob angenommene Investitionsrückgänge sowohl bei Kommunen mit ausgelagerten Tätigkeiten in Eigenbetrieben als auch ohne Eigenbetriebe, tatsächlich nachgewiesen werden konnten, entgegnet **Herr Prof. Dr. Büttner**, dass entsprechende Untersuchungen begonnen, jedoch aufgegeben wurden. Eine Verallgemeinerung entsprechender Ergebnisse auf die Aussagen des Gesamtmodells wäre nicht statthaft.
- **Herr H. Becker** spricht an, dass das von den Gutachtern benutzte Regressionsmodell zu einer systematischen Verschlechterung der Finanzausstattung von Haushaltssicherungskommunen führe. **Herr Prof. Dr. Büttner** entgegnet, dass mit Hilfe der Regressionsanalyse Indikatoren zur Berechnung von Bedarfen ermittelt worden seien. Der Haushaltsstatus sei aber kein Bedarfsfaktor. Besonderen Bedarfsbedingungen einzelner Kommunen werde durch das Modell Rechnung getragen.
- Zur Aussage von **Herrn Körfges**, die Gutachter hätten vor ihrer Untersuchung Aussagen dazu treffen müssen, ob der vertikale Finanzausgleich in der zu Grunde gelegten Art auskömmlich ist, weist **Herr Prof. Dr. Büttner** darauf hin, dass es nicht Aufgabe des Gutachtens sei, Werturteile parlamentarischer Willensbildung zu ersetzen.
- **Herr Körfges**, **Herr Engel** und **Frau Dr. Diemert** thematisieren die Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes. **Herr Prof. Dr. Büttner** führt aus, die Berücksichtigung fiktiver Gewerbesteuereinnahmen, bei Verwendung eines einheitlichen Hebesatzes, führe zu Anreizen für die kommunale Steuerpolitik. Die Heranziehung eines einheitlichen Hebesatzes unterstütze den kooperativen Charakter des Finanzausgleichs. Die von den Gutachtern vorgeschlagene Herabsetzung des fikti-

- ven Hebesatzes werde zu einer Verschiebung des Gleichgewichtes führen. Ob damit die interkommunale Solidarität abnehme, sei ungewiss.
- Hinsichtlich der von den Gutachtern untersuchten Absenkung der Finanzausgleichsmasse wendet **Herr Hamacher** ein, zu anderen Ergebnissen zu gelangen. Es wird vereinbart, dass **Herr Hamacher** und **Herr Prof. Dr. Büttner** bilateral ihre Ergebnisse austauschen und zur nächsten Sitzung berichten.
  - **Herr Hamacher** weist darauf hin, dass die Gutachter in ihrer Untersuchung den Zuschussbedarf II, nicht wie im aktuellen System den Zuschussbedarf IIa zu Grunde gelegt hätten. Die **Gutachter** begründen ihr Abweichen mit einer abweichenden Berechnung des Schülerbedarfs innerhalb des Regressionsmodells.
  - **Herr Hamacher, Frau Dr. Diemert** und **Herr Dr. Klein** thematisieren den Soziallastenansatz. Die **Gutachter** betonen, dass ihnen dazu lediglich Zahlenmaterial aus 2005 zur Verfügung stand, zwischenzeitliche Veränderungen (z. B. Wohngeld) hätten mithin nicht berücksichtigt werden können. Zur Frage der Berücksichtigung tatsächlicher Kosten anstelle der Zahl der Bedarfsgemeinschaften, führt **Herr Prof. Dr. Büttner** aus, dass für die Bedarfsermittlung lediglich Relationen zwischen den Kommunen erforderlich seien, andere Parameter würden nicht zu besseren Ergebnissen führen.
  - Zur Frage von **Herrn Dr. Klein** zur Finanzausstattung der Kreise, stellt **Herr Prof. Dr. Büttner** fest, dass der Gutachter nicht beabsichtigt habe, die demokratische Willensbildung, die dem derzeitigen System zu Grunde liegt, in Frage zu stellen.
  - **Frau Dr. Diemert** thematisiert die statistischen Grundlagen des Flächenansatzes. **Herr Prof. Dr. Büttner** führt aus, den Gewichtungsfaktor des Flächenansatzes im Wege der Regression ermittelt zu haben. Er äußert darüber hinaus Kritik an den Flächenvariablen hinsichtlich der diesen zugrundeliegenden Wertungen im Finanzausgleichssystem.
  - **Frau Dr. Diemert** bittet um Erläuterung der Formel zum Abschnitt 2.3 des Gutachtens (Seite 36). **Herr Prof. Dr. Büttner** erklärt, hierbei handelt es sich um die rechnerische Darstellung einer anderen vertikalen Mittelverteilung.
  - Eine von **Herrn Rasche** gesehene systemimmanente Benachteiligung kleiner abundanter, welche sich in der Haushaltssicherung befinden, können die Gutachter nicht bestätigen. **Herr Prof. Dr. Büttner** betont unter Verweis auf die bereits geführte Diskussion, dass die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes bzw. dessen Genehmigungsfähigkeit kein Indikator für den Finanzausgleich sein könne. Er legt dar, dass einzubeziehende Indikatoren durch die Kommune nicht beeinflussbar sein dürfen.
  - Zur Frage von **Herr Groth** hinsichtlich Spreizung der Finanzkraft nach durchgeführtem Finanzausgleich wird auf Abbildung 11 des Gutachtens verwiesen.

TOP 4, 1. Spiegelstrich wird durch die Beratung zu TOP 3 für erledigt erklärt.

Die Beratung des TOP 4, 2. Spiegelstrich wird auf die kommende Sitzung vertagt.

#### **TOP 5: Aspekte des vertikalen Finanzausgleichs, insbesondere**

- **Kriterien für die Bemessung Finanzausgleichsmasse**
- **Möglichkeiten einer Verstetigung der Finanzausgleichsmasse**
- **Verbundgrundlagen, Verbundsatz**

Die Beratung des TOP 5 wird auf die kommende Sitzung vertagt.

## **TOP 6: Verschiedenes**

Die Teilnahme des ifo-Instituts an der nächsten Sitzung wird vereinbart.  
Weiterer Beratungsbedarf besteht nicht.

Der **Vorsitzende** schließt die Sitzung gegen 14.40 Uhr.

Sebrantke  
Protokollführer

## Anlage 2 zum Protokoll der 2. Kommissionssitzung am 9. Januar 2009

IM NRW

ifo-Kommission  
Termine

<b>Termine</b>	<b>Aktivität oder Baustein der Umsetzung</b>
<del>13.02.2009</del> 20.03.2009	Block
22.04.2009 01.07.2009	Block
21.08.2009 28.08.2009	Block
06.11.2009	Block
Ende Januar 2010 bis Ende Februar 2010	Block

## Ansatz und Empfehlungen des ifo Gutachtens zur Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen

Prof.Dr.Thiess Buettner    Frédéric Holm-Hadulla

ifo Institut und Universität München (LMU)

Innenministerium, Düsseldorf, 9.1.2009



### Themenspektrum

- ① Vertikaler Finanzausgleich
- ② Schlüsselzuweisungssystem
- ③ Pauschalierte zweckgebundene Zuweisungen
- ④ Sonstiges



## Vertikaler Finanzausgleich

Zentrale Themen:

- 1 Einnahmenverteilung: Niveau und Anpassung
- 2 Ansätze zur Verstetigung



## Einnahmeverteilung zwischen Land und Gemeinden

Prinzipien

- Primat der Aufgabenteilung
- Balance von Kommunalen- und Landesausgaben
- Berücksichtigung der Einnahmepotentiale beider Ebenen

Anpassungsbedarf?

- Begrenzte Aussagekraft der Salden
- Analyse der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung
- Keine Evidenz für massive Fehlstellung
- Ausgliederungen beeinträchtigen Aussagekraft



## Modelle zur Verstetigung der Finanzausgleichsmasse

Finanzausgleichsmasse = 23 % Gemeinschaftsteuern (Länderanteil)

### Budgetneutrale Alternativen

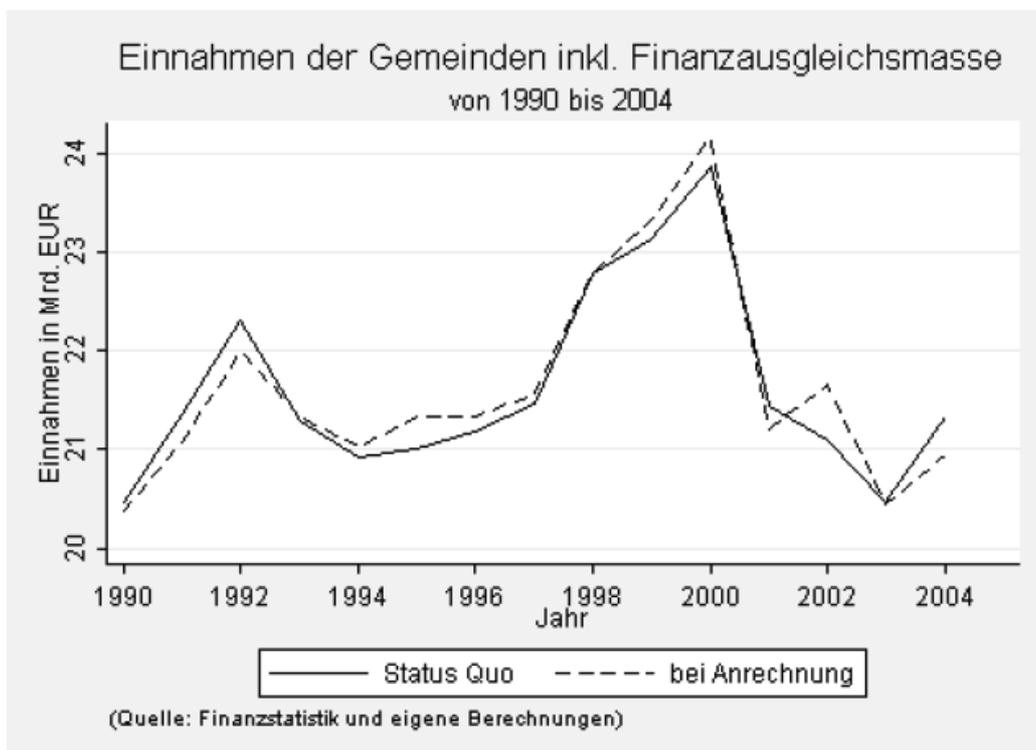
- *Gleichmäßigkeitsgrundsatz:*  
= 43 % [Gemeinschaftsteuern ./ . Gemeindesteuern]
- *Fak.Steuerverbund:*  
= 20 % [Gemeinschaftsteuern + Landessteuern]
- Stabilisierungsfonds

### Ausgabenorientierter Ansatz?

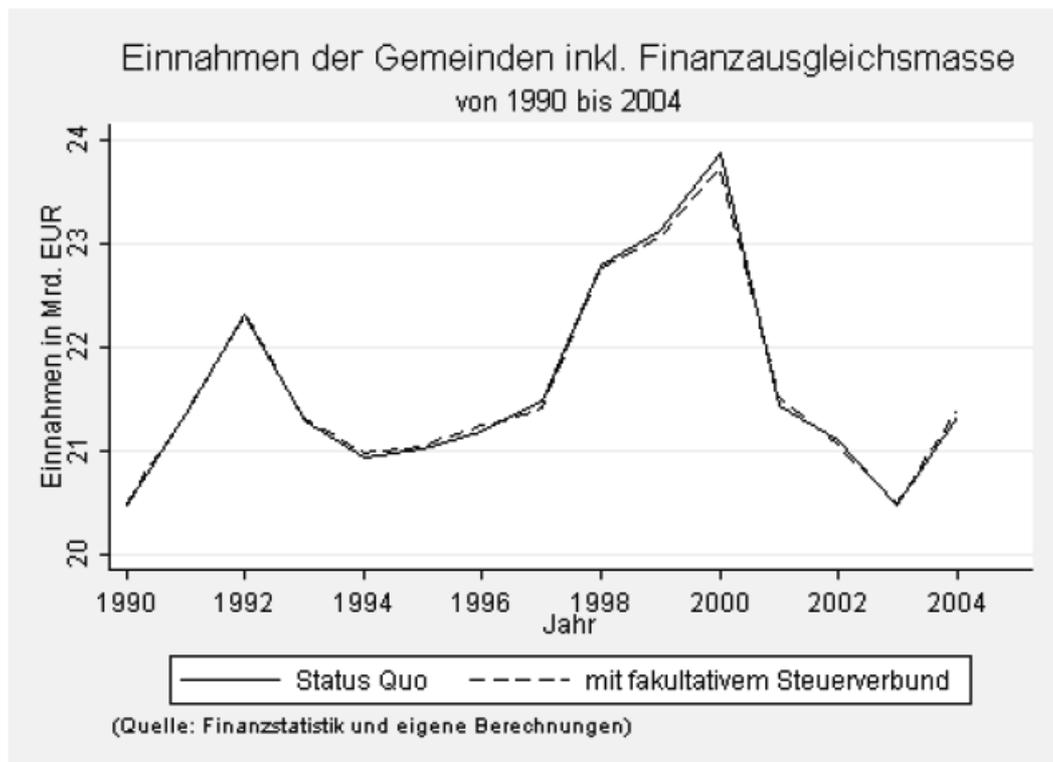
- Bestimmung der notwendigen Ausgaben
- Einseitige Verteilung der Risiken



## Gleichmäßigkeitsgrundsatz



## Einbeziehung des fak. Steuerverbunds



ifo



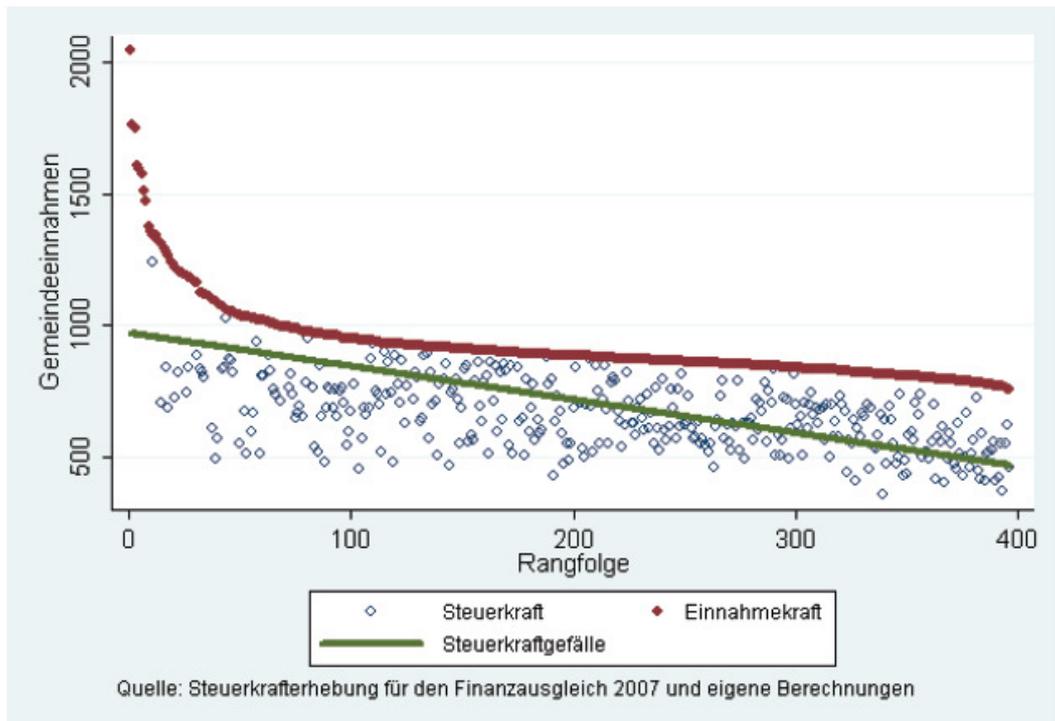
## Funktionen der Schlüsselzuweisungen

- Finanzierungsfunktion
- Verteilungs- und Versicherungsfunktion
- Koordinierungs- und Lenkungsfunktion

ifo



## Verteilungs- und Versicherungsfunktion



ifo



## Bestimmung des Finanzbedarfs

Hauptansatz

Nebenansätze

- Schüleransatz
- Soziallastenansatz
- Zentralitätsansatz
- Flächenansatz?

Theoretische Prüfung aller Ansätze

Empirische Quantifizierung anhand von Regressionsanalysen

ifo



## Regressionsanalyse des Finanzbedarfs

Statistisches Analyseverfahren zur quantitativen Vorhersage  
hier: der pro Kopf Ausgaben der 396 Gemeinden



## Regressionsanalyse des Finanzbedarfs

Statistisches Analyseverfahren zur quantitativen Vorhersage  
hier: der pro Kopf Ausgaben der 396 Gemeinden

Ausgangspunkt ist eine Reihe von tatsächlichen Beobachtungen und  
Indikatorwerten, die zur Vorhersage herangezogen werden.



## Regressionsanalyse des Finanzbedarfs

Statistisches Analyseverfahren zur quantitativen Vorhersage  
hier: der pro Kopf Ausgaben der 396 Gemeinden

Ausgangspunkt ist eine Reihe von tatsächlichen Beobachtungen und  
Indikatorwerten, die zur Vorhersage herangezogen werden.

Tatsächliche Ausgaben werden unterschieden in  
– zu erwartende Ausgaben  
– unsystematische (zufällige) Ausgaben



## Regressionsanalyse des Finanzbedarfs

Statistisches Analyseverfahren zur quantitativen Vorhersage  
hier: der pro Kopf Ausgaben der 396 Gemeinden

Ausgangspunkt ist eine Reihe von tatsächlichen Beobachtungen und  
Indikatorwerten, die zur Vorhersage herangezogen werden.

Tatsächliche Ausgaben werden unterschieden in  
– zu erwartende Ausgaben  
– unsystematische (zufällige) Ausgaben

Regressionsanalyse ermittelt eine Vorhersage der zu erwartenden  
Ausgaben durch Kombination der Indikatorwerte mit der Maßgabe,  
die Abweichungen zu den tatsächlichen Ausgaben zu minimieren.



## Regressionsanalyse des Finanzbedarfs, Interpretation

Ermitteltes Gewicht zeigt Richtung und Stärke des Einflusses jedes Indikators auf die zu erwartenden Ausgaben



## Regressionsanalyse des Finanzbedarfs, Interpretation

Ermitteltes Gewicht zeigt Richtung und Stärke des Einflusses jedes Indikators auf die zu erwartenden Ausgaben

Statistische Signifikanz der Indikatoren:  
Stärke des Einflusses eines Indikators ist oberhalb der Nachweisgrenze



## Regressionsanalyse des Finanzbedarfs, Interpretation

Ermitteltes Gewicht zeigt Richtung und Stärke des Einflusses jedes Indikators auf die zu erwartenden Ausgaben

Statistische Signifikanz der Indikatoren:  
Stärke des Einflusses eines Indikators ist oberhalb der Nachweisgrenze

Erklärungskraft der Indikatoren:  
Welcher Anteil der Unterschiede in den tatsächlichen Ausgaben ist als zufällig zu werten?



## Regressionsanalyse des Finanzbedarfs, Ansatz

$$AUSG_i = a + BEDIND_i b + NACHFRIND_i c + u_i$$

$u_i$ : Zufallskomponente

$AUSG$ : Ausg. im Verw.-HH., soweit aus allg. Deckungsmitteln finanziert

$BEDIND$ : Bedarfsindikatoren

- ① Einwohnerzahl
- ② Bedarfsgemeinschaften je Ew.
- ③ Halbtagschüler je Ew.
- ④ Ganztagschüler je Ew.
- ⑤ Sozialv.pfl. Beschäftigte je Ew.
- ⑥ Gemeindefläche in  $ha$  je Ew.\*

$NACHFRIND$ : Nachfrageind.

- ① Unter-16-jährige je Ew.
- ② Über-65-jährige je Ew.
- ③ Primäreinkommen je Ew.



## Ergebnisse zur Hauptansatzstaffel

- Interpretation als Subventionierung der Städte verfehlt



## Ergebnisse zur Hauptansatzstaffel

- Interpretation als Subventionierung der Städte verfehlt
- Höherer Finanzbedarf der Städte resultiert aus ihrer raumwirtschaftlichen Stellung
- Räumliche Neutralität:  
Mehr Umverteilung zwischen Städten der gleichen Größe als zwischen Städten unterschiedlicher Größe
- Empfehlung: Hauptansatzstaffel in modifizierter Form beibehalten



## Ergebnisse bezüglich der Nebenansätze

- Schülernebenansatz: nur nach Halbtags- und Ganztagschülern differenziert
- Soziallastenansatz: nach Bedarfsgemeinschaften
- Zentralitätsansatz nach Soz.verspf.Besch.: beibehalten
- Flächenansatz: Rechtfertigung ggf. über raumplanerische Zielsetzungen, Empfängerkreis mit geringer Dichte



## Berücksichtigung von Steuereinnahmen

- Aufwand- und Verbrauchsteuern nicht berücksichtigen
- Einbeziehung der Zweitwohnsitzsteuer unsystematisch
- Gebühren, Abgaben und Entgelte nicht berücksichtigen



## Steuerkraft und Gewerbesteuer

- Einheitliche fiktive Hebesätze beibehalten
- Niveau der fiktiven Hebesätze: Problematik der Steuertreiberei

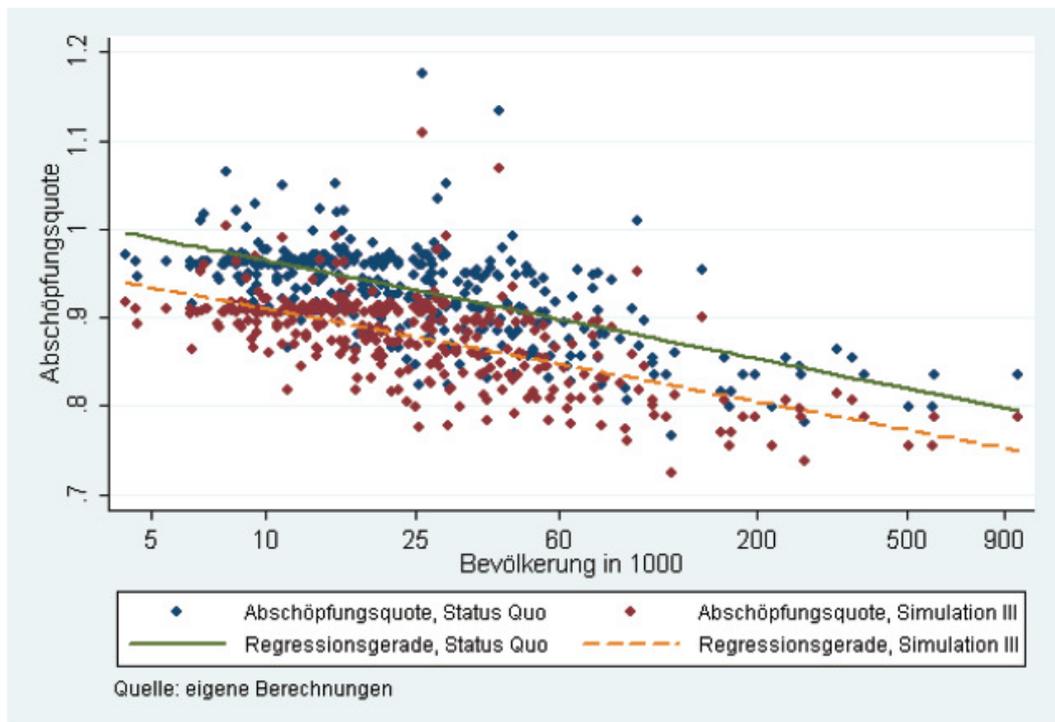


## Steuerkraft und Gewerbesteuer

- Einheitliche fiktive Hebesätze beibehalten
- Niveau der fiktiven Hebesätze: Problematik der Steuertreiberei
- Alternative Modelle zur Reduktion des Abschöpfungsquote
  - Anrechnung des Gewerbeertrags zu 80%
  - Senkung des Ausgleichssatzes von 90% auf 80%
  - Senkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes von 403 auf 380
- Anpassung gemäß Entwicklung im Bundesgebiet



## Abschöpfungsquote und Absenkung des fiktiven Hebesatzes



## Weitere Ergebnisse zu den Schlüsselzuweisungen

- Demografiefaktor in begrenztem Umfang zu befürworten
- Einheitliche Schlüsselmasse für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden beibehalten
- Mischfinanzierung der Kreise und Landschaftsverbände beibehalten
- Berechnungssystematik für die Schlüsselzuweisungen an Kreise und Landschaftsverbände beibehalten, regelmässig überprüfen
- Verbundmasse geeigneter Ansatzpunkt für vertikale und horizontale Lastenteilung



## Zweckzuweisungen

- Investitionspauschalen
- Schulpauschale/Bildungspauschale
- Sportpauschale



## Investitionspauschalen

- Aus Effizienzgesichtspunkten und zur Stärkung der kommunalen Autonomie wird empfohlen, diese Zweckzuweisungen langfristig in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen überzuführen.
- Allgemeine Investitionspauschale (AIP) als Zwischenlösung
- Zuordnung konsumtiver Teile in die Schlüsselmasse



## Budgetneutrale Mittelverteilung der AIP

- Auf Gemeindeebene sollte die AIP zu 53 vom Hundert nach der Schülerzahl, zu 35 vom Hundert nach der Einwohnerzahl und zu 12 vom Hundert nach der Gebietsfläche verteilt werden.
- Auf Kreisebene sollte die AIP zu 64 vom Hundert nach der Schülerzahl und zu 36 vom Hundert nach der Einwohnerzahl verteilt werden.
- Zwischen den beiden Landschaftsverbänden wird empfohlen, die Zuweisungssummen so festzuschreiben, wie sie sich aus dem Status Quo ergeben.



### 5.1.3 Protokoll der 3. Kommissionssitzung am 20. März 2009

Sitzungsbeginn: 10:00 Uhr

Teilnehmer: Staatssekretär Karl Peter Brendel, Andreas Becker MdL, Dieter Bertram, Prof. Thiess Büttner, Dr. Dörte Diemert, Horst Engel MdL, Ewald Groth MdL, Claus Hamacher, Dr. Martin Klein, Hans Willi Körfges MdL, Bodo Löttgen MdL, Dr. Georg Lunemann, Dr. Lukas Mangelsdorff, Stefan Mnich, Parl. Staatssekretär Manfred Palmen MdL, Dr. Christiane Rühl, Andrea Ruß, Bernhard Schemmer MdL, Pierre Sebrantke, Andreas Wohland

**Herr StS Brendel** begrüßt die Mitglieder der ifo-Kommission. Als Gast wird **Herr Prof. Dr. Büttner** vom Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo-Institut) begrüßt.

Auf die in der konstituierenden Sitzung vereinbarte Tonbandzeichnung wird hingewiesen. Regelungen zu Pausenzeiten und Verpflegung werden getroffen.

Auf Wunsch von **Herrn Löttgen** wird das Ende der Sitzung auf 13:30 Uhr festgesetzt.

#### TOP 1: Genehmigung des Protokolls zur Sitzung vom 09.01.2009

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass als nächster Sitzungstermin der 22.04.2009 vereinbart wurde, die Anlage zum Protokoll der Sitzung vom 09.01.2009 ist insoweit fehlerhaft.

Ergänzungs- oder Änderungswünsche gibt es nicht, das Protokoll wird durch die Mitglieder genehmigt.

#### Wiederaufnahme der Tagesordnung vom 09.01.2009

##### TOP 4, 2. Spiegelstrich: Grundsatzfragen

- **Folgen der Einführung des NKF für den kommunalen Finanzausgleich**
- **Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft**
- **Berücksichtigung von Nothaushaltssituationen im Finanzausgleichssystem**

#### Folgen der Einführung des NKF für den kommunalen Finanzausgleich

Zunächst erläutert **Herr Mnich** die Auswirkungen der Einführung des NKF für den kommunalen Finanzausgleich. Die Einführung des NKF wird im bestehenden System zu keiner unmittelbaren Wirkung führen, eine zukünftige grundlegende Überprüfung des Systems muss jedoch unter Berücksichtigung neuer finanzstatistischer Datengrundlagen erfolgen. Insbesondere die Berechnung der Zuschussbedarfe II und IIa müssen neu entwickelt werden. **Herr Mnich** weist darauf hin, dass die Einschätzung des **ifo-Institutes**, dass Bilanzkennzahlen keine geeigneten Parameter zur Bedarfsermittlung darstellen, von Innenministerium geteilt werde.

**Herr Hamacher** erklärt, dass der Städte- und Gemeindebund nicht anstrebe, von der auf einem Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft basierenden Finanzausgleichssystematik abzuweichen. Ziel seines Verbandes sei es vielmehr klarzustellen, dass zum Beispiel Bilanzkennzahlen nicht für den Finanzausgleich herangezogen werden.

**Frau Dr. Diemert** problematisiert die Berücksichtigung von Bilanzkennzahlen. Auf Grund ihrer Gestaltbarkeit und der damit verbundenen politischen Anreizwirkungen seien diese für die Bemessung des Finanzausgleichs ungeeignet. Es solle an Kriterien festgehalten werden, die durch örtliches Handeln nicht beeinflussbar seien. **Frau Dr. Diemert** betont, dass seitens des Städtetags NRW Anpassungsprobleme, insbesondere beim Soziallastenansatz, gesehen würden.

**Herr Prof. Dr. Büttner** bestätigt die Aussagen der Vorredner. Hinsichtlich der Wirkungen des NKF auf die Bemessung des Soziallastenansatzes sieht **Herr Prof. Dr. Büttner** derzeit keine ausreichende Datengrundlage um die Effekte abschätzen zu können, insbesondere auf Grund der Neuorganisation des SGB II.

**Herr Engel** spricht den sich aus den Bilanzkennzahlen möglicherweise ergebenden Wettbewerb zwischen den Kommunen an.

**Herr Dr. Klein** bestätigt, dass es zu einem verstärkten Wettbewerb kommen könne. Für den Finanzausgleich seien daher aus seiner Sicht objektivierbare Maßstäbe erforderlich. Er zeigt auf, dass durch jährliche Vergleiche des wirtschaftlichen Handelns ein solcher Maßstab ggf. vorliegen könnte, mit dem „gut wirtschaftende“ über den Finanzausgleich „belohnt“ werden könnten. Er geht im Übrigen davon aus, dass die gegenwärtige Organisationsdebatte um die künftige Art der Wahrnehmung der Aufgaben des SGB II sich nicht auf die Finanzausgleichssystematik in NRW auswirkt.

#### **Beratungsergebnis:**

- Die Kommission nimmt die Ausführungen des Gutachtens zu den Folgen der Einführung des NKF für den kommunalen Finanzausgleich zur Kenntnis.
- Die Kommission hält einvernehmlich fest, dass sich durch die flächendeckende Einführung des NKF zum 1. Januar 2009 zurzeit keine Auswirkungen auf die anstehende Modernisierung des Finanzausgleichs ergeben und daher kein aktueller Handlungsbedarf festzustellen ist.

#### **Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft**

**Herr Prof. Dr. Büttner** erläutert, warum der Gutachter sich gegen eine Abundanzabschöpfung ausspricht. Zum einen erfolge in NRW der Finanzausgleich auf Grundlage eines hohen Ausgleichssatzes, dieser führe zu einer relativ hohen Anzahl von abundanten Kommunen. Zum Anderen führten die im Vergleich mit anderen Bundesländern hohen fiktiven Steuerhebesätze zu einer höheren Zahl abundanter Kommunen.

**Herr PStS Palmen** fragt, welche wissenschaftlich fundierten Aussagen gegen die Einführung einer Abundanzabschöpfung in NRW sprächen, gleichwohl sie in anderen Bundesländern eingeführt wurde.

**Herr Groth** fragt, mit welchen quantitativen Auswirkungen bei Einführung einer Abundanzabschöpfung in NRW zu rechnen sei.

**Herr Prof. Dr. Büttner** erläutert, dass Abundanz ein systemabhängiges Phänomen sei. Eine Regulierung durch Anpassung eines Parameters sei nicht möglich. Insgesamt hänge die Abundanz auch von der Höhe der Verteilungsmasse ab. Er nehme an, dass der finanzielle Effekt einer Abundanzabschöpfung wegen des hohen Ausgleichssatzes in NRW eher gering wäre. Er sieht darüber hinaus die Gefahr, dass die Kommunen möglicherweise auf Grund der Abundanzabschöpfung ihre Steuerhebesätze erhöhen könnten. Die Wettbewerbsposition im kommunalen Vergleich mit anderen Bundesländern, die bereits jetzt durchschnittlich geringere Realsteuerhebesätze hätten, würde sich dadurch weiter verschlechtern. Zur Höhe der Hebesätze weist **Herr Prof. Dr. Büttner** auf den Monatsbericht 12/2008 des BMF hin.

**Herr Mnich** weist darauf hin, dass sieben der 13 Flächenländer eine Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft praktizierten. Dabei würden unterschiedliche Verfahren eingesetzt. Das finanzielle Volumen einer Abundanzabschöpfung hänge vom gewählten Abschöpfungssystem ab. In Nordrhein-Westfalen seien in den vergangenen Jahren durchschnittlich rund 40-70 Kommunen abundant gewesen. Er bietet an, dass die Geschäftsstelle zu der Thematik eine Vorlage für die Kommission erarbeiten könne.

**Herr Engel** fragt, welcher Parameter des Finanzausgleichssystems auf keinen Fall verändert werden dürfe, um die Finanzsituation der Kommunen nicht zu verschlimmern. **Herr Prof. Dr. Büttner** antwortet, dass für das Finanzausgleichssystem auf keinen Fall an Haushaltsdaten einzelner Kommunen angeknüpft werden sollte, damit die Gewährung von Finanzausgleichsleistungen nicht durch die einzelne Kommune gestaltbar werde.

**Herr Hamacher** legt dar, dass es zum Thema Abundanzabschöpfung keine Verbandsposition des Städte- und Gemeindebundes NRW gebe. Das Thema werde intern sehr kontrovers diskutiert. Auf jeden Fall müssten bei der Diskussion vielfältige Wirkungen einer Abundanzabschöpfung berücksichtigt werden. Er weist darauf hin, dass bereits im jetzigen System abundante Gemeinden teilweise stärker belastet würden und damit eine Abschöpfung erfolge, zum Beispiel bei der Ermittlung der Kreis- bzw. Landschaftsumlagen, des Solidarbeitrags und der Eigenanteilshöhe bei Förderprogrammen.

**Frau Dr. Diemert** ergänzt, dass auch im NRW-Städtetag eine kontroverse Diskussion zu diesem Thema laufe. Außerdem äußert sie die Sorge, dass das Land die durch eine Abundanzumlage abgeschöpften Mittel dazu nutzen könnte, die Dotierung des Finanzausgleichs mit Landesmitteln zu reduzieren und sich somit zu entlasten.

**Herr Körfges** weist darauf hin, dass die Diskussion um eine Abundanzabschöpfung auch quer durch die Fraktionen verlaufe. Zur Information spricht er sich dafür aus, die Größenordnung des Volumens einer Abundanzabschöpfung in NRW einmal zu benennen.

**Herr Prof. Dr. Büttner** erläutert zu Fragen von **Herrn Hamacher** und **Frau Dr. Diemert**, dass die Anzahl abundanter Gemeinden systemimmanent u. a. von dem Steuerhebesatz, dem Ausgleichssatz und der Verteilungsmasse abhängig sei. So werde bereits die Umsetzung der von ifo vorgeschlagenen Abschaffung der Zweckzuweisungen (Investitions- und Sonderpauschalen) und die Überführung dieser Mittel in die Schlüsselmasse zu einer Veränderung der gegenwärtigen Abundanzsituation führen. Es sei zu erwarten, dass einige der bisher abundanten Kommunen dann zu Schlüsselzuwei-

sungsempfängern würden. Zur Erhöhung der Steuerhebesätze stellt er klar, dass der Anreiz auf die kommunale Steuerpolitik nicht überbewertet werden dürfe. Zu einer Anhebung der Sätze könne es in abundanten Kommunen kommen, wenn diese versuchen, mit den Mehreinnahmen die Belastungen der Abschöpfung zu kompensieren.

Zur Frage von **Frau Dr. Diemert** hinsichtlich eines mit der Abundanzabschöpfung verbundenen Gerechtigkeitsaspektes stellt **Herr Prof. Dr. Büttner** klar, dass die bisherigen Abschöpfungssysteme nicht an den Finanzbedarf anknüpfen sondern an die Finanzkraft.

#### **Beratungsergebnis:**

- Die Kommission bittet die Geschäftsstelle, eine Vorlage zur Auswirkung von Abundanzabschöpfungssystemen in NRW zu erstellen. Die Vorlage soll Aussagen zur Zahl der abundanten Gemeinden in NRW in den vergangenen Jahren enthalten und die finanzielle Wirkung einer Abundanzabschöpfung in NRW auf der Grundlage der Modelle anderer Länder darstellen.
- Zur Information der Kommissionsmitglieder über einen bundesweiten Vergleich der Realsteuerhebesätze soll der Monatsbericht 12/2008 des BMF in Auszügen dem Protokoll beigelegt werden (Anlage 2).

#### **Berücksichtigung von Nothaushaltssituationen im Finanzausgleichssystem**

**Herr StS Brendel** weist einleitend darauf hin, dass wesentliches Ergebnis des ifo-Gutachtens sei, dass die Haushaltslage einer Kommune kein geeigneter Parameter für die Messung des Finanzbedarfs ist und daher die Berücksichtigung einer Nothaushaltssituation aus systematischen Gründen für falsch gehalten werde.

**Herr PStS Palmen** thematisiert die Problematik der Altschulden in Nothaushaltsgemeinden (am Beispiel der Kommunen des Kreises Recklinghausen) vor dem Hintergrund der vom ifo-Institut vorgeschlagenen Nichtberücksichtigung von Haushaltslagen bei der Bedarfsermittlung. Er hält es für erforderlich, Lösungen für Nothaushaltsgemeinden außerhalb des Finanzausgleichssystems zu finden.

**Herr Körfges** sieht in der Strukturkrise das typische Merkmal für Kommunen mit Haushaltsnotlagen. Er hält eine Berücksichtigung der Nothaushaltssituation als Bedarfskriterium aber auch für falsch. Er fragt nach der Möglichkeit der Bildung einer Sondermasse für strukturschwache Kommunen, welche zur nachhaltigen Rückführung der Altschulden eingesetzt werden könnte. Es müsse eine Lösung gefunden werden, ggf. außerhalb des Finanzausgleichssystems.

Nach Auffassung von **Herrn Groth** reicht eine Berücksichtigung von strukturschwachen Kommunen durch einen entsprechenden Bedarfsparameter im Finanzausgleich alleine nicht aus. Er fragt, welche Möglichkeiten, auch außerhalb des GFG, gesehen würden, finanzschwache Kommunen zu entlasten. Er hält eine Altschuldenregelung außerhalb des GFG für erforderlich. Weiter ist er der Auffassung, dass insbesondere große kreisangehörige Gemeinden durch den Strukturwandel und damit durch Sozialleistungen besonders belastet seien.

**Herr Löttgen** stellt die Frage, ob der Finanzausgleich grundsätzlich in der Lage sei, Kommunen aus dem Nothaushaltsrecht herauszuführen.

**Herr Prof. Dr. Büttner** antwortet, dass das Land hinsichtlich der Fragen, welche Gründe zu einer Haushaltsnotlage geführt haben und wie diese im Konkreten beseitigt werden kann, Informationsdefiziten unterliege. Ohne Vorliegen der erforderlichen Informationen halte er es nicht für möglich, eine Kommune aus einer schwierigen Haushaltsslage herauszuführen.

Aus systematischen Gründen hält **Herr Mnich** es für erforderlich, die Grundfrage zu beantworten, ob es zu Nothaushaltssituationen kommen könne oder gekommen sei, weil der Finanzbedarf durch die bisherigen Ansätze der Bedarfsermittlung entweder gar nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt werde. Diese Frage sei auch Gegenstand eines Gesprächs von Gemeinden des Kreises Recklinghausen mit dem ifo-Institut und dem Innenministerium im Dezember 2007 gewesen. Übereinstimmung habe insofern bestanden, als ein völliges Fehlen eines Bedarfspareters nicht festgestellt werden konnte. Allerdings hätten es die Bürgermeister und Kämmerer aus dem Kreis für erforderlich gehalten, den Ausgleichssatz auf mindestens 95% zu erhöhen und den Soziallastenansatz deutlich höher zu gewichten. Insofern hält **Her Mnich** es für notwendig, die Diskussion im Zusammenhang mit den einzelnen Ansätzen des Schlüsselzuweisungssystems zu führen. Hinsichtlich möglicher Faktoren die eine Strukturschwäche anzeigen könnten, weist er darauf hin, dass Folgen einer Strukturschwäche bereits im derzeitigen System berücksichtigt würden, insbesondere durch den Ausgleich bei niedriger Einkommen- und Gewerbesteuer.

**Herr Hamacher** vertritt die Auffassung, der kommunale Finanzausgleich müsse die Gemeinden in die Lage versetzen, ausgeglichene Haushalte aufstellen zu können, auch unter den Aspekten des NKF. Zur Erreichung eines solchen Ziels müsse geprüft werden, ob die Bedarfsparemeter richtig ermittelt bzw. gewichtet seien und ob die zur Verfügung stehenden Mittel zur Zielerreichung ausreichten. Soweit strukturelle Probleme erkannt würden, müssten die Bedarfsparemeter geprüft und ggf. geändert werden. Hinsichtlich der Altschuldenproblematik sieht **Herr Hamacher** ebenfalls die Notwendigkeit eine Lösung zu finden, aber außerhalb der Strukturen des GFG. Er fordert dazu auf, über die Bedingungen für Lösungen nachzudenken.

**Herr Engel** hält längerfristige, parteiübergreifende Masterpläne zur Haushaltssanierung und einen Mentalitätswechsel in den betroffenen Kommunen für erforderlich.

**Herr Dr. Klein** weist darauf hin, dass ggf. die Problematik der Haushaltssicherungskommunen sowohl innerhalb als außerhalb des Finanzausgleichs berücksichtigt werden müsse.

**Herr Löttgen** vertritt die Auffassung, dass die Steuerungsmechanismen des Finanzausgleichs normierte Größen darstellten. Da die Probleme der Nothaushaltskommunen jedoch heterogener Natur seien, erscheine die Möglichkeit einer Lösung im Finanzausgleich damit wenig wahrscheinlich.

#### **Beratungsergebnis:**

- Die Kommission hat die Grundsatzdiskussion über die Berücksichtigung von Nothaushaltssituationen im Finanzausgleich geführt.
- Der Vorsitzende hält als gemeinsame Einschätzung fest, dass eine Lösung der Nothaushaltsproblematik und der Problematik der Altschulden eher außerhalb horizontalen des Finanzausgleichssystems zu suchen sein wird und daher nicht primäres Ziel der Diskussion um den horizontalen Finanzausgleich sein sollte. Das

schließe aber nicht aus, die besondere Situation der Nothaushaltskommunen bei der Diskussion um die Bewertung der einzelnen Parameter des Finanzausgleichs mit in den Blick zu nehmen.

- Sofern die Problematik zum Schluss der Arbeit der Kommission fortbesteht, soll über das weitere Vorgehen gesprochen werden.
- Die Kommission bittet die Geschäftsstelle, eine Aufstellung von Kommunen in der Haushaltssicherung (Jahr 2007), nach Größenklassen geordnet, vorzulegen.

**TOP 5: Aspekte des vertikalen Finanzausgleichs, insbesondere**

- **Kriterien für die Bemessung Finanzausgleichsmasse**
- **Möglichkeiten einer Verstetigung der Finanzausgleichsmasse**
- **Verbundgrundlagen, Verbundsatz**

Auf Grundlage der als Anlage dem Protokoll beigefügten Präsentation „Entwicklungen der Kommunalfinanzen“ (Anlage 4) führt **Herr Hamacher** im Namen der kommunalen Spitzenverbände in den Tagesordnungspunkt ein.

**Herr Prof. Dr. Büttner** trägt die Ergebnisse des ifo-Gutachtens zu den Aspekten des vertikalen Finanzausgleichs vor. Zusammenfassend führt er aus, dass die Betrachtung der Finanzierungssalden und der anderen Kriterien zur Abwägungsentscheidung über die Finanzausgleichsmasse zwar nicht ideal, aber aus der Sicht des Gutachters immer noch die beste Lösung sei.

**Herr Dr. Mangelsdorff** weist darauf hin, dass sich die Entwicklung der Landesfinanzen nicht wesentlich von der Entwicklung der Kommunalfinanzen unterscheide. Er kündigt eine Stellungnahme des Finanzministeriums zur aktuellen Finanzlage des Landes an, die dem Protokoll beigefügt werden soll (Anmerkung: Stellungnahme liegt als Anlage 5 bei). Zum Vortrag von **Herrn Hamacher** merkt **Herr Dr. Mangelsdorff** an, dass es nach seiner Einschätzung nicht Ziel des Finanzausgleichs sei, dass Kommunen ausgeglichene Haushalte vorlegen, vielmehr sei es Zielsetzung, dass Kommunen grundsätzlich in die Lage versetzt werden, ausgeglichene Haushalte aufzustellen. Die faktische Umsetzung liege damit jedoch noch im politischen Ermessen auf kommunaler Ebene.

Ergänzend zu **Herrn Hamacher** betont **Frau Dr. Diemert**, dass es hinsichtlich der Verteilungsmasse des Finanzausgleichs in den letzten Jahren zu Einschnitten gekommen sei, ohne dass sich an den Aufgaben, welche die Kommunen zu erfüllen hätten, etwas geändert habe. Sie sieht das Land in der Verantwortung, den Finanzausgleich ausreichend zu dotieren oder durch eine Aufgabenkritik die den Kommunen übertragenen Aufgaben und somit die Aufwendungen der Kommunen zu reduzieren. Soweit eine Reduzierung der Aufgaben nicht möglich sei, habe das Land jedoch eine ausreichende Finanzierung sicherzustellen, dies sei derzeit nicht der Fall. Darüber hinaus sei bezüglich der durch den Bund verursachten Aufgaben das Land in der Pflicht, über den Bundesrat Einfluss auf Umfang und Finanzierung zu nehmen.

Zum Beitrag von **Frau Dr. Diemert** stellt **Herr StS Brendel** dar, dass das beschriebene Vorgehen ein System voraussetze, welches die Angemessenheit der Aufgabenerfüllung sowie der damit verbundenen Kosten bewertet und ermittelt. Ein solches System stehe derzeit nicht zur Verfügung.

**Herr Körfges** geht von einem Missverhältnis zwischen den kommunalen Aufgaben in NRW und der staatlichen Finanzierung aus. In diesem Zusammenhang weist er auf den im Vergleich zu den anderen Bundesländern hohen Kommunalisierungsgrad in NRW hin.

**Herr Dr. Klein** spricht an, dass bei der Entwicklung der kommunalen Ausgaben für soziale Leistung eine hohe Dynamik festzustellen sei. Vergleichbare Entwicklungen gebe es beim Land - außer eventuell im Personalbereich - nicht. Er weist darauf hin, dass die Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe in NRW von der kommunalen Gemeinschaft wahrgenommen und finanziert werden. In anderen Bundesländern läge diese Aufgabenträgerschaft bei den Ländern, die dann auch die finanziellen Lasten zu tragen hätten. Er bittet daher um einen Vergleich ausgewählter Länder zur Ausgabenentwicklung in diesem Bereich. Die von **Frau Dr. Rühl** und **Herrn Dr. Klein** formulierte Frage zur finanziellen Auswirkung der Ansiedlung der Sozialhilfeträgerschaft wird zum Protokoll genommen (Anlage 6).

**Herr Dr. Mangelsdorff** weist darauf hin, dass das Land jedes Jahr bei der Aufstellung des Gemeindefinanzierungsgesetzes die Leistungsfähigkeit der Kommunen und des Landes vergleichend berücksichtige und in der Begründung des GFG-Gesetzentwurfs darstelle. Auch er hält die bisherigen Kriterien für unbefriedigend, hält es aber für erforderlich, konkret andere und ggf. besser geeignete Kriterien für den Abwägungsprozess, der auf der Grundlage des Art. 79 Landesverfassung durchzuführen sei, zu benennen. Im Übrigen sei das Volumen der Verteilungsmasse in den letzten Jahren stetig angestiegen.

**Frau Dr. Diemert** weist darauf hin, dass es nicht die Aufgabe des Finanzausgleichs sein solle, jedes Ausgabeverhalten einer Kommune auszugleichen. Sie sieht aber das Land in der Verantwortung, für eine ausreichende Dotierung des Finanzausgleichs zu sorgen. Dies sei die grundlegende Voraussetzung für eine auskömmliche Verteilung der Mittel.

**Herr PStS Palmen** widerspricht dem Eindruck, der zum Teil in der Diskussion entstehe, dass die meisten Kommunen in NRW haushaltssicherungspflichtig seien. Tatsächlich sei im Jahr 2008 die Zahl der haushaltssicherungspflichtigen Kommunen auf rund 90 gesunken.

**Herr Wohland** bezweifelt, dass tatsächlich lediglich 90 Kommunen ihren Haushalt mit den ihnen durch den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausgleichen könnten. Nach seiner Auffassung müsse für die Beurteilung dieser Frage der strukturelle Haushaltsausgleich als Maßstab herangezogen werden. Danach würden nur rund 10 % der Kommunen den Haushaltsausgleich erreichen.

**Herr PStS Palmen** zeigt auf, dass rund 96 % aller Gesetze durch den Bund erlassen würden, die Kosten die sich aus der Durchführung dieser Gesetze ergeben müssten daher ebenfalls durch Leistungsgesetze des Bundes getragen werden. Solche lägen nicht vor oder seien nicht auskömmlich. Er sieht darüber hinaus auf Grund der begrenzten finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes nicht die Möglichkeit, den Verbandsatz in den kommenden Jahren zu erhöhen.

**Herr Mnich** weist darauf hin, dass mit dem Gutachtenauftrag zum vertikalen Teil des Finanzausgleichssystems die Hoffnung verbunden war, bessere Verfahren und Krite-

rien für die Bemessung der Finanzausgleichsmasse zu finden, denn die bisherigen Kriterien seien auch aus der Sicht der Landesregierung unbefriedigend. Der Gutachter habe auch auf die Schwächen des bisherigen Verfahrens hingewiesen, er habe aber auch unter Berücksichtigung der Regelungen in anderen Bundesländern keine besseren Verfahren oder Kriterien für die Abwägungsentscheidung empfehlen können. Die Kommission stehe daher vor der Alternative, das Ergebnis des Gutachtens zu akzeptieren oder selbst konkrete Vorschläge für andere Bemessungskriterien oder Verfahren zu machen.

**Frau Klein-Schmeink** fragt, warum der Kommunalisierungsgrad im ifo-Gutachten nicht berücksichtigt worden sei. **Herr Prof. Dr. Büttner** antwortet, im Gutachten mit der Untersuchung einer ausgabebezogenen Verteilung der Finanzausgleichsmasse einen umfangreicheren Ansatz verfolgt zu haben, als dies mit dem zur Verfügung stehenden Kommunalisierungsgrad möglich wäre. Die Berücksichtigung des Kommunalisierungsgrades erscheint ihm nur dann sinnvoll, wenn dieser auf der Grundlage einer Kostenrechnung ermittelt werden könnte. Die Kostenmessung sei im öffentlichen Bereich aber ein schwieriges Thema und eine entsprechende Kostenrechnung stehe nicht zur Verfügung.

#### **Beratungsergebnis:**

- Die Kommission verständigt sich darauf, dass die Kommissionsmitglieder zum TOP 4, „Allgemeine Aussprache“ ihre Positionen bei Bedarf formulieren und der Geschäftsstelle bis zum 27.03.2009 zusenden, damit sie als Anhang zum Protokoll genommen werden können (Anmerkung: Bis zum 16.04.2009 ist kein Beitrag bei der Geschäftsstelle eingegangen).
- Die „Allgemeine Aussprache“ ist abgeschlossen, die inhaltliche Diskussion zum TOP 4 wird in der nächsten Sitzung geführt.
- Die Kommission bittet die Geschäftsstelle, zur Beantwortung der Frage von Frau Dr. Rühl und Herrn Dr. Klein (Anlage 6) eine Länderumfrage durchzuführen und das Ergebnis der Kommission vorzulegen.

#### **TOP 6: Verschiedenes**

Die nächste Sitzung findet am 22.04.2009, 10:00 Uhr bis 14:00 Uhr in Saal 4 im Innenministerium statt.

Eine Einladung erfolgt getrennt.

Der **Vorsitzende** schließt die Sitzung gegen 13:40 Uhr.

Sebrantke  
Protokollführer

## Steuerstandort Deutschland – attraktive Bandbreite der Unternehmensteuerbelastung für Kapitalgesellschaften in deutschen Gemeinden

1	Nominale Unternehmensteuerbelastung und der auf die kommunale Ebene entfallende Anteil .....	47
2	Niveau und Streuung der nominalen Unternehmensteuerbelastung .....	48
3	Zusammenfassung .....	53

- Die nominale Gewinnsteuerbelastung von Unternehmen in Deutschland setzt sich aus der Körperschaftsteuer zzgl. Solidaritätszuschlag (zusammen 15,83 %) und der Gewerbesteuer (im Durchschnitt 14 %) zusammen.
- Die Gewerbesteuerbelastung schwankt je nach Gemeinde zwischen 7 % und 17,5 %, sodass die minimale Belastung in Deutschland bei rund 22,83 % liegt.
- Damit sind einige Gemeinden in Deutschland allein aus steuerlicher Sicht genauso attraktive Investitionsstandorte wie viele osteuropäische Staaten.

### 1 Nominale Unternehmensteuerbelastung und der auf die kommunale Ebene entfallende Anteil

Bei der Standortwahl ist für internationale Investoren auch die Steuerbelastung ein wichtiger Faktor. Zwar gibt es verschiedene Ansätze, um den optimalen Standort zu ermitteln (effektive Grenzsteuersätze, effektive Durchschnittssteuersätze)<sup>1</sup>, doch dürften diese Ansätze in der Praxis erst dann zur Anwendung kommen, wenn schon eine Vorauswahl aus der Gesamtzahl aller möglichen Standorte stattgefunden hat. Wichtigstes Steuerkriterium für die von internationalen Investoren vorzunehmende Vorauswahl dürfte die nominale Steuerbelastung sein, vor allem die

von Kapitalgesellschaften. Dieser Maßstab hat zudem den Vorteil, dass er gerade bei Investitionen mit hoher Rendite dem nicht ohne weiteres zu ermittelnden effektiven Durchschnittssteuersatz sehr nahe kommt.<sup>2</sup>

Für die meisten EU-Staaten ergibt sich die im ganzen Land einheitliche nominale Gesamtbelastung des Unternehmensgewinns (Kapitalgesellschaft) aus dem Körperschaftsteuertarif. In Deutschland und einigen anderen Staaten setzt sich hingegen die Belastung des Unternehmensgewinns aus der Körperschaftsteuer und einem von der Gemeinde festgesetzten variablen Besteuerungselement zusammen, in Deutschland ist letzteres die Gewerbesteuer. In Abbildung 1 (siehe S. 48) sind die Anteile der kommunalen Gebietskörperschaften an der gesamten nominalen gewinnbezogenen Steuerbelastung im Jahr 2007 für die 27 EU-Staaten (EU-27)

<sup>1</sup> Devereux, M.P. und R. Griffith (1999), *The Taxation of Discrete Investment Choices*, The Institute for Fiscal Studies, London; King, M.A. und D. Fullerton (1984), *The Taxation of income from capital: a comparative study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*, Chicago, London.

<sup>2</sup> Commission of the European Communities (2001), *Company Taxation in the Internal Market*, Commission Staff Working Paper, SEC 1681, S. 5. Becker, J., C. Fuest und C. Spengel (2006), „Konzernsteuerquoten und Investitionsverhalten“, *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, 58. Jg., September 2006, S. 731.

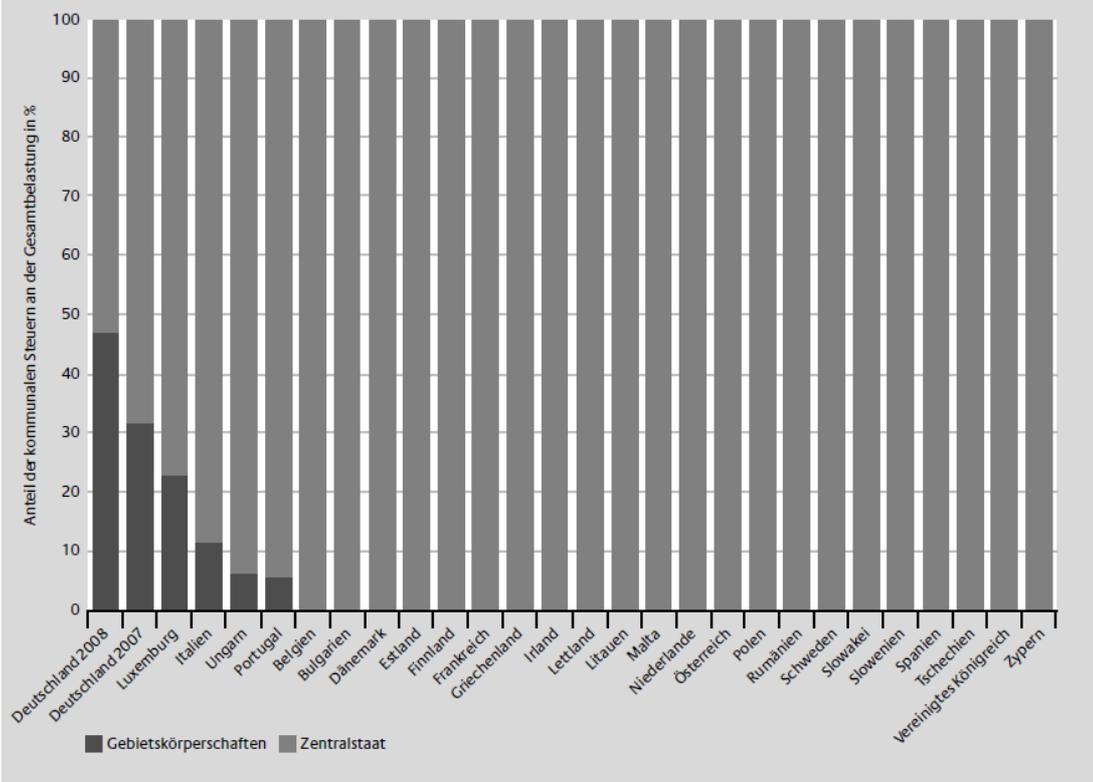
dargestellt. Klar zu erkennen ist, dass nur in fünf EU-Staaten die Kommunen überhaupt die Möglichkeit haben, die Gewinnsteuerbelastung der Unternehmen zu beeinflussen. Nur in Deutschland und Luxemburg, welches eine der deutschen Gewerbesteuer ähnelnde Kommunalsteuer erhebt, liegt der Anteil der kommunalen Belastung an der Gesamtbelastung bei über 20%. Durch die Unternehmensteuerreform 2008 hat sich in Deutschland das Gewicht der variablen Gewerbesteuer erheblich erhöht; es stieg von 31,75 % im Jahr 2007 auf 46,93 % im Jahr 2008 (jeweils Gewerbesteuerhebesatz von 400%).<sup>3</sup>

## 2 Niveau und Streuung der nominalen Unternehmenssteuerbelastung

Die eben beschriebene Besonderheit des Steuerstandortes Deutschland mit einem bedeutenden variablen kommunalen Belastungsanteil führt dazu, dass in Deutschland für Investoren eine erhebliche Zahl von attraktiven Standorten mit sehr günstigem – deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegenden – steuerlichen Belastungsniveau zur Verfügung steht.

Die nominale Gewerbesteuerbelastung errechnet sich dabei sehr einfach aus der bundeseinheitlichen Messzahl von 3,5% und dem individuellen Hebesatz der Gemeinden. Letzterer wird

Abbildung 1: Anteile der kommunalen Gebietskörperschaften an der gesamten nominalen gewinnbezogenen Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften in den EU-Staaten 2007



<sup>3</sup> In Berechnungen unterstellt das Bundesministerium der Finanzen meist einen Gewerbesteuerhebesatz von 400%, obwohl dieser tatsächlich geringer ist. Vgl.: Statistisches Bundesamt (2008): Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen 2007, FS 14, R. 10.1.

von der Gemeinde eigenständig festgesetzt, muss allerdings mindestens 200 % betragen. In der Praxis schwankt der Hebesatz zwischen 200% und etwa 500% (bis auf unbedeutende Ausnahmefälle mit noch höheren Hebesätzen). Die Gesamtbelastung ergibt sich, indem zur bundes-

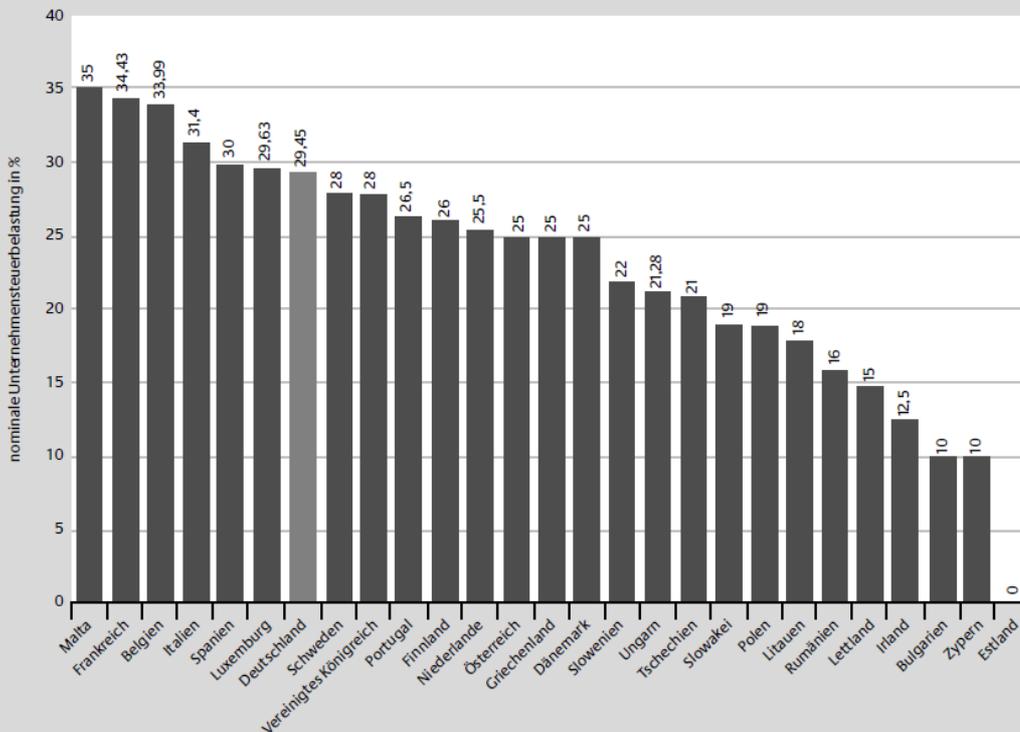
einheitlichen Belastung mit Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag in Höhe von zusammen 15,83% die variable Belastung mit Gewerbesteuer hinzuaddiert wird (siehe Tabelle 1).

Der Steuersatzvergleich zwischen verschiedenen Standorten in Deutschland ist besonders

Tabelle 1: Berechnung der nominalen Gewerbesteuer- und Gesamtsteuerbelastung bei Kapitalgesellschaften im Jahr 2008 in %

Hebesatz von	ergibt	
	Gewerbesteuersatz von in %	Gesamtbelastung mit KSt, Soli (15,83%) und GewSt von
200	$200 \times 3,5 = 7$	22,83
300	$300 \times 3,5 = 10,5$	26,33
389	$389 \times 3,5 = 13,62$	29,45
400	$400 \times 3,5 = 14$	29,83
500	$500 \times 3,5 = 17,5$	33,33

Abbildung 2: Nominale Unternehmensteuerbelastung in der EU (2008)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2008): Die wichtigsten Steuern im Internationalen Vergleich 2007, Berlin, S. 18 u. 21, sowie eigene Berechnungen.

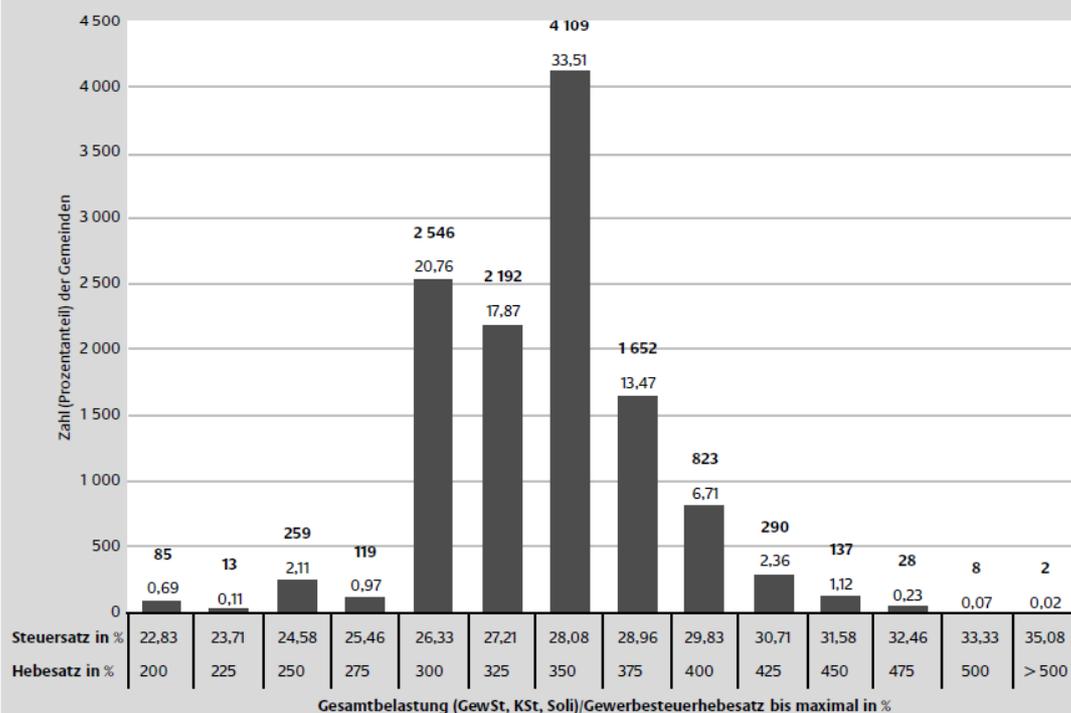
maßgeblich aus der Sicht eines Investors, der einen Standort für eine Neuinvestition bzw. Neuansiedlung sucht.

Der durchschnittliche gewogene Gewerbesteuerhebesatz in Deutschland betrug im Jahr 2007 (letzter Stand) 389 %.<sup>4</sup> Wird dieser Wert auch für das Jahr 2008 unterstellt, liegt damit die durchschnittliche Gewerbesteuerbelastung des Gewinns bei 13,62 %. Zusammen mit der Körperschaftsteuer (inkl. Soli) in Höhe von 15,83 % ergibt sich somit eine durchschnittliche Belastung der in Kapitalgesellschaften thesaurierten Gewinne in Höhe von 29,45 %. Für die EU-27 zeigt sich, dass Deutschland mit einer Belastung von 29,45 % im oberen Mittelfeld liegt (siehe Abbildung 2, S. 49). Die durchschnittliche Belastung in der EU (ohne Deutschland) im Jahr 2008 liegt bei 22,59 %.

Der Belastungsvergleich auf der Grundlage der Durchschnittsbelastung darf aber nicht den Blick darauf verstellen, dass der deutsche Steuerstandort eine attraktive Belastungsbandbreite zu bieten hat, die es in dieser Form in keinem anderen europäischen Land gibt. Wichtig ist dabei: Günstige Belastungssätze gibt es nicht nur in abgelegenen Randregionen, sondern auch in einer erheblichen Zahl von Städten und Gemeinden mit attraktiver öffentlicher Infrastruktur und voll erschlossenen Märkten.

In der nachfolgenden Abbildung 3 ist die Verteilung (absolut und prozentual) der 12 263 deutschen Gemeinden auf 14 Hebesatzklassen dargestellt, denen 14 Steuerbelastungsklassen entsprechen. Angegeben ist, wie hoch die nominale Gesamtbelastung (Gewerbesteuer, Körperschaft-

Abbildung 3: Verteilung der Gemeinden auf verschiedene Hebesatzklassen und die damit verbundene maximale Unternehmensteuerbelastung im Jahr 2008 in %



Quelle: Statistisches Bundesamt (2008): Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen 2007, FS 14, R. 10.1., Wiesbaden, und eigene Berechnungen.

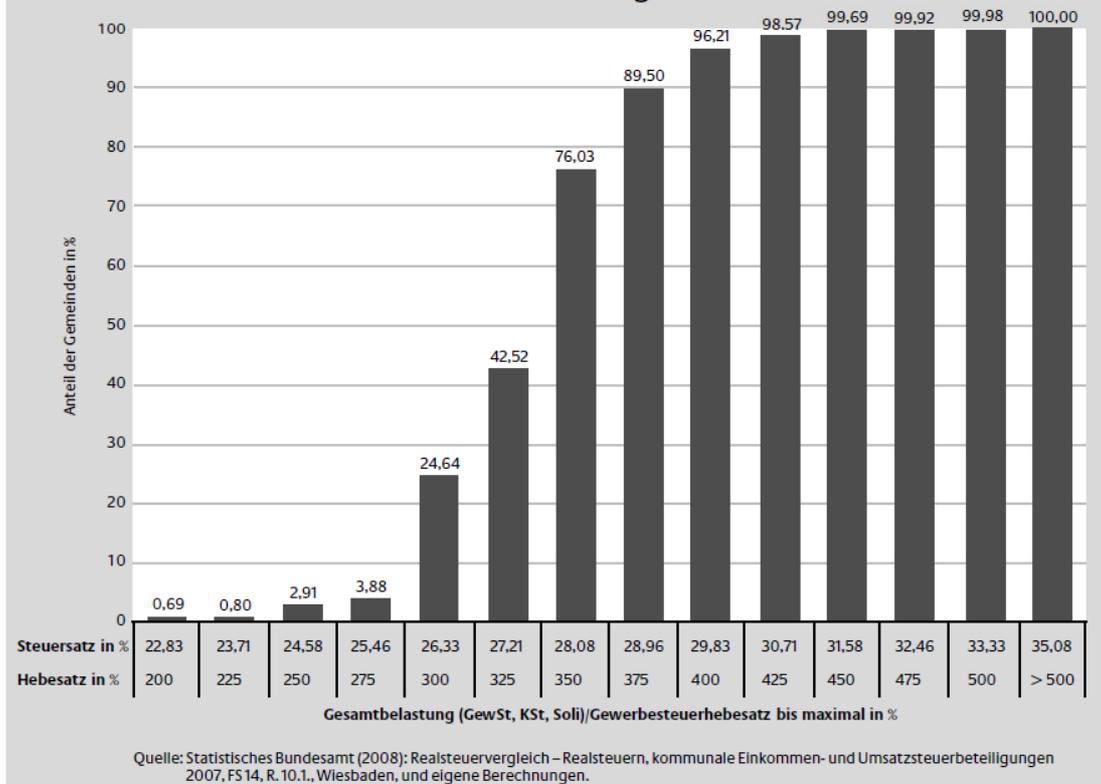
<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt (2008): Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen 2007, FS 14, R. 10.1.

steuer, Solidaritätszuschlag) thesaurierter Gewinne im Jahr 2008 in der jeweiligen Klasse maximal ist. So beträgt beispielsweise die Gesamtbelastung in der Hebesatzklasse zwischen 201 % und 225 % maximal 23,71 % und in der Hebesatzklasse zwischen 451 % und 475 % maximal 32,46 %.

Es zeigt sich, dass ein Belastungsniveau zwischen 326 % und 350 % der häufigste Wert ist. 4 109 bzw. 33,5 % der Gemeinden erheben einen Hebesatz in diesem Intervall. Im Vergleich dazu liegen die Anteile in dem Intervall 175 % bis 200 % (tatsächlich nur 200 %, da dies der Mindesthebesatz ist) bei nur rd. 0,7 % (85 Gemeinden) und in dem Intervall über 500 %<sup>5</sup> bei 0,02 % (2 Gemeinden). Selbst in dem Intervall, welches den Mittelwert umfasst (376 % bis 400 %), befinden sich nur 6,71 % (823) der Gemeinden.

Werden die einzelnen Prozentanteile kumuliert, so lassen sich Aussagen darüber treffen, wie viele Gemeinden einen Hebesatz bis zu einem Wert X erheben (siehe Abbildung 4). Zu erkennen ist, dass etwa 42,52 % der Gemeinden einen Hebesatz von maximal 325 % (entspricht einem Steuersatz von 27,21 %) erheben. Ein Hebesatz von 350 % (Steuersatz 28,08 %) ist der maximale Grenzwert in 76,03 % der Gemeinden. Mit anderen Worten: In 76,03 % (42,52 %) der Gemeinden liegt die Steuerbelastung von in Kapitalgesellschaften thesaurierten Gewinnen bei maximal 28,08 % (27,21 %). Der häufig in Publikationen verwendete Hebesatz der Gemeinden mit über 50 000 Einwohnern in Höhe von aktuell (2008) 432 % wird von maximal 175 Gemeinden (1,44 %) erreicht oder überschritten.

Abbildung 4: Kumulierte Anteile der Gemeinden in den jeweiligen Hebesatzklassen und die damit verbundene maximale Unternehmensteuerbelastung im Jahr 2008 in %



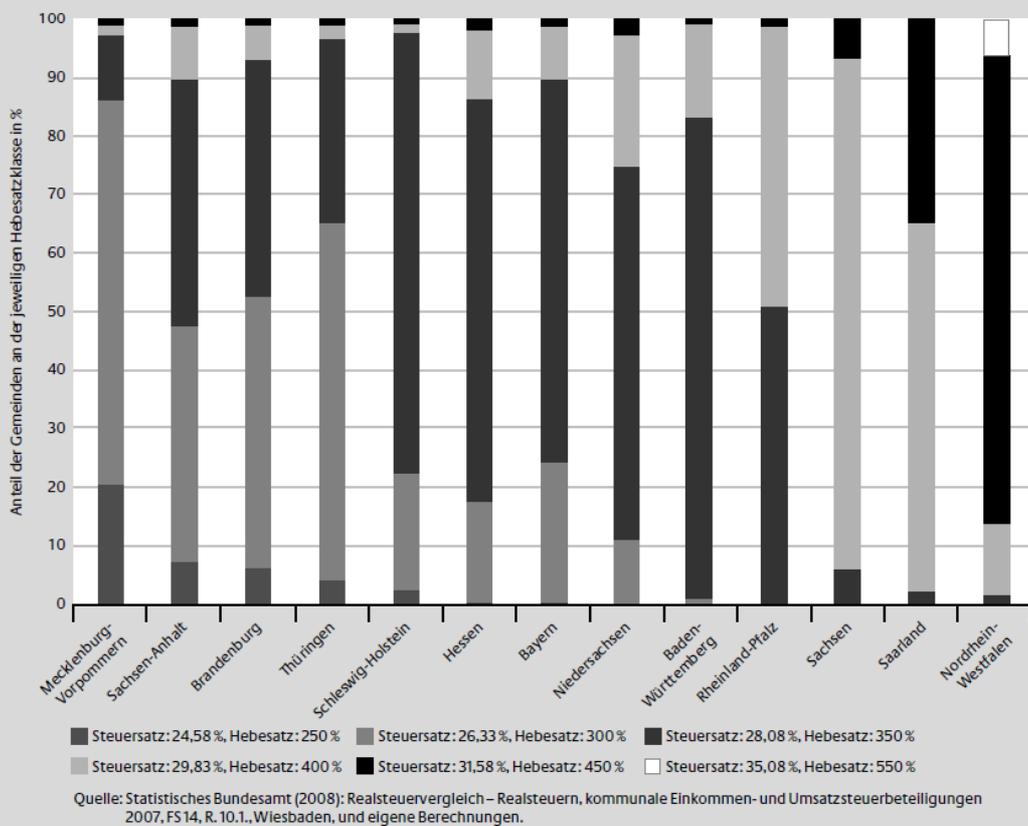
<sup>5</sup> Für die Berechnungen wurde hier und nachfolgend für diese Hebesatzklasse ein Hebesatz von 550 % unterstellt.

Neben der Zahl der Gemeinden mit einem bestimmten Hebesatz ist auch ihre räumliche Verteilung interessant. Werden für jedes Flächenbundesland die Anteile der Gemeinden errechnet, die in eine Hebesatzklasse fallen, so sind grundsätzliche Aussagen über das jeweilige Hebesatzniveau in einem Bundesland möglich. In der folgenden Abbildung 5 sind exemplarisch sechs Hebesatzklassen abgebildet. Es zeigt sich, dass das Hebesatzniveau in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland am höchsten ist. In Nordrhein-Westfalen erheben fast 6% der Gemeinden einen Hebesatz von über 450%. Dieser Wert wird in keinem anderen Land auch nur annähernd erreicht. Ein Hebesatz zwischen 401% und 450% gilt für 80% der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, im Saarland sind es immerhin noch fast 35%, und an Position drei folgt Sachsen mit 6%

seiner Gemeinden. Am anderen Ende der Skala befindet sich Mecklenburg-Vorpommern, wo mehr als 20% der Gemeinden einen Hebesatz von maximal 250% erheben.

Eine räumliche Darstellung der nominalen Belastung von Kapitalgesellschaften in Deutschland ist als Anlage (siehe S. 54) beigefügt.

Abbildung 5: Verteilung der Gemeinden eines Landes auf unterschiedliche Hebesatzklassen



### 3 Zusammenfassung

Sucht ein Investor nach einem neuen Standort in Deutschland, so bieten sich insgesamt 12 263 Gemeinden als möglicher Investitionsstandort an. Über 9 400 dieser Gemeinden (76,03% aller deutschen Gemeinden) weisen eine Steuerbelastung von maximal 28,08% auf. Soll die Steuerbelastung maximal 27,21% betragen, sind es noch immer über 5 200 Gemeinden (42,52% aller Gemeinden) und bei einer Steuerbelastung von 26,33% über 3 000 Gemeinden (24,64%), die infrage kommen.

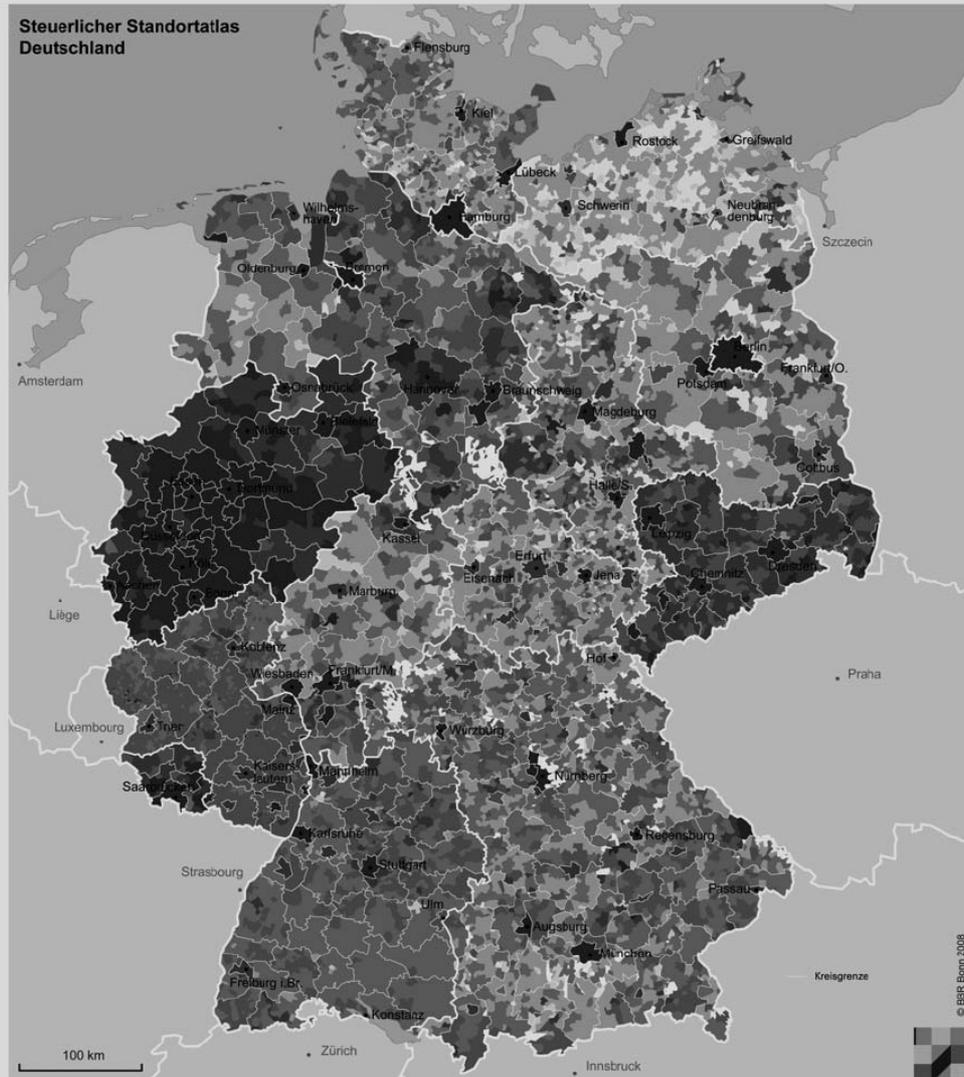
Diese starke Streuung der Steuerbelastung um den Durchschnittswert ist eine besondere Stärke des Steuerstandortes Deutschland. Zwar haben

auch in anderen Ländern die Gemeinden die Möglichkeit, die Steuerbelastung der Unternehmen zu beeinflussen, doch in einem sehr viel geringeren Rahmen. Insofern finden Investoren in Deutschland eine besonders breite Palette an Standorten mit unterschiedlichen Kombinationen aus Steuerbelastung und Infrastrukturangebot vor, aus welcher der jeweils optimale Standort ausgesucht werden kann.

Autor:

DR MICHAEL BROER, REFERENT IM REFERAT  
 „AUSWIRKUNGEN DER STEUERPOLITIK AUF DIE ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE UND DIE STEUERLASTVERTEILUNG“ IM  
 BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN

Abbildung 6: Steuerlicher Standortatlas Deutschland



**Gesamtelastung von Kapitalgesellschaften durch GewSt, KSt und Soli**  
Steuerrecht 2008, Hebesätze 2007 (in %)

- |                   |                                       |
|-------------------|---------------------------------------|
| ☐ bis unter 25    | ☐ 28 bis unter 29                     |
| ☐ 25 bis unter 26 | ☐ 29 bis unter 30                     |
| ☐ 26 bis unter 27 | ☐ 30 und mehr                         |
| ☐ 27 bis unter 28 | ☐ gemeindefreie Gebiete (keine Daten) |

Datenbasis: Berechnungen des BMF nach Angaben des Statistischen Bundesamtes  
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2007

## Anlage 3 zum Protokoll der 3. Kommissionssitzung am 20. März 2009

### Übersicht der HSK Gemeinden (Stand 2007)

Bezeichnung	Anzahl insgesamt	Haushaltssicherung	Haushaltssicherung	Haushaltsausgleich
		genehmigtes Verfahren	ungenehmigtes Verfahren	
Anzahl der Kommunen				
<b>Kreisfreie Städte</b>				
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>5</b>
mit ... Einwohnern				
500 001 und mehr	4	1	1	2
300 001 bis 500 000	5	2	2	1
150 001 bis 300 000	12	3	7	2
bis 150 000	2	-	2	-
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>				
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>57</b>	<b>90</b>	<b>225</b>
mit ... Einwohnern				
100 001 und mehr	6	2	2	2
60 001 bis 100 000	29	7	9	13
25 001 bis 60 000	116	21	29	66
bis 25 000	221	27	50	144
<b>Gemeinden ohne Pflicht insgesamt</b>	<b>1</b>			
<b>Kreisverwaltungen insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10</b>	<b>-</b>	<b>21</b>



## Entwicklungen der Kommunalfinanzen

*2. Sitzung der IFO-Kommission*

*9. Januar 2009*

Folie 1

**Destatis: Pressemitteilung Nr. 118 vom 18.03.2008**

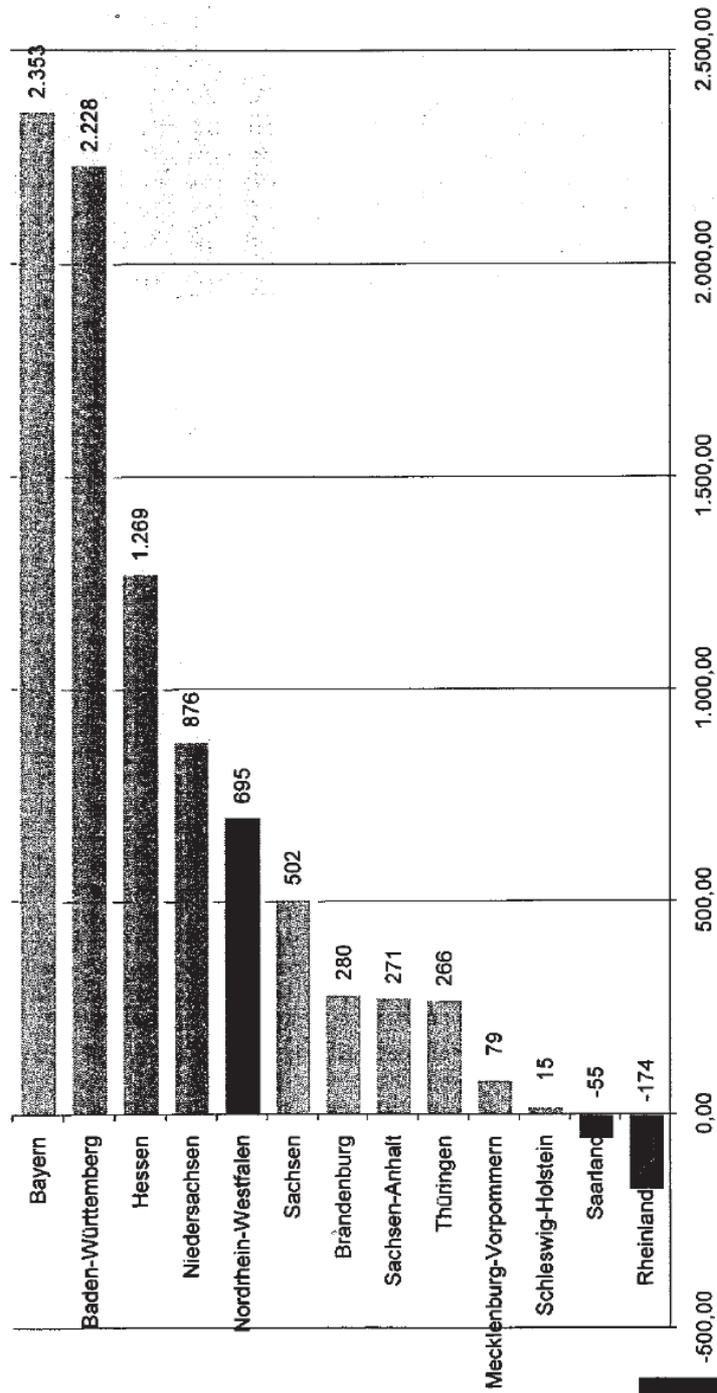
*2007: Weiter positive Einnahmementwicklung auf kommunaler Ebene*

WIESBADEN – Nach Mitteilung des Statistischen Bundesamtes (Destatis) haben die Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland (ohne die Stadtstaaten) im Jahr 2007 168,8 Milliarden Euro eingenommen, 6,4% mehr als im Jahr zuvor. Die kassenmäßigen Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände erreichten 160,7 Milliarden Euro, was einem Zuwachs von 3,2% gegenüber dem Vorjahr entspricht.

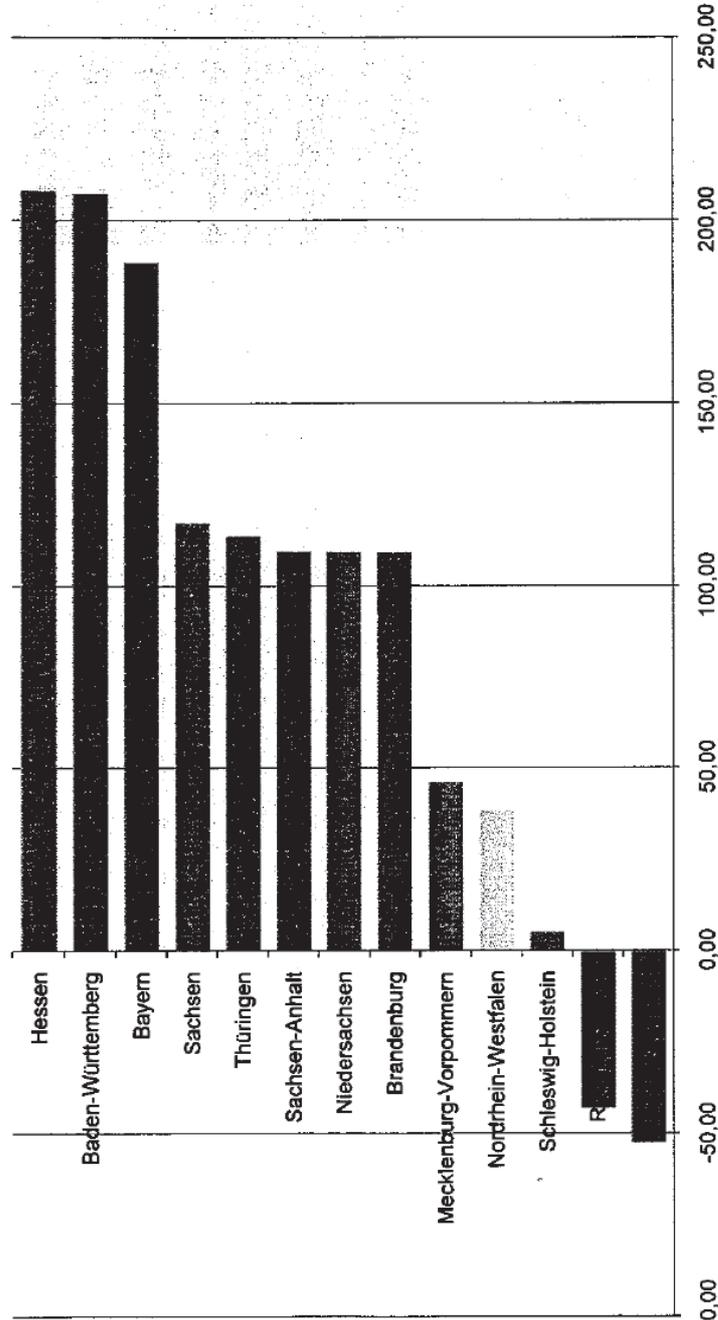
In der Abgrenzung der Finanzstatistik ergibt sich somit ein kassenmäßiger **Finanzierungsüberschuss in Höhe von 8,2 Milliarden Euro**. Damit lag das Plus um 5,2 Milliarden Euro über dem Vorjahresbetrag.



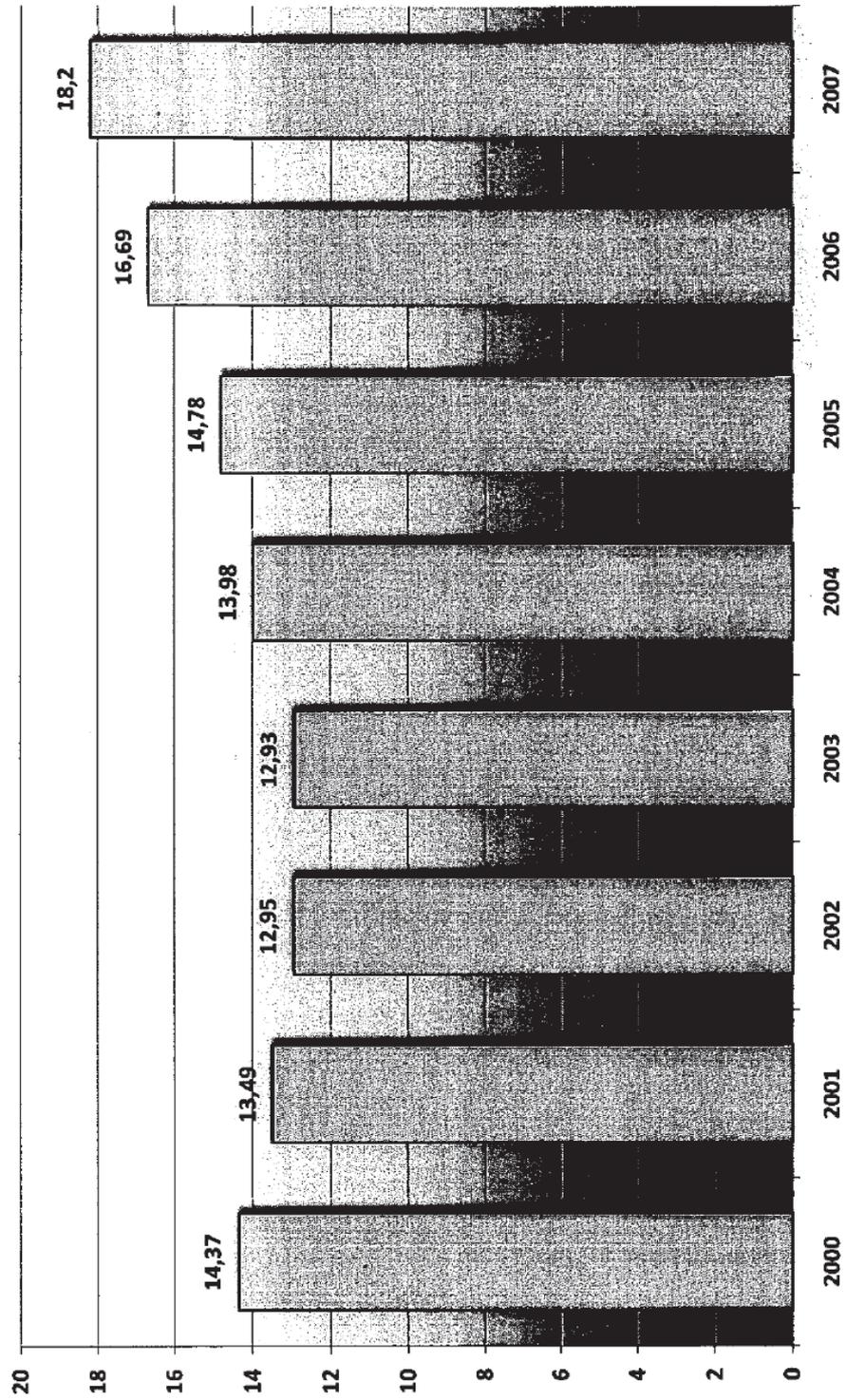
**Kommunale Finanzierungssalden 2007 (in Mio. €)**



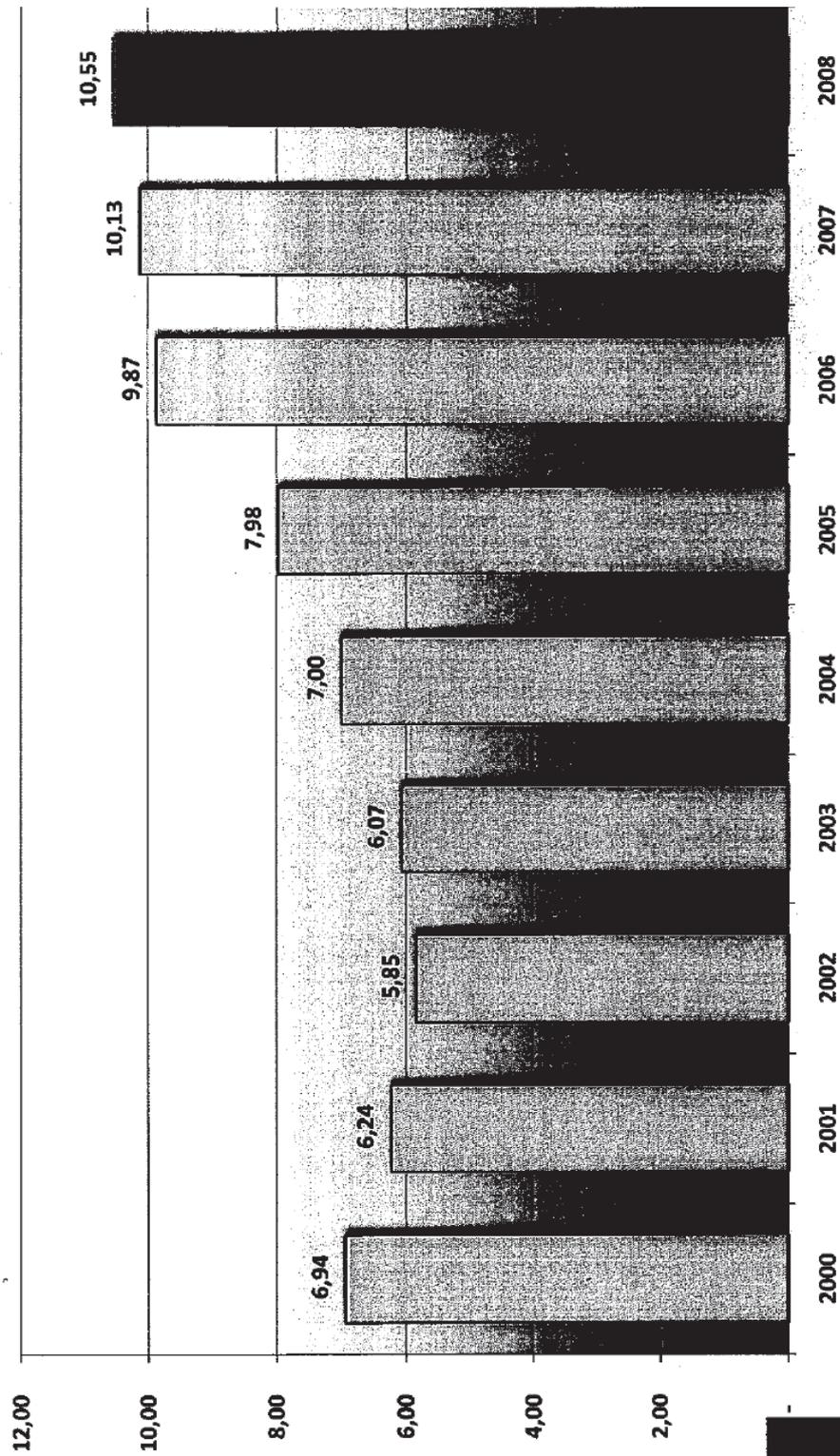
**Kommunale Finanzierungssalden 2007 (in €/Einwohner)**



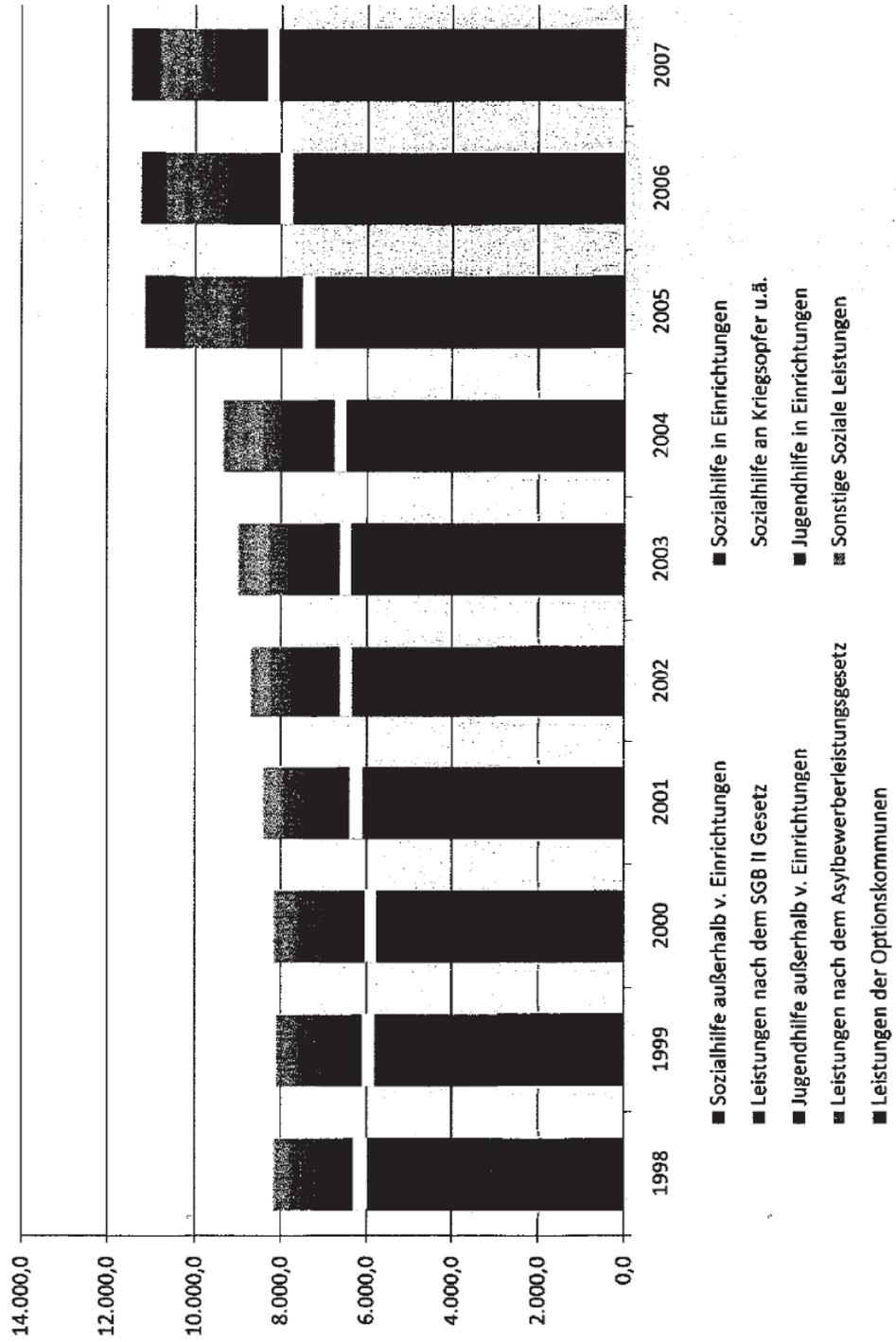
# Steuereinnahmen der Kommunen in NRW (netto, in Mrd. EUR)



# Gewerbesteuer der NRW-Kommunen brutto in Mrd. Eur.



# Entwicklung der Sozialausgaben (in Mrd. Euro)

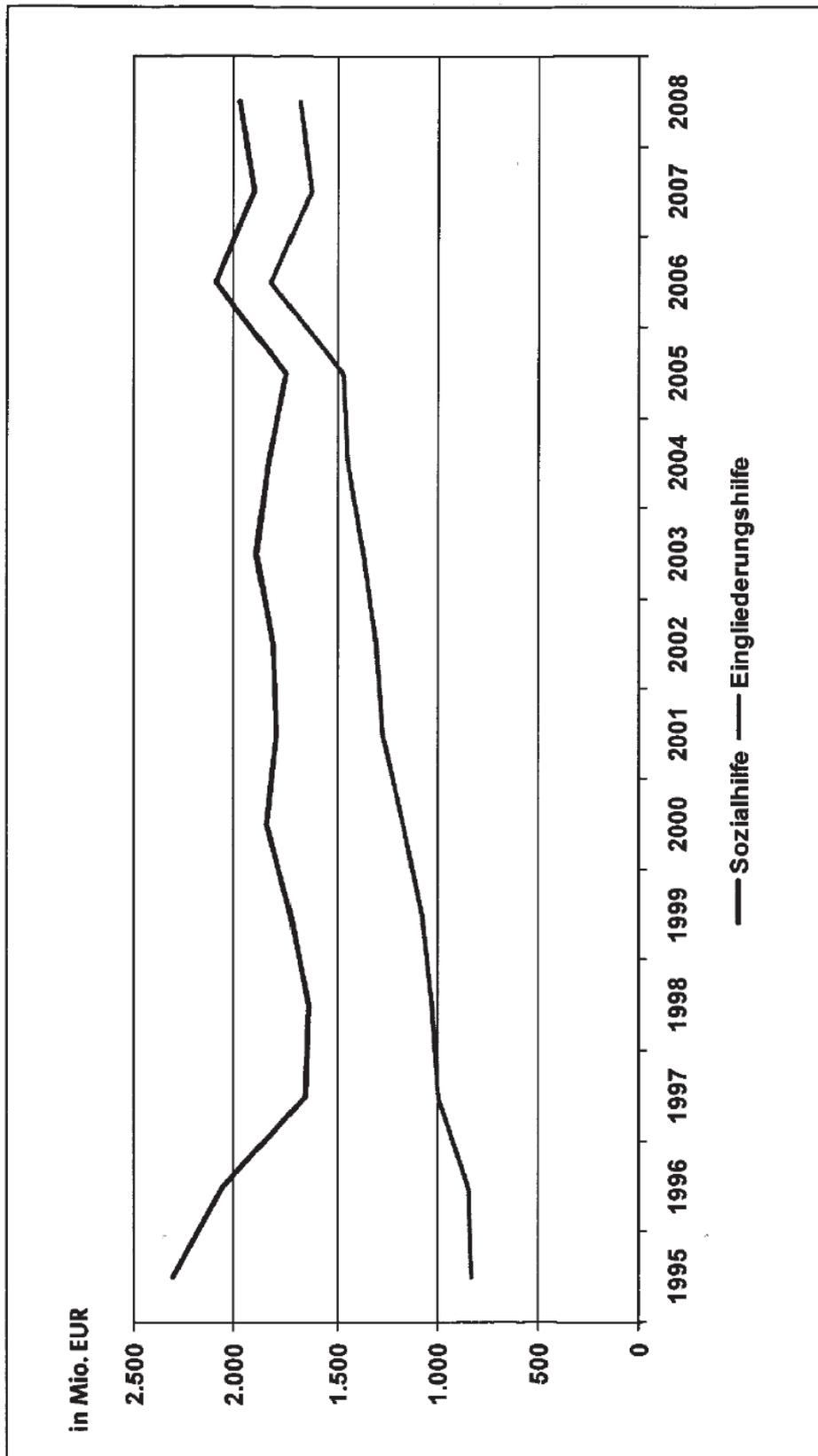


Folie 7

# Soziale Leistungen in Nordrhein-Westfalen

Art der Leistung	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Mill. €									
<b>Ausgaben</b>										
Sozialhilfe außerhalb v. Einrichtungen	3.104,5	2.965,4	2.925,8	2.937,3	3.002,2	2.907,9	2.899,4	779,1	1.007,8	1.120,5
Sozialhilfe in Einrichtungen	2.905,9	2.862,5	2.851,0	3.162,5	3.355,0	3.466,4	3.594,8	3.545,5	3.619,2	3.703,3
Leistungen nach dem SGB II Gesetz								2.898,6	3.108,4	3.250,9
davon:										
für Unterkunft und Heizung (691+783)								2.822,9	2.969,0	3.125,5
sonstige (692+693+784+785)	316,1	297,9	291,7	310,0	300,0	288,6	282,7	75,7	139,4	125,4
Sozialhilfe an Kriegsopter u.ä.	216,8	237,2	259,3	286,2	317,3	335,0	359,1	382,4	398,7	442,8
Jugendhilfe außerhalb v. Einrichtungen	676,2	714,3	754,7	787,7	832,8	872,3	903,1	908,8	848,2	800,5
Jugendhilfe in Einrichtungen										
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	553,5	516,9	490,8	443,3	401,1	373,6	345,8	329,9	301,8	239,8
Sonstige Soziale Leistungen	400,6	516,4	593,4	490,4	493,8	749,6	954,0	1.105,4	1.087,8	979,1
davon:										
Grundsicherung außerhalb v. Einrichtungen						279,8	415,9	596,3	639,9	395,7
Grundsicherung in Einrichtungen						56,9	130,1	77,0	78,8	71,3
Sonstiges						412,9	408,0	432,1	369,1	512,1
<b>Soziale Leistungen insgesamt</b>	<b>8.173,6</b>	<b>8.110,6</b>	<b>8.166,8</b>	<b>8.417,4</b>	<b>8.702,2</b>	<b>8.993,4</b>	<b>9.338,9</b>	<b>10.239,4</b>	<b>10.670,3</b>	<b>10.792,3</b>
Option (694+695+786+787)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	871,4	539,7	643,2
<b>Soziale Leistungen einschl. Option eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach internen Angaben des Statistischen Bundesamtes (Kassenmäßige Ergebnisse)</b>	<b>8.173,6</b>	<b>8.110,6</b>	<b>8.166,8</b>	<b>8.417,4</b>	<b>8.702,2</b>	<b>8.993,4</b>	<b>9.338,9</b>	<b>11.110,8</b>	<b>11.210,0</b>	<b>11.435,5</b>

## Ausgaben der Eingliederungshilfe im Rheinland



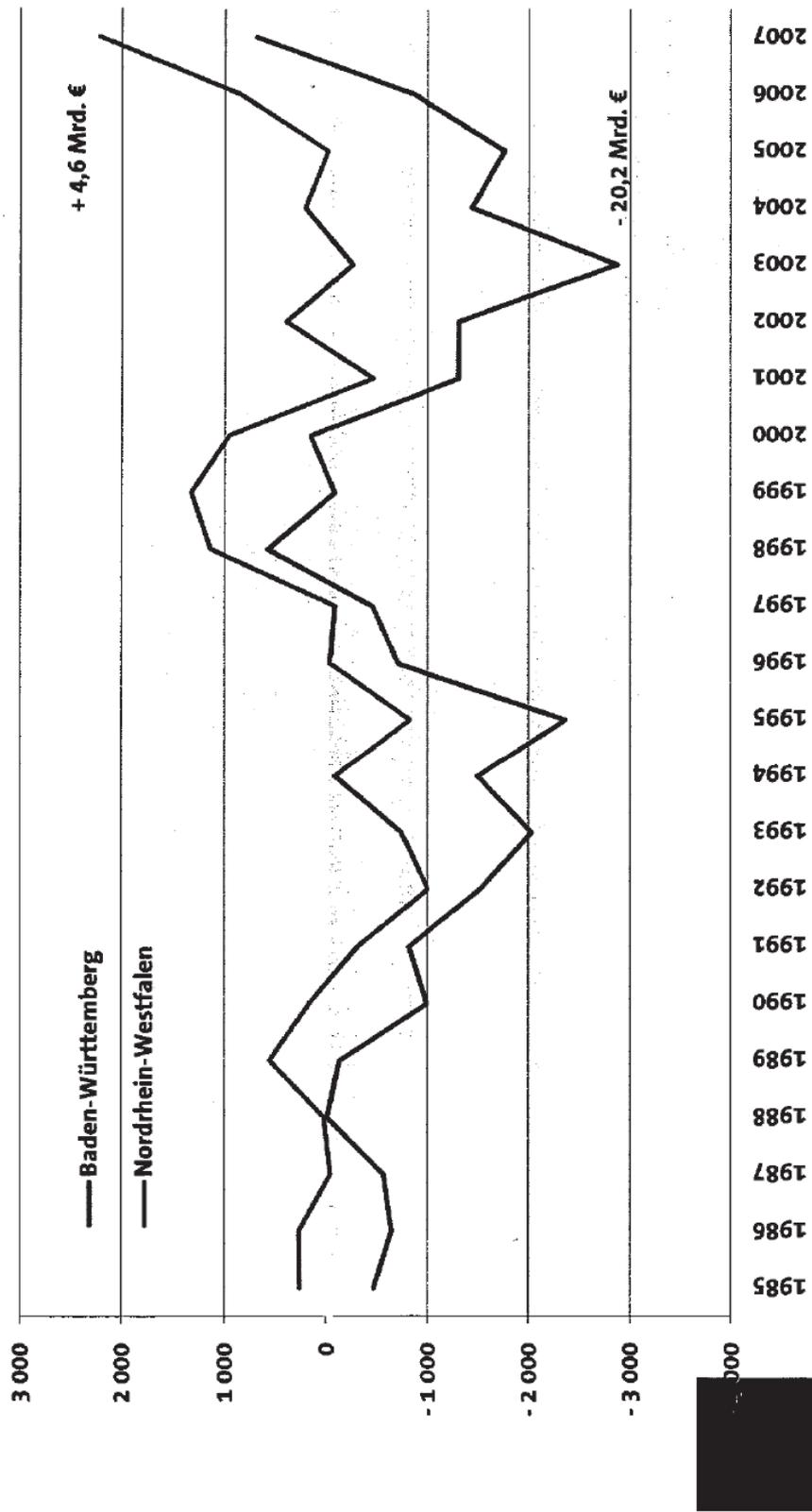
**LWL-**

**Entwicklung der Eingliederungshilfe (Kinder und Erwachsenen)**

Haushaltsjahr	Erwachsene				Kinder	
	Gesamtausgaben/Aufwendungen Eingliederungshilfe für Erwachsene und Kinder in EUR 2	Ausgaben/Aufwendungen Eingliederungshilfe in EUR 3	davon: Staatliche Wörrnen (einschl. delegierte Hilfen) in EUR 4	davon: Ambulant Betreutes Wohnen (einschl. delegierte Hilfen) in EUR 5		davon: Hilfen in Werkstätten (einschl. Fahrtkosten) in EUR 6
2002	1.193.451.085	1.140.599.667	647.953.178	0	312.238.458	52.851.418
2003	1.252.181.758	1.199.680.658	694.240.119	14.814.415	327.783.666	52.501.100
2004	1.318.916.235	1.263.428.208	705.808.305	60.228.854	339.783.724	55.488.027
2005	1.343.282.043	1.284.886.171	702.674.965	75.230.221	357.636.873	58.395.872
2006	1.349.930.160	1.291.598.535	755.315.179	82.964.993	366.133.352	58.331.625
2007	1.406.628.643	1.345.391.143	776.247.065	104.243.402	371.894.548	61.237.500
2008*	1.462.006.700	1.400.706.700	828.715.100	98.962.600	398.489.000	61.300.000
2009*	1.589.455.500	1.525.755.500	870.509.500	148.657.000	428.189.000	63.700.000
2010*	1.635.993.502	1.570.563.502	877.886.546	167.299.028	444.786.728	65.430.000
2011*	1.687.155.019	1.620.005.019	890.609.021	184.704.423	462.008.064	67.150.000
2012*	1.739.669.757	1.670.769.757	905.339.504	200.721.988	479.878.104	68.900.000

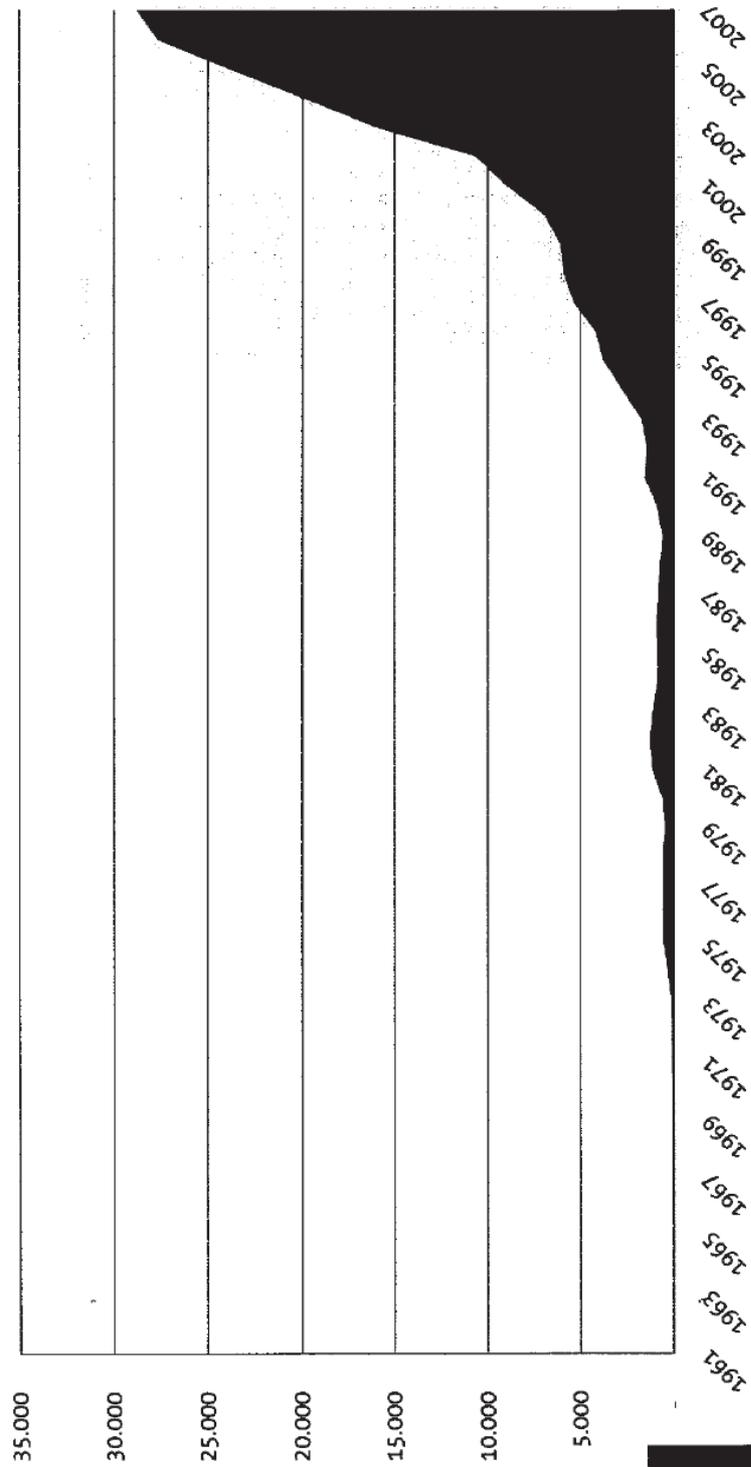
\* Haushaltsplanentwurf 2009

# Kommunale Finanzierungssalden im Vergleich

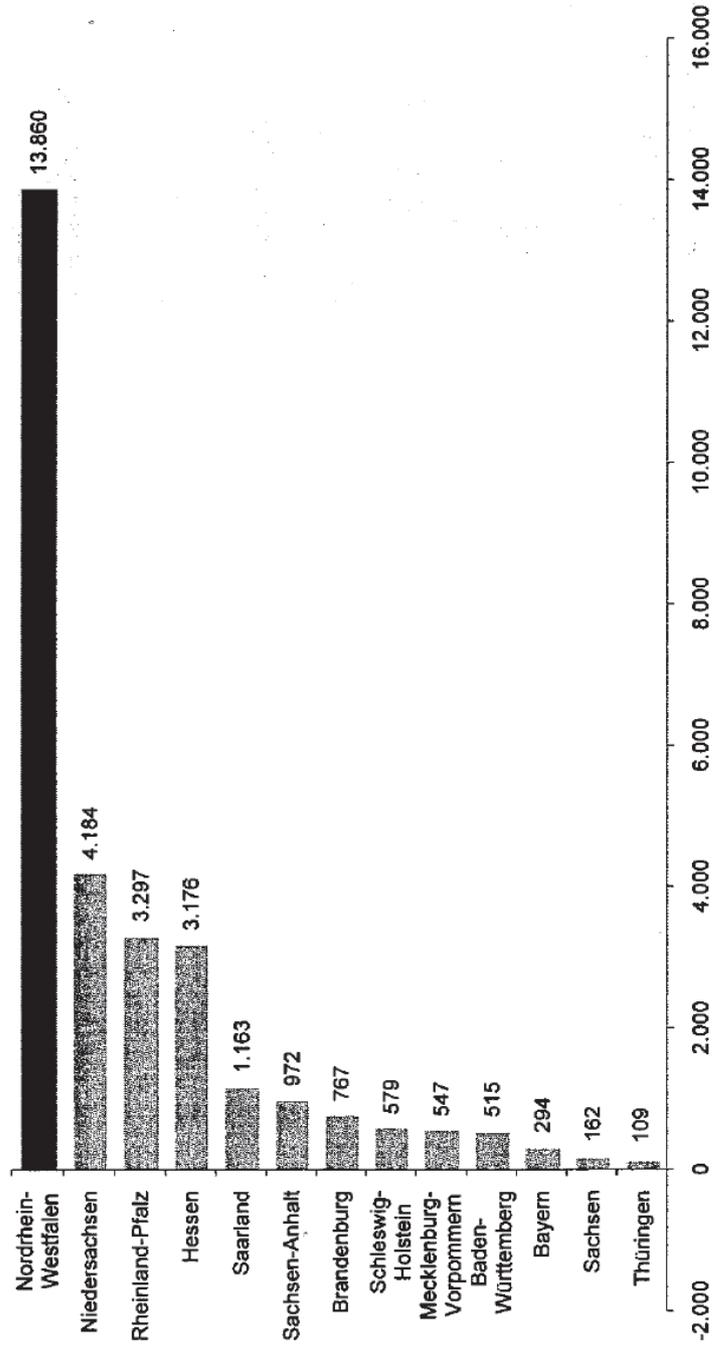


Folie 11

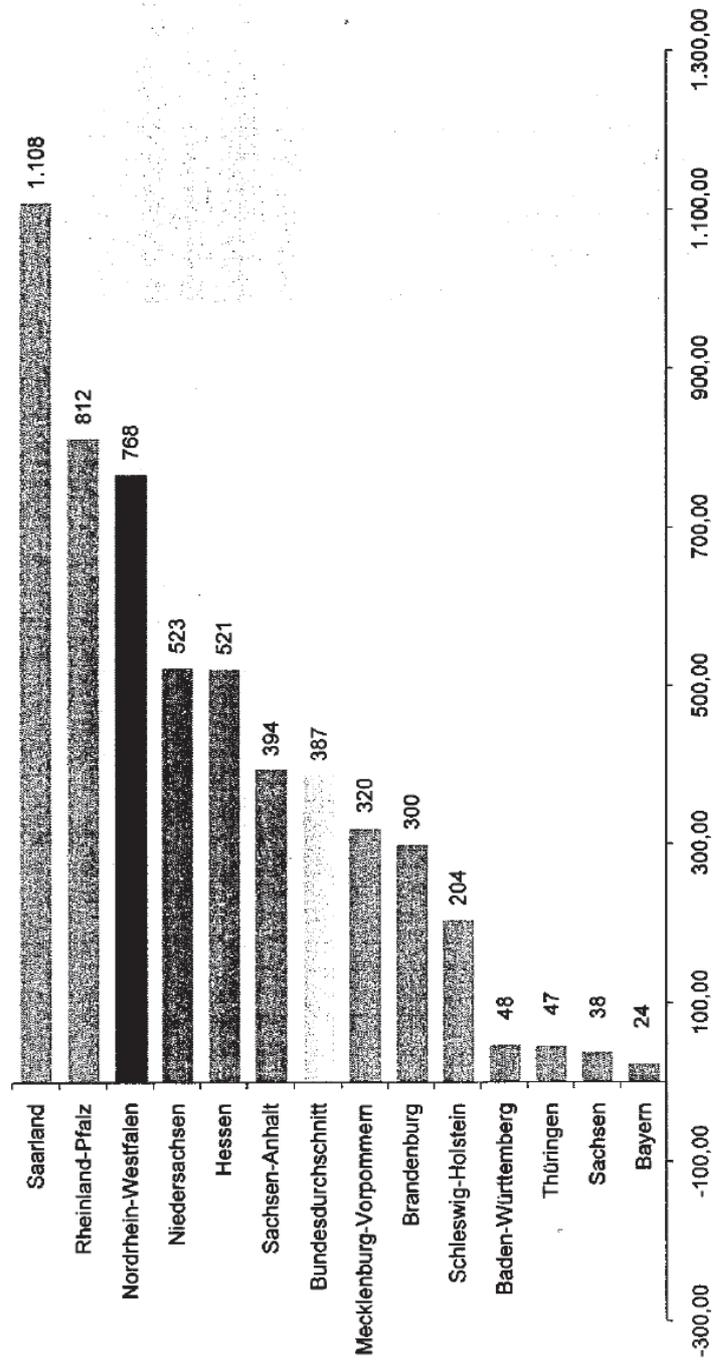
### Kassenkredite in Mio. Euro



**Kommunale Kassenkredite Ende 2007 (in Mio. €)**

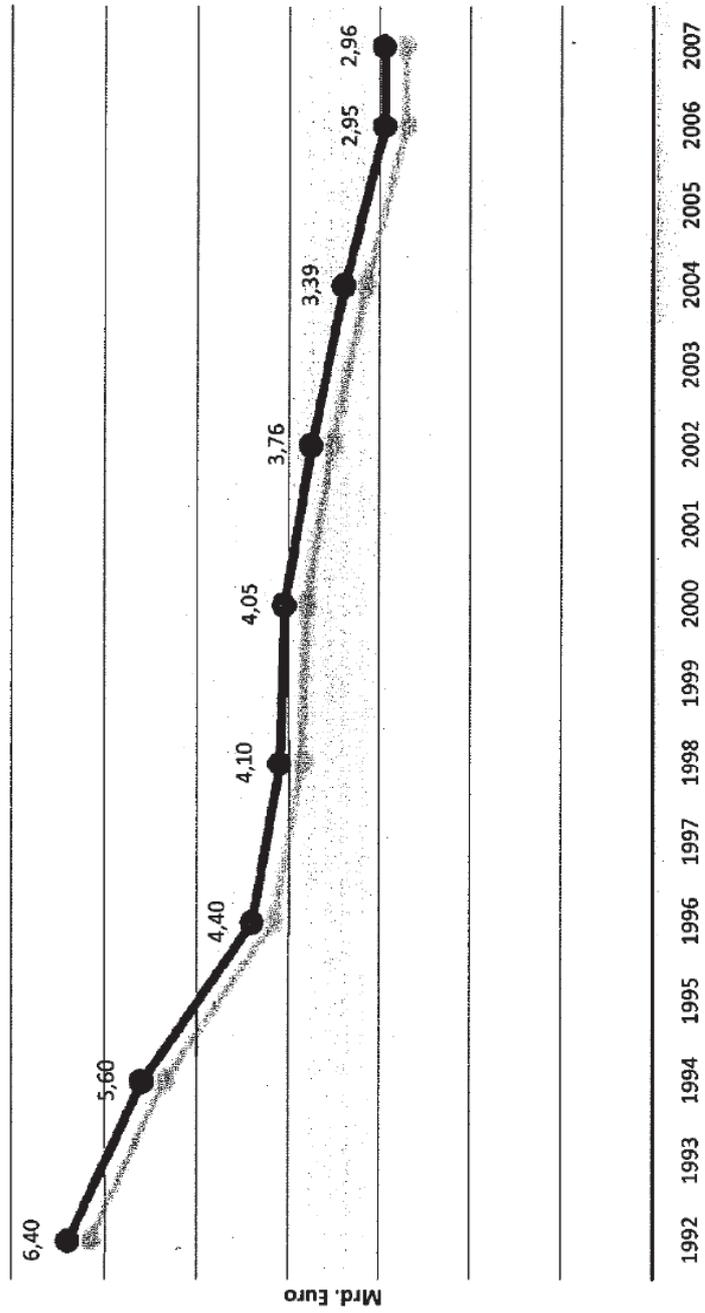


## Kassenkredite 2007 in € pro Einwohner



Folie 14

### Sachinvestitionen 1992 - 2007



## Anlage 5 zum Protokoll der 3. Kommissionssitzung am 20. März 2009

Finanzministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen



Seite 1 von 2

### Die aktuelle Finanzlage des Landes

Trotz deutlicher Konsolidierungserfolge in den zurückliegenden Jahren ist die aktuelle Finanzlage des Landes extrem angespannt. Während die jährliche Nettoneuverschuldung 2007 und 2008 auf 1,9 bzw. 1,1 Mrd. EUR zurückgefahren werden konnte, sieht der derzeitige Haushaltsplan (inklusive Nachtragsentwurf) für das Jahr 2009 eine Nettoneuverschuldung in Höhe von 5,6 Mrd. EUR vor. Ursächlich für diese Haushaltsverschlechterung sind neben diversen steuerrechtlichen Maßnahmen (z.B. aus dem Konjunkturpaket II und im Zusammenhang mit der Wiedereinführung der „Pendlerpauschale“) vor allem die konjunkturbedingten Steuereinnahmeausfälle, wie sie sich auf Grundlage der Wirtschaftsprognose der Bundesregierung ermitteln lassen. Derzeitige Schätzungen gehen noch von einem Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts von 2,25% gegenüber 2008 aus. Eine weitere Absenkung der Prognosen erscheint jedoch wahrscheinlich.

Ungeachtet der deutlichen Absenkung der Nettoneuverschuldung in den zurückliegenden Jahren 2006, 2007 und 2008 ist der Landeshaushalt nach wie vor durch den hohen Schuldenstand von rd. 116,5 Mrd. EUR (zum 31. Dezember 2008) gekennzeichnet. Für das Jahr 2009 sind rd. 4,8 Mrd. EUR an Zinszahlungen erforderlich. Weitere zwangsläufige Mehrausgaben in 2009 betreffen den Personalbereich. So steigen unter anderem die Ausgaben für die Versorgungsempfänger und die Beihilfe (siehe hierzu auch die anliegenden Grafiken). Die Ausgaben für den Ausbau des Ganztagschulbetriebes und für die Schaffung zusätzlicher Lehrerstellen erhöhen sich ebenfalls. Wegen der gestiegenen Anmeldezahlen und des abweichenden Buchungsverhaltens bei den Betreuungszeiten ist zudem der Ansatz für das Kinderbildungsgesetz (KiBiz) um 110 Mio. EUR angehoben worden, um nur einige wenige weitere Ausgabenschwerpunkte zu nennen.

31.03.2009

KomF 5120 – IV B 3  
AktENZEICHEN  
bei Antwort bitte angeben

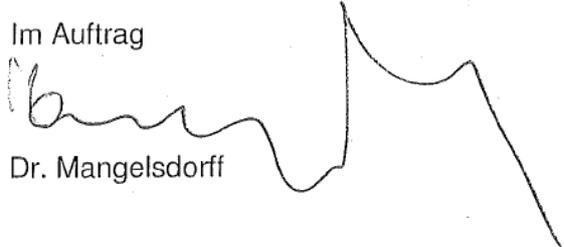
Herr Dr. Lukas Mangelsdorff  
Telefon (0211) 4972 - 2646

Dienstgebäude und  
Lieferanschrift:  
Jägerhofstr. 6  
40479 Düsseldorf  
Telefon (0211) 4972-0  
Telefax (0211) 4972-2750  
Poststelle@fm.nrw.de  
www.fm.nrw.de



Insgesamt beläuft sich das Haushaltsvolumen 2009 (inklusive Nachtragsentwurf) auf rund 55 Mrd. EUR gegenüber rund 51 Mrd. EUR im Jahr 2008. Die Erhöhung des Haushaltsvolumens ergibt sich im Wesentlichen aus dem Ansatz der Bundesmittel für das kommunale Investitionsprogramm.

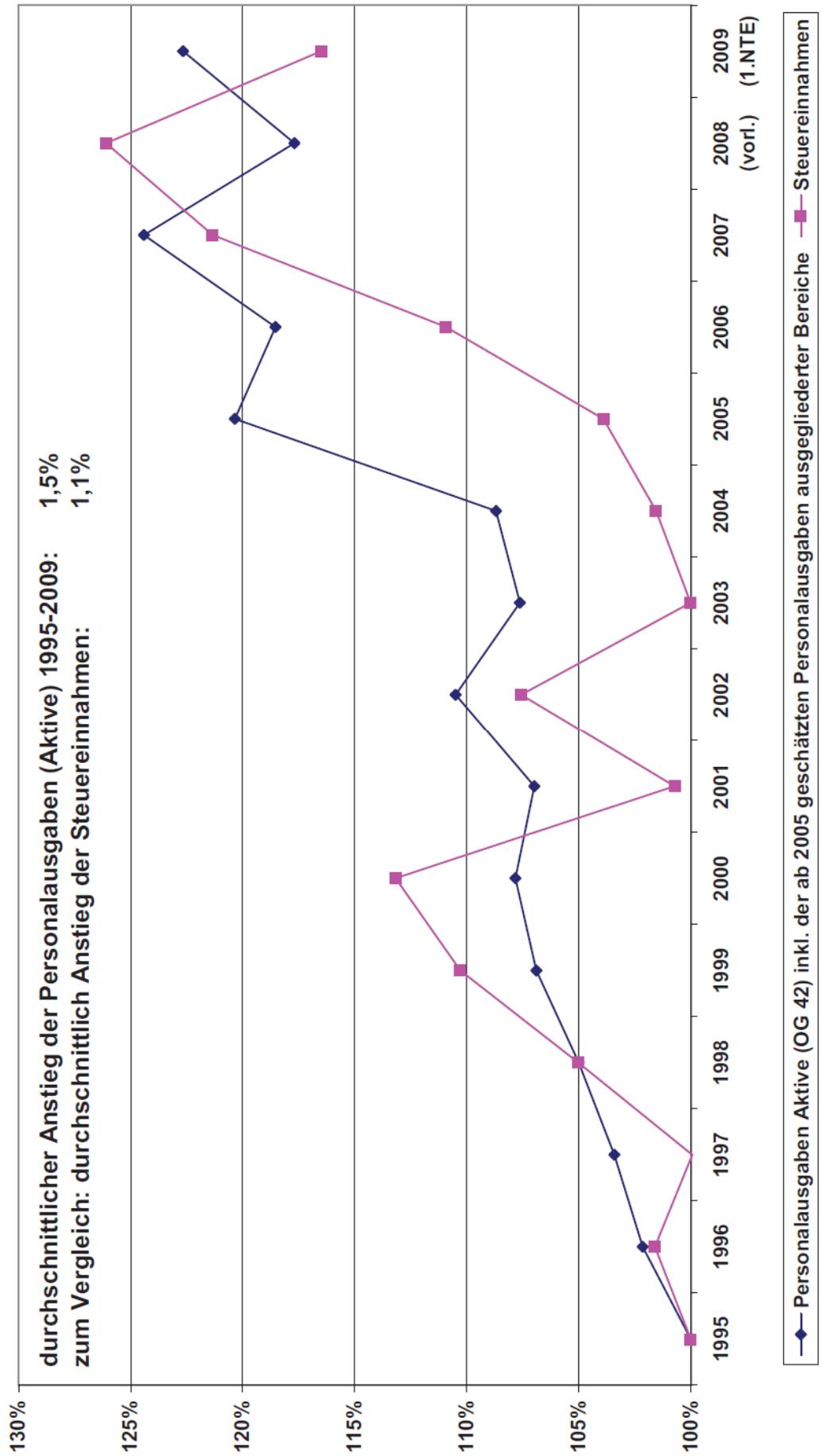
Im Auftrag



Dr. Mangelndorff

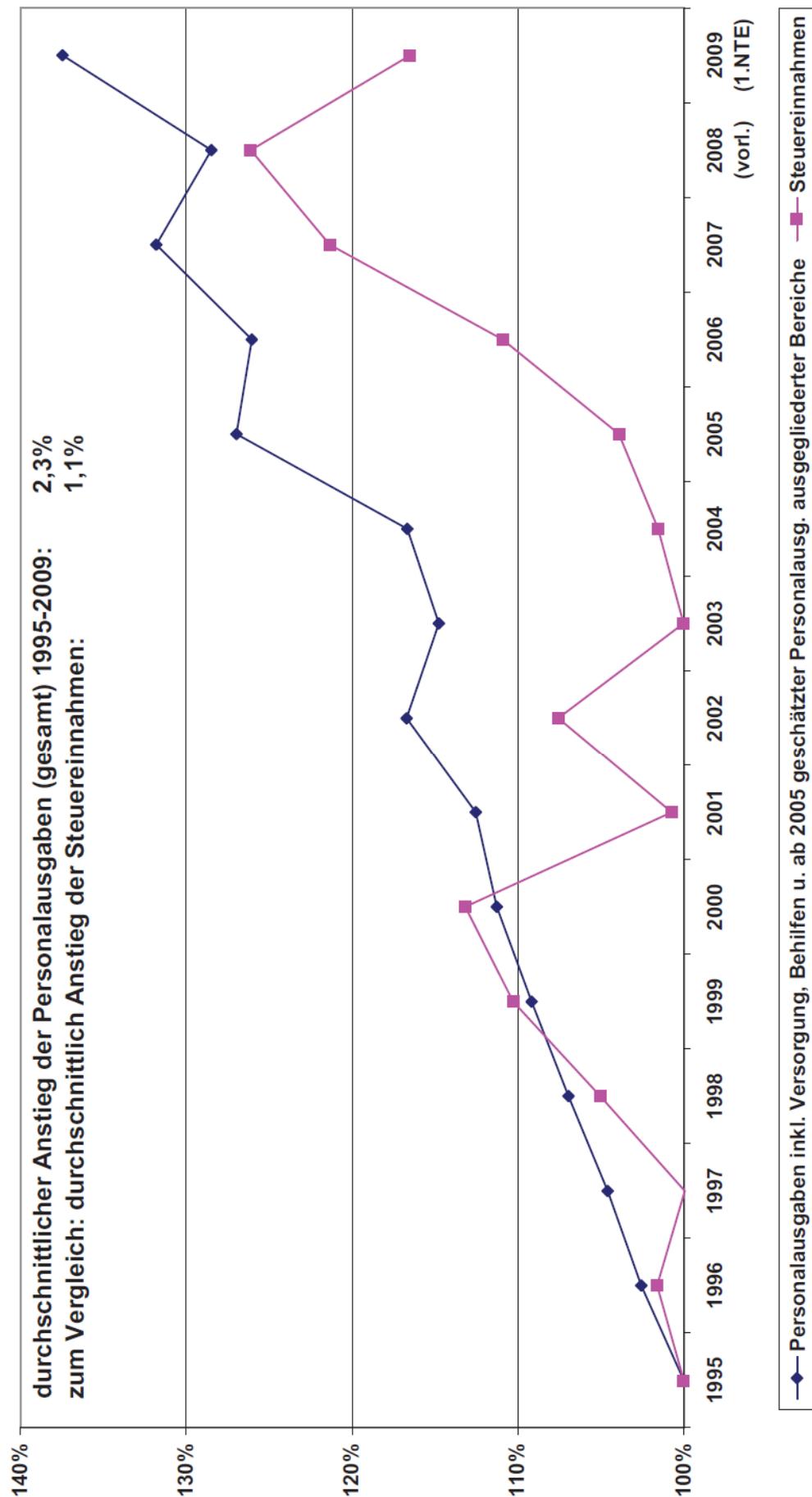
## Entwicklung v. Steuereinnahmen u. Personalausgaben (Aktive) in NRW

1995 = 100



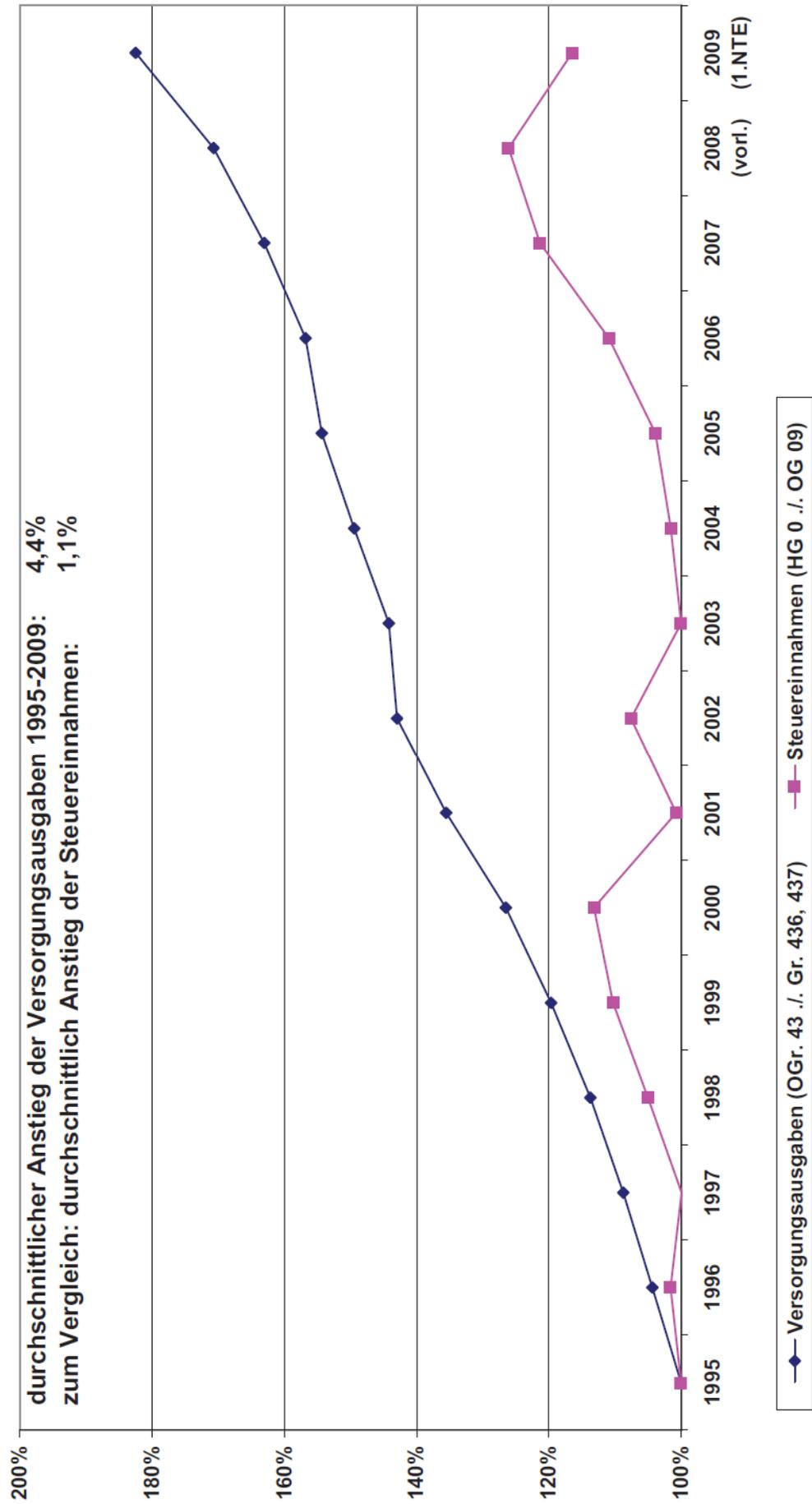
## Entwicklung v. Steuereinnahmen u. Personalausgaben (gesamt) in NRW

1995 = 100



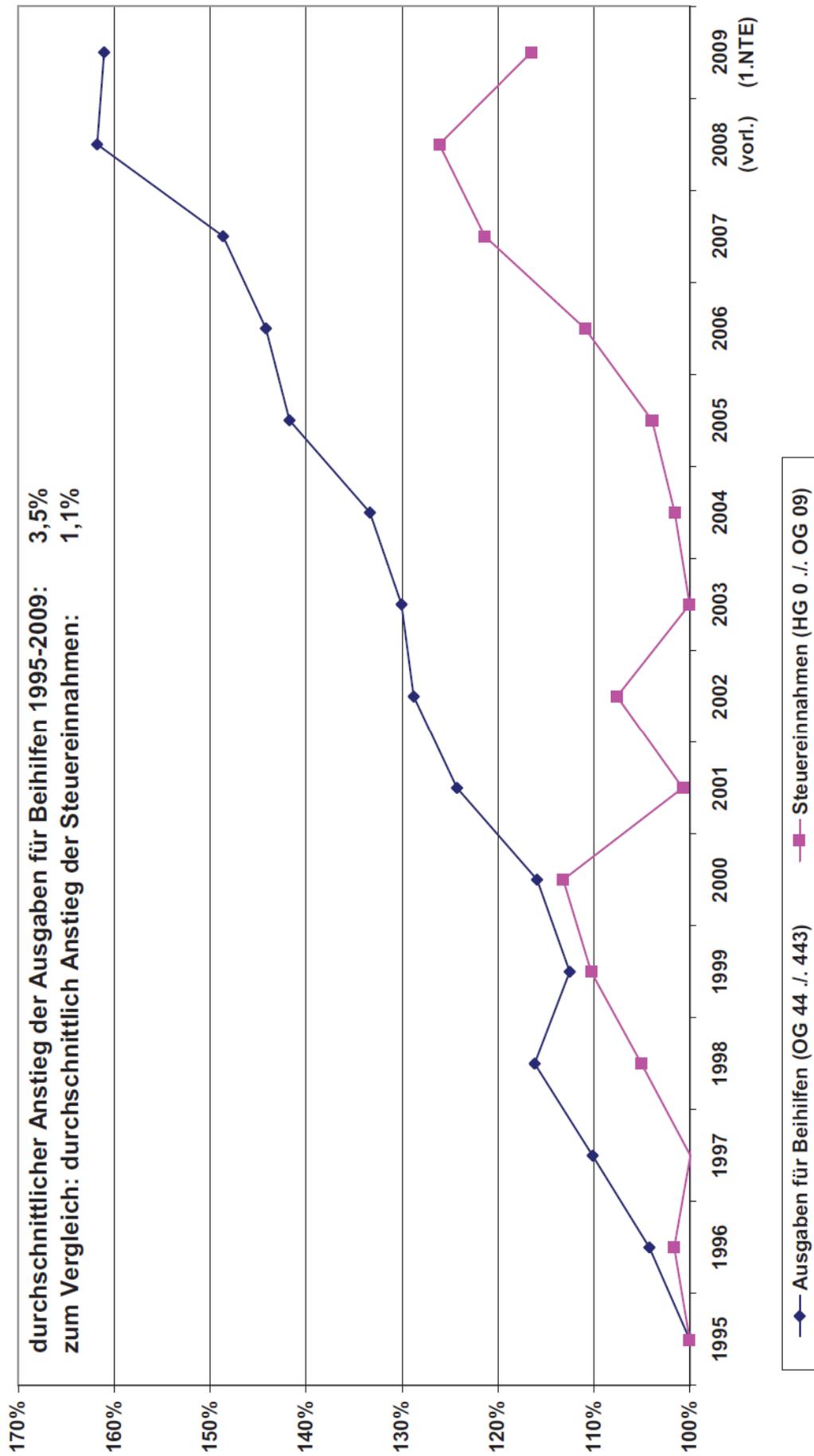
## Entwicklung von Steuereinnahmen und Versorgungsausgaben in NRW

1995 = 100



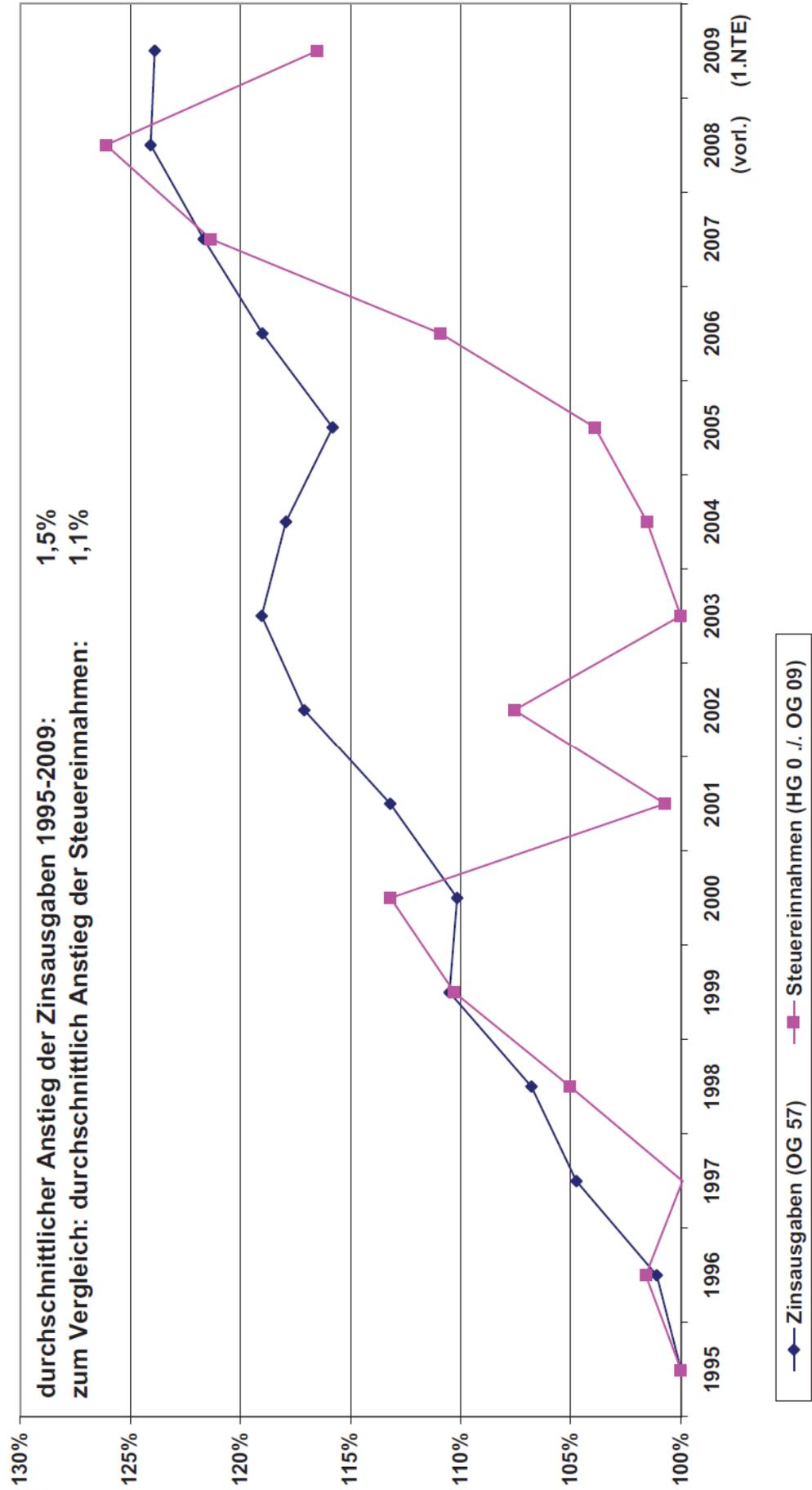
## Entwicklung von Steuereinnahmen und Ausgaben für Beihilfen in NRW

1995 = 100



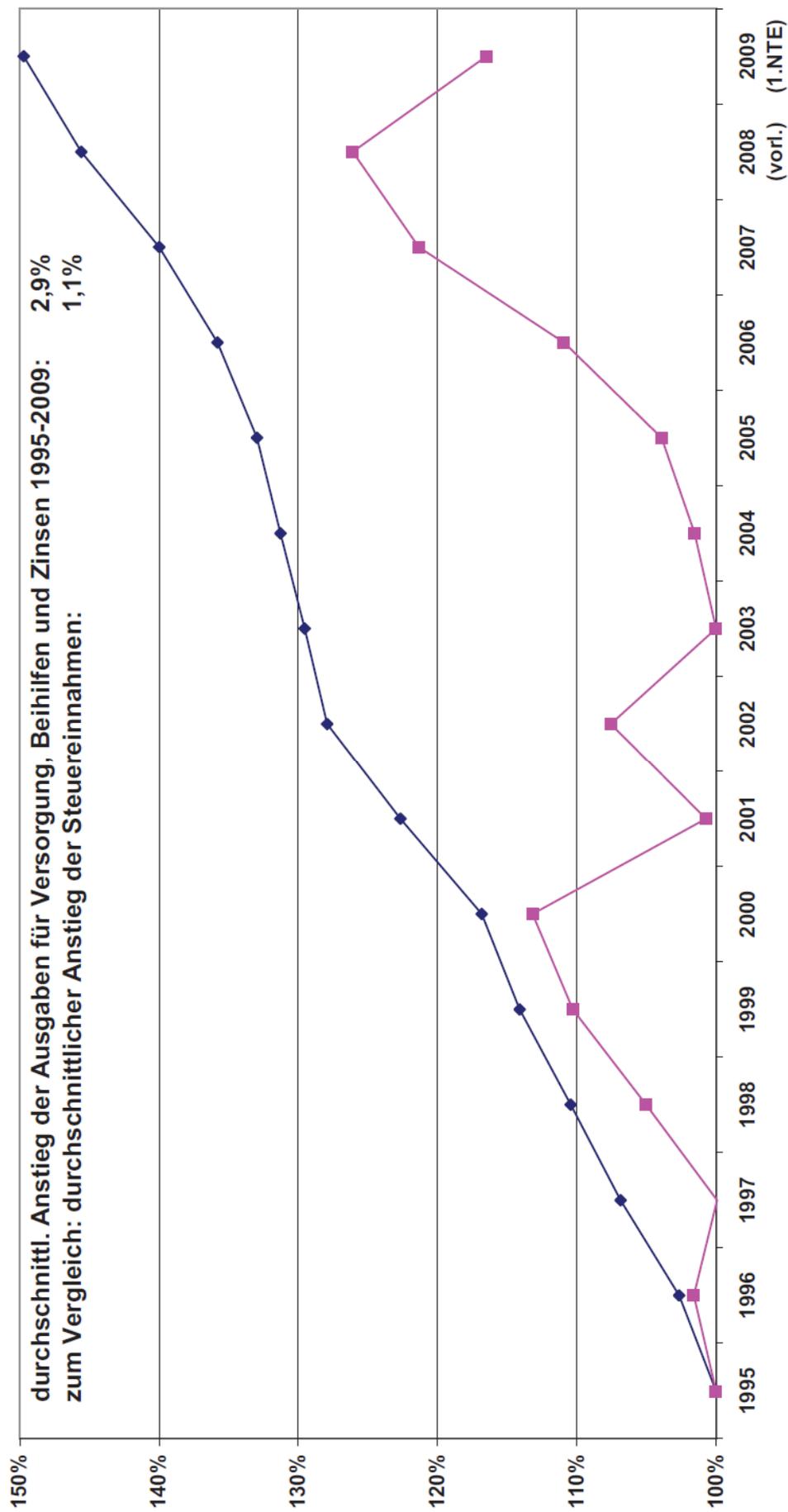
## Entwicklung von Steuereinnahmen und Zinsausgaben des Landes NRW

1995 = 100



## Entwicklung v. Steuereinnahmen u. dynamischen Ausgabekategorien in NRW

1995 = 100



## Finanzierungssalden und Kreditmarktverschuldung des Landes NRW in Mrd. €



## Anlage 6 zum Protokoll der 3. Kommissionssitzung am 20. März 2009

Per Mail am 26. März 2009 erhalten

Sehr geehrter Herr Mnich,

wie am Dienstag telefonisch erbeten, habe ich in Abstimmung mit Herrn Dr. Klein unsere Frage aus der ifo-Kommission vom 20.03. zu den finanziellen Auswirkungen der Ansiedlung der Sozialhilfeträgerschaft (Land oder Kommunen) wie folgt formuliert:

"In Nordrhein-Westfalen sind sowohl die örtlichen als auch die überörtlichen Träger der Sozial- und Jugendhilfe kommunal verfasst.

Demgegenüber sind einige Bundesländer - wie beispielsweise Niedersachsen und Rheinland-Pfalz - selbst überörtlicher Träger der Sozial- und Jugendhilfe, während die Kommunen die Funktion der örtlichen Träger der Sozialhilfe erfüllen. Die operativen Aufgaben beider Trägerebenen werden dort im Wesentlichen von den Kreisen und kreisfreien Städten durchgeführt und vom Land durch quotale Systeme kofinanziert. Wie berücksichtigen Niedersachsen und Rheinland-Pfalz die in den letzten zehn Jahren in diesem Bereich überproportional gestiegenen Ausgaben/Aufwendungen sowohl des Landes als auch der kommunal verfassten örtlichen Trägerebene im Rahmen der Gemeindefinanzierung? Welche Steigerungsraten hat es in den Jahren von 2000 bis 2008 gegeben? Welche Unterschiede gibt es im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen, wo örtliche und überörtliche Träger der Sozial- und Jugendhilfe kommunal verfasst sind und über den kommunalen Finanzausgleich finanziert werden? Welche Steigerungsrate gibt es bei den NRWSchlüsselzuweisungen in den Jahren von 2000 bis 2008?"

Eine Beantwortung für eine der nächsten Sitzungen der ifo-Kommission würden wir begrüßen. Im Voraus vielen Dank!

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

Dr. Christiane Rühl  
- Hauptreferentin -  
Landkreistag NRW  
Liliencronstr. 14  
40472 Düsseldorf

Tel.: 0211/9 65 08 - 110  
0211/9 65 08 - 111 (Vorzimmer: Frau Henke)  
Fax: 0211/9 65 08 - 71 10

#### 5.1.4 Protokoll der 4. Kommissionssitzung am 22. April 2009

Sitzungsbeginn: 10.00 Uhr

Teilnehmer: Staatssekretär Karl Peter Brendel, Dr. Stephan Articus, Dr. Fritz Baur, Andreas Becker MdL, Horst Becker MdL, Dieter Bertram, Claus Hamacher, Ralf Jäger MdL, Dr. Martin Klein, Hans Willi Körfges MdL, Deborah Lazaro, Rainer Lux MdL, Stefan Mnich, Parl. Staatssekretär Manfred Palmen MdL (ab 11.45 Uhr abwesend), Christof Rasche MdL, Dr. Christiane Rühl, Andrea Ruß, Prof. Ludger Sander, Bernhard Schemmer MdL, Pierre Sebrantke, Markus Ventz, Andreas Wohland

**Herr StS Brendel** begrüßt die Mitglieder der ifo-Kommission.

Auf die in der konstituierenden Sitzung vereinbarte Tonbandzeichnung wird hingewiesen. Regelungen zu Pausenzeiten und Verpflegung werden getroffen.

Änderungen oder Ergänzungen der Tagesordnung werden nicht beantragt.

#### TOP 1: Genehmigung des Protokolls zur Sitzung vom 20.03.2009

Das Protokoll der Sitzung vom 30. März 2009 wird mit folgenden Änderungen beschlossen:

- Seite 11: der 2. Spiegelpunkt des Beratungsergebnisses wird auf Antrag von **Herrn Dr. Articus** wie folgt gefasst:  
„Der Vorsitzende hält als gemeinsame Einschätzung fest, dass eine Lösung der Nothaushaltsproblematik und Altschuldenproblematik eher außerhalb des Finanzausgleichssystems zu suchen sein wird.“
- Seite 13: Absatz 2, Satz 2 wird auf Antrag von **Herrn Dr. Klein** wie folgt gefasst:  
„Er weist darauf hin, dass die Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe in Nordrhein-Westfalen von der kommunalen Gemeinschaft wahrgenommen und finanziert werden.“

#### Fortsetzung der Beratungen

Die Kommission setzt ihre Beratungen auf der Grundlage der Tagesordnung vom 20. März 2009 fort.

#### TOP 5: Aspekte des vertikalen Finanzausgleichs, insbesondere

- Kriterien für die Bemessung Finanzausgleichsmasse
- Möglichkeiten einer Verstetigung der Finanzausgleichsmasse
- Verbundgrundlagen, Verbundsatz

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass zur Frage des LKT aus der letzten Sitzung zur Organisation und Finanzierung der überörtlichen Sozialhilfe eine Länderumfrage eingeleitet wurde. Ergebnisse liegen noch nicht vor und werden alsbald nachgereicht.

## Möglichkeiten einer Verstetigung der Finanzausgleichsmasse

### „Gleichmäßigkeitsgrundsatz“

**Herr Mnich** stellt den im ifo-Gutachten untersuchten Gleichmäßigkeitsgrundsatz dar. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz knüpfe bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse an die Einnahmesituation an und vergleiche die Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes im engeren Sinne mit denen der kommunalen Ebene. Die Anwendung dieses Grundsatzes soll zu einer gleichmäßigen Entwicklung der Gesamteinnahmen von Land und Kommunen führen. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz werde insbesondere in den neuen Ländern aufgrund der bis 2019 rückläufigen Einnahmen aufgrund der Sonderbedarfsergänzungszuweisungen des Bundes angewendet. Das Gutachten rate von der Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen ab.

### Beratungsergebnis:

Die Kommission folgt einstimmig der Empfehlung des Gutachtens, einen Gleichmäßigkeitsgrundsatz in das Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen nicht einzuführen.

Von den kommunalen Vertretern wurde entgegnet, dass man einen Einbezug des fakultativen Steuerverbundes und der Grunderwerbssteuer nicht unter dem Aspekt der Verstetigung, sondern unter dem Aspekt der heute nicht auskömmlichen Finanzausstattung der Kommunen diskutieren müsse. Unter diesen Gesichtspunkten sei ein erneuter Einbezug unbedingt notwendig.

### „Einbeziehung des fakultativen Steuerverbunds“

**Herr Mnich** erläutert die Unterschiede zwischen obligatorischem und fakultativem Steuerverbund. Zum obligatorischem gehören gemäß Artikel 106 Abs. 3 Grundgesetz Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer. Der fakultative Steuerverbund würde durch die von dem jeweiligen Land freiwillig in den Finanzausgleich einbezogenen Landessteuern gebildet. Fakultative Steuern, die das ifo-Institut in seiner Untersuchung einbezogen hat, sind insbesondere die Kfz-Steuer (bisher Landessteuer, künftig Bundessteuer), die Grunderwerbsteuer, die Totalisatorsteuer, die Biersteuer, die Vermögensteuer, die Lotteriesteuer und die Erbschaftsteuer.

Das ifo-Institut komme in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Einbeziehung von Landessteuern in Nordrhein-Westfalen nicht zu einer Verstetigung der Finanzausgleichsmasse führen würde, weil die Schwankungen des Aufkommens dieser Steuern weitgehend parallel zu den Schwankungen der Gemeinschaftssteuern verlaufen. Das Gutachten empfiehlt daher die Einbeziehung der Landessteuern nicht.

**Herr H. Becker** weist darauf hin, dass aus seiner Sicht zukünftig die Grunderwerbsteuer wieder zu vier Siebteln den Kommunen zugerechnet werden soll.

Dieses Anliegen wird von **Herrn Dr. Articus** unterstützt, die Frage müsste jedoch bei der Diskussion zur Höhe der Grundausstattung thematisiert werden.

Das im Gutachten dargestellte Ergebnis wird von **Herrn Hamacher** getragen, gleichwohl sieht er die Notwendigkeit die Einbeziehung der fakultativen Steuern unter der Frage der angemessenen Finanzausstattung zu diskutieren.

### **Beratungsergebnis:**

Die Kommission folgt einvernehmlich der Einschätzung des Gutachtens, dass von einer Einbeziehung fakultativer Steuereinnahmen eine Verstetigung der Finanzausgleichsmasse nicht zu erwarten ist.

### **„Einrichtung eines Stabilisierungsfonds“**

**Herr Mnich** erläutert die Funktionsweise eines Stabilisierungsfonds am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz. Das Gutachten empfehle, einen Stabilisierungsfonds nicht einzurichten.

**Herr Körfges** sieht, insbesondere auf Grund der derzeitigen wirtschaftlichen Entwicklung, gewisse Aspekte, die für die Einführung eines solchen Fonds zur Verstetigung der Finanzausgleichsmasse sprechen, bittet jedoch um Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände.

**Herr Hamacher** erläutert, dass sich der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen intensiv mit dem Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz befasst habe und danach zu einer ablehnenden Haltung gekommen sei. Insbesondere bestünden Bedenken hinsichtlich der sich ggf. ergebenden erheblichen Neuverschuldungen sowie der Abfinanzierung eines solchen Fonds nach Zeiten sinkender Einnahmen. Aus seiner Sicht liegt in Nordrhein-Westfalen mit der Festlegung eines zurückliegenden Referenzzeitraums für die in den Steuerverbund fließenden Steuereinnahmen ein Instrument vor, das es den Kommunen ermöglicht, sich auf konjunkturelle Schwankungen einzustellen, da diese erst verzögert im Finanzausgleich wirksam werden. Dieses Instrument verbessere schon heute die Planbarkeit des Finanzausgleichs und sei eine deutliche Verbesserung gegenüber der Vergangenheit. Er kritisiert jedoch die nach seiner Auffassung unzureichende Möglichkeit der individuellen Rücklagenbildung im System des NKF.

**Herr Dr. Articus** schließt sich den Ausführungen von **Herrn Hamacher** an. Das Hauptproblem der Kommunen liege nicht in den Schwankungen der Steuereinnahmen, sondern in der Finanzausstattung.

**Herr Schemmer** unterstützt die Kritik von **Herrn Hamacher** an den Möglichkeiten der Rücklagenbildung im NKF. Er merkt an, dass jedoch auch frühzeitig Vorsorgemaßnahmen in den Kommunen erforderlich sind, wenn Einnahmerückgänge offensichtlich eintreten werden.

**Herr Dr. Klein** spricht sich ebenfalls gegen die Einführung eines Stabilisierungsfonds, insbesondere wegen der Frage der Abfinanzierung, aus. Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen habe sich mit Kreisen in Rheinland-Pfalz beraten und halte danach das Modell eines Stabilisierungsfonds nicht für empfehlenswert.

**Herr Jäger** regt an zu untersuchen, ob durch die Änderung des Referenzzeitraums eine Stabilisierung und Planbarkeit des Finanzausgleichs erreicht werde. Außerdem weist er darauf hin, dass viele Kommunen gar keine Überschüsse hätten, die sie der Ausgleichsrücklage zuführen könnten.

**Herr Prof. Sander** antwortet **Herrn Jäger**, dass es durch die Einführung des zurückliegenden Referenzzeitraums bereits zu positiven Effekten gekommen sei. Bezüglich der Frage der Rücklagenbildung weist er darauf hin, dass der Ausgleichsrücklage schon heute Überschüsse zugeführt werden können.

**Herr Mnich** erläutert, dass die Einführung des zurückliegenden Referenzzeitraums für die Verbundsteuern nicht zu einer Stabilisierung der Zuweisungen des Steuerbunds im Sinne eines Ausgleichs konjunkturell bedingter Schwankungen führen könne. Sie habe aber die Planbarkeit der GFG-Zuweisungen wesentlich verbessert, was allgemein anerkannt werde. Er hält deshalb die Durchführung einer Untersuchung für entbehrlich. Zum Thema Ausgleichsrücklage weist er darauf hin, dass Fragestellungen wie die Zuführung von Überschüssen im Rahmen der Evaluierung des NKF behandelt werden.

**Herr Schemmer** sieht die einzige Möglichkeit, zu einer Verstetigung der Steuereinnahmen zu kommen, in einer höheren Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer.

**Herr PStS Palmen** hält es zwar für spannend, aber fruchtlos, in der Kommission eine Diskussion über eine Gemeindefinanzreform zu führen.

#### **Beratungsergebnis:**

Die Kommission spricht sich in Übereinstimmung mit der Empfehlung des Gutachtens einstimmig dagegen aus, eine Fondslösung zur Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse in Nordrhein-Westfalen einzuführen.

#### **„Aufgaben- und ausgabenorientierte Bestimmung der Finanzausgleichsmasse“**

**Herr Mnich** stellt das in Thüringen auf Grund eines Landesverfassungsgerichtsurteils eingeführte aufgaben- und ausgabenorientierte System des Finanzausgleichs sowie den landesverfassungsrechtlichen Rahmen dieser Regelung dar.

**Herr Dr. Articus** hält eine aufgabenbezogene Finanzausstattung grundsätzlich für richtig. Er spricht sich aber gegen einen standardisierten, mechanischen Allokationsmechanismus aus, der der Dynamik öffentlicher Ausgaben nicht entspreche. Gleichwohl sei eine aufgabenbezogene Finanzausstattung erforderlich.

**Herr Prof. Sander** lehnt ebenfalls eine standardisierte Betrachtung von einzelnen Ausgaben ab, regt jedoch an, Ausgaben von Aufgabenblöcken, insbesondere von nicht selbstbestimmten Aufgaben, zu betrachten und hierbei Mindestausstattungen festzulegen. Eine solche Diskussion müsste im Rahmen der Betrachtung des Konnexitätsprinzips geführt werden. Vielmehr muss es darauf ankommen, den Kommunen eine auskömmliche Finanzausstattung für die von ihnen zu erbringenden Aufgaben zu ermöglichen. Hierzu gehört zum einen, dass den Kommunen ein echter Verbundsatz von 23 % eingeräumt wird, sowie, dass zum anderem die Befragungen aus der Vergangenheit rückgängig gemacht werden.

#### **Beratungsergebnis:**

Die Kommission ist in Übereinstimmung mit der Empfehlung des Gutachtens der Auffassung, dass eine ausgabenorientierte Mindestausstattung der Finanzausgleichsmasse in Nordrhein-Westfalen nicht eingeführt werden sollte.

Aus Sicht der kommunalen Vertreter ist es unbedingt notwendig, dass die Kommunen über eine hinreichende Finanzausstattung verfügen, um die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben durchführen zu können.

### „Einrichtung eines Finanzausgleichsbeirates“

**Herr Mnich** stellt Strukturen und Kompetenzen der in anderen Ländern eingerichteten Beiräte vor und weist auf ein Urteil des bayrischen Verfassungsgerichtshofs hin, wonach dieser das bestehende Aushandlungsverfahren für nicht ausreichend halte. Bezüglich der Zuständigkeiten für den Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen weist er darauf hin, dass entgegen der Organisation in einigen anderen Ländern, in Nordrhein-Westfalen die federführende Zuständigkeit für den kommunalen Finanzausgleich innerhalb der Landesregierung im Innenministerium angesiedelt ist. Selbstverständnis des Innenministeriums sei, in der Landesregierung die Interessen der Kommunen wahrzunehmen. Insoweit bestehe bereits ein institutionalisiertes Gegengewicht zu dem für die Aufstellung des Landeshaushalts zuständigen Finanzministerium.

**Herr Dr. Articus** hält die in Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Aufstellung des jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetzes bestehende Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände für ausreichend, schlägt jedoch vor, am Ende der Kommissionsarbeit noch einmal die Frage der Einrichtung eines Finanzausgleichsbeirates zu diskutieren.

**Herr Hamacher** lobt ausdrücklich das in Nordrhein-Westfalen praktizierte Verfahren der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände durch das Innenministerium nach Aufstellung der Eckpunkte für das jeweilige Gemeindefinanzierungsgesetz und die Anhörung im Landtag im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Gesetzentwurfs. Er spricht sich wie **Herr Dr. Articus** dafür aus, das Thema am Ende der Kommissionsarbeit noch einmal aufzurufen.

**Herr PStS Palmen** spricht sich gegen die Einrichtung eines Beirates aus. Er betont, dass es auf Grund der wirtschaftlichen Gesamtlage oder in besonderen Einzelfällen jedoch geboten sein könnte, das bestehende Beteiligungsverfahren zu intensivieren.

Für **Herrn Dr. Klein** hat sich das bisherige Verfahren bewährt. Er sieht in der Einrichtung eines förmlichen Verfahrens zwar die Möglichkeit, Verteilungskriterien besser kommunizieren zu können, die Einrichtung eines Beirates sei jedoch nicht zwingend. Er unterstützt auch die Anregung von **Herrn Dr. Articus**, diese Frage am Ende der Kommissionsarbeit noch einmal anzusprechen.

**Herr Körfges** begrüßt die positive Bewertung des bisherigen Verfahrens und weist darauf hin, dass eine noch stärker formalisierte Abstimmung der Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden in einem Finanzausgleichsbeirat auch die Gefahr einer Entparlamentarisierung im Sinne einer Vorfestlegung, die das Parlament nur noch zur Kenntnis nehmen könne, berge.

### **Beratungsergebnis:**

Die Kommission stellt eine hohe Akzeptanz für das bisherige Verfahren der Aufstellung und Beratung des Gemeindefinanzierungsgesetzes fest. Am Ende der Beratung soll im Lichte des Gesamtergebnisses noch einmal angesprochen werden, ob es hier einen Veränderungsbedarf gibt.

## „Gesamtschau der vertikalen Aspekte“

- **Verbundgrundlagen**
- **Verbundsatz**

**Herr Mnich** weist einleitend darauf hin, dass das Gutachten in der Gesamtbetrachtung der Empfehlungen zum vertikalen Finanzausgleich keine neuen Vorschläge habe aufzeigen können, wie im Rahmen des Abwägungsprozesses nach Artikel 79 Landesverfassung die Finanzausgleichsmasse nach objektivierbaren Kriterien ermittelt werden könnte. Die Kriterien, die bislang zur Abwägung herangezogen werden, seien auch aus der Sicht von Innen- und Finanzministerium nicht optimal. Er empfiehlt, die Themen Verbundgrundlagen und Verbundsatz am Ende der Kommissionsberatung im Rahmen einer Gesamtbetrachtung noch einmal anzusprechen.

Der Vorschlag von **Herrn Mnich** wird von **Herrn Körfges** unterstützt.

**Herr Prof. Dr. Sander** ist der Auffassung, dass die Frage nach der angemessenen Finanzausgleichsmasse insbesondere unter dem Aspekt der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen zu klären sei. Hierbei seien auch die Finanzlagen der Kommunen zu berücksichtigen.

**Herr Hamacher** äußert Enttäuschung darüber, dass der Gutachter nicht mehr Ideen zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse entwickelt habe und schlägt vor, Herrn Prof. Junkernheinrich als Sachverständigen zu dieser Frage in der Kommission zu hören.

**Herr Dr. Articus** weist darauf hin, dass die Kommunen ihre Ausgaben insbesondere im Personalbereich über lange Zeit konstant gehalten hätten. Das Problem der Kommunen sei der starke Anstieg der Sozialausgaben in den letzten Jahrzehnten um 45 %, der sich auch weiter fortsetze. Diese Entwicklung sei bundespolitisch bedingt. Ein verstetigter Finanzausgleich könne nach seiner Auffassung hier nicht wirksam gegensteuern, vielmehr sei es erforderlich, die finanzielle Beteiligung des Bundes für diesen Bereich auszudehnen.

**Herr Körfges** sieht eine besondere Betroffenheit Nordrhein-Westfalens wegen seiner hohen Bevölkerungszahl. Er unterstützt den Vorschlag von **Herrn Hamacher** bezüglich der Anhörung von Herrn Prof. Junkernheinrich. Außerdem müsse erstens untersucht werden, ob es hinsichtlich des Finanzausgleichs und der kommunalen Finanzsituation nordrhein-westfälische Besonderheiten gebe, und zweitens, welche Belastungen auf die Kommunen durch die Föderalismusreform zukämen.

**Herr PStS Palmen** teilt nicht die Auffassung, dass es in Nordrhein-Westfalen eine Sondersituation gebe, die zu einer besonderen Finanzlage der Kommunen geführt habe. Allerdings hält er als Bestandteil einer Gemeindefinanzreform Bundesleistungsgesetze für erforderlich. Die Chancen für eine zeitnahe Gemeindefinanzreform sind nach seiner Einschätzung auf der Bundesebene aber gering.

**Herr Jäger** sieht das Problem der kommunalen Finanzausstattung insbesondere in dem hohen Grad der Kommunalisierung der Aufgabenerfüllung in Nordrhein-Westfalen. Nach seiner Auffassung ist zu untersuchen, wie die Finanzausstattung

grundsätzlich bemessen sein müsste, um die zugewiesenen Aufgaben unabhängig von der unterschiedlichen Finanzsituation einzelner Kommunen erfüllen zu können. Auch er unterstützt den Vorschlag von **Herrn Hamacher**, Herrn Prof. Junkernheinrich anzuhören.

**Herr H. Becker** weist auf den überproportionalen Anteil nordrhein-westfälischer Kommunen an den kommunalen Kassenkrediten bundesweit hin. Er sieht darin einen Hinweis auf die mangelnde Finanzausstattung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen und anders als **Herr PStS Palmen** eine Sondersituation hinsichtlich der finanziellen Belastung der kommunalen Ebene. Zwar sei eine schlechte Finanzlage in Einzelfällen auch auf eigenes Verschulden von Kommunen zurückzuführen, hauptsächlich seien aber strukturbedingte Unterschiede erkennbar, die in einigen Kommunen zu besonderen Finanzbelastungen geführt hätten.

**Herr Dr. Klein** sieht den Arbeitsauftrag der Kommission in der Fragestellung: Was kann der Finanzausgleich leisten? Nicht leisten könne er zum Beispiel eine Regelung der Altschuldenproblematik, die außerhalb des Finanzausgleichssystems gelöst werden müsse. Er sei aber auch unzufrieden mit den Vorschlägen des Gutachters, insbesondere fehlten Ländervergleiche. Wissenschaftlich fundierte Vorschläge sollten deshalb gesucht werden.

**Herr Ventz** problematisiert die Anhörung von Herrn Prof. Junkernheinrich auf Grund seiner Beteiligung als Gegengutachter in laufenden Gerichtsverfahren. Zur Auskömmlichkeit der Finanzausstattung der Kommunen verweist Herr Ventz auf die Entscheidung des VerfGH zum GFG 2006 hin. In dieser Entscheidung habe sich der VerfGH zur Frage der Auskömmlichkeit nicht geäußert. Hätte dieser jedoch Zweifel daran gehabt, hätte er eine Überprüfung auf Grund des Amtsermittlungsgrundsatzes vornehmen müssen.

**Herr Mnich** weist auf die gutachterliche Tätigkeit von Herrn Prof. Junkernheinrich im Rahmen der Kommunalverfassungsbeschwerde des Kreises Recklinghausen und seiner kreisangehöriger Städte gegen das GFG 2008 hin, die zu einer Interessenkollision führen könne.

**Herr Hamacher** betont, dass es ihm bei dem Vorschlag der Anhörung von Herrn Prof. Junkernheinrich nicht um die Erstellung eines Gegengutachtens gehe. Er habe insofern auch keine Bedenken hinsichtlich laufender Gerichtsverfahren. Soweit andere Gutachter für die Beantwortung solcher Fragestellungen und zur Entwicklung anderer Denkansätze benannt werden könnten, wäre dies zu begrüßen.

#### **Beratungsergebnis:**

- Die Kommission führt eine Anhörung von Sachverständigen durch mit dem Ziel, neue Ideen und Vorschläge für die Bemessung der Finanzmasse und die Finanzausstattung der Kommunen zu erhalten.
- Die Geschäftsstelle wird beauftragt, die Befragung von Sachverständigen vorzubereiten. Sie klärt, ob Herr Prof. Junkernheinrich für eine Anhörung zur Verfügung steht.
- Die Mitglieder der Kommission können der Geschäftsstelle bis zum 15. Mai 2009 Vorschläge für weitere Sachverständige und für Fragestellungen zuleiten.
- Die Geschäftsstelle wird zur nächsten Sitzung einen strukturierten Fragenkatalog vorlegen.

## TOP 6: Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs

### „Aufteilung der Schlüsselmassen auf Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände“

**Herr Dr. Klein** trägt vor, dass der Anteil der den Kreisen zugewiesenen Schlüsselzuweisungen bei rund 12 %, der Anteil der Landschaftsverbände bei rund 10 % liegt. Er kritisiert, dass das ifo-Gutachten keine Kriterien aufzeigt habe, die eine angemessene Bemessung der Schlüsselmassen gewährleisten. Hier wäre entsprechend nachzuarbeiten. Weiter spricht er den in den letzten Jahren von rund 30 % auf rund 10 % gesunkenen Finanzierungsanteil der Kreishaushalte durch Landeszuweisungen und den von rund 30 % auf rund 60 % gestiegenen Finanzierungsanteil durch Kreisumlagen sowie die mit der Erhebung der Kreisumlage verbundenen Diskussionen in der kommunalen Gemeinschaft an. Unberücksichtigt blieben bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen die Mehrbelastungen auf Grund der Sozialausgaben, der Hilfe zur Pflege sowie der Grundsicherung. Der Anteil an der Schlüsselzuweisungsmasse von lediglich 12 % sei im bundesweiten Vergleich der niedrigste, obwohl in Nordrhein-Westfalen der höchste Kommunalisierungsgrad vorliegt. Der geringe Anteil sei auch auf Grund der in anderen Bundesländern bestehenden Unterschiede in den Gemeindegebietsstrukturen nicht zu rechtfertigen. Bezüglich der kommunalen Aufgaben weist er insbesondere auf die Organisation der Jugendämter hin. Er thematisiert die Möglichkeit der Bildung von neuen Teilschlüsselmassen - zum Beispiel die Aufteilung der Gemeindegemeinschaften nach kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden - und sieht hier Bedarf der Ergänzung zum ifo-Gutachten. Er teilt mit, dass durch den Landkreistag Nordrhein-Westfalen bereits ein entsprechendes Gutachten in Auftrag gegeben worden sei, das der Kommission voraussichtlich schon zur nächsten Sitzung zur Verfügung gestellt werden könne.

**Herr Dr. Baur** führt ergänzend zum Beitrag von **Herrn Dr. Klein** aus, dass der Anteil der Umlagen der Landschaftsverbände auf rund 80 % ihrer Gesamteinnahmen gestiegen sei. Schwerpunkt der Ausgaben der Landschaftsverbände seien Ausgaben für soziale Leistungen mit einer unaufhaltsamen Dynamik bei der Eingliederungshilfe, die jährlich erheblich ansteigen würde. Die Entwicklung der Eingliederungshilfe sei ein Sprengsatz für die kommunalen Finanzen. Es sei daher eine höhere Kostenbeteiligung des Bundes durch ein Bundesleistungsgesetz für die Eingliederungshilfe erforderlich. Lösungen seien nicht, nur aber auch über das GFG erforderlich.

Nach Auffassung von **Herrn Hamacher** liegt das Problem weniger bei der Frage der Bemessung von Schlüsselmassen, da die Kreise und Landschaftsverbände durch die Höhe der Umlage ihre Finanzierung steuern könnten. Vielmehr liege das Problem auch bei der Finanzierung der Umlageverbände bei der Auskömmlichkeit der zur Verfügung stehenden Mittel und der Bemessung der Finanzausgleichsmasse. Außerdem weist er darauf hin, dass bei einer Absenkung des Anteils für die Gemeinden die finanzschwachen Gemeinden belastet würden. Dagegen würden die finanzstarken Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten, durch die Absenkung der Umlagen profitieren.

**Herr Prof. Dr. Sander** spricht sich gegen eine Bildung von Teilschlüsselmassen für kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden aus. Man könne sich bei den Umlageverbänden auch eine alleinige Finanzierung über eine Umlage vorstellen, man grundsätz-

lich aber die Doppelfunktion der Umlageverbände als Gemeindeverband auf der einen und als kommunale Gebietskörperschaft auf der anderen Seite sehen müsse und somit eine Kombination aus Schlüsselzuweisungen und Umlagen vertretbar sei.

**Herr Schemmer** geht davon aus, dass einerseits die Aufgaben von kreisfreien Städten und andererseits die von Kreisen einschließlich der kreisangehörigen Gemeinden vergleichbar sein müssten. Auf dieser Basis könnte die Bildung der Schlüsselmassen verglichen werden. Im Übrigen unterstützt er die Bedenken von **Herrn Hamacher** hinsichtlich der Belastung finanzschwacher Kommunen bei einer stärkeren Berücksichtigung der Anteile der Gemeindeverbände im Schlüsselzuweisungssystem.

**Herr Mnich** weist darauf hin, dass die Bildung der Schlüsselmassen ein Thema der Gespräche des ifo-Instituts mit Kommunen gewesen sei. Dabei seien auch zwei extreme Varianten vorgeschlagen worden: Entweder den Kreisen gar keine Schlüsselzuweisungen zukommen zu lassen, so dass sie sich vollständig über die Kreisumlage refinanzieren müssten oder den kreisangehörigen Gemeinden keine Schlüsselzuweisungen zukommen zu lassen und einen Finanzausgleich durch den jeweiligen Kreis, der die Schlüsselzuweisungen erhält, durchführen zu lassen. Beide Varianten seien rechtlich problematisch. Mit Artikel 28 Grundgesetz sei es nicht vereinbar, den Kreisen gar keine Schlüsselzuweisungen zukommen zu lassen und nach der Landesverfassung habe das Land die Aufgabe, einen kommunalen Finanzausgleich durchzuführen, nicht die Kreise.

Zur Historie der Aufteilung der Schlüsselmasse führt er aus, dass seit über 30 Jahren die Anteilverhältnisse bei rund 78 % für Gemeinden, rund 12 % für Kreise und rund 10 % für Landschaftsverbände unverändert sind. Das Aufteilungsverhältnis wurde damals auf Grundlage der Verhältnisse der Ausgaben der drei kommunalen Ebenen ermittelt und wurde bisher nicht in Frage gestellt. Der Anteil der Gemeinden an den kommunalen Gesamtausgaben liege nach dem Stand der Rechnungsstatistik 2005 bei rund 78 %. Eine Verschiebung gebe es zwischen den Anteilen der Kreise und Landschaftsverbände: Der Anteil der Kreise liege nun bei rund 14 %, der der Landschaftsverbände bei rund 8 %. Er stellt in Frage, ob eine Anpassung dieser Schlüsselmassen, auf Grund der Rückwirkungen auf die zu erhebenden Umlagen der Landschaftsverbände, erforderlich ist. Grundsätzlich seien jedoch im Rahmen der Grunddaten Anpassungen periodische Aktualisierungen denkbar.

**Herr Dr. Klein** hält die Bildung von mindestens vier Teilschlüsselmassen für sinnvoll, jeweils eine eigene für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinde, Kreise und Landschaftsverbände. Darüber hinaus spricht er sich für eine höhere Transparenz bei der Bildung der Teilschlüsselmassen aus. Sofern es bei einer Änderung der Teilschlüsselmassen zu einer tendenziellen Besserstellung finanzstarker und insbesondere abundanter Gemeinden kommen sollte, sei dieses Problem im Rahmen einer Abundanzabschöpfung zu berücksichtigen und zu neutralisieren.

**Herr Rasche** spricht das Problem kleinerer abundanter Gemeinden an, die dennoch keinen ausgeglichenen Haushalt aufstellen können und sich zum Teil sogar im Nothaushaltsrecht befänden. Er bittet die Geschäftsstelle, mögliche Gründe für dieses Phänomen aufzuzeigen. Hier ist nach seiner Auffassung eine Differenzierung bei einer ggf. durchzuführenden Abundanzabschöpfung erforderlich.

**Herr Mnich** bestätigt auf die Frage von **Herrn H. Becker**, dass es sich bei den zu Grunde gelegten Ausgaben für die Aufteilung der Schlüsselmassen um unbereinigte Bruttoausgaben handelt.

**Herr H. Becker** macht deutlich, dass er Bereinigungen in den Bereichen Sozillasten, Straßenbau, ÖPNV und aufgrund sonstiger Verschiebungen für erforderlich hält.

**Herr Körfges** regt an, nach Vorliegen der vom Landkreistag beauftragten Untersuchung die Auswirkungen von Änderungen des Zuschnitts der Teilschlüsselmassen durch eine Modellrechnung zu prüfen. Er halte eine Begünstigung von abundanten Kommunen durch eine veränderte Aufteilung der Schlüsselmassen nicht für vertretbar.

#### **Beratungsergebnis:**

- Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Landkreistag ein Gutachten zur Bildung der Schlüsselmassen in Auftrag gegeben hat, das er der Kommission zu ihrer nächsten Sitzung vorlegen will.
- Die Kommission beauftragt die Geschäftsstelle,
  - eine Vorlage zum Verhältnis der Bruttoausgaben der drei Körperschaftsebenen zu erstellen, für die bisher Teilschlüsselmassen gebildet werden;
  - im Rahmen der Vorlage zu den Auswirkungen einer Abundanzabschöpfung auf kleinere abundante Gemeinden einzugehen, die sich im Nothaushaltsrecht befinden;
  - eine Übersicht über die Bildung von Schlüsselmassen in den Finanzausgleichssystemen anderer Flächenländer vorzulegen.

#### **„Hauptansatz“**

**Herr Mnich** stellt die Untersuchungsmethode und Ergebnisse des ifo-Institutes zum Hauptansatz vor, insbesondere die Anpassung der Spreizung und den Vorschlag der Einführung eines Demografiefaktors.

**Herr Schemmer** kritisiert, dass das Gutachten keine Aussagen dazu treffe, welche Faktoren zu einer Spreizung im Hauptansatz führen und diese rechtfertigen.

**Herr H. Becker** kritisiert, dass im Gutachten eine Herleitung für die Anpassung der Spreizung des Hauptansatzes fehle.

**Herr Mnich** weist darauf hin, dass sich die angepasste Gewichtungskurve als Ergebnis der Regressionsanalyse ergeben habe. Dabei handele es um eine anerkannte wissenschaftliche Methode. Er gehe davon aus, dass der Gutachter deshalb nicht die Notwendigkeit gesehen habe, die Methode ausführlicher zu begründen.

**Herr Prof. Sander** kritisiert insbesondere, dass sich aus dem Gutachten auch zur Regressionsrechnung zum Sozillastenansatz nicht ergebe, warum der Gutachter rechnerisch auf einen Gewichtungsfaktor von rund 10 Punkten kommt, jedoch lediglich eine Gewichtung von 4,2 empfiehlt. Hierzu ist nach seiner Auffassung eine Stellungnahme des Gutachters erforderlich.

**Herr Körfges** weist auf die von Herrn Prof. Junkernheinrich auf Basis der Ergebnisse des ifo-Gutachtens durchgeführte Proberechnung hin, aus der sich ergebe, dass die

Anpassung des Hauptansatzes zu einem Verlust bei den großen kreisfreien Städten führen würde.

**Herr Schemmer** bezweifelt, dass der höhere Bedarf großer Städte durch die Verdichtung des Raums und die damit verbundenen „Mehrbedarfe“ der Einwohner bedingt sei. Er stellt die These auf, dass möglicherweise die Verwaltungsstrukturen großer Städte nicht mehr optimal für die Aufgabenerfüllung bemessen sind und sich dadurch höhere Bedarfe ergeben.

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass die damit gestellte Frage nach einer Gebietsreform nicht in der ifo-Kommission geklärt werden könne.

**Herr Hamacher** sieht es als problematisch an, aus dem Ausgabeverhalten auf den Bedarf zu schließen. Er nimmt an, dass Gemeinden, denen verhältnismäßig viel Geld zur Erfüllung ihrer Aufgabe zur Verfügung gestellt wird, die Aufgabenerfüllung auch relativ teuer ist. Der Hauptansatz sei daher nicht geeignet, Mittel bedarfsgerecht zu verteilen und hält eine Suche nach anderen Ansätzen für erforderlich. Er plädiert dafür, als alternativen Ansatz eine Gewichtung der Einwohner mit einem Faktor „eins“ vorzunehmen und Sonderbedarfe durch Nebenansätze zu berücksichtigen.

**Herr Dr. Articus** hält die These von **Herrn Schemmer**, große Städte würden bei der Aufgabenerfüllung nicht effizient handeln, für abwegig. Nach seiner Auffassung ist offenkundig und unbestreitbar, dass mit zunehmender Größe von Städten auch zusätzliche finanzielle Lasten bzw. zusätzliche Bedarfe verbunden sind. Besondere Bedarfe würden sich mit zunehmender Größe insbesondere in Folge von Langzeitarbeitslosigkeit, durch Leistungen für Behinderte und die Unterhaltung von kulturellen Einrichtungen ergeben.

**Herr Mnich** weist zur These von **Herrn Schemmer** darauf hin, dass es nicht Aufgabe des Gutachters war, eine optimale Verwaltungsgröße für Kommunen zu ermitteln, sondern Maßstäbe für die Bestimmung des Finanzbedarfs zur Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs. Weiter weist er darauf hin, dass sich die Annahme eines Mehrbedarfs mit zunehmender Gemeindegröße in fast allen Finanzausgleichssystemen finden lasse, sei es durch eine Gewichtung des Einwohners oder durch einen „Zentrale Orte“-Ansatz.

**Herr Prof. Sander** schlägt vor, zum Umgang mit dem Hauptansatz in anderen Ländern einen Vertreter eines anderen Flächenlandes zur nächsten ifo-Sitzung einzuladen. **Herr H. Becker** unterstützt den Vorschlag und favorisiert, aufgrund der relativen Vergleichbarkeit der Landesstrukturen, einen Vertreter aus Hessen einzuladen. Dieser Vorschlag wird von **Herrn Dr. Klein** unterstützt.

**Herr H. Becker** bezweifelt nicht, dass es spezielle Lasten großer Einheiten gibt, stellt aber in Frage, ob neben den Bedarfen der großen Städte auch die besonderen Bedarfe der kleinen Gemeinden angemessen berücksichtigt sind.

**Herr Prof. Sander** weist darauf hin, dass der Zentralitätsansatz im GFG, der auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten abstellt und die besonderen Infrastrukturbelastungen von Gemeinden mit hohen Einpendlerzahlen berücksichtigt, kein Ersatz für eine Gewichtung der Einwohner sein könne. Insgesamt seien sowohl eine

Veredelung der Einwohnerzahl mit Berücksichtigung eines höheren Bedarfs der größeren Städte und die Beibehaltung eines „Zentrale-Orte-Ansatzes“ notwendig.

**Herr Körfges** hält den Ansatz des Gutachters für richtig, mit der Gewichtung der Einwohner von einem höheren Bedarf größerer Einheiten auszugehen. Er bittet um mehr Informationen zu eventuellen Alternativen.

**Beratungsergebnis:**

Die Kommission beauftragt die Geschäftsstelle

- den Gutachter um Erläuterungen zu der durchgeführten Regressionsrechnung zu bitten;
- einen Vertreter des Landes Hessen zur Erläuterung des dortigen Hauptansatzes zur nächsten Kommissionssitzung einzuladen;
- eine Übersicht über die Bildung der Finanzausgleichsmassen in den Finanzausgleichssystemen der anderen Flächenländer vorzulegen.

**TOP 7: Verschiedenes**

Die nächste Sitzung findet am 1. Juli 2009, 10.00 Uhr bis gegen 14.00 Uhr in Saal 4 im Innenministerium statt.

Die Teilnahme des ifo-Institutes zur nächsten Sitzung wird vereinbart.

Eine Einladung erfolgt getrennt.

Der **Vorsitzende** schließt die Sitzung gegen 14.00 Uhr.

gez. Sebrantke  
Protokollführer

### 5.1.5 Protokoll der 5. Kommissionssitzung am 1. Juli 2009

Sitzungsbeginn: 10:00 Uhr

Teilnehmer: Staatssekretär Karl Peter Brendel, Andreas Becker MdL, Horst Becker MdL, Dieter Bertram, Dr. Dörte Diemert, Horst Engel MdL, Ewald Groth MdL, Claus Hamacher, Frédéric Holm-Hadulla, Prof. Martin Junkernheinrich, Dr. Martin Klein, Hans Willi Körfges MdL, Dr. Christian von Kraack, Bodo Löttgen MdL, Dr. Georg Lunemann, Rainer Lux MdL, Dr. Lukas Mangelsdorff, Stefan Mnich, Parl. Staatssekretär Manfred Palmen MdL, Andrea Ruß, Bernhard Schemmer MdL, Pierre Sebrantke, Markus Ventz, Johannes Winkel, Andreas Wohland

**Herr StS Brendel** begrüßt die Mitglieder der ifo-Kommission sowie **Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich** als Gutachter des Landkreistages NRW und **Herrn Holm-Hadulla** vom ifo-Institut.

Er spricht die durch die Geschäftsstelle an die Kommissionsmitglieder versandten Unterlagen und Vorlagen an. Anmerkungen und Änderungswünsche werden nicht geäußert.

Auf die in der konstituierenden Sitzung vereinbarte Tonbandaufzeichnung wird hingewiesen. Regelungen zu Pausenzeiten und Verpflegung werden getroffen.

Änderungswünschen und Ergänzungen zur Tagesordnung bestehen nicht.

#### **TOP 1: Genehmigung des Protokolls zur Sitzung vom 20.03.2009**

Das Protokoll der Sitzung vom 20.03.2009 wird mit folgenden Änderungen beschlossen:

- TOP 4, 2.; das Beratungsergebnisses wird wie folgt gefasst:
  - Die Kommission hat die Grundsatzdiskussion über die Berücksichtigung von Nothaushaltssituationen im Finanzausgleich geführt.
  - Der Vorsitzende hält als gemeinsame Einschätzung fest, dass eine Lösung der Nothaushaltsproblematik und der Problematik der Altschulden eher außerhalb des horizontalen Finanzausgleichssystems zu suchen sein wird und daher nicht primäres Ziel der Diskussion um den horizontalen Finanzausgleich sein sollte. Das schließe aber nicht aus, die besondere Situation der Nothaushaltsgemeinden bei der Diskussion um die Bewertung der einzelnen Parameter des Finanzausgleichs mit in den Blick zu nehmen.
  - Sofern die Problematik zum Schluss der Arbeit der Kommission fortbesteht, soll über das weitere Vorgehen gesprochen werden.
  - Die Kommission bittet die Geschäftsstelle, eine Aufstellung von Kommunen in der Haushaltssicherung (Jahr 2007), nach Größenklassen geordnet, vorzulegen.
- Auf Seite 13 wird im Wortbeitrag von **Frau Dr. Diemert** das Wort „Aufgabeverhalten“ durch „Ausgabeverhalten“ ersetzt.

## **Genehmigung des Protokolls zur Sitzung vom 22.04.2009**

Herr StS Brendel bietet an, bei Bedarf Anmerkungen und Änderungswünsche zum Protokoll der Kommissionssitzung vom 22.04.2009 der Geschäftsstelle schriftlich vorzulegen. Die Genehmigung des Protokolls wird daher auf die übernächste Sitzung verschoben.

### **TOP 2: Aufteilung der Schlüsselmasse**

- **Vorlage der Geschäftsstelle „Aufteilung der Schlüsselmasse“**
- **Vorstellung der Ergebnisse eines Gutachtens des Landkreistages NRW**
- **Anhörung eines Mitarbeiters des Finanzministeriums Hessen**

### **„Anhörung eines Mitarbeiters des Finanzministeriums Hessen“**

**Herr Mnich** berichtet von einem Gespräch mit Frau Dr. G., Hessisches Finanzministerium.

Frau Dr. G. erklärte, dass Sie in Person und ihr Mitarbeiter grundsätzlich zuständig und in der Lage seien, zu diesem Thema Stellung zu nehmen. Am 01.07.2009 seien jedoch beide aus dienstlichen Gründen verhindert. Sie sei gerne bereit, im August zu einem Gespräch zur Verfügung zu stehen. Allerdings trete sie im September in den Ruhestand, so dass sie nach August nicht mehr zur Verfügung stehen könne.

In der Sache habe sie mitgeteilt, dass in Hessen die Schlüsselmasse in Teilschlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte aufgeteilt werde. Seit 2002 liefen noch nicht abgeschlossene Diskussionen über eine Reform dieser Aufteilung, bei der gegenwärtig eine zusätzliche Beteiligung der kreisfreien Städte an der Schlüsselmasse für die Kreise überlegt werde.

### **Beratungsergebnis:**

- Die Kommission hält einvernehmlich eine Anhörung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters des hessischen Finanzministeriums zum Thema „Aufteilung der Schlüsselmasse“ derzeit nicht für erforderlich. Bei Bedarf könnte eine Anhörung zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden.

### **„Vorlage der Geschäftsstelle ‚Aufteilung der Schlüsselmasse‘“**

**Herr Dr. Lunemann** weist darauf hin, dass in der Anlage zur Vorlage der Geschäftsstelle die Verteilung der Bruttoausgaben für das Jahr 2006 einen Fehler enthält. Dies wird durch **Herrn StS Brendel** und die Geschäftsstelle bestätigt. Die zutreffende Verteilung lautet:

Gemeinden	78 %
Kreise	14 %
Landschaftsverbände	8 %.

**Herr Dr. Klein** fragt, ob aus den anderen Bundesländern, über die Information zu Hessen hinaus, Informationen vorliegen, wonach über eine Veränderung der Aufteilung der Schlüsselmasse diskutiert werde. **Herr Mnich** weist darauf hin, dass solche Erkenntnisse nicht vorliegen. Die Vorlage der Geschäftsstelle wurde auf Grund geltender Rechtslagen erstellt.

**Herr Körfges** regt an zu dieser Frage eine Länderumfrage durchzuführen.

**Beratungsergebnis:**

- Die Vorlage der Geschäftsstelle „Aufteilung der Schlüsselmasse“ wird mit hinsichtlich der Bruttoausgaben des Jahres 2006 korrigierten Anlage (korrigierte Fassung: Anlage 2) von der Kommission zur Kenntnis genommen.
- Die Geschäftsstelle wird beauftragt, eine Länderumfrage hinsichtlich der Frage, ob in anderen Bundesländern derzeit über alternative Aufteilungen der Schlüsselmasse beraten wird, durchzuführen.

**„Vorstellung der Ergebnisse eines Gutachtens des Landkreistages NRW“**

**Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** präsentiert die ersten Ergebnisse seines im Auftrag des Landkreistages NRW erarbeiteten Gutachtens „Kreisschlüsselmasse und Soziallastenansatz im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen“ (Anlage 3).

**Herr Schemmer** kritisiert bezüglich des Soziallastenansatzes, dass nicht untersucht wurde, ob es sich dabei tatsächlich um eine kommunale Aufgabe handelt. Weiter bemängelt er, dass die aufgezeigten Zuschussbedarfe aus Haushaltsgrößen abgeleitet wurden, er hält dies insoweit für unzulässig, als Fragen der wirtschaftlichen Effektivität bei solchen Größen außer Acht bleiben. Hinsichtlich der Soziallasten führt **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** aus, dass sich die Untersuchung auf geltende Rechtsgrundlagen stützt, eine Bewertung dieser war im Rahmen der Untersuchung nicht gewollt. Insgesamt stellt er jedoch fest, dass je kleinräumiger eine Leistung im sozialen Bereich erfolge, desto eher sollte sie auf kommunaler Ebene angesiedelt sein. Zur Bedarfsermittlung führt er aus, dass in seinem Gutachten Durchschnittswerte betrachtet würden. Eine Berechnung nach Wirtschaftlichkeit wäre möglich, bedeute jedoch auch, dass bei der Frage der Dotierung des Finanzausgleichs auch die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung des Landes untersucht werden müsse. Weiter weist er darauf hin, dass die Aufwendungen der Kommunen bei pflichtigen Aufgaben nur wenig differieren.

Zur Rückfragen von **Herrn Körfges** zur Seite 25 des Vortrags bestätigt **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich**, dass es zu einer Unterdeckung kommunaler Haushalte kommt, die etwa den Investitionsaufwendungen und Zinslasten entsprechen.

**Herr Körfges** stellt zur Diskussion, ob es nicht sinnvoll sein könnte, die Schlüsselmasse lediglich auf zwei Teilmassen aufzuteilen, eine für kreisfreie Städte und eine für Kreise einschließlich kreisangehöriger Gemeinden. Auf beiden Ebenen würden damit die gleichen kommunalen Aufgaben, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität, zu erfüllen sein. **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** merkt hierzu an, dass nach seiner Auffassung dies nur mit einem Dreisäulensystem möglich wäre.

Zur Frage von **Herrn Körfges** der Gewichtung anderer Ansätze, vor dem Hintergrund des aufgezeigten Bedürfnisses einer höheren Gewichtung des Soziallastenansatzes entgegnet **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich**, dass die besonderen Bedarfe in diesem Bereich vielmehr bei der Frage einer höheren Dotierung des Finanzausgleichs und der Einführung eines Soziallastenindikators, der die Mittel den Trägern der Aufgabe zuweist, berücksichtigt werden sollten.

Zur Frage von **Herrn PStS Palmen**, ob der völlige Verzicht auf eine Kreisschlüsselmasse und die Verteilung dieser Mittel über die Kreisumlagen denkbar sei, führt **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** aus, dass hier zwischen solchen Aufgaben unterschieden

werden müsse, die die Kreise selbst wahrzunehmen haben, und solchen, die sie für die kreisangehörigen Gemeinden wahrnehmen. Für die originären Kreisaufgaben ist nach seiner Ansicht eine Finanzierung durch Steueranteile bzw. Schlüsselzuweisungen erforderlich. Er plädiert insgesamt für eine direkte Zusammenführung von Aufgabenerfüllung und Aufgabenfinanzierung.

**Herr Hamacher** stellt die von **Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich** geäußerte These in Frage, dass bei einer Veränderung der Teilschlüsselmassen zu Gunsten der Kreise die prozentuale Umlagebelastung der Gemeinden abnehme. Die prozentuale Umlagebelastung der Gemeinden werde nach seiner Auffassung auf Grund der geringeren Schlüsselzuweisungen und damit geringeren Gesamteinnahmen wahrscheinlich nicht abnehmen. **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** bestätigt, dass es hier zu Nebeneffekten kommen könne.

Hinsichtlich der Anforderung von **Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich**, dass im Bereich der Soziallasten mehr als 80 % der Mittel von den Gemeinden an die Kreise weiterzuleiten seien, merkt **Herr Hamacher** an, dass auch Mittel weitergeleitet würden, bei deren Aufgaben der Kreis keine Zuständigkeiten übernehme (z. B. Schüleransatz), insofern liege hier das Problem im System der Umlageberechnung begründet.

**Frau Dr. Diemert** hinterfragt, ob der prozentuale Anteil der Kreise an der Schlüsselmasse tatsächlich angepasst werden müsse, da diese und die Landschaftsverbände ihre Bedarfe nicht nur über Schlüsselzuweisungen sondern auch über Umlagen finanzierten. **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** erörtert, dass die vorgenommene Anpassung aus einer Bedarfsverschiebung resultiert. Vor dem Hintergrund relativ starker Steuerschwankungen und hoher Umlagesätze halte er eine Zuweisung nach Bedarfen im Vergleich zu einer noch stärkeren Umlagefinanzierung für geeigneter. Probleme des sogenannten 2. Finanzausgleichs bzw. 3. Finanzausgleichs (Umlagen zu Gunsten der Landschaftsverbände) könnten damit reduziert werden.

Zur Aussage von Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich, dass es im Bereich der pflichtigen Aufgaben grundsätzlich keine finanziellen Unterschiede in den Kommunen gebe, merkt **Herrn Engel** an, dass es im Bereich der freiwilligen Leistungen insbesondere auf Grund der Personalentscheidungen bestünden Unterschiede. Er fragt, ob bezüglich des Steuerungsinstrumentes „Personalhaushalt“ Aussagen gemacht werden können. **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** führt aus, dass sich die Unterschiede bei den Aufwendungen für freiwillige Leistungen insbesondere auf Grund der Unterschiedlichkeit des Angebotes an freiwilligen Leistungen ergäben. Zur Frage von **Herrn Engel**, ob es Aussagen zu einem angemessenen Personalbestand gebe, führt er weiter aus, dass hierzu kaum Untersuchungen vorlägen. Soweit jedoch über Einsparungen nachgedacht werde, müsse auch der Personalbestand in die Untersuchung einbezogen werden. Im Rahmen von Aufgabenkritiken müsse jede Kommune den angemessenen Personalbestand ermitteln.

Auf Rückfrage von **Herrn Schemmer** erörtert **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** den zu Grunde gelegten Zuschussbedarf. Dieser ergebe sich aus der Deckungslücke zwischen den Ausgaben einer Aufgabe und den aufgabenspezifischen Einnahmen sowie, in einem zweiten Schritt, der Einnahmen von Steuern und Schlüsselzuweisungen. Ob ein errechneter Bedarf in dieser Höhe tatsächlich erforderlich sei, wurde nicht geprüft, jedoch auch nicht ob weitere Bedarfe erforderlich gewesen wären. Inwieweit die angesetzten Durchschnittswerte zu einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung erforderlich sind, wäre zu überprüfen. **Herr Holm-Hadulla** führt dazu aus, dass das ifo-Gutachten

diesbezüglich nicht von reinen Durchschnittswerten ausgegangen sei, sondern bestimmte Effekte, die durch die Einbeziehung ungewöhnlich hoher oder niedriger Ausgaben entstehen würden, durch die Regressionsanalyse geprüft habe.

Zur Frage von **Herrn H. Becker** zur Datenbasis, insbesondere der angesetzten Soziallasten, erklärt **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich**, dass Ist-Werte der amtlichen Statistik zu Grunde gelegt wurden.

Hinsichtlich der weiteren Frage von Herrn H. Becker, ob bezüglich eines angenommenen Investitionsstaus in NRW nähere Informationen zur Höhe vorliegen, führt Herr Prof. Dr. Junkernheinrich aus, dass solche Informationen nur über einen Vergleich über mehrere Jahre ermittelt werden könnten. Hierbei könne jedoch nur eine Veränderung des Investitionsverhaltens festgestellt werden. Einen Parameter zur Beurteilung des Investitionsverhaltens könnte der Investitionsdurchschnitt der Flächenländer darstellen.

**Herr Dr. Klein** stellt die Frage, ob es in der Finanzwissenschaft eine Vorranglehre von Finanzierungsarten gebe, dass also zunächst eigene Einnahmen (z. B. Steuern und Gebühren) herangezogen werden müssen, dann Zuweisungen des Landes (z. B. Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen) und die Umlagefinanzierung lediglich residualen Charakter habe? Er fragt darüber hinaus, ob es nicht zu einer Entkernung der kommunalen Selbstverwaltung komme, wenn sich die Umlageverbände nicht mehr über Schlüsselzuweisungen finanzieren könnten und damit weitaus höhere Umlagen erheben müssten. **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** führt hierzu aus, dass es in der finanzwissenschaftlichen Theorie zwei Ansätze gebe. Zum einen werde vertreten, dass Aufgaben- und Finanzverantwortung aus Effizienzgründen zusammen gehören, zum anderen werde eine Rangfolge der Einnahmen postuliert. Hinsichtlich der Rangfolge führt er aus, dass zunächst nutzerorientierte Gebühren oder Einnahmen zu erheben seien und bei den pflichtig zu erledigenden Aufgaben die Finanzierung aus Steuern und Zuweisungen erfolgen solle. Die Umlagefinanzierung komme in den Bereichen in Betracht, in denen Kreis und Gemeinden in einem Auftragsverhältnis zueinander stehen.

**Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** erklärt zur Frage von **Herrn Dr. Lunemann**, ob es ein maximales/minimales Verhältnis oder eine Zielgröße der jeweiligen Finanzierungsanteile (Schlüsselzuweisungen und Umlagen) der Landschaftsverbände gebe, dass diese Frage von ihm nicht untersucht worden sei, insoweit könne er ein solches Verhältnis nicht angeben.

**Herr Mnich** weist darauf hin, dass zukünftig Wirtschaftlichkeitsvergleiche auf der Basis finanzstatistischer Daten des NKF nur eingeschränkt möglich sein würden, da die Vergleichbarkeit noch weniger als im kameralen System gegeben sei. **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** bestätigt, dass die auf Grund des NKF gelieferten finanzstatistischen Daten eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erschweren. Er plädiere jedoch dennoch dafür, den Versuch einer solchen Betrachtung zu unternehmen. Soweit Daten aus beiden System zur Verfügung stehen, biete sich eine vergleichende Betrachtung an.

**Herr PStS Palmén** hinterfragt die Aussagekraft der Darstellung der Investitionstätigkeiten in der Bundesrepublik, da diese lediglich eine Jahresbetrachtung vorsehe. Verstärkte Investitionstätigkeiten der Vorjahre würden ggf. ebenfalls zu einem unterdurchschnittlichen Investitionsvolumen in einem Jahr führen, ohne dass ein Investitionsstau vorliege. Das Problem wird von **Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich** bestätigt. Um zu aussagekräftigeren Annahmen zu gelangen, wären nach seiner Einschätzung Durch-

schnittswerte aus mindestens drei aufeinanderfolgenden Jahren erforderlich, diese lägen derzeit nicht vor.

**Herr PStS Palmen** diskutiert die Schlussfolgerung von **Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich** „Der Soziallastenansatz sollte im Volumen und seiner Umverteilungsintensität erhöht werden“. **Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich** stellt klar, dass nach seiner Auffassung die Fragen der Dotierung und Umverteilung nicht getrennt betrachtet werden sollten. Zur Frage von **Herrn PStS Palmen** hinsichtlich des Volumens einer Höherdotierung verweist **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** darauf, dass die Ergebnisse des Gutachtens noch nicht abschließend vorliegen. **Herr Mnich** weist darauf hin, dass die vorgeschlagene Gewichtung des Soziallastenansatzes im ifo-Gutachten von 4,2 nur vorläufigen Charakter habe und unter dem Vorbehalt einer Überprüfung stehe, denn rechnerisch sei der Gutachter zu einer Gewichtung von 10 gelangt, die er aber aufgrund von Unsicherheiten über die Datenbasis nach der Umstellung auf das SGB II am 01.01.2005 noch nicht für belastbar gehalten habe. Durch eine Höhergewichtung könne daher die Bedeutung des Soziallastenansatzes noch zunehmen, auch ohne eine zusätzliche Bereitstellung von Mitteln.

**Herr Holm-Hadulla** weist darauf hin, dass die vorgelegte Karte der Investitionstätigkeiten in der BRD von pro-Kopf-Werten ausgehe. Auf Grund der in NRW vorherrschenden Ballungsgebiete nimmt er daher an, dass jede Einheit Infrastruktur pro Person verhältnismäßig günstiger als im ländlichen Raum sei. Nach seiner Auffassung müsste dies weiter untersucht werden. Hinsichtlich der Betrachtung von Sozialleistungen kritisiert er, dass als Datengrundlage die Einzelpläne herangezogen wurden, insoweit läge der Schwerpunkt eher auf einer Kostenerstattung. Da Kosten direkt durch die Kommunen beeinflusst werden können, plädiere das ifo-Institut für eine indirekte Bedarfszuweisung auf Basis von objektiven Kriterien. Eine Gewichtung von objektiven Bedarfen ist nach Auffassung von **Herrn Holm-Hadulla** kaum leistbar, insoweit werde die Weiterleitung der Mittel über die Gemeinden für vertretbar gehalten.

**Frau Dr. Diemert** betont, dass der Städtetag davon ausgehe, dass die Dotierung des Finanzausgleichs unzureichend sei. Das ergebe sich u. a. aus den steigenden Soziallasten. Weiter spricht sie sich für eine horizontale Umverteilung zu Gunsten des Soziallastenansatzes aus.

Hinsichtlich der von **Herrn Professor Dr. Junkernheinrich** geforderten Höherdotierung der Kreisschlüsselmasse macht **Frau Dr. Diemert** deutlich, dass es sich bei den Kreisen wie bei den Landschaftsverbänden um Umlageverbände handle. Aufgrund dieses Umlagesystems sei es den angehörigen Gemeinden möglich, direkten Einfluss auf den Umlageverband zu nehmen. Eine Direktfinanzierung der Kreise über die Anhebung ihrer Schlüsselmasse führe zu einem Rückgang dieses Einflusses der kreisangehörigen Kommunen auf den Kreis. Eine Änderung der Schlüsselmasse habe außerdem Auswirkungen auf das durch das Umlagesystem bewirkte Solidarsystem. Bis dato müssten kreisangehörige Kommunen mit einer problematischen Sozialstruktur nur einen Teil ihrer Zuweisungen aus dem Soziallastenansatz an den Kreis abführen, während alle kreisangehörigen Kommunen, d.h. auch die mit einer besseren Sozialstruktur, über die Umlage zur Mitfinanzierung der Soziallasten herangezogen würden. Durch eine Aufstockung der Kreisschlüsselmasse würden daher Gemeinden mit besserer Sozialstruktur tendenziell begünstigt, weil sie über die Umlage weniger zur Mitfinanzierung der Soziallasten herangezogen würden. Nach Ansicht von **Frau Dr. Diemert** liege das Problem daher nicht in der Dotierung der Kreisschlüsselmasse, sondern im Umlagesystem und müsse dort gelöst werden. Die Aufstockung der Kreisschlüsselmasse

halte sie nicht für den richtigen Weg, weil Kommunen mit besserer Sozialstruktur entlastet würden, die Rückbindung des Kreises an die kreisangehörigen Gemeinden zurückgehe und außerdem die Gemeindeschlüsselmasse entsprechend verringert werden müsse. Letzteres würde bedeuten, dass auf Gemeindeebene weniger Geld für den Soziallastenansatz zur Verfügung stehe. Die Probleme der Soziallasten würden damit insgesamt nicht gelöst. Bezüglich der von **Frau Dr. Diemert** aufgezeigten Wirkungskette schlägt **Herr Professor Dr. Junkernheinrich** vor, diese im Rahmen von Modellrechnungen zu untersuchen. Ob solche jedoch in ein Gesamtkonzept eingebunden werden können, stelle er in Frage.

**Herr Hamacher** weist darauf hin, dass – soweit die von **Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich** aufgezeigte strukturelle Unterfinanzierung nicht durch eine höhere Dotierung des Finanzausgleichs behoben werden könne - die Kommunen von Pflichtaufgaben entlastet werden müssten. Dies könne durch vollständigen Verzicht auf bestimmte Aufgaben oder durch die Reduzierung von Standards erreicht werden.

Zur Rückfrage von **Herrn Hamacher** zur Aussage von **Herrn Holm-Hadulla**, dass im verdichteten Raum die Ausgaben pro Kopf für eine Einheit Infrastruktur geringer seien als im ländlichen Raum, dies jedoch im Widerspruch zur Annahme stünde, dass große Gemeinden große Lasten tragen und damit eine entsprechende Gewichtung der Hauptansatzstaffel rechtfertigte, führt **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** aus, dass das zu erwartende Ergebnis geringerer Pro-Kopf-Kosten im Investitionsbereich real nicht zu finden sei. Eine Besonderheit der Städte in den Ballungszonen in NRW sei, dass diese seit rund 30 Jahren Einwohnerrückgänge verzeichneten, vorhandene Infrastruktureinrichtungen jedoch nicht in entsprechendem Umfang aufgegeben werden (Kostenremanenz). Hinsichtlich der Aussagekraft der Karte auf Seite 26 seines Vortrags weist **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** darauf hin, dass hier lediglich die Investitionstätigkeiten der Verwaltungen erfasst seien, Aufwendungen von ausgegliederten Betrieben fänden sich hier nicht. Der Anteil der in NRW ausgegliederten Investitionstätigkeiten umfasse nach seine Untersuchungen über 50 % der Gesamtaufwendungen.

Nach Ansicht von **Herrn Hamacher** führt eine Erhöhung der Kreisschlüsselmasse bei Reduzierung der Umlagen zu einer geringeren Belastung der finanzstarken Gemeinden und einer, auf Grund der geringeren Gemeindeschlüsselmasse, stärkeren Belastung der finanzschwachen Gemeinden. Finanzschwache Gemeinden würden darüber hinaus auch durch Sekundäreffekte auf Grund von Mindereinnahmen in Bereichen mit sozial gestaffelten Tarifen/Beiträgen belastet, da in der Regel finanzschwache Gemeinden einen überproportionalen Anteil an Sozialhilfeempfänger aufwiesen.

Hinsichtlich der geringeren Belastung finanzstarker Gemeinden läge darüber hinaus eine im Vergleich zu der in der Kommission beratenen Abundanzabschöpfung gegengerichtete Wirkung vor. Zur Frage der Abundanzabschöpfung berechnet **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich**, dass, bei einer „Abschneidegrenze“ bei 30 % über der Abundanzgrenze, lediglich 21 Kommunen verbleiben. Das Gesamtvolumen, das abgeschöpft werden könne, betrage in diesem Fall lediglich 86 Mio. €. Nach Ansicht von **Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich** bestehen in einem solchen System zwei Probleme, zum einen gebe es Kommunen die auf Grund besonderer Gewerbebetriebe extrem hohe, nicht bedarfsgerechte Steuereinnahmen aufweisen, zum anderen sogenannte Grenzgänger. In beiden Fällen sei ein politisches Handeln gerechtfertigt. Dies müsse nicht zwingend eine „einfache“ Abundanzabschöpfung sein: Im ersten Fall sei bedeutsam, dass es eine exorbitant hohe Gewerbesteuererinnahme sein müsse. Der zweite Fall sei schwieriger. Verschiedene Städte seien in einem Jahr abundant und zwei Jahre später nicht. Gegebenenfalls müsse man von Mehrjahresdurchschnitten ausgehen.

Herr **StS Brendel** stellt fest, dass alle Fragen beantwortet sind, und dankt **Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich** für seine Ausführungen.

### **TOP 3: Vorbereitung der Anhörung von Sachverständigen zum vertikalen Finanzausgleich**

- **Abstimmung des Fragenkataloges**
- **Festlegung der zu ladenden Sachverständigen**

**Herr StS Brendel** fragt, ob es zu den bereits vorgelegten Fragen für die Sachverständigenanhörung zum vertikalen Finanzausgleich Ergänzungen gibt, solche bestehen nicht.

Die Kommission diskutiert die von der Geschäftsstelle vorgeschlagene Aufteilung der eingereichten Fragen in die Themenbereiche vertikaler bzw. horizontaler Finanzausgleich.

**Herr StS Brendel** erörtert das Verfahren der Einladung der benannten neun Sachverständigen. In Anlehnung an das Verfahren des Landtags NRW werden die Sachverständigen mit der Bitte um schriftliche Stellungnahme und Teilnahme an der Anhörung eingeladen. Bezüglich der Auslagenerstattung nebst Tagesgeld werden die Regelungen des Landtages NRW übernommen.

Die Kommission berät über den Termin der Anhörung.

#### **Beratungsergebnis:**

- Die Frage 3 zum vertikalen Finanzausgleich wird gestrichen.
- Die Fragen 3 bis 5 zum horizontalen Finanzausgleich werden dem Bereich des vertikalen Finanzausgleichs zugeordnet.
- Ein überarbeiteter Fragenkatalog wird zum Protokoll genommen (Anlage 4).
- Die Anhörung der Sachverständigen erfolgt lediglich zum vertikalen Finanzausgleich, eine Anhörung zum horizontalen Finanzausgleich erfolgt bei Bedarf zu einem späteren Zeitraum.
- Die Einladung erfolgt an alle gemeldeten Sachverständigen.
- **Als Termin für die Anhörung wird der 04.09.2009 festgelegt.**

### **TOP 4: Zentralitätsansatz**

**Herr Mnich** führt in die Thematik des Zentralitätsansatzes ein. Der Zentralitätsansatz bilde die unterschiedliche Bedeutung der Gemeinden als Zentren wirtschaftlicher Aktivität, gemessen an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, ab. Gegenwärtig würden nach dem Zentralitätsansatz je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 0,15 Normeinwohner berücksichtigt. Die Berechnungen des Gutachters hätten ergeben, dass der Zentralitätsansatz beibehalten und seine Gewichtung auf 0,3 erhöht werden solle.

**Herr Holm-Hadulla** erläutert zur Frage, wie das ifo-Institut auf eine Erhöhung der Gewichtung auf 0,3 % gekommen ist, die vom ifo-Institut zur Untersuchung der Ansätze des Finanzausgleichs durchgeführte Regressionsanalyse. Sie zeige, dass der auf

Grund von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ergebende Bedarf in dieser Höhe bestehe. Der Berechnung des Gewichtungsfaktors habe die Methodik des bereits im Gutachten von 1995 ermittelten Gewichtungsfaktors zu Grunde gelegen.

**Herr Schemmer** problematisiert mögliche Überlappungen zwischen den Wirkungen des Hauptansatzes und des Zentralitätsansatzes. Er fragt, ob im Rahmen der Berechnung des Gewichtungsfaktors die Bedarfswirkung, die aus der Größe der Gemeinde resultiert, herausgerechnet wurde. **Herrn Holm-Hadulla** bestätigt dies.

**Herr von Kraack** fragt darüber hinaus, ob bei der Bemessung des Bedarfsfaktors des Zentralitätsansatzes auch die auf Grund der räumlichen Verdichtung geringeren Stückkosten in den Gemeinden berücksichtigt wurden.

Nach Rückfrage von **Herrn Schemmer**, **Herrn Löttgen** und **Herrn Dr. von Kraack** erläutert **Herr Holm-Hadulla** das mathematische Modell einer multivariablen Regressionsrechnung, welches den Berechnungen des ifo-Institutes zu Grunde gelegen habe. Die Berechnung des Bedarfsfaktors des Zentralitätsansatzes sei unter Berücksichtigung verschiedener anderer Bedarfsparameter erfolgt und stelle damit einen bereinigten Wert dar.

**Herr Groth** fragt, ob es möglich sei, neben den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auch Beamte in die Berechnung einzubeziehen. Insbesondere in kleinen Gemeinden mit einem überproportionalen Anteil an Beamten (z. B. Standortgemeinden von Justizvollzugsanstalten) sehe er entsprechende Bedarfe. **Herr Holm-Hadulla** bestätigt, dass eine Einbeziehung möglich sei. Auf Grund der Gesamtbedeutung des Zentralitätsansatzes, der lediglich Verfeinerungen vornehme, schätze er die Wirkung der Einbeziehung von Beamten als gering ein.

Zur Frage von **Herrn Löttgen** zur Notwendigkeit eines Zentralitätsansatzes erläutert **Herr Holm-Hadulla**, dass das Ziel des Zentralitätsansatzes sei, eine stärkere Differenzierung gerade bei Gemeinden, die nur wenig von der Einwohnerveredelung profitieren, vorzunehmen. Durch den Zentralitätsansatz werde die raumordnungspolitische Stellung von Gemeinden gleicher Größe besonders berücksichtigt. Der Zentralitätsansatz führe damit zu einer von **Herrn Körfges** angenommen Honorierung der Schaffung von Arbeitskräften.

Zu Fragen von **Herrn Dr. von Kraack** und **Herrn Engel** bezüglich der Berücksichtigung von Gewerbesteuerereinnahmen stellt **Herr Holm-Hadulla** klar, dass die Einnahmeseite bei der Berechnung der Bedarfe nicht berücksichtigt wurde. **Frau Dr. Diemert** weist darauf hin, dass eine Berücksichtigung der Einnahmen bei der Berechnung der Finanzkraft erfolgt.

Zur Frage von **Frau Dr. Diemert**, ob auch Einpendlergruppen wie Bildungs- und Kultureinpendler berücksichtigt worden seien, erwidert **Herr Holm-Hadulla**, dass das ifo-Institut eine sehr hohe Korrelation zwischen Einpendlern und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten festgestellt habe. Besondere Effekte der von Frau Dr. Diemert benannten Einpendlergruppen auf den Bedarf seien nicht ersichtlich.

**Herr Hamacher** weist darauf hin, dass nach seinen Berechnungen bei der Anpassung des Gewichtungsfaktors eine geringfügige Verschiebung in den kreisfreien Raum erfolgen werde. Im bestehenden System halte er die vorgeschlagene Höhe dennoch für

vertretbar. Er führt aus, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden einen Zentralitätsansatz für gerechtfertigt hielten, da Gemeinden mit einem hohen Beschäftigungsanteil Infrastrukturangebote für das Umfeld bereithielten. Nach Auffassung von Herrn Hamacher werde mit dem Zentralitätsansatz nicht die Schaffung von Arbeitsplätzen honoriert.

Ein von **Herrn Löttgen** erfragtes Umverteilungsvolumen beim Herausnehmen des Zentralitätsansatzes aus dem Finanzausgleichsystems kann von **Herrn Holm-Hadulla** nicht angegeben werden. **Herr PStS Palmen** weist darauf hin, dass der Zentralitätsansatz rund 2,8 % des Gesamtansatzes ausmache.

#### **Beratungsergebnis:**

- Unter Berücksichtigung des derzeitigen Informationsstandes und vorbehaltlich neuer Erkenntnisse ist die Kommission mehrheitlich der Meinung, dass der Zentralitätsansatz beizubehalten ist.
- Dem Vorschlag des Gutachters, die Gewichtung des Zentralitätsansatzes je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf 0,3 Normeinwohner zu erhöhen, wird gefolgt.
- Eine abschließende Festlegung der Kommission zur Gewichtung des Zentralitätsansatzes erfolgt nicht.

#### **TOP 5: Verschiedenes**

Die Anhörung der Sachverständigen zum vertikalen Finanzausgleich soll am **04.09.2009**, 10:00 Uhr bis ca. 15:00 Uhr in Raum 690 im **Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie NRW**, Haroldstraße 4, stattfinden.

Der Termin der nächsten Sitzung nach der Anhörung wird durch die Geschäftsstelle organisiert und nachgemeldet.

Eine Einladung erfolgt getrennt.

Der **Vorsitzende** schließt die Sitzung gegen 14:15 Uhr.

Sebrantke  
Protokollführer

## Anlage 2 zum Protokoll der 5. Kommissionssitzung am 1. Juli 2009

**Tabelle: Aufteilung der Schlüsselmasse im Verhältnis zu den Bruttoausgaben der Gemeinden (GV) in den Jahren 2000 bis 2006 in Nordrhein-Westfalen**

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %
<b>Gemeinden</b>	77	76	78	78	78	78	79	78	78	78	78	78	78	78
<b>Kreise</b>	13	12	13	12	12	12	12	12	13	12	14	12	14	14
<b>Landschaftsverbände</b>	11	12	10	10	9	10	9	10	9	10	8	10	8	8
<b>Summe *)</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\*) Durch Rundungsdifferenzen kann die Summe der drei Körperschaftsebenen geringfügig von 100 % abweichen

Protokoll der Sitzung am 1. Juli 2009: Anlage 3

**Kreisschlüsselmasse und Sozillastenansatz  
im kommunalen Finanzausgleich  
des Landes Nordrhein-Westfalen**

ifo-Kommission  
1. Juli 2009 in Düsseldorf

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

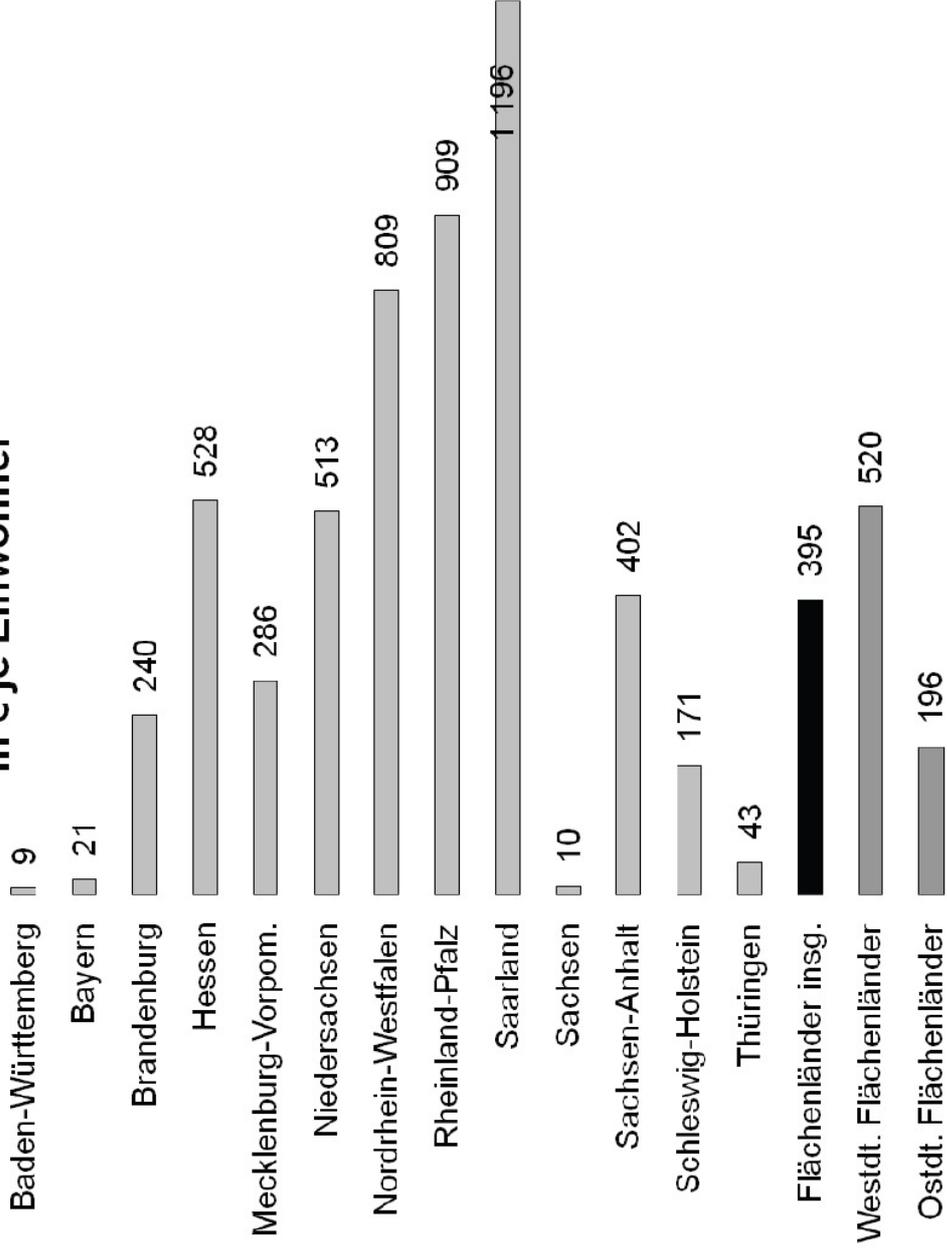
## Gliederung

1. Ausgangslage:  
Besonderheiten der nordrhein-westfälischen Gemeinden (GV)
2. Dotierungsfrage:  
Notwendigkeit und Möglichkeiten einer kommunalen  
Finanzbedarfsabschätzung
3. Empirisches Beispiel:  
Bemessung der Kreisschlüsselmasse
4. Kernproblem:  
Soziallastenausgleich

## Besonderheiten der nordrhein-westfälischen Gemeinden

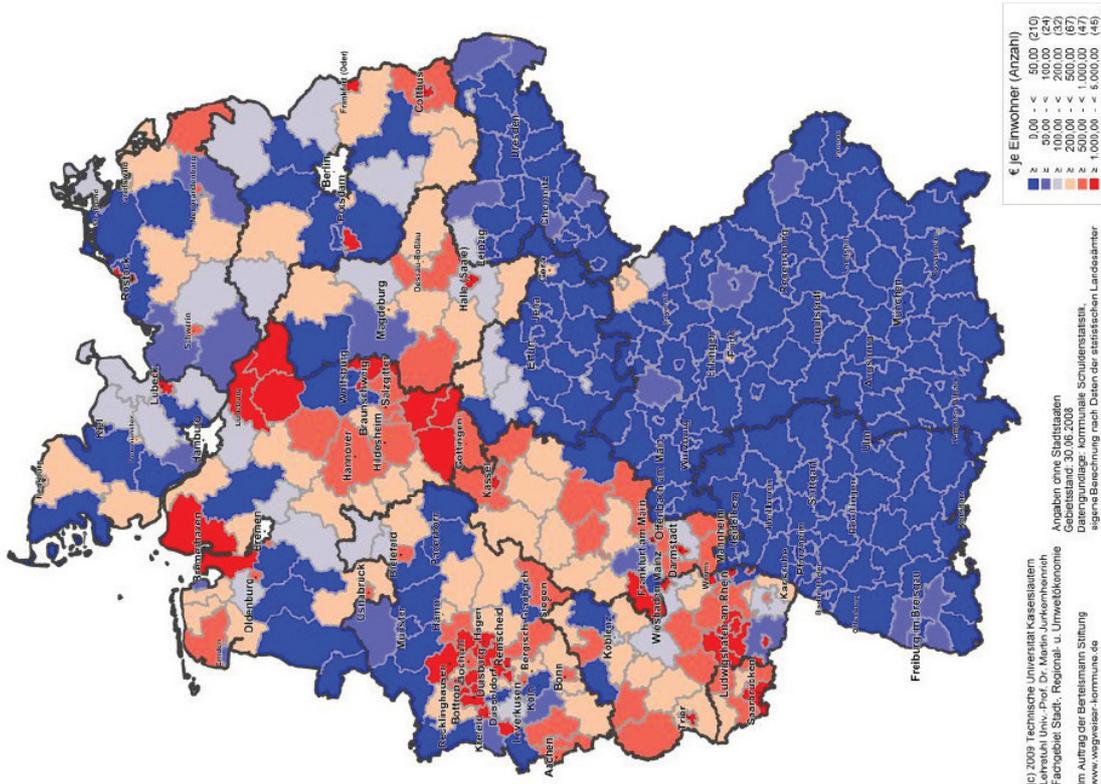
- massives Kassenkreditvolumen
- fiskalische Krisenverfestigung über mehrere Jahrzehnte (mit Rheinland-Pfalz und Saarland)
- hoher Kommunalisierungsgrad
- Finanzkraft Nordrhein-Westfalens „durchschnittsnah“
- ... ..

### Kassenkredite der gemeindlichen Kernhaushalte am 31.12.2008 in € je Einwohner

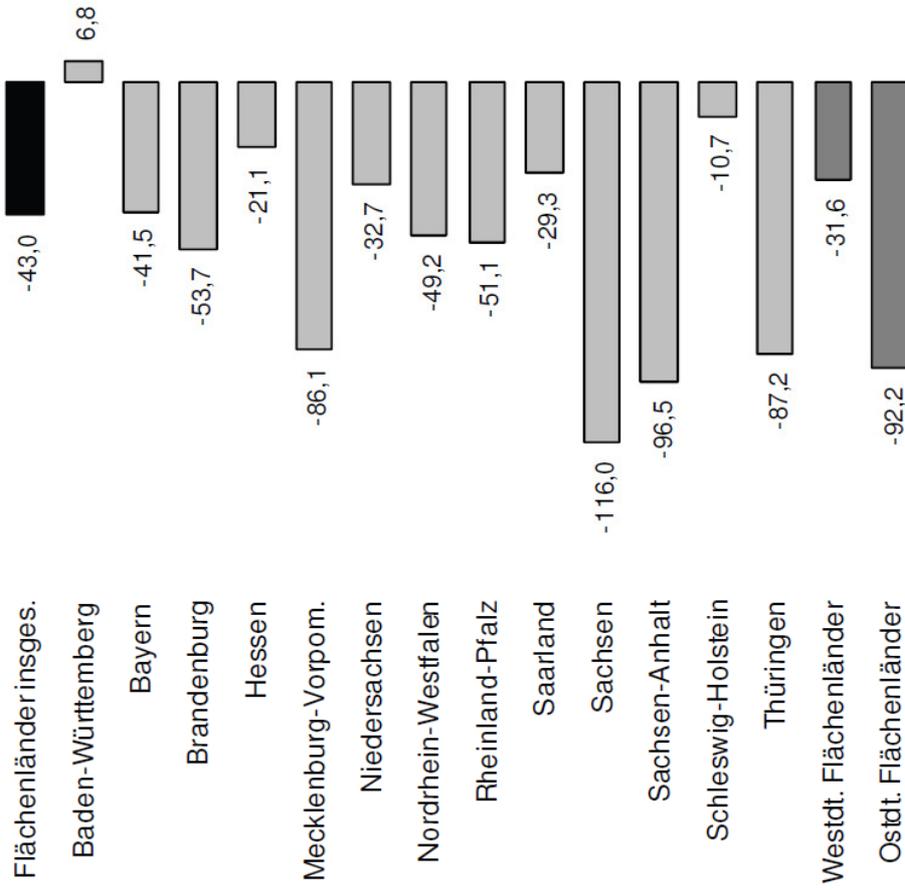


# Kommunale Kassenkredite 31.12.2007

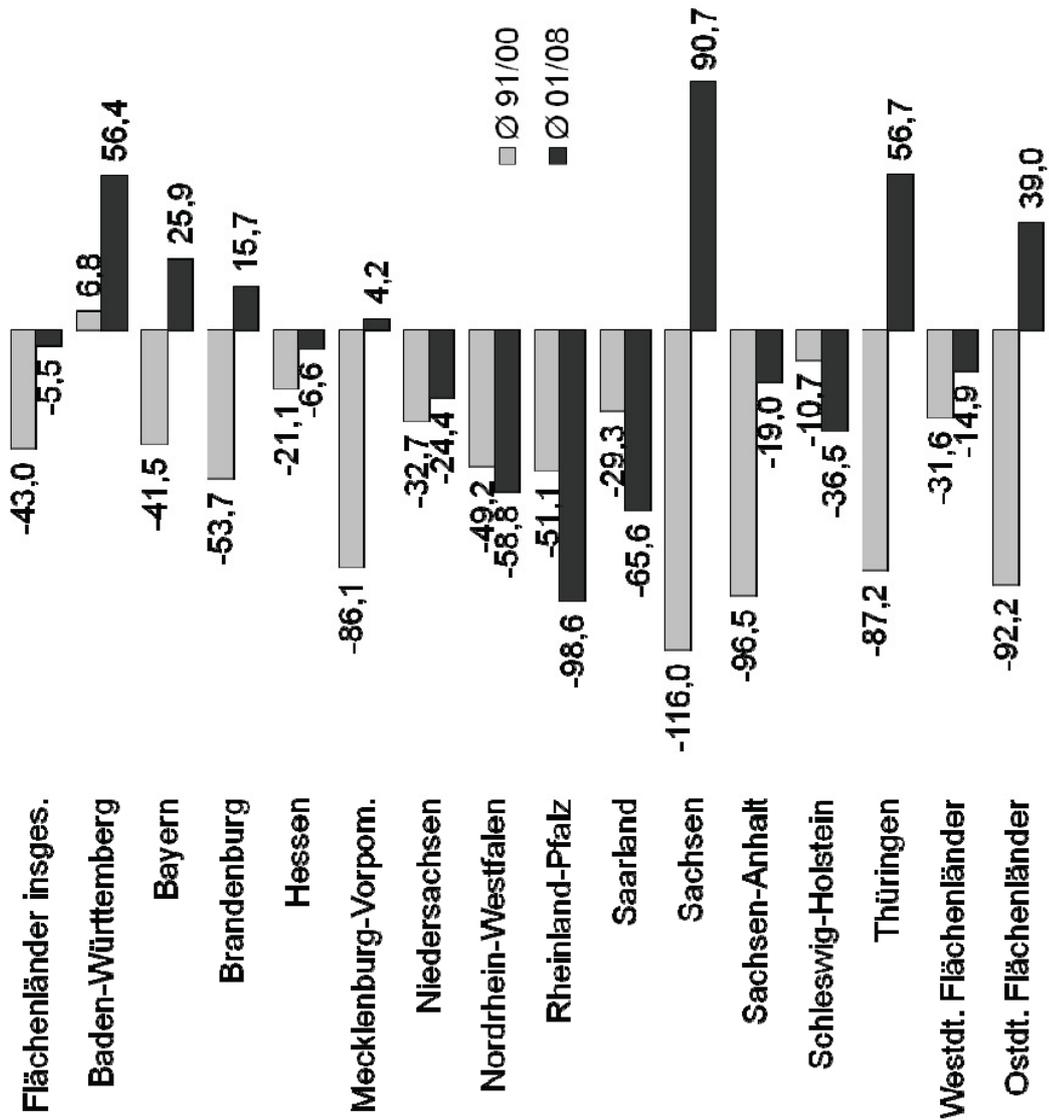
## nach kreisfreien Städten und Kreisen in Euro je Einwohner



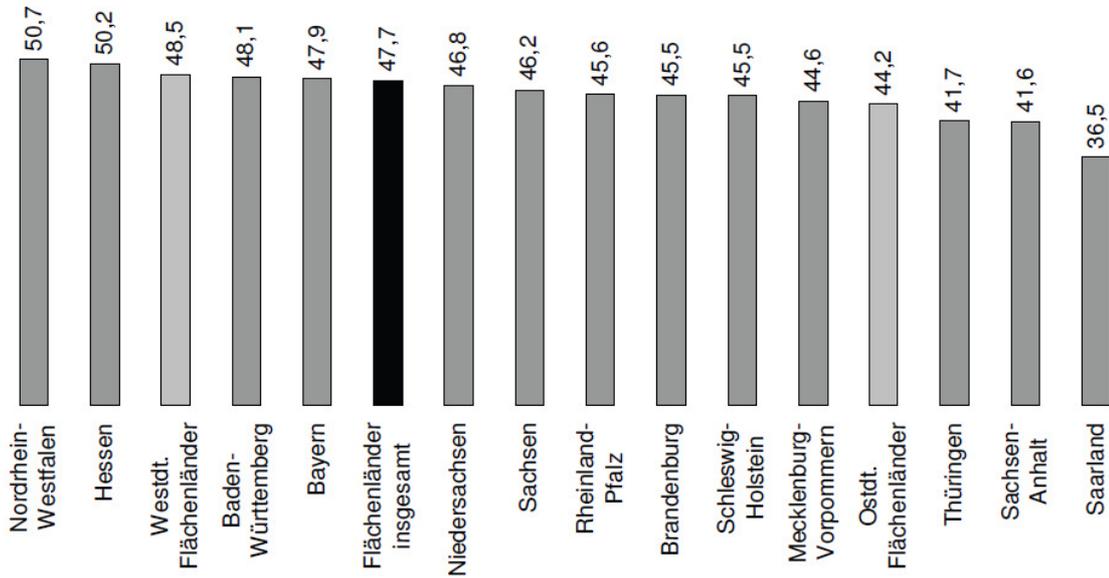
**Finanzierungs-  
saldo  
in € je Einwohner  
Durchschnitt  
1991/2000**



## Finanzierungs- saldo in € je Einwohner Durchschnitt 1991/2000 und 2001/2008

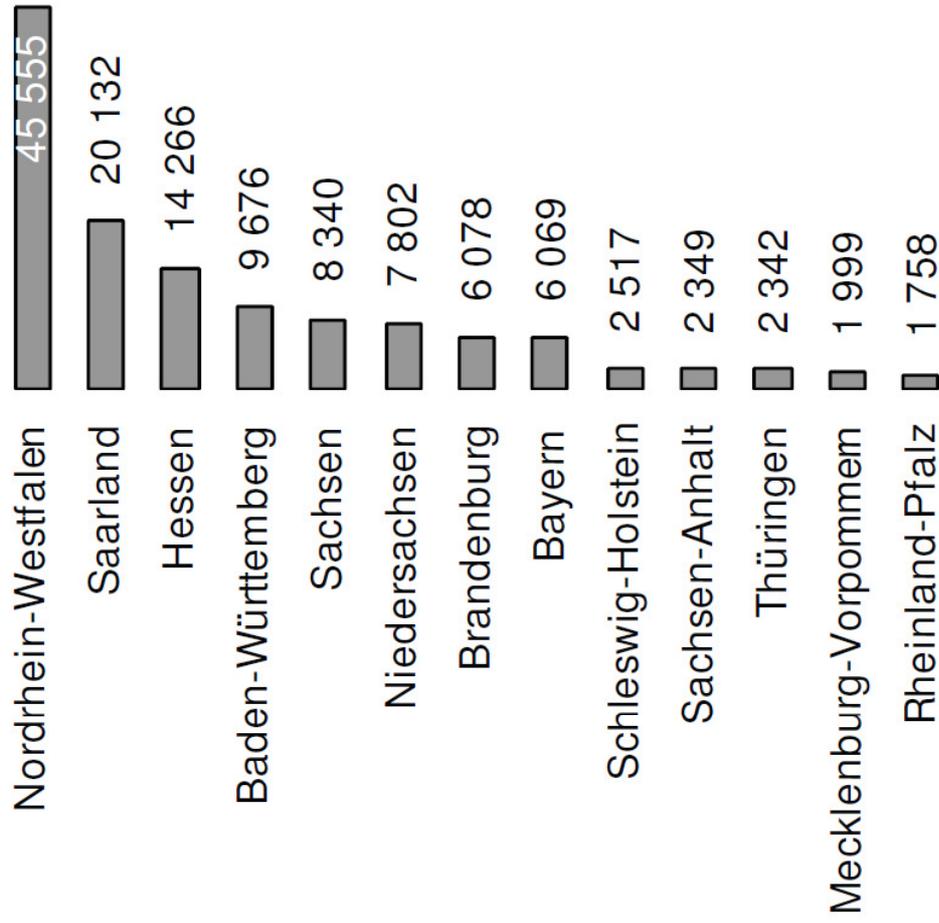


**Kommunalisierungsgrad  
öffentlicher Aufgaben der  
Kernhaushalte nach  
Bundesländern  
anhand der unmittelbaren  
Ausgaben im Jahr 2005  
in %**

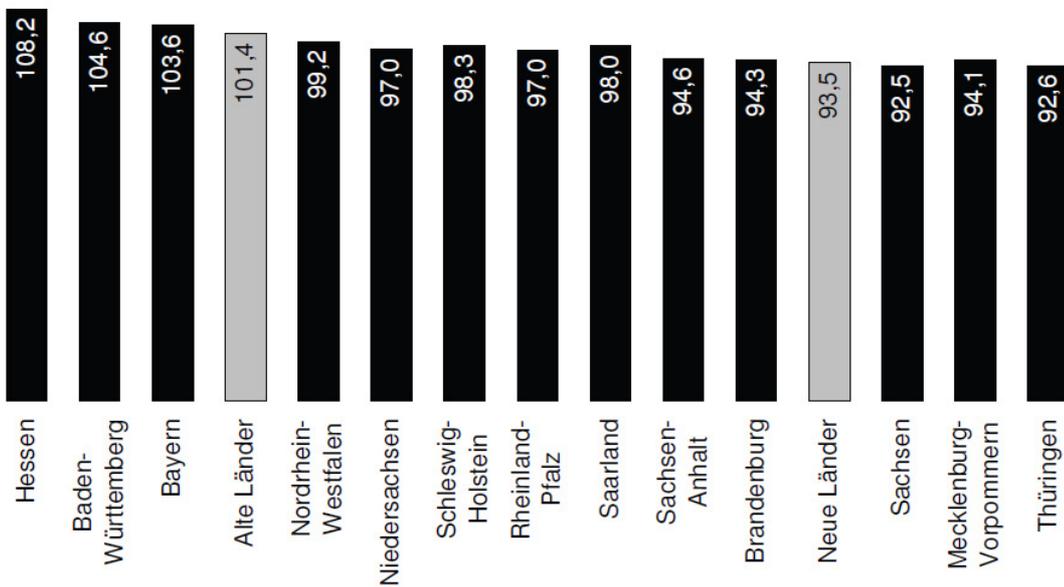


Quelle: JUNKERHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kom-munaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Hrsg. v. d. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh, S. 91.

## Durchschnittliche Ortsgröße 30.06.2006



**Finanzkraft der Länder  
einschl. Gemeinden\* nach  
Bundesländern (ohne  
Stadtstaaten)  
vor und nach  
Länderfinanzausgleich\*\*  
im Jahr 2006 in %  
(Flächenländer = 100)**

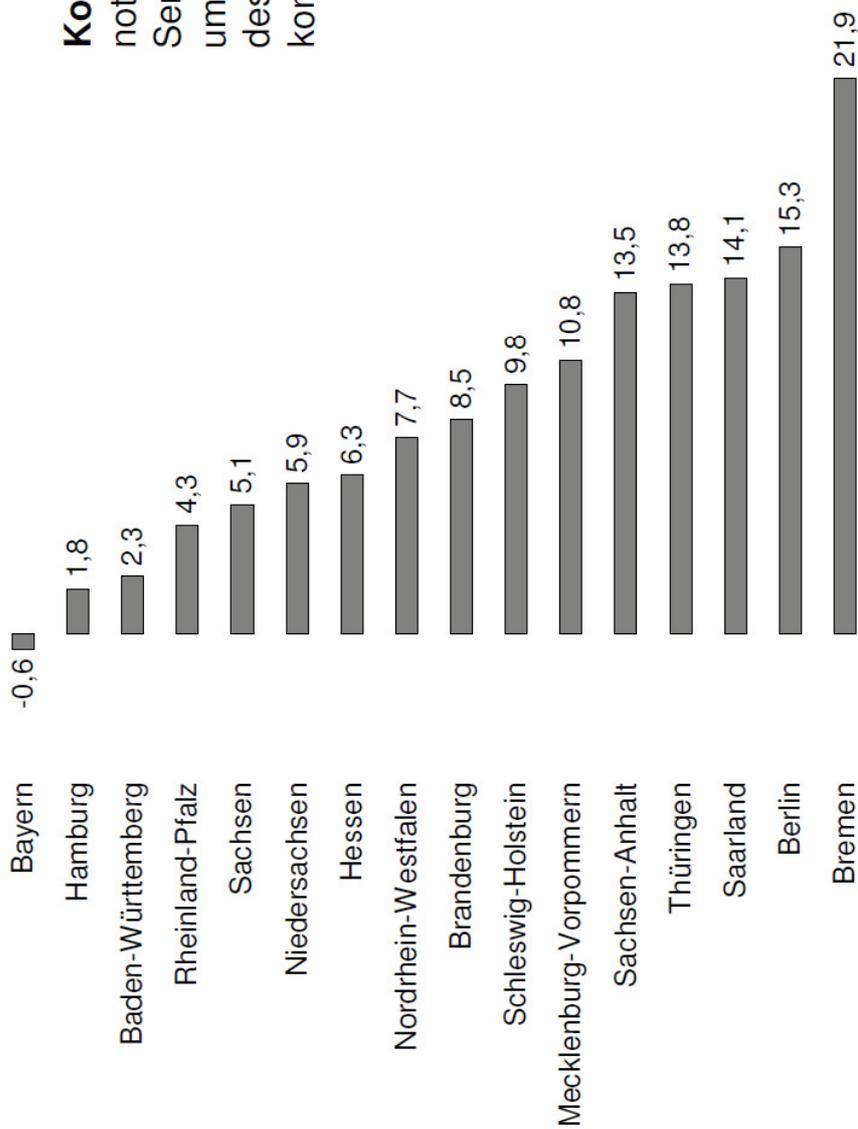


\* Der Finanzkraft wurden hier die unkorrigierten Steuerkraftwerte der Länder und Gemeinden zugrunde gelegt.

\*\* Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

Quelle: JUNKERHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kom-munaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Hrsg. v. d. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh, S. 86.

### Konsolidierungsbedarf der Länder einschl. Gemeinden (GV) in % der Primärausgaben\* (2005-2020)



**Konsolidierungsbedarf** =  
notwendige prozentuale  
Senkung der Primärausgaben,  
um die Schuldenstandsquote  
des Basisjahres 2005 bis 2020  
konstant zu halten.

\* mit höherer Steuereinnahmenquote

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2006): Schuldenmonitor 2006. Kurzfassung. Gütersloh, S. 10.

## **Zur Dotierungsfrage: drei gängige Aussagen ... und warum sie zu kurz greifen**

- **Aussage 1:**  
„Die Finanzbedarfsbestimmung ist politisch zu entscheiden.“
- **Aussage 2:**  
„Den kommunalen Gesamtbedarf kann man nicht berechnen.“
- **Aussage 3:**  
„Der kommunale Finanzbedarf kann nur im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes alimentiert werden.“

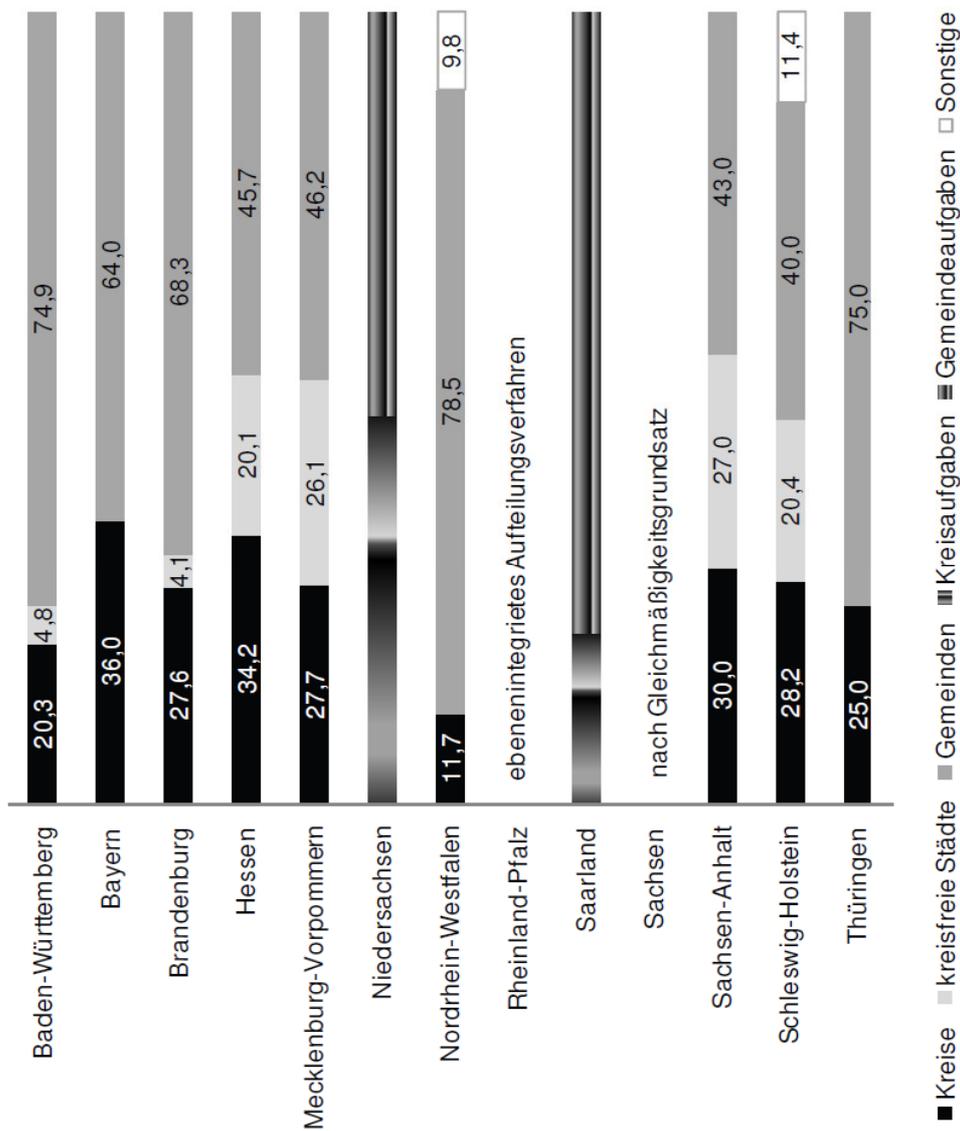
## **Zur Dotierungsfrage: Was ist leistbar? Optionen der Informationsaufbereitung**

- Zuschussbedarfsanalyse (als nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckte Finanzierungslücke)
- Berechnung von Normausgaben, zum Umgang mit unterschiedlichen Ausgabenintensitäten
- zum Problem der nicht getätigten Ausgaben
  - nicht getätigte Ausgaben für freiwillige Aufgaben
  - nicht getätigte Investitionen
  - nicht getätigter Unterhaltungsaufwand
- Entwicklung von Steuern, Zuschussbedarfen, Zuweisungen und verfügbare Finanzmittel (teilweise Land und Kommunen im Vergleich)

## **Ein empirisches Beispiel: die Kreisschlüsselmasse**

- Schlüsselmassenaufteilung in den Flächenbundesländern: die nordrhein-westfälischen Kreise haben mit 11,7 % die niedrigste Beteiligungsquote

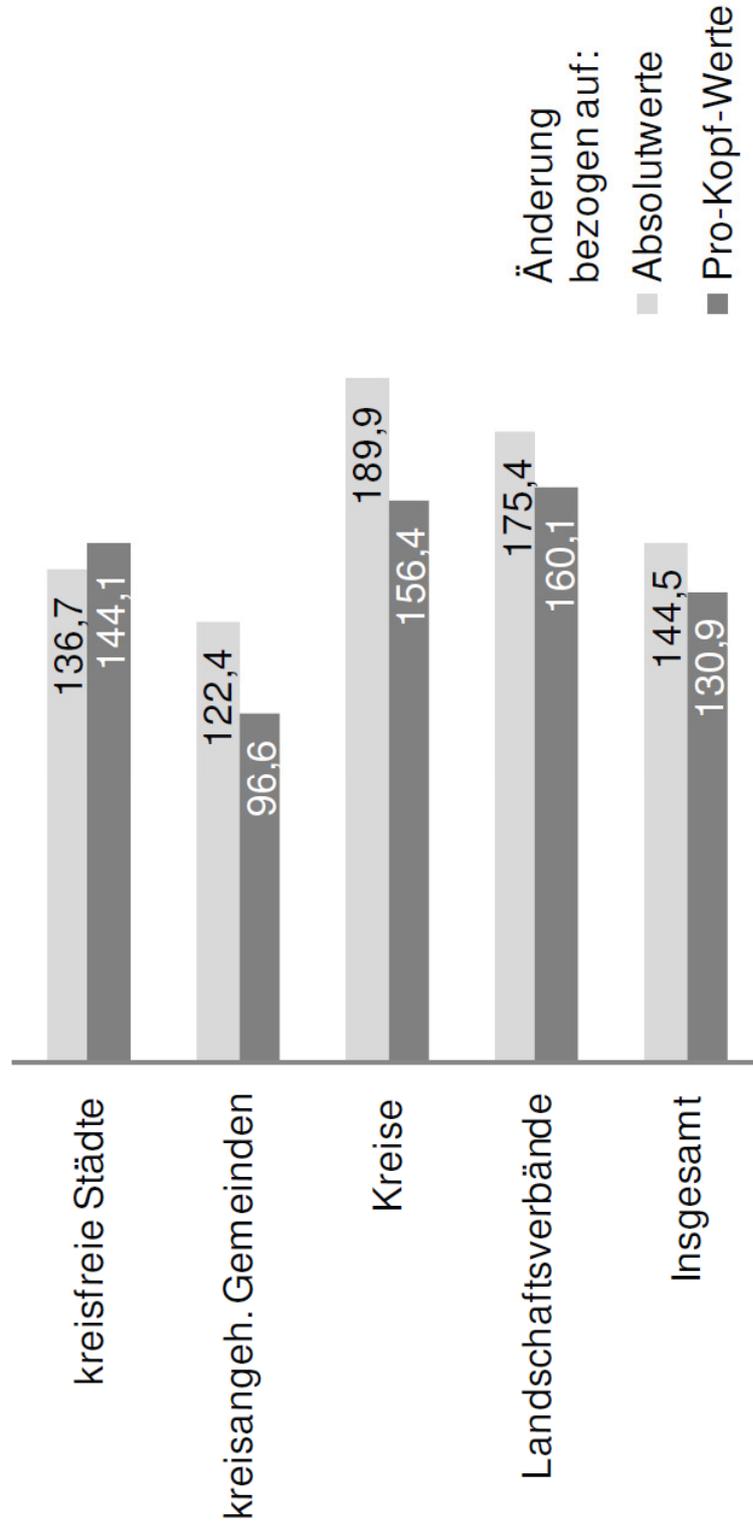
## Schlüsselmassenaufteilung in den Flächenbundesländern 2008



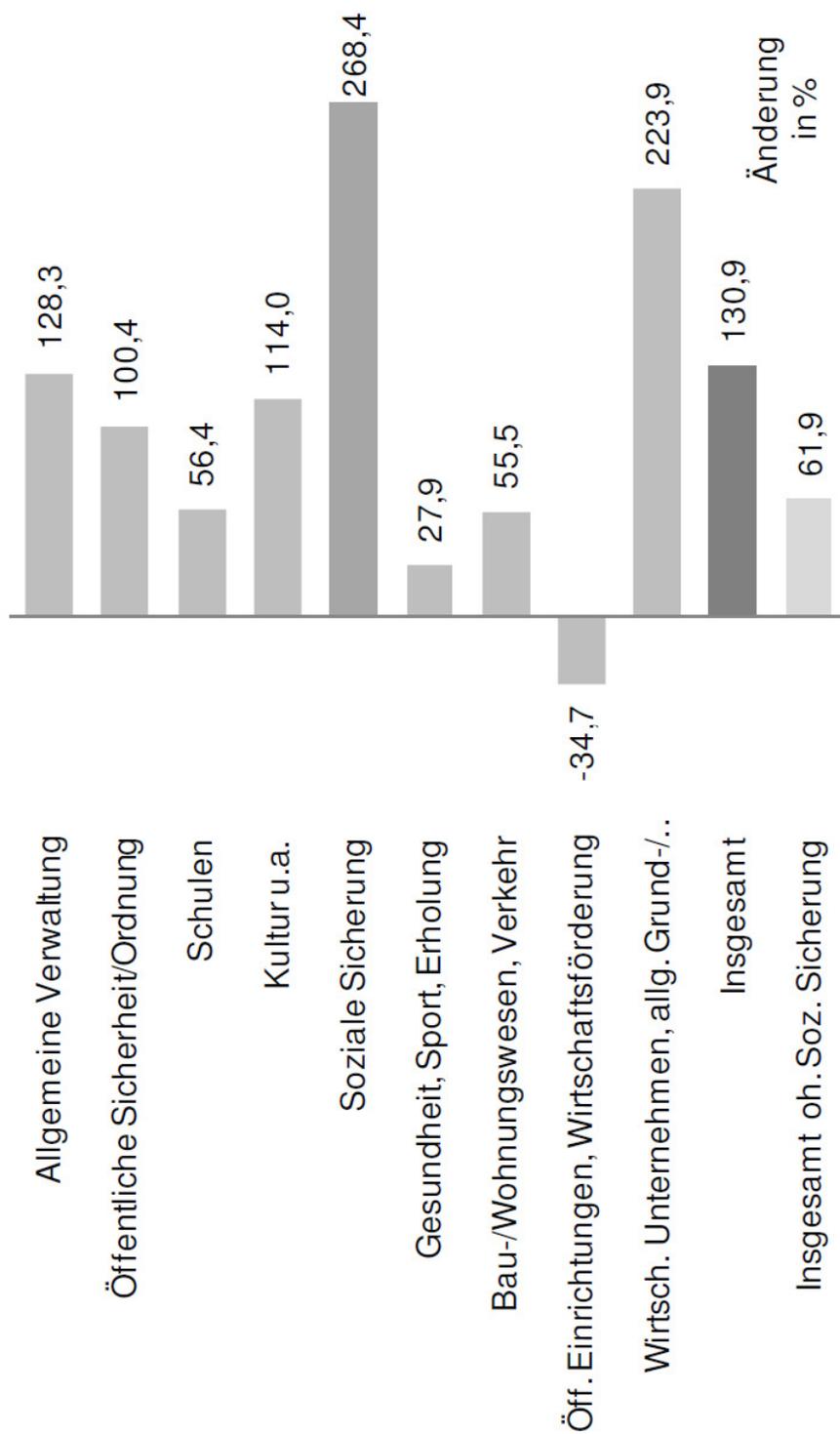
## **Fragestellung und methodische Vorgehensweise**

- Frage: ist diese seit Jahren konstante Quote angesichts der Entwicklung – und möglicherweise – Verschiebung der Ausgaben- und Finanzbedarfe gerechtfertigt?
- Methode: kommunale Zuschussbedarfsanalyse 1980-2006
- Wertfrage: normative Kraft des Faktischen

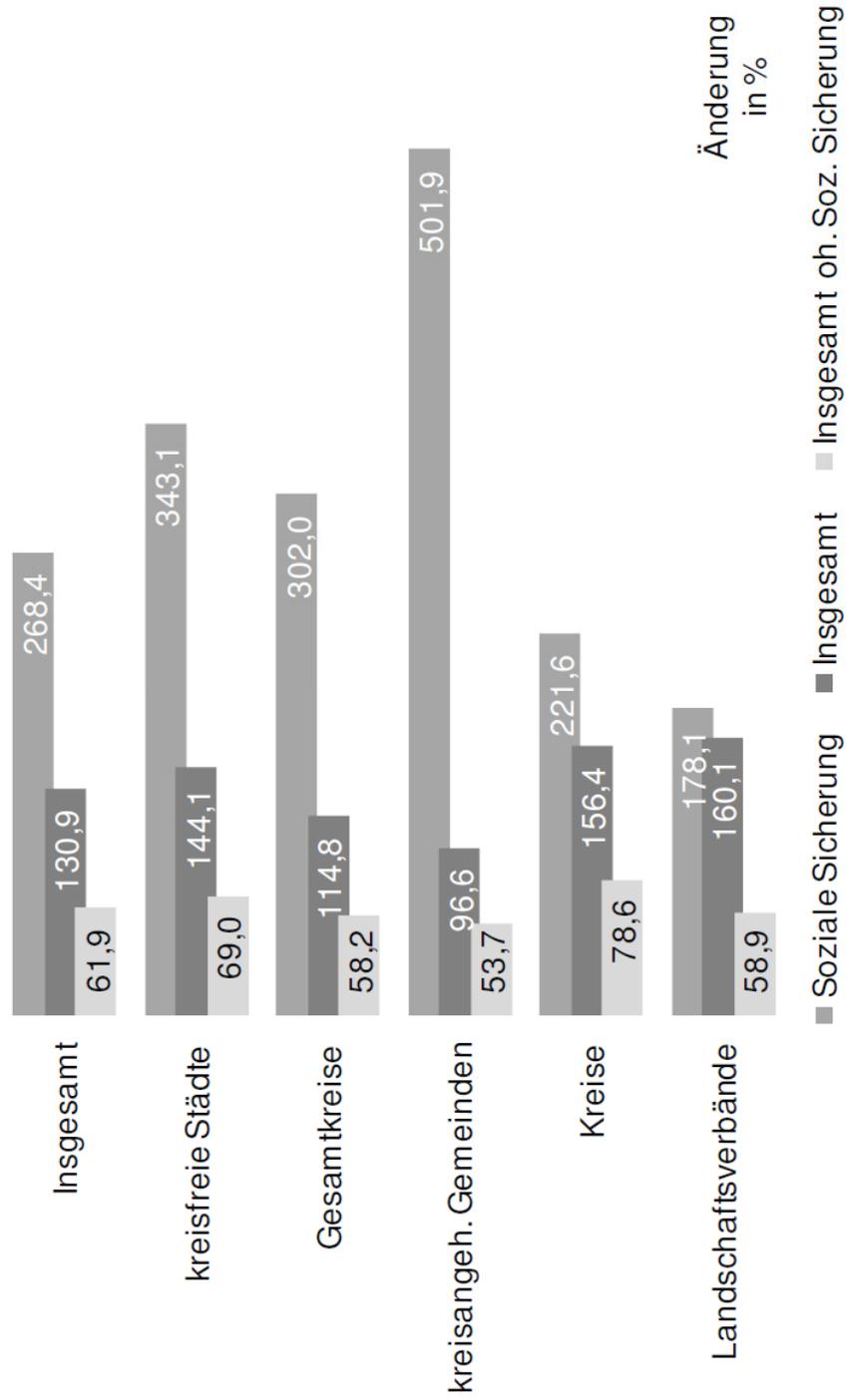
**Änderung der Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen 1980/2006 in %**



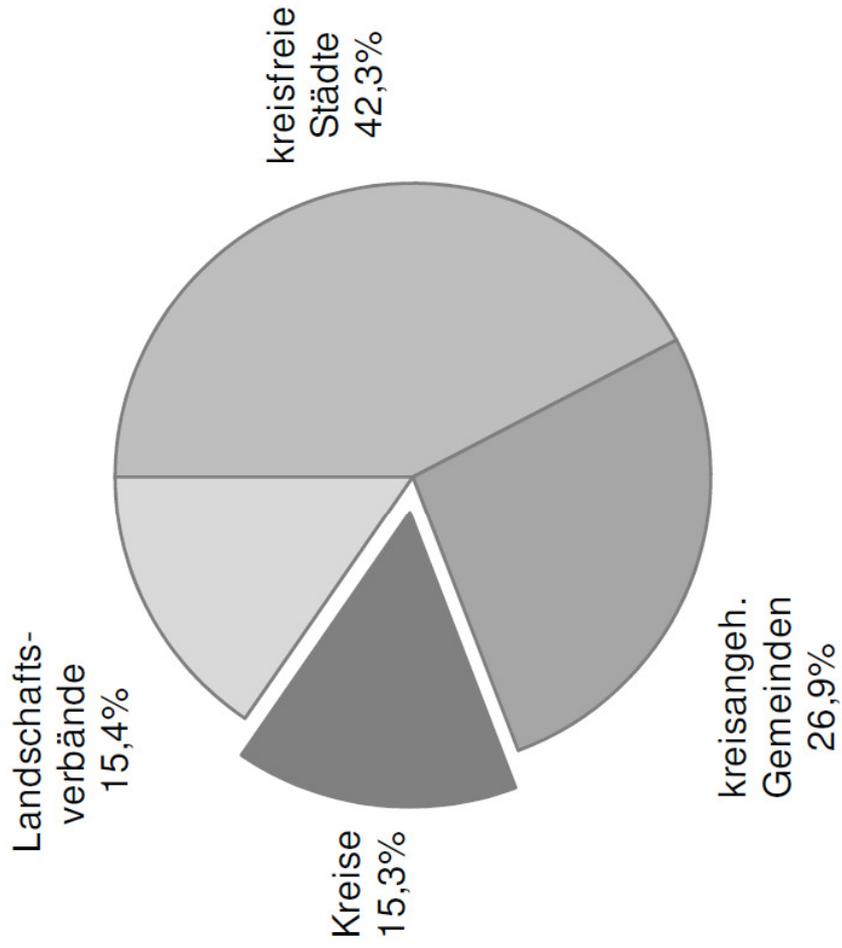
### Änderung des Pro-Kopf-Zuschussbedarfs der Gemeinden und Gemeindeverbände (VWH) in Nordrhein-Westfalen nach Einzelplänen 1980-2006 in %



### Änderung des Pro-Kopf-Zuschussbedarfs in Nordrhein-Westfalen nach Gemeindetypen 1980-2006 in %

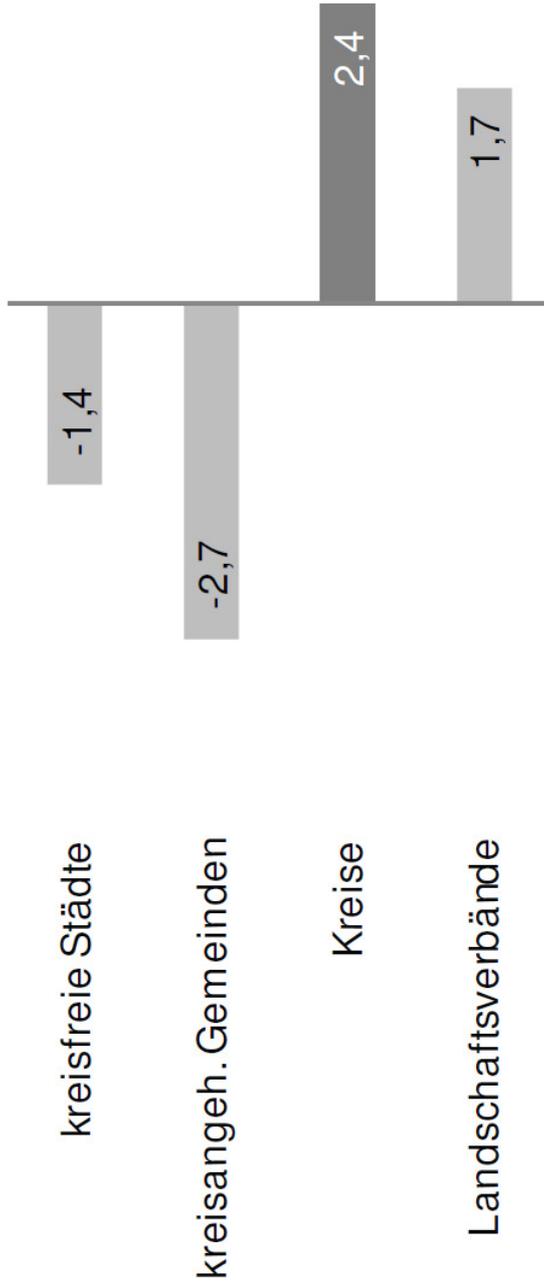


### Anteile am Zuschussbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände im Verwaltungshaushalt in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2006 in %\*



\* Rundungsdifferenzen, kreisfreie Städte einschl. Regionalverband Ruhr.

### Änderung der Zuschussbedarfsanteile im Verwaltungshaushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände 1980/2006 in %-Punkten



## **Soziallastenausgleich: Dotierung und Umverteilung**

- die sozialen Lasten sind die mit Abstand quantitativ gewichtigste Bedarfskomponente der nordrhein-westfälischen Kommunen

## Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt

- kommunale Gesamtzuschussbedarfe 22,3 Mrd. €
- davon: im Einzelplan Soziale Sicherung 11,9 Mrd. €

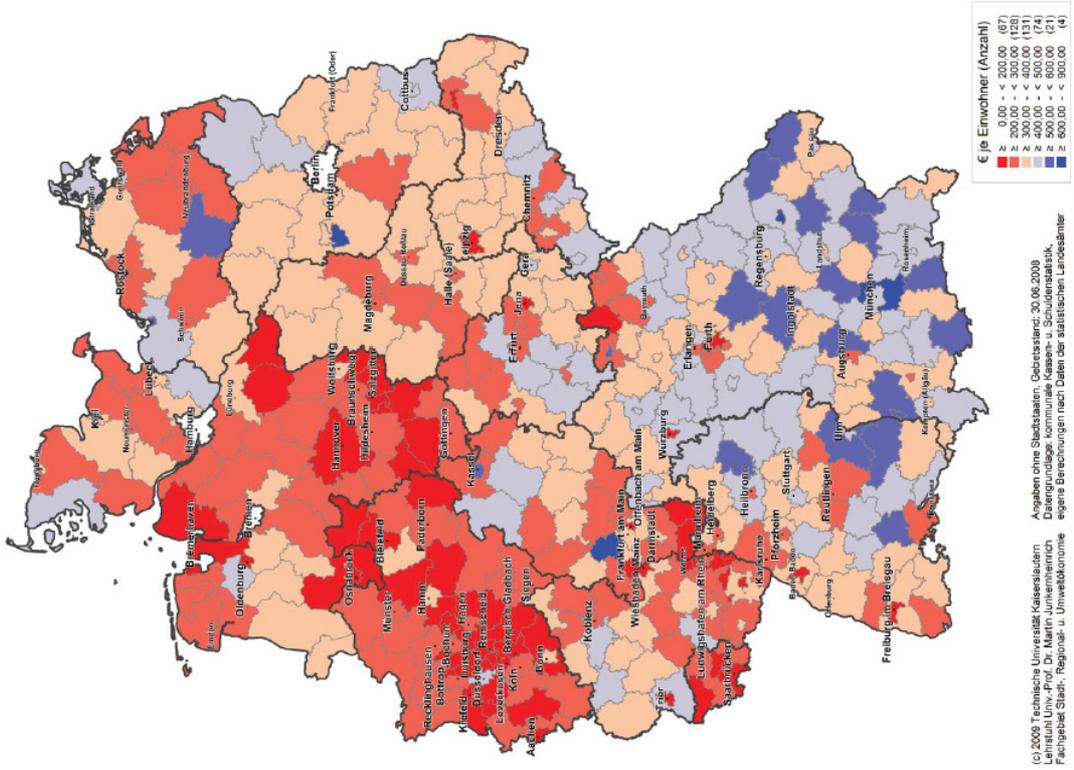
## **Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt, Steuern und Finanzausgleichsmasse im Jahr 2006**

- |  |             |
|--|-------------|
| • kommunale Gesamtzuschussbedarfe                              | 22,3 Mrd. € |
| • davon im Einzelplan Soziale Sicherung                        | 11,9 Mrd. € |
| • Gemeindesteuern (netto, einschl. Familienleistungsausgleich) | 17,2 Mrd. € |
| • Finanzausgleichsmittel                                       | 5,8 Mrd. €  |
| • kommunale Finanzmittel insgesamt                             | 23,0 Mrd. € |

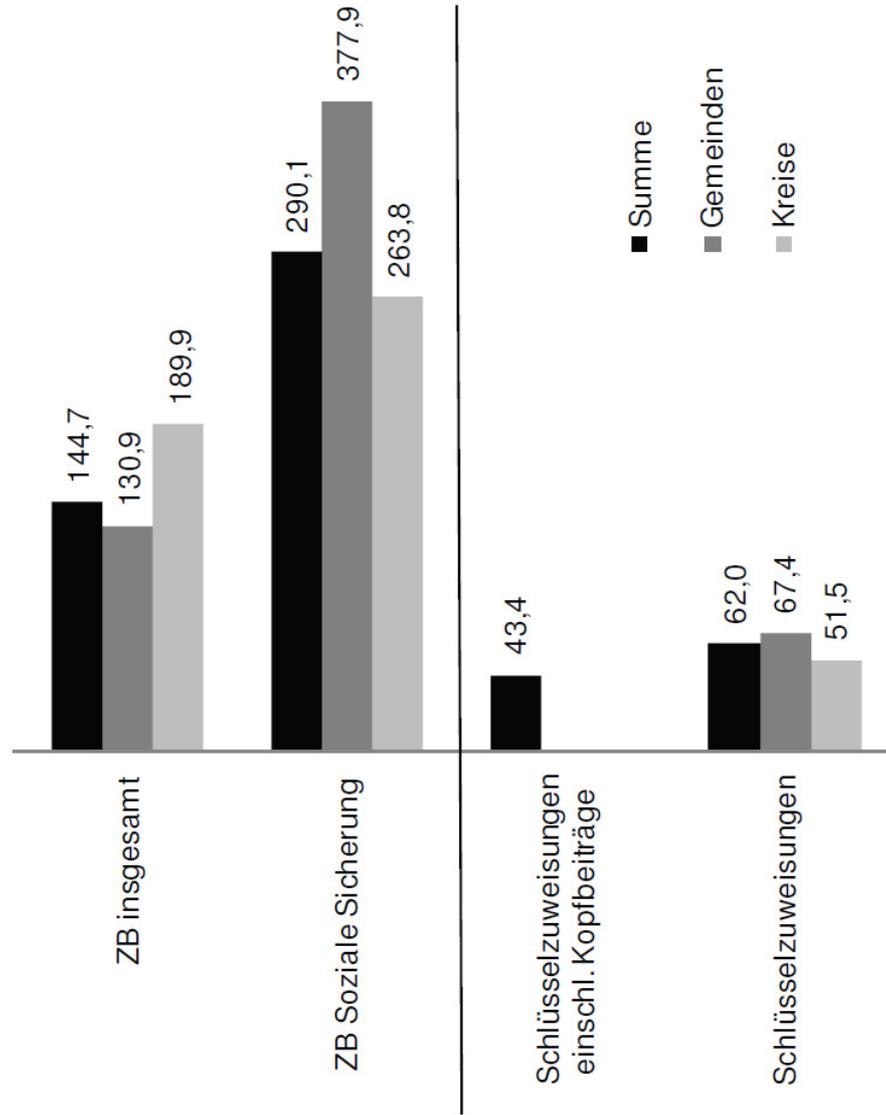
## Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt, Steuern und Finanzausgleichsmasse im Jahr 2006

• kommunale Gesamtzuschussbedarfe	22,3 Mrd. €
• davon im Einzelplan Soziale Sicherung	11,9 Mrd. €
• Gemeindesteuern (netto, einschl. Familienleistungsausgleich)	17,2 Mrd. €
• Finanzausgleichsmittel	5,8 Mrd. €
• kommunale Finanzmittel insgesamt	23,0 Mrd. €
was nicht berücksichtigt ist:	
• Investitionen (Zuschussbedarfe Vermögenshaushalt)	1,8 Mrd. €
• nicht getätigte Investitionen (Investitions- und Sanierungsstau) ?	
• Zinslasten	1,5 Mrd. €

Kommunale Sachinvestitionen nach Landkreisen und kreisfreien Städten in 2007



### Entwicklung von Schlüsselzuweisungen und Zuschussbedarfen (ZB) 1980/2006 in %



### Finanzentwicklung von Land und Gemeinden und Nordrhein-Westfalen 1980/1983 bis 2006/2008

		1980-1983		2006-2008	
		Land	Gemeinden	Land	Gemeinden
Steuern / brutto	Mio. €	18 184	7 192	40 894	17 651
Familienleistungsausgleich	Mio. €	0	0	-516	516
erhöhte Gewerbesteuerumlage	Mio. €	0	0	-831	831
Steuern / bereinigt	Mio. €	18 184	7 192	39 548	18 998
Anteile an Gesamt	%	71,7	28,3	67,6	32,4
Änderung 1980/83 bis 2006/08	%			117,5	164,2
Finanzausgleichsmasse	Mio. €	-4 618	4 618	-6.704	6 704
Änderung 1980/83 bis 2006/08	%				45,2
Finanzmittel	Mio. €	13 565	11 810	32 844	25 702
Anteile an Gesamt	%	53,5	46,5	56,1	43,9
Änderung 1980/83 bis 2006/08	%			142,1	117,6

## Zur institutionellen Verortung des Soziallastenansatzes

- der Soziallastenansatz ist in der Gemeindesäule verankert  
(in der Teilschlüsselmasse für die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden)
- im kreisangehörigen Raum sind aber die Kreise die zentralen Aufgabenträger
- der Kreisfinanzvergleich kennt keinen Soziallastenansatz (nur Schüleransatz)
- die Alimentierung der kreislichen Soziallasten erfolgt über einen fiskalischen Umweg

... dies führt zu zwei Problemen

## Über ungewollte und nicht sachgerechte Nebeneffekte

### Wirkungskette 1: der zweite Finanzausgleich

- Der Soziallastenansatz erhöht bzw. verringert je nach Belastung die Einnahmen und die Umlagekraft der kreisangehörigen Gemeinden.
- Mehr als 80 % der zusätzlich Mittel wären im Durchschnitt eigentlich an den Hauptaufgabenträger Kreis im Sozialbereich weiterzuleiten.
- Die Kreisumlage greift aber auf die Umlagekraft der Gemeinden unabhängig von deren Zusammensetzung (Sonderbedarfe) zu.
- Gemeinden, die wegen hoher Soziallasten mehr Schlüsselzuweisungen erhalten haben, müssen von dem „Mehr“ nur in der Höhe der Kreisumlage abgeben.
- Erstattet der Kreis die beauftragten Sozialleistungen zu 100 % werden Gemeinden mit hohen Soziallasten ein zweites Mal alimentiert.

## Über ungewollte und nicht sachgerechte Nebeneffekte

### Wirkungskette 2: die Neutralisierung angerechneter Sonderbedarfe

- der gemeindliche Soziallastenansatz erhöht die Umlagekraft der Gemeinden, die Summe der Finanzkraft der Gemeinden bildet die Umlagekraft des Kreises
- eine höhere Umlagekraft des Kreises führt im Kreisfinanzausgleich zu geringeren Kreisschlüsselzuweisungen (d.h. zuvor anerkannte Sonderbedarfe werden wieder neutralisiert)
- den kreisfreien Städte verbleiben die soziallastenbedingten Schlüsselzuweisungen im vollen Umfang

## Ausgewählte Schlussfolgerungen

- Die Dotierungsfrage im nordrhein-westfälischen Kommunalfinanzausgleich erfordert eine politische Thematisierung und eine sachverständige Aufarbeitung.
- Das überproportionale Wachstum der pflichtigen Sozillasten spricht für eine höhere Gewichtung der Kreisschlüsselmasse. Dies ermöglicht eine Absenkung der Kreisumlagen.
- Der Sozillastenansatz sollte im Volumen und seiner Umverteilungsintensität erhöht werden.

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

## Anlage 4 zum Protokoll der 5. Kommissionssitzung am 1. Juli 2009

Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in  
Nordrhein-Westfalen  
ifo-Kommission zur Beratung der Empfehlungen  
des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München

Sachverständigenanhörung zum vertikalen Finanzausgleich

Liste der vorliegenden Fragen:

1. Sehen Sie vor dem Hintergrund der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen von Land und Kommunen eine Fehlentwicklung zuungunsten einer Ebene?
2. Würden Sie zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse weitere Kriterien neben Finanzsaldo, Zinsentwicklung und Schulden einbeziehen? Welche Möglichkeiten sehen Sie, die Festlegung der Finanzausgleichsmasse methodisch oder durch Verfahrensregelungen zu verbessern?
3. Ist der Finanzbedarf der Kommunen vorrangig vor anderen, ebenfalls verfassungsrechtlichen Gütern (z. B. Bildung, innere Sicherheit, Rechtsprechung usw.) zu sichern?
4. Haben die Kommunen einen Anspruch auf einen einmal erreichten Status quo bzw. eine einmal erreichte Struktur im kommunalen Finanzausgleich?
5. Wie ist das Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung in Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit des Landes zu bewerten? Begrenzt die Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung?
6. Gibt es vor dem Hintergrund der Begrenzung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes einen Anspruch auf absolute angemessene Finanzausstattung, oder kann ein solcher Anspruch immer nur relativ – in Relation zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes – sein?
7. Wann wäre das Recht der Kommunen auf kommunale Selbstverwaltung aufgrund nicht angemessener Finanzausstattung verletzt?
8. Welcher Maßstab ist für die Beurteilung der Angemessenheit der Finanzausstattung anzulegen?
9. Lässt sich eine selbstverwaltungsgerechte Finanzausstattung quantifizieren?
10. Weisen schon Reduzierungen oder Einschränkungen von freiwilligen Ausgaben auf eine nicht angemessene finanzielle Ausstattung hin?
11. Anhand welcher Kriterien/Maßstäbe lässt sich die Leistungsfähigkeit des Landes ermitteln?
12. In welchem Maße wird die Leistungsfähigkeit des Landes zusätzlich dadurch eingeschränkt, dass die Kreditaufnahme sich verfassungsrechtlichen Regelgrenzen nähert oder diese gar überschreitet?

13. Kann nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen eine Finanzausstattungspflicht des Landes gegenüber einer einzelnen Gemeinde überhaupt verletzt sein, solange den Gemeinden insgesamt ein ausreichendes Gesamtfinanzvolumen zur Verfügung gestellt wird?
14. Den Kommunen steht kein Leistungsverweigerungsrecht hinsichtlich der ihnen durch Bundes- und Landesrecht aufgegebenen Aufgaben zu. Welche Schlussfolgerungen sind hieraus für ihren Anspruch auf angemessene Finanzausstattung und die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs zu ziehen?
15. Welche Schlussfolgerungen ergeben sich für die Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs aus dem Umstand, dass die kommunalen Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen mit 13,86 Mrd. Euro im bundesweiten Vergleich mit Abstand den höchsten Wert aufweisen und der kommunale Finanzierungssaldo bei längerfristiger Betrachtung (z. B. 1985 – 2007) ein deutliches Defizit (von 20 Mrd. Euro) aufweisen?
16. Welche Aussagen lassen sich bezüglich der Kommunalisierung von Aufgaben in NRW sowie zur Finanzausstattung der Kommunen im Vergleich zu anderen Bundesländern treffen?
17. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist in Art. 28 II GG verankert. Dort heißt es, dass den Gemeinden das Recht zusteht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Kann die Finanzausstattung der Kommunen in NRW vor dem Hintergrund der hohen Anzahl von Kommunen mit einer im bundesweiten Vergleich hohen Pro-Kopf-Verschuldung sowie hohen Pro-Kopfausgaben bei den Kassenkrediten noch als gewährleistet betrachtet werden?
18. Welche Veränderungen in Bezug auf die Verbundgrundlagen und den Verbundsatz hat der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen erfahren und sind diese – systematisch gesehen – als eine Kürzung oder eine Aufstockung zu verstehen?
19. Welche Auswirkungen werden die im Zuge der Finanzmarktkrise erwarteten Steuereintrübe bei der Gewerbesteuererinnahmen, den erwarteten Einnahmeeintrübe aus den Gemeinschaftssteuern, die über die Verbundquote auch die nordrhein-westfälischen Kommunen betreffen und der Anstieg der Sozialausgaben in Folge der realwirtschaftlichen Folgen der Krise auf den Arbeitsmarkt für den kommunalen Finanzierungssaldo der nordrhein-westfälischen Kommunen haben?
20. Muss es auf Grund der NKF-Bilanzierungsregelungen für überschuldete Kommunen finanzielle Sonderregelungen geben, um ihnen die Rückkehr zu einer geordneten Aufgabenerfüllung und zu genehmigungsfähigen Haushalten zu ermöglichen?

### 5.1.6 Protokoll der 6. Kommissionssitzung am 4. September 2009

Sitzungsbeginn: 10.00 Uhr

Teilnehmer: Staatssekretär Karl Peter Brendel, Dr. Fritz Baur, Andreas Becker MdL, Horst Becker MdL, Dieter Bertram, Dr. Dörte Diemert, Horst Engel MdL, Ewald Groth MdL, Claus Hamacher, Prof. Ulrich Häde, Ralf Jäger MdL, Prof. Martin Junkernheinrich, Dr. Rainer Kambeck, Dr. Martin Klein, Monika Kuban, Dr. Christian von Kraack, Deborah Lazaro, Prof. Thomas Lenk, Bodo Löttgen MdL, Stefan Mnich, Mehrdad Mostofizadeh, Gabriele Offergeld, Parl. Staatssekretär Manfred Palmen MdL, Hermann Rappen, Andrea Ruß, Pierre Sebrantke, Dr. Klaus Weisel, Johannes Winkel

**StS Brendel** begrüßt die Mitglieder der Kommission, den in Vertretung für die Staatskanzlei teilnehmenden Herrn Dr. Weisel und die in Vertretung für das Finanzministerium teilnehmende Frau Offergeld. Besonders begrüßt er die anwesenden Sachverständigen: Herrn Prof. Häde, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Herrn Prof. Junkernheinrich, Universität Kaiserslautern, Herrn Prof. Lenk, Universität Leipzig, Herrn Dr. Kambeck und Herrn Rappen, beide RWI Essen.

Er teilt mit, dass Herr Dr. Thöne vom Finanzwissenschaftlichen Institut der Universität Köln seine Teilnahme kurzfristig absagen musste.

Weiter teilt er mit, dass das Protokoll der letzten Sitzung noch nicht vorliegt.

Er weist alle Sitzungsteilnehmer darauf hin, dass zur Erleichterung der Protokollführung diese Sitzung wie üblich auf Tonband aufgezeichnet wird.

Gegen die vorgeschlagene Tagesordnung werden keine Einwendungen erhoben.

#### TOP 1 Anhörung von Sachverständigen

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass teilweise schriftliche Stellungnahmen von der Sachverständigen vorliegen. Die Mitglieder der Kommission stimmen seinem Vorschlag zu, die Anhörung der Sachverständigen anhand des Fragenkatalogs zu führen. Er weist die Sachverständigen darauf hin, dass Sie zu jeder Frage Stellung nehmen können.

Frage 1: „Sehen Sie vor dem Hintergrund der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen von Land und Kommunen eine Fehlentwicklung zuungunsten einer Ebene?“

**Prof. Junkernheinrich** stellt dar, dass er sich die die Einnahmen und die Finanzausgleichsleistungen in den letzten fast 30 Jahren angeschaut habe und erinnert an die Präsentation, die er in der Kommissionssitzung am 1. Juli 2009 vorgestellt hat. Bei seinen Untersuchungen habe sich zum einen gezeigt, dass sich die Einnahmen des Landes im Zeitraum seit 1980 besser entwickelt hätten als die Einnahmen der Kommunen. Zum anderen habe sich gezeigt, dass sich die Zuschussbedarfe der Kommunen erheblich dynamischer entwickelt hätten als die Finanzausgleichsleistungen. Daraus ergebe sich ein erheblicher Nachdenkbedarf, ob das aufgabenadäquat sei.

**Herr Prof. Lenk** hält die erste Frage für eine Grundsatzfrage, die im Zusammenhang mit den folgenden Fragen stehe. Aus Zeitgründen habe er keine schriftliche Stellungnahme abgeben können.

Grundsätzlich stelle sich im Gesamtstaat für jede Ebene - Bund, Länder und Gemeinden - immer die Frage, ob die einzelnen Ebenen finanziell adäquat ausgestattet seien. Mit der Frage, ob es auf einer Ebene eine Fehlentwicklung gebe, müsste die Frage nach der adäquaten Finanzstattung beantwortet werden können. Das gehe aber leider nicht so einfach, sondern man komme dann auf die zweite Frage, die damit verbunden sei, wer die Aufgaben bestimmt oder verursacht habe und ob es sich um pflichtige oder freiwillige Aufgaben handele. Wenn geklärt sei, wer für die Aufgaben verantwortlich sei, stelle sich die Frage, ob die Einnahmen zu den Aufgaben passten. Wenn man sich dabei NRW und die anderen Ländern anschau, gebe es Ausgabenbereiche auf der kommunalen Ebene, die stark angestiegen seien, zum Beispiel die Sozialausgaben. Diese Ausgabensteigerungen seien mit Sicherheit nicht von den Kommunen selbst verursacht, sondern hier wirkten Bundesgesetze und andere Gesetze hinein. Daher stelle sich dann die Frage, ob an dieser Stelle für eine entsprechende finanzielle Kompensation gesorgt werden müsse. Dazu gebe es entsprechende Aussagen zum Beispiel bezüglich der Kosten für Unterkunft. Dann müsse geprüft werden, ob die auszuführenden Aufgaben auch effizient ausgeführt werden. Es müsse gefragt werden, ob es Kommunen gebe, die im Vollzug nicht so effizient seien. Dazu müsste auf der kommunalen Ebene untersucht werden, wie die Aufgaben ausgeführt werden. Bei den freiwilligen Aufgaben hätten die Kommunen selbst zu entscheiden, da müsse nicht nach Fehlentwicklungen gesucht werden. Aber alle staatlichen Ebenen sollten für die von ihnen verursachten Fehlentwicklungen, wenn es sie gegeben haben sollte, durch eine Regel mitverantwortlich gemacht werden. Ein anderes Thema auf Landesebene seien die verursachten Pensionslasten. Herr Prof. Lenk fragt, ob hier nicht hätte vorgesorgt werden müssen. Ein großer Teil des Problems sei hier früher selbst verschuldet worden, weil keine Vorsorge getroffen worden sei. Das sei die Ausgabenseite.

Auf der Einnahmenseite müsse bei der Frage, ob genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stünden, festgestellt werden, ob die betroffenen Ebenen ihre Einnahmen an die Aufgaben, die sie zu erledigen hätten, anpassen könnten. Der Bund könne dies. Dies sei relativ einfach in der Steuergesetzgebung. Der Bund habe eine gewisse Steuerautonomie, die das Land eher nicht und die Kommunen bedingt hätten. Die Kommunen hätten durch das Hebesatzrecht einen Handlungsspielraum. Ob dieser aber ausreichend sei, sei die zweite Frage. Wenn aber auf der Ausgabenseite politisch immer neue Dinge beschlossen würden, die gemacht werden müssten, auf der Einnahmenseite aber nicht entsprechend reagiert werden könne, dann könne im Finanzsystem nur über den Finanzausgleich reagiert werden. Hier stelle sich die Frage, wie im Finanzausgleich vertikal die richtige Gewichtung zwischen den einzelnen Ebenen Bund und Land sowie Land und Kommunen sei.

Herr Prof. Lenk führt weiter aus, dass sich hier dann zudem die Frage vertikaler versus horizontaler Finanzausgleich stelle und an dieser Stelle würden sich auch die schriftlichen Stellungnahmen unterscheiden. Die jüngeren Kollegen - und dies ist aus Sicht von Herrn Prof. Lenk auch der Trend in der Finanzwissenschaft - seien zum großen Teil methodisch sehr formal gebunden und versuchten, formal etwas herzuleiten. Sie müssten dann jedoch feststellen, dass dies nicht gehe. Es sei ein Werturteil erforderlich und um das dann letztendlich zu bestimmen, werde, böse gesprochen, der „schwarze Peter“ an die Politik zurückgeschoben. Aus der Sicht dieser Kollegen müsse die Politik ein Werturteil festlegen, der Rest sei dann zu berechnen. Herr Prof. Lenk weist darauf hin, dass dies nicht seine Sicht der Finanzwissenschaft sei. Die Finanzwissenschaftler müssten Methoden, aber auch Entscheidungsgrundlagen anbieten,

damit die Politik dann entscheiden könne, ob beispielsweise eine neue Straße gebaut oder das Geld in einen Kindergarten investiert werde. Diese Wertung könne die Wissenschaft der Politik nicht abnehmen. Herr Prof. Lenk betont, dass er die Finanzwissenschaft in diesem Punkt für gefordert halte. Er teilt jedoch auch mit, dass die Finanzwissenschaft hier schon tätig sei. Es müssten Indikatoren und Kennzahlen entwickelt werden, die dann helfen würden, Entscheidung adäquat zu hinterlegen. Herr Prof. Lenk erklärt, dass dies später geschehen werde, er allerdings nicht einzelne Indikatoren nennen werde. Es gebe Länder - und auch in NRW sei dies zu verzeichnen - in denen bestimmte Indikatoren für einen Vergleich der Kommunen untereinander herangezogen würden. Hier sei Mecklenburg-Vorpommern zu nennen, bei dem dies im Internet veröffentlicht sei. In Sachsen werde darüber nachgedacht, ob man ein Indikatorensystem in das Internet stelle. Es werde versucht, damit eine nachhaltige Entwicklung auf der kommunalen Ebene sicherzustellen. Die Zahlen sprächen nicht ganz dagegen, dass ein solches Indikatorensystem hilfreich sei.

Zusammenfassend stellt Herr Prof. Lenk fest, dass man alles in allem die erste Frage nach Fehlentwicklungen nicht eindeutig beantworten könne, sondern man müsse in die Tiefe gehen und die Hauptfrage beantworten, ob die Ebenen aufgabenadäquat mit Finanzen ausgestattet seien.

**Herr Dr. Kambeck** teilt mit, dass Herr Prof. Lenk eine gute Einführung in das Thema gegeben habe und er auch in fast allen Punkten zustimmen wolle. Es werde dann nachher letztlich im Detail um die Ausstattung und Operationalisierung gehen. Er entschuldigt sich für die späte Einreichung der Stellungnahme und weist hierbei darauf hin, dass Herr Rappen und er die Fragen nicht chronologisch abgearbeitet hätten, sondern es sei eine etwas andere Zuordnung vorgenommen worden. Das habe vielleicht den Nachteil, dass etwas gesucht werden müsse, daher würden Hinweise erfolgen, wo etwas zu finden sei. Die Fragen seien vier Oberpunkten zugeordnet worden, um Querverweise bei jeder Antwort zu vermeiden. Viele Fragen seien, wie Herr Prof. Junkernheinrich und Herr Prof. Lenk schon angedeutet hätten, inhaltlich verknüpft und daher auch „en block“ beantwortet worden. Herr Dr. Kambeck erläutert, dass er viele Punkte nicht wiederholen und Herrn Prof. Lenk zustimmen wolle. Er habe eine Ergänzung zur ersten Frage, die den Kommunalisierungsgrad betreffe. Zum Kommunalisierungsgrad wolle er zunächst Herrn Prof. Lenk insoweit zustimmen, als dass die erste Frage nicht ohne weiteres mit ja oder nein beantwortet werden könne. Intern sei dies in ihrer Stellungnahme arbeitsteilig vorbereitet worden. Herr Rappen werde jetzt erst kurz eine Ergänzung zum Kommunalisierungsgrad in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Ländern vornehmen.

**Herr Rappen** erinnert daran, dass bezüglich der ersten Frage, ob es eine Fehlentwicklung zuungunsten einer Ebene in Nordrhein-Westfalen gebe, schon mehrfach festgehalten worden sei, dass dies nicht eindeutig festzustellen sei. An folgenden Merkmalen sei aber ein eindeutiger Bedeutungsgewinn der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen festzustellen: Erstens habe der Kommunalisierungsgrad der Aufgabenerfüllung, der in Nordrhein-Westfalen ohnehin schon besonders hoch bzw. der höchste in der Bundesrepublik sei, noch zugenommen. Zweitens hätten die Gemeinden auch einen Bedeutungsgewinn bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfahren. Das könne man daran festmachen, dass der Anteil der bereinigten Ausgaben der Kommunen an den landesweiten bereinigten Ausgaben deutlich zugenommen habe. Das bedeute, die Gemeinden seien diejenigen, die den überwiegenden Teil der öffentlichen Mittel auch konkret einsetzten. Als dritten Punkt könne man diesen Bedeutungsgewinn auch daran festmachen, und das leite auch schon zu der Frage über, ob es eine Fehlentwicklung

gebe, dass festzustellen sei, dass die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen gemessen an den Nettoausgaben einen zunehmenden Anteil der öffentlichen Ausgaben mit eigenen Mitteln finanzierten. In diesem Zusammenhang verweist er auf seine Stellungnahme. Ob eine Schieflage eingetreten sei, könne nicht ohne weiteres beantwortet werden. Dies hänge in der Tat, wie auch Herr Professor Lenk schon erwähnt habe, damit zusammen, dass viele einzelne finanzpolitische Entscheidungen in der Vergangenheit getroffen worden seien, die sich auf der kommunalen Ebene auswirkten. Dies gelte insbesondere beispielsweise im sozialen Bereich. Die sozialen Reformen „Grundsicherung im Alter“ oder auch die sogenannten „Hartz IV“- Reformen hätten dazu geführt, dass zusätzliche Belastungen auf die kommunalen Ebene zugekommen seien und gerade auch in diesem Bereich sei für die Zukunft eine erhebliche Dynamik zu erwarten. Es stelle sich die Frage, ob entsprechende Kompensationen geleistet worden seien. Das sei bei einem Vergleich von Ausgaben- und Einnahmeentwicklung schlecht zu beurteilen, unter anderem deshalb, weil denkbar sei, dass kommunale Aufgaben verdrängt würden, so dass sich eigentlich keine finanzielle Einsparung auf kommunaler Ebene ergebe. Bei derartigen Verlagerungen, die nicht ausreichend finanziell kompensiert würden, trete die Kompensation durch einen Verzicht auf kommunale Ausgaben ein. Deshalb müsse im Einzelfall geprüft werden.

**Herr StS Brendel** weist die Sachverständigen darauf hin, dass sie jederzeit die Möglichkeit hätten, einem ihrer Kollegen zu widersprechen, wenn sie dies wünschten.

**Herr Prof. Junkernheinrich** teilt mit, dass er keinen Widerspruch erheben, sondern eine Anmerkung machen wolle. Er stelle fest, dass die Aufgabenbewältigung offensichtlich zugenommen habe. Der Kommunalisierungsgrad sei gestiegen. Insofern sei das empirische Ergebnis, dass die Einnahmeentwicklung der Kommunen in der Betrachtung über 30 Jahre schlechter als die des Landes sei, oder sich der Finanzausgleich weniger entwickelt habe als die Zuschussbedarfe, jetzt in einen Zusammenhang einzuordnen. Wenn man die Stellungnahmen zusammen sehe und es lägen schließlich unterschiedliche empirische Analysen vor, deute sich folgendes Bild an: hoher Kommunalisierungsgrad, viele Aufgaben, Einnahmeentwicklung unterproportional, Finanzausgleich in der Entwicklung schwächer.

**Herr StS Brendel** erteilt Herrn Becker das Wort.

**Herr H. Becker** unterstreicht, dass er nicht nur zustimmen, sondern das Gesagte noch einmal durch eine Frage zuspitzen wolle. Die erste Frage an alle Sachverständigen sei, ob die Darstellung von Herrn Prof. Junkernheinrich ernsthaft bezweifelt werde und, falls dies der Fall sein sollte, an welchem Punkt die Darstellung bezweifelt werde. Weiter merkt er an, dass er diese Frage mit einer zweiten Frage verbinden wolle, weil er herausgehört habe, dass untersucht werden müsse, ob die Kommunen möglicherweise durch eine vertikale Verschiebung in diese Situation gekommen seien. Wenn ernsthaft bezweifelt werde, dass diese Verschiebung mit einer Rolle spielte - immer nur „mit“, da es auch zusätzlich kommunale Ursachen gebe, - dann sei umgekehrt die Frage zu stellen, was aus Sicht der Anwesenden die Kommunen machen könnten, die selbst bei einer Streichung aller freiwilligen Leistungen und eines erheblichen Personalabbaus in einem Ausmaß, der eigentlich gar nicht mehr darstellbar sei, immer noch nicht in der Lage seien, die steigenden Zinsen ihrer Kassenkredite zu tragen. Herr Becker wirft die Frage nach der daraus resultierenden Folgerung auf, wenn dies nicht ernsthaft auch ein Verteilungsproblem kreierte. Das sei eine zu den übrigen Fragen quer gestellte Frage, die jedoch automatisch im Raum stehe und sofort beantwortet werden müsse.

**Herr StS Brendel** erteilt Herrn Dr. Kambeck das Wort.

**Herr Dr. Kambeck** gibt Herrn Becker mit seiner Beschreibung Recht. Für einige Kommunen, insbesondere für einige kreisfreie Städte, wie beispielsweise die Stadt Essen, werde genau auch dieses Argument vorgetragen. Hier werde bei dem aktuellen Defizit und insbesondere dem Schuldenstand natürlich genau die Rechnung aufmacht, dass selbst bei einer kompletten Einstellung der freiwilligen Leistungen und sogar auch bei Einsparung des größten Teils des Personalhaushaltes noch keine gute, solide finanzielle Perspektive vorhanden sei. Das Problem sei allerdings, dass man nicht nur vom Status quo aus argumentieren dürfe.

**Herr Dr. Kambeck** führt weiter aus, dass das Ganze eine zeitliche Entwicklung aufweise. Da von RWI unterschiedliche Kommunen auch im Detail analysiert worden seien, sei erkennbar, dass die Kommunen natürlich unterschiedlich erfolgreich gewesen seien. Es gebe vor Ort auch immer strukturelle Gründe. Er vertritt die Auffassung, dass nicht alle Kommunen vergleichbar seien. Man dürfe insbesondere auch nicht nur auf die Einwohnerzahlen abstellen, sondern auch der Strukturumbbruch, der zum Teil stattfinde bzw. stattfinden müsse, sowie auch andere Indikatoren müssten berücksichtigt werden. Dennoch könne bei diesem abgemilderten oder fairen Vergleich, der von ihnen durchgeführt worden sei, festgestellt werden, dass Kommunen unterschiedlich erfolgreich gewesen seien. Und hier könne man auch sehen, dass dies unbedingt auch im zeitlichen Ablauf betrachtet werden müsse.

Vom Status quo betrachtet, müsse letztlich natürlich eine Entscheidung getroffen werden. Herr Dr. Kambeck sieht hier Handlungsbedarf, aber es müsse auch eine Abwägung erfolgen. Einerseits müssten einige Kommunen überhaupt wieder in die Lage versetzt werden, wieder eine solide Perspektive aufbauen zu können. Es sei ein enormer Fehlanreiz, wenn Kommunen überhaupt nicht in der Lage sein könnten, selbst mit rigiden Haushaltssicherungskonzepten, wieder auf eine solide Basis zu kommen. Oberhausen werde hier immer wieder als Beispiel genannt. Hier gebe es also Handlungsbedarf. Der Nachteil, der allen bewusst sei, sei natürlich folgender: Die Kommunen, die vielleicht härtere, bessere, andere Maßnahmen ergriffen hätten und eben nicht in einer solchen Situation seien, würden sich im Nachhinein die Frage stellen, ob nicht ein Verhalten alimentiert werde, das einige Härten nicht zu Tage treten lasse, die die andere Kommune ihren Bürgern zugemutet hätten. Auf die Zukunft gesehen löse dies einen enormen Fehlanreiz aus.

Genau dies sei aus dem Länderfinanzausgleich bekannt. Da gebe es aus Sicht des RWI eine gute Regelung mit dem Stichwort und Zeitpunkt 2020. Das sei vielleicht schon ein Hinweis dafür, dass man die zeitliche Perspektive nicht zu kurzfristig sehen dürfe, sondern etwas weiter in die Zukunft gehen müsse. Dann müsse auch relativ verbindlich dargestellt werden, dass es, wie zum Beispiel beim Länderfinanzausgleich, die Schuldenbremse und Hilfen für einige Länder gebe, die aber ab 2020 verbindlich eingestellt werden müssten. Es könne natürlich nicht sein, dass dann wieder darüber hinaus gegangen werde. Dann sei dieses Konstrukt der Schuldenbremse wieder gestört. Ähnliches werde sicherlich auch bei Kommunen erfolgen müssen. Man müsse für einige Kommunen Unterstützung finden, ohne dass zu große Fehlanreize gesetzt würden. Dies seien die richtige Situation und die Fragen, die man jetzt aktuell bewerten müsse. Der Zeitablauf solle jedoch nicht aus dem Blick verloren werden, weil einige der Kommunen eben auch erfolgreich seien.

**Herr Prof. Lenk** fügt hinzu, dass das, was Herr Prof. Junkernheinrich dargestellt habe und was Herr Becker hinterfrage, natürlich allen im Raum nahe gehe. Er wolle das Problem etwas umfassender angehen. Er habe bereits erwähnt, dass es sich eigentlich um ein Verteilungsproblem zwischen allen Ebenen in diesem Staat, also Bund, Länder und Gemeinden, handele. Wenn jetzt für die Gemeindeebene festgestellt werde, dass die Ausgaben besonders stark angestiegen seien und die Einnahmen nicht dementsprechend stiegen, sei dies die Grundaussage. Dann müsse fairerweise aber auch die Frage gestellt werden, wie es auf der Länderebene und wie es auf der Bundesebene aussehe.

Weiter weist Herr Prof. Lenk darauf hin, dass nach seinem Empfinden in den letzten Jahren, auf der politischen Ebene sehr gerne, auf allen Ebenen neue Aufgaben erfunden worden seien. Jede Ebene teile dann immer, mehr oder weniger begründet, mit, dass die Ausgaben im Verhältnis zu den Einnahmen davonliefen. Er wolle hier beispielsweise an die vor Kurzem erfolgte Umsatzsteuererhöhung erinnern. In der Begründung zur Umsatzsteuererhöhung sei unter anderem erklärt worden, wie man die Schulden zurückfahren wolle. Dann seien im sozialen Bereich, im Familienbereich, lauter Aufgaben gefunden worden, die sehr viel von dem zusätzlichen Steueraufkommen aufgebraucht hätten. Zum Schluss sei bei den Schulden wenig passiert. Es sei jedenfalls viel weniger passiert, als angekündigt worden wäre. Dies bedeute, dass die Aussage für die kommunale Ebene, dass die Ausgaben den Einnahmen und dem Finanzausgleich davon gelaufen seien, nicht zu bezweifeln sei. Die Frage sei nur, wie dies in der Relation zu der Landesebene aussehe; ob auf der Landesebene eine ähnliche Feststellung getroffen werden könne. Vielleicht könne sogar eine Relation zur Bundesebene hergestellt werden, was hier jedoch nicht anstehe.

Damit stelle sich die Frage nach einer Art Deckungsquote für die einzelnen Ebenen, die einigermaßen vernünftig austariert werden könnte. Insgesamt müsse man dazu kommen, dass in den einzelnen Ebenen die Mittel effizient verwendet würden und dass in den einzelnen Ebenen tatsächlich auch Konsolidierungsbemühungen zustande kämen. Die Diskussion führe vielleicht zu dem Ergebnis, dass eine finanzielle Mindestausstattung für die kommunale Ebene als notwendig erachtet werde. Vielleicht sei aber auch bei den Landesaufgaben eine Mindestausstattung erforderlich. Dann befände man sich wieder am Ausgangspunkt. Herr Prof. Lenk mahnt in diesem Zusammenhang zur Vorsicht. Die Ebenen würden immer einzeln betrachtet, aber das Gesamtsystem müsse im Auge behalten werden.

Bei dem Datum 2020 betreffend Artikel 109 und 120 des Grundgesetzes sei er nicht so optimistisch. Aus diesem Grund bedauere er, dass er seine Teilnahme an der Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen am 17. September aus terminlichen Gründen habe absagen müssen.

Herr Prof. Lenk möchte zudem als Merkposten eine weitere Frage aufwerfen. Es sei nicht davon auszugehen, dass schnell eine verfassungsändernde Mehrheit zustande komme, um die beschlossenen Regelungen rückgängig zu machen. Insoweit bestehe daher bereits ein Eckpfeiler. Wenn die Verschuldungsregeln griffen, stelle sich die Frage, ob die kommunale Ebene alleinig die finanzielle Last trage, wenn das Land und der Bund sich nicht mehr verschulden dürften. Es sei hier zu fragen, ob ein zusätzlicher Druck auf die kommunale Ebene entstehe und wie dieser zu verhindern sei.

**Herr StS Brendel** weist auf die Wortmeldungen von Herrn Prof. Junkernheinrich, Herrn PStS Palmen, Herrn Becker und Herrn Dr. Klein hin.

**Herr Prof. Junkernheinrich** wirft die Frage auf, ob alle Fragen nacheinander abgearbeitet werden sollten, da die Diskussion sehr interessant verlaufe.

**Herr StS Brendel** hält die Fortführung der bisher geführten Diskussion für sinnvoll.

**Herr Prof. Junkernheinrich** schließt sich der Einschätzung von Herrn Prof. Lenk an, dass bei einer Betrachtung der anderen Ebenen auch dort finanzielle Deckungslücken zu finden seien. Seiner Ansicht nach könnte insoweit auch eine Einigung dahingehend herbeigeführt werden, dass alle Ebenen ein Aufgaben- und ein Ausgabenproblem hätten. Überall würden mehr Ausgaben generiert als Einnahmen erzielt. Soweit es um Finanzausgleichsfragen gehe, sei aber auf einen Unterschied hinzuweisen: Die Länder definierten ihre Aufgaben weitgehend selbständig, während die Kommunen in Nordrhein-Westfalen zu etwa 90 % pflichtige Aufgaben erfüllten. Dies bedeute, dass das „Ob“ und „Wie“ der Aufgabenstellung der Kommunen weitgehend festgelegt sei. Dann ergebe sich die Dotierungsfrage in einer anderen Verpflichtung des Landes. Das Land sei verpflichtet, sich hier zu kümmern. Auf die finanzielle Leistungsfähigkeit in diesem Zusammenhang solle später zurückgekommen werden.

Herr Prof. Junkernheinrich greift den Gedanken von Herrn Dr. Kambeck auf, dass der Zeitablauf betrachtet werden müsse. Das sei ein sehr wichtiger Hinweis, auch weil Nordrhein-Westfalen ein Land sei, in dem diese gewisse Verfestigung schon seit 25 Jahren zu beobachten sei. Nordrhein-Westfalen gehöre zu den drei Ländern, die besondere kommunalfinanzpolitische Probleme hätten. Dennoch gebe es ein eigenverantwortliches Handeln und er sei auch bemüht, den Ursachen nachzuspüren.

In der Bertelsmann-Studie von vor zwei Jahren sei das nicht ganz gelungen. In einer Neuauflage werde deutlich, dass bei einer Heranziehung des Kassenkreditvolumens als Kriterium der Finanzkrise das Kriterium der Arbeitslosigkeit, der Remanzkosten und der Bevölkerungsverluste eine ganz hohe Signifikanz habe. Das bedeute, dass hier alte Strukturwandelindikatoren als Belastungsfaktoren empirisch höchst evident würden, die weniger in der Verantwortung der Kommune lägen.

Bei Wuppertal, Duisburg und Bochum sei dies sehr erklärungsfähig. Wenn jetzt gesehen werde, dass dies in den letzten 20, 25 Jahren genauso passiert sei und die Schulden sich aufgebaut hätten, dann könne dies mit normalen Kassenkrediten nicht mehr bewältigt werden. Die Stadt Essen beispielsweise habe Kassenkredite über 1,6 Mrd. €, dies sei eine beträchtliche Summe. Während der letzten Finanzkrise habe Essen 250 Mio. € eingespart, was zu einem Knirschen in der gesamten Verwaltung geführt habe. Innerhalb von drei Monaten sei die Gewerbesteuer um 250 Mio. € eingebrochen. Dies führe dann in die Vergeblichkeitsfalle.

Weiter führt Herr Prof. Junkernheinrich aus, dass er angesichts der hohen Altlasten der Meinung sei, dass etwas getan werden müsse. Dies könne ein Altschuldenfonds oder etwas anderes dergestalt sein, dass man ein Stück von dieser Altlast wegnehme, aber im Gegenzug darauf bestehe, dass der Primärhaushalt konsolidiert werde. Dies sei der Preis für die Wegnahme eines Stückes der Altlasten. Dies gehe dann natürlich besser, wenn man insgesamt eine aufgabengerechte Finanzausstattung habe.

Abschließend hält Herr Prof. Junkernheinrich es für notwendig auch einige Aufgaben zu hinterfragen, denn Rationalisierungsgewinne allein reichten nicht. Insofern würden dann viele Reformelemente zusammen gehen.

**Herr Prof. Lenk** weist darauf hin, dass das Hinterfragen der Aufgaben betont werden sollte. Man dürfe nicht nur über die Einnahmen und deren Verteilung reden, sondern man müsse auch darüber reden, welche Aufgaben wegfallen müssen.

**Herr StS Brendel** teilt mit, dass er den Diskussionsverlauf für gut halte und ihn deshalb auch an keiner Stelle bremsen wolle. Er gibt jedoch zu Bedenken, dass nicht alle

Fragen unter der Ziffer 1 abgearbeitet werden müssten. Es gäbe noch 19 weitere Fragen.

**Herr PStS Palmén** wendet sich mit einer Frage an Herrn Prof. Junkernheinrich. Die Frage betreffe die Ausführungen Herrn Prof. Junkernheinrichs zum hohen Kommunalisierungsgrad und den Aufgabenübertragungen, die hinzugekommen seien. Herr Prof. Junkernheinrich habe ausgeführt, dass der Finanzausgleich schwächer geworden sei. Nun stelle sich die Frage, von welchem Zeitpunkt an die Bewertung erfolge, wo ange setzt werde und was mit „schwächer geworden“ gemeint sei.

**Prof. Junkernheinrich** erwidert, dass er dies auch nochmals schriftlich fixieren würde, er verweise jedoch auf eine Abbildung aus seiner Präsentation in der Kommissionssitzung am 1. Juli.. Hierbei sei die Entwicklung der kommunalen Zuschussbedarfe und die Entwicklung der kommunalen Zuschussbedarfe im Einzelplan Soziales ab 1980 betrachtet worden. Soweit er erinnern könne, weise der Einzelplan Soziales ein Plus von 260 bis 270 % und die Finanzausweisungen ein Plus von 40 %, mal mit mal ohne „Pro-Kopf-Beträge“, auf. Es sei in jedem Fall eine Schere erkennbar, über die nachgedacht werden müsse. Es handele sich natürlich nur um einen Indikator, der jedoch zu denken gebe.

**Herr StS Brendel** erteilt Herrn Becker das Wort.

**Herr H. Becker** teilt mit, dass er zu dem Beispiel Essen, das bereits eine ganze Weile besprochen worden sei, noch weitere Fakten beisteuern wolle. Es gebe nicht nur die Kassenkredite, sondern es gebe durchaus auch schon Gewerbesteuer- und Grundsteuerhebesätze, die schlechterdings kaum noch steigerbar seien. Soweit er erinnern könne, 470 für die Gewerbesteuer und über 500 für die Grundsteuer B. Nach Ansicht von Herrn Becker bestehen auf der Einnahmeseite nicht mehr viele Möglichkeiten. Er komme dann zu dem Punkt, weil dieser eben von Herrn Prof. Lenk angesprochen worden sei, dass man sich jetzt überall das Missverhältnis zwischen den Aufgabenstellungen und den Einnahmen anschauen müsse. Nur an der Stelle trage der Vergleich nicht oder er trage noch nicht einmal diese Fragestellung. Es gebe einen wesentlichen Unterschied zwischen der Möglichkeit, Einnahmen in einer Kommune zu generieren, und der entsprechenden Möglichkeit bei Land oder Bund, besonders beim Bund. Bei einer Betrachtung der letzten 10 Jahre, dies betreffe verschiedene Regierungen, müsse man feststellen, dass der Bund, etwas zugespitzt, freiwillig auf Einnahmen verzichtet habe. Dies sei aus sachlichen, ideologischen oder anders zu bewertenden Gründen geschehen. Der Bund habe auf Einnahmen verzichtet, indem er die Steuergesetzgebung verändert habe, während andere diese Chance überhaupt nicht gehabt hätten. Aus diesem Grund sei ein Vergleich schlechterdings möglich. Selbst wenn der Bund jetzt ein Aufgabenproblem im Verhältnis zu seinen Einnahmen hätte, sei es immer noch auch ein mit selbst verschuldetes Problem. Das sei in den Kommunen so nicht darstellbar und deshalb habe er auch das Beispiel Essen mit den Hebesätzen gewählt.

**Herr Dr. Kambeck** macht deutlich, dass er den zuletzt genannten Punkt ganz ausdrücklich nicht teile. Wenn der Bund die Steuern senke, heiße das nicht, dass dann das Aufkommen, das mit höheren Steuersätzen möglich gewesen wäre, auch tatsächlich erreicht worden wäre bzw. dass aus niedrigen Steuersätzen ein niedriges Steuer aufkommen resultiere.

**Herr H. Becker** wirft ein, dass die Kurve 2002, 2003 bei den Kommunen zu betrachten sei. Das seien die Jahre gewesen, unter denen die Kommunen bis heute litten.

**Herr Dr. Kambeck** stimmt Herrn Becker insoweit zu, als in dieser Zeit die Gewerbesteuer, die hoch konjunkturabhängig sei, eingebrochen sei. Da käme man auf ein ganz neues Thema, nämlich ob die Gewerbesteuer eine gute Kommunalsteuer sei. Sie sei eben sehr volatil abhängig von der Konjunktur und Folgendes sei klar: Die Probleme kämen eben aus der Stagnationsphase bis 2003, Anfang 2004. Aber dass dem Bund jetzt insgesamt vorgeworfen werde, er habe unnötig die Gesamteinnahmen des Staates reduziert, das sei eine andere Position.

Außerdem äußert Herr Dr. Kambeck die Auffassung, dass es auch empirisch international eine ganz deutliche Evidenz gebe, dass eben eine Rückführung der Steuerbelastung durchaus positive Wachstumsimpulse zur Folge haben könne. Auch mittelfristig und längerfristig gebe es eine ganz klare Evidenz, dass das positive Auswirkungen auf das gesamte Steueraufkommen eines Landes habe. Hierzu stelle er auch gerne Literatur zur Verfügung. Er halte daher den Vorwurf gegenüber dem Bund für nicht gerechtfertigt.

Als zweiten Punkt spricht Herr Dr. Kambeck nochmals das Beispiel Essen an, dass er für spannend halte. Man komme letztlich immer wieder auf die Frage zurück, was auch eine kommunale Aufgabe sei. In Essen habe sich der leider viel zu früh verstorbene Kämmerer, Herr Nieland, sehr dafür eingesetzt, sich von den RWE-Aktien der Stadt zu trennen, und dies zu einem Zeitpunkt, Herr Nieland habe das wunderbar ausgearbeitet, zu dem die Höchstquote, die man im längerfristigen Zeitvergleich hätte erreichen können, erzielt worden wäre. Man hätte in Essen mit einem Verkauf der RWE-Aktien mit einem Schlag die Altschulden auf Null setzen können. Das hätte bedeutet, dass enorme Zinsersparnisse eingetreten wären. Herr Nieland habe das im Jahr 2005 zum ersten Mal für das Jahr 2006 vorgeschlagen. Im Grunde hätte man jetzt schon über einige Jahre Zinsausgaben sparen können. Letztlich komme man immer wieder auf den Punkt zurück, ob es eine kommunale Aufgabe sei, an einem großen Energiekonzern beteiligt zu sein. Man müsse nicht nur den Status quo betrachten, sondern auch den Zeitablauf. Da spiele es eben eine ganz große Rolle, ob eine Stadt sich irgendwann entschulde. Herr Dr. Kambeck führt als Beispiel die Stadt Düsseldorf an. Über einzelne Maßnahmen könne man noch einmal diskutieren, aber die Stadt habe sich entschuldet und habe seitdem enorme Zinsausgaben eingespart. Diese Mittel, die sie zur Verfügung habe, könne sie nun für andere Dinge einsetzen. Sie könne sie für eine attraktive Standortpolitik einsetzen und könne damit wieder neue Einnahmen generieren. Das sei doch ein ganz offensichtlicher Zusammenhang, gerade wenn man an das Beispiel Essen denke. Dort sei nach Ansicht von Herrn Dr. Kambeck mittlerweile ein Schuldenstand von 3 Milliarden Euro erreicht. Der Zinshaushalt der Stadt Essen sei halb so groß wie der Personalhaushalt. Das seien Dimensionen, die nicht bestritten werden könnten. Es sei nicht zu bestreiten, dass dies über den Zeitablauf eine enorme Auswirkung auf die Finanzierungsstruktur habe.

**Herr StS Brendel** bittet die Beteiligten an dieser Stelle darüber nachzudenken, ob diese Diskussion im Sinne der Zielführung des Tages fortzusetzen sei, da sicherlich sehr grundsätzlich verschiedene Auffassungen vertreten werden.

**Herr Winkel** teilt mit, dass sich für ihn vor dem Hintergrund, dass die Ausgabenseite beim Land/den Ländern und den Kommunen betrachtet würden, die Frage stelle, ob es richtig sei, den Blick auf die Ausgabenseite oder heute Aufwandsseite in den Kernhaushalten zu beschränken und begründet dies am Beispiel der Stadt Essen. Die Stadt

Essen habe vor wenigen Wochen in einer Veranstaltung ihre Arbeiten zur Fertigstellung eines Gesamtabchlusses vorgelegt und habe in diesem Zusammenhang dem Auditorium dargelegt, dass man mit dem Gesamtabchluss die Eigenkapitalquote der Stadt Essen von 32 auf 20 Prozent absenken werde. Dies bedeute, dass sich ein wesentlicher Teil der Verschuldung außerhalb des Kernhaushaltes befinde. Er weist darauf hin, dass er in diesem Zusammenhang gar nicht über Rot-Weiß Essen reden wolle. Es stelle sich aus seiner Sicht die Frage, ob eine solche Betrachtung seriös gemacht werden könne, wenn die ausgegliederten Einrichtungen ausblendet würden oder ob die ausgegliederten Einrichtungen in die Betrachtung einbezogen werden müssten. Bei einer Bejahung stelle sich die Frage, in welcher Form die ausgegliederten Einrichtungen einbezogen werden müssten. Es handele sich um eine Frage an alle, wobei er wisse, dass sich Herr Prof. Junkernheinrich im Zusammenhang mit Bertelsmann dieser Frage schon einmal zugewandt habe.

**Herr StS Brendel** erteilt zunächst Herrn Rappen und dann Herrn Prof. Junkernheinrich das Wort.

**Herr Rappen** merkt anknüpfend an die Frage von Herrn Winkel an, dass die ausgegliederten Einrichtungen in seinen Untersuchungen ausdrücklich einbezogen seien. Dabei könne man zweierlei beobachten. Viele Städte könnten in den Ausgabenentwicklungen nicht mehr miteinander verglichen werden, weil faktisch alles ausgelagert sei und fast nichts mehr im Kernhaushalt enthalten sei. Es gebe aber Tendenzen bzw. Wirkungen in zwei Richtungen: Einmal werde natürlich Verschuldung ausgelagert, die allerdings weniger belastend sei, wenn eine Aktiengesellschaft oder eine GmbH bestehe. Dann bleibe diese Verschuldung außen vor. Solange die Gemeinde nicht dafür bürge, sei dies relativ unproblematisch. Was allerdings mit diesen Instrumenten gemacht werde, daran könne man doch teilweise die Verzweiflung der Kommunen sehen. Es würden Vermögensbestandteile an Eigengesellschaften verkauft, um Schulden dann in der Tat auszulagern. Es bestünden hier jedoch vielfältige Verpflichtungen. Beispielsweise baue jemand etwas und ein anderer vergüte dies. Aus dem Kommunalhaushalt werde dann auf einmal eine Miete gezahlt. Das seien sehr komplexe Zusammenhänge, die sicherlich in diesem Kontext das Thema des Kommunalen Finanzausgleichs völlig überfrachten würden. Vielleicht bestehe die Möglichkeit einer besseren Analyse, wenn der Gesamtabchluss käme. Teilweise handele es sich auch um eine Strategie, um zu konsolidieren. Viele Kommunen müssten aus dem Kernhaushalt heraus, in der Hoffnung einzelne Aufgaben effizienter wahrnehmen zu können und Kosten zu sparen. Ob dies immer gelinge, sei sicherlich eine andere Frage, aber es sei eine Motivation. Es gehe hin bis zum Tarifrecht. Diese Vielzahl an Gesellschaften, die derzeit zum Beispiel im ÖPNV-Bereich derzeit zu erleben sei, sei sicherlich nicht nur der EU geschuldet, sondern auch der Tatsache, dass man günstigere, und das stehe dann auch häufiger in den Geschäftsberichten, Tarife haben könne und niedrigere Löhne zahlen wolle, um damit Kosten zu sparen. Das bedeute, dass diese Facette der Ausgaben eine Strategie sei, um mit Finanzproblemen umzugehen.

**Herr StS Brendel** erteilt Herrn Prof. Junkernheinrich das Wort.

**Herr Prof. Junkernheinrich** geht davon aus, dass bekannt sei, dass in den nordrhein-westfälischen Städten 50 - 60 % des Personals ausgelagert seien. Der Investitionsanteil liege noch deutlich höher. Ausnahmen wie beispielsweise Solingen seien hiervon ausgenommen. Damit sei das, was als amtliche Statistik normalerweise betrachtet werde, nur eine Rumpfstatistik geworden. Wenn man diese Aussagen im Blick habe,

dann müsse man feststellen, dass gerade bei interkommunalen Vergleichen größte Probleme auftreten könnten. Dies betreffe den Versuch, Unterschiede zu erklären, die nur auf die unterschiedliche Organisation der Aufgaben zurückzuführen seien. Mit Blick auf das Thema Verschuldung sei dort auch eine zeitlang das Thema Verschuldung versteckt worden. Solingen habe sein Kanalisationsnetz an eine Enkeltochter, die extra dafür gegründet worden sei, verkauft. Der Kredit sei bei der Sparkasse aufgenommen worden. Das bedeute, dass Verschuldung geschaffen worden sei, aber eben in einem ausgelagerten Bereich. Es sei Liquidität geflossen, da die Stadtkasse handlungsfähig sein sollte. Durch dieses Verhalten habe man aber nur Zeit gewonnen. Wenn man den Finanzausgleich in der Gesamtebene betrachte oder Zuschussbedarfe der Kommunen nach Einzelplänen anschau, sei dieser Effekt enthalten, da die Verlustabdeckung für ausgegliederte Bereiche die Zuschussbedarfe mitpräge. Es handele sich somit um einen Indikator, der dann nicht in den Zahlungen innerhalb des Finanzausgleiches auftauche. Das sei etwas aussagekräftiger als die bloße Betrachtung der Ausgaben.

**Herr Dr. Kambeck** stimmt zu, dass das Gesamtbild betrachtet werden müsse.

**Herr StS Brendel** weist auf die Wortmeldungen von Herrn Dr. Klein, Herrn Prof. Lenk, Herrn Jäger sowie Frau Kuban hin und erklärt, dass nach den Antworten sicherlich immer noch weiter diskutiert werden könne. Allerdings solle nach den Antworten die Frage 1 zunächst als abgeschlossen betrachtet werden. Er erteilt Herrn Dr. Klein das Wort.

**Herr Dr. Klein** greift nochmals das Thema der effizienten Aufgabenerfüllung der Kommunen zur Erschließung von möglicherweise erheblichen Konsolidierungspotenzialen auf und möchte hierzu eine Gegenfrage stellen. Der pflichtige und der freiwillige Bereich seien sicherlich differenziert zu betrachten. Im freiwilligen Bereich sei bestimmt Vieles denkbar und möglich und es sei ein Wert der kommunalen Selbstverwaltung an sich, wenn sich eine Gemeinde entsprechend aufstelle und der Rat oder Kreistag dieses dann ausgestalte. Es gebe jedoch gleichwohl im pflichtigen Bereich auch eine ganze Varianz von Durchnormierungen. Hier sei an die Kosten der Unterkunft als größten Ausgabenblock und die Angemessenheit des Wohnraums zu denken. Es gebe hier viel Spielraum, was die Vergütungsgruppen der Mitarbeiter angehe. Dies variere je nach Größe einer Stadt, einer Gemeinde, eines Kreises. Speziell im ARGE-Bereich sei es dann aber wiederum so, dass natürlich flankierende Eingliederungsleistungen im Zusammenwirken mit der Agentur für Arbeit so weit durchnormiert seien, dass dort im Prinzip kein Handlungsspielraum bleibe. Insofern sei dies sicherlich von einer hohen Varianz geprägt. Es stelle sich jetzt die Frage, ob die übrigen Anwesenden dem zustimmen würden oder sie der Meinung seien, das im Prinzip jeder Bereich ein Bereich sei, der unter dem Aspekt der effizienten Aufgabenerledigung untersucht werden müsse. Des Weiteren stellt Herr Dr. Klein die Frage, ob die Anwesenden, es für nicht mit der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar hielten, wenn man so auch im freiwilligen Bereich beginne, Maßstäbe oder benchmarks zu setzen und zu bestimmen, wie ein Hochbau oder ein Theater zu betreiben sei.

**Herr Prof. Lenk** möchte der Aussage von Herrn Dr. Klein im Prinzip zustimmen. Natürlich sei im pflichtigen Bereich sehr viel normiert. Trotzdem sei es aber so, dass es auch Varianzen im pflichtigen Bereich gebe. Dies sollte festgehalten werden. Im pflichtigen Bereich sei zu betrachten, ob es benchmarks gebe und wie weit die Einzelnen von diesen benchmarks abwichen. Im freiwilligen Bereich sei es natürlich sehr schwierig,

benchmarks festzumachen, beispielsweise im Bereich der Kultur zu bestimmen, was eine Kommune sich leisten könne und was nicht.

Bezüglich der freiwilligen Aufgaben vertritt Herr Prof. Lenk die Meinung, dass die Finanzausstattung einer Kommune so sein müsse, dass die pflichtigen Aufgaben gedeckt seien und dann noch ein gewisser Handlungsspielraum vorhanden sei, um auch im freiwilligen Bereich etwas bewegen zu können. Herr Prof. Lenk möchte diesbezüglich jedoch nicht auf die berühmten 5% - 10% von Wieland/Schoch festgelegt werden.

**Herr Jäger** merkt zu den Ausführungen von Herrn Dr. Kambeck an, dass die Auflösungen derzeitiger Unternehmensbeteiligungen in den Kommunen in der Tat dazu beitragen könnten, Altschulden abzubauen und Zinslasten zu reduzieren. Aber man müsse mindestens bei dieser Betrachtungsweise auch die fehlenden Erträge einbeziehen.

**Dr. Kambeck** weist darauf hin, dass man dies in Essen gemacht habe.

**Herr Jäger** erklärt, dass sich dann ein völlig anderes Bild darstelle. Er wolle jedoch gerne noch einmal auf die Fragestellung 1 zurückkommen. Der Schuldenstand der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland sei sehr unterschiedlich, es gebe eine unglaubliche Spreizung. Besonders dramatisch sei die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Man könne natürlich immer Rot-Weiß Essen heranziehen, um Fehlentwicklungen in Kommunen zu beleuchten, aber man müsse sich einmal der Ursache der kommunalen Finanzkrise nähern. Da gebe es bei diesem Ranking der kommunalen Finanzausstattung der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, bezogen auf die jeweiligen Länder, kausale Zusammenhänge zwischen dem Kommunalisierungsgrad auf der einen Seite und dem Schuldenstand auf der anderen Seite.

**Herr Rappen** möchte dies nicht ohne weiteres bestätigen. Man könne aber auf jeden Fall beobachten, dass der Kommunalisierungsgrad sehr von der Leistungsfähigkeit des Landes an sich abhängt bzw. von der Verwaltungskraft der Kommunen, gemessen in der Regel an der Einwohnerzahl. Nordrhein-Westfalen sei ein Land mit einer ganz hohen Einwohnerdichte und mit sehr großen Kommunen. Daher komme ein Teil des Kommunalisierungsgrades. In anderen Ländern müsse das Land erheblich mehr tätig werden, weil die Kommunen viel weniger leistungsfähig seien. Diese geringere Leistungsfähigkeit bestehe sowohl auf der administrativen als auch auf der finanziellen Seite. Deswegen sei dies etwas schwierig zu beurteilen. Er neige eher dazu, festzustellen, dass in bevölkerungsreichen und relativ leistungsfähigen Ländern der Kommunalisierungsgrad besonders hoch sei, während in finanzschwachen Ländern mit finanzschwachen Kommunen der Kommunalisierungsgrad geringer sei. Vor diesem Hintergrund sei dann auch der Schuldenstand zu betrachten.

**Herr Prof. Junkernheinrich** hält den Schuldenstand und die hohen Kassenkredite in jeglichen Bundesländern nicht durch ein Argument für erklärbar. Es lägen immer multi-kausale Zusammenhänge vor. Bei einer Betrachtung des Kommunalisierungsgrads sei zu bemerken, dass das Saarland und Nordrhein-Westfalen die höchsten Kassenkredite hätten. Das Saarland habe den geringsten Kommunalisierungsgrad, Nordrhein-Westfalen habe den höchsten Kommunalisierungsgrad. Das bedeute nicht, dass der Faktor unwichtig sei, aber er wirke immer in einem Mix mit anderen Faktoren.

**Frau Kuban** weist darauf hin, dass es für Fehlentwicklungen, wenn sie zu Lasten einer Ebene gingen, auch Ursachen geben könne, die mehr im politischen System, also im

Föderalismus lägen. Sie ist der Ansicht, dass dies einer der Gründe sei, weswegen man glauben könne, dass es strukturelle Voraussetzungen dafür gebe, dass Kommunen immer gefährdet seien. Dass Kommunen bei der Finanzausstattung, also bei den Einnahmen, und dann auch beim Finanzausgleich und bei den Ausgabenbelastungen schlecht abschnitten, sei eine Tatsache. Es sei dem Bund und den Ländern möglich, Kostenlasten zu verlagern und den Kommunen sei dies nicht möglich. Die Kommunen könnten nur noch auf die Bürger verlagern, von denen sie gewählt werden sollen. Das bedeute, sie trügen im letzten Moment die politischen Kosten und man könne nicht vernachlässigen, dass das eine sehr verlockende Variante sei, Leistungen, die man selber nicht mehr finanzieren könne, auf jemand anderen zu verlagern, der unter Druck stehe.

Der ganze Bereich Kinderbetreuung sei so ein Bereich, in dem man dann mit den Eltern konfrontiert sei. Es sei ein strukturelles Problem in unserem Föderalismus, dass die Kommunen eine solche Möglichkeit nicht hätten. Sie ständen praktisch am unteren Ende und könnten sich nur noch mit erheblichen politischen Konflikten von manchen streitigen Themen befreien. Abzusehen sei hier von den Aufgaben im Bereich der wirklichen Pflichtaufgaben. Das sei im Übrigen einer der Gründe gewesen, Herr Prof. Lenk habe dies bereits angesprochen, warum der Deutsche Städtetag sich gegen dieses Verschuldungsverbot ausgesprochen habe. Man gehe natürlich davon aus, dass das negative Konsequenzen haben werde. Man müsse das Verschuldungsverbot einhalten und versuche, das Problem dann zu verschieben. Die Kosten der Unterkunft und die Regelung, die da jetzt neu getroffen worden sei, seien ein gutes Beispiel dafür. Frau Kuban bittet die Anwesenden um eine Einschätzung diesbezüglich.

Zur 2. Frage der Anhörung vertritt Frau Kuban die Auffassung, dass nicht alles so voneinander zu trennen sei. Einer der Gründe dafür, dass sich die Städte trotz der mühevollen Arbeit so für ein neues Rechnungswesen engagiert hätten, sei, dass natürlich auch die ausgegliederten Bereiche mit in Betracht gezogen werden müssten. Dies führe zu interessanten Ergebnissen wie beispielsweise in Essen.

Die Diskussion bezüglich solcher Indikatoren, die in der Frage 2 angesprochen seien, könne insofern einfacher geführt werden, als Finanzierungssaldo, Zinsentwicklung und Schulden eher problematische Indikatoren seien. Diesbezüglich merkt sie an, dass die Situation der Kommunen und deren Schwierigkeiten einen vernünftigen Haushalt zu erstellen, in erster Linie anhand von sozioökonomischen Indikatoren, das heiße von nicht manipulierbaren Indikatoren, beurteilt werden könne. Wenn man sich zum Beispiel, Herr Jäger habe das begonnen, quer über die Bundesrepublik die Sozialausgaben pro Einwohner in den Kommunen ansehe, dann stelle man ziemlich schnell fest, dass diese in Nordrhein-Westfalen ungefähr doppelt so hoch wie in Baden-Württemberg seien. Dies sei gar keine Überraschung. Das habe mit der sozioökonomischen Lage zu tun. In Nordrhein-Westfalen werde man differenzieren können, wenn man die „Pro-Kopf-Sozialausgaben“ im Rheinland mit denen im Ruhrgebiet vergleiche. Hier werde man auch enorme Unterschiede sehen. Solche Dinge werde man heranziehen müssen, um beurteilen zu können, ob Kommunen einen eigenen Anteil an ihrer Finanzlage hätten oder ob es eine Struktur sei, die es nicht ermögliche, die Aufgaben zu erfüllen. Deswegen plädiere sie auch dafür, diese beiden Themenbereiche getrennt zu halten.

Bei dem Problem der hohen aufgelaufenen Altschulden und der Kassenkredite, ziehe keiner in Zweifel, dass man dies auf normalem Wege nicht mehr so werde bewältigen können, wie man das Problem derzeit bewältige. Das andere Thema sei, wie das Land den Finanzausgleich gestalte. Wenn man diese Themen immer miteinander vermische, dann komme man in Schwierigkeiten. Das führe dann schon zur nächsten Frage, ob

die Anwesenden es ähnlich einschätzten, dass es tatsächlich sinnvoll sei, wenn man, bezogen auf den Finanzausgleich und die Zuwendungen, mit sozioökonomischen Indikatoren arbeite. Hier sei man eigentlich gut beraten, die sozioökonomischen Indikatoren heranzuziehen, die die wirkliche Problemlage abbildeten und bei denen man nicht in die Debatte komme, dass die Kommunen selbst Schuld daran hätten, dass sie so hohe Schulden haben. An ein eigenes Verschulden der Kommunen glaube sie nicht. Sie wisse, wovon sie rede, da sie bis vor 10 Jahren Kämmerin der Stadt Duisburg gewesen sei und der Bund der Steuerzahler ihnen bestätigt habe, dass der Haushalt in Duisburg nicht ausgeglichen werden könne. Man werde daher nicht weiter kommen, wenn man sich immer darüber unterhalte oder unterhalten müsse, wie der Schuldenstand sei. Alle Anwesenden würden auch die fürchterlichen Debatten zwischen Bund und Land kennen, die zu einem Zeitpunkt geführt worden seien, als die Gewerbesteuer etwas besser gelaufen sei. Es sei eine Diskussion darüber geführt worden, wie man zu diesen Salden komme und wie schlecht es den Ländern gehe. Dies sei dann immer mit der Zinslast begründet worden. Das seien Indikatoren, die nicht sehr viel weiterführend seien.

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass Frau Kuban schon die Verknüpfung zur nächsten Frage hergestellt habe. Bei der Beantwortung sollte man nun auch in dieses Feld hineingehen. Herr StS Brendel fragt die Sachverständigen, wer antworten wolle.

**Herr Dr. Kambeck** verweist darauf, dass das politische System, so wie Frau Kuban es dargestellt habe, beinhalte, dass die Kommunen das schwächste Glied in der Kette seien, auf die die unangenehmen Aufgaben dann abgewälzt würden. Man müsse hierzu grundsätzlich fragen, und dies sei jetzt auch gerade vor der Kommunalwahl thematisiert worden, ob diejenigen, die jetzt in die Verantwortung gewählt würden, gerade aus der aktuellen Situation heraus nicht zu bedauern seien, weil sie in den nächsten Jahren im Grunde genommen gar keine Handlungsfreiheit hätten. Es sei keine Frage, dass die Aufgaben jetzt nicht darin beständen, an jedem zweiten Tag mit der Schere ein Band durchzuschneiden, wenn irgendwo etwas eröffnet werde. Die Aufgaben, die jetzt anstünden, seien natürlich eher zum Teil unangenehme Aufgaben, weil man jetzt vor den Kommunen sagen und mit den Bürgern aushandeln müsse, was letztendlich als Leistung nicht mehr angeboten werden könne. Die Anwesenden hätten zum anderen die Betreuung angesprochen. Da sei es aus seiner Sicht so, dass es für die Kommunen auch eine Aufgabe sei, die Eltern, die sich das finanziell leisten könnten, auch an der Finanzierung der Kinderbetreuung zu beteiligen. Es sei eine wichtige Einschränkung, dass es um die Eltern gehe, die es sich finanziell leisten könnten. Dies sei eine Aufgabe, die vor Ort auf kommunaler Ebene anfalle und dies könne auch eine Herausforderung, eine spannende Aufgabe sein.

Nach Einschätzung von Herrn Dr. Kambeck sei die kommunale Ebene zu bedauern, weil Bund und Länder die Möglichkeit hätten, Aufgaben auf die Kommunen abzuwälzen. Wenn man jetzt beim Bund, beispielsweise mit Herrn Steinbrück und anderen, zusammen säße, würden die Anwesenden auch hören, dass der Bund sich selbst bedauere und sage, dass es eine Menge Aufgaben gebe, die dem Bund zufielen und von diesem bearbeitet werden müssten. Das Land mache das natürlich genauso. Da habe jede Ebene ein eigenes Klagepotenzial, so wolle er es einmal formulieren. Insofern sehe er die Kommunen da nicht in einer besonderen Situation, eher könne man umgekehrt sagen, dass dies vielleicht der spannende Teil der Kommunalpolitik, der Aufgabe vor Ort sei. Man habe eben Bürgernähe, und man könne sich auch zusammen mit den Bürgern durchsetzen. Damit hätte er die zweite Frage nach den Kennziffern, nach den Kriterien auch beantwortet. Da sei auch schon Kritik geäußert worden. Ein Problem sei

sicherlich, dass man nicht, wie auf Bundesebene, die Leistungsfähigkeit ohne Weiteres einbeziehen könne. Auf der Bundesebene sei ganz klar, dass weniger auf den Schuldenstand abgestellt werde, obwohl das auch häufiger gemacht werde. Da werde beklagt, dass mit zwei Billionen Euro Schulden gesamtstaatlich gesehen ein unglaubliches Volumen an Schulden aufgetürmt worden sei. Aber aus finanzwissenschaftlicher Sicht habe man da eigentlich eine weitgehende Einigkeit, dass es eher auf die Schuldenstandsquote ankomme, also die Relation zwischen Schuldenstand und der Leistungsfähigkeit gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt. Das seien auch die Vorgaben und Sichtweisen, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt umgesetzt worden seien. Die Defizitquote von 3 % und die Schuldenstandsquote von 60 % seien eigentlich erstmal die Quoten, die hier eine bestimmte, solide Leistungssituation der öffentlichen Finanzen signalisieren sollten. Es sei bereits gesagt worden, dass die Perspektive eher eine längerfristige sei. Da 2010 eine Schuldenstandsquote von 80 % erreicht sei, sei ein längerer Zeitraum erforderlich. Im Jahr 2020 könnten nach Einschätzung von RWI die Maastricht-Kriterien vielleicht wieder eingehalten werden. Die Bezugnahme der Verschuldung zur kommunalen Leistungsfähigkeit fehle natürlich auf kommunaler Ebene.

**Herr Rappen** greift die Ausführungen von Herrn Dr. Kambeck nochmals auf und erklärt, dass sie hierauf auch bereits ausdrücklich hingewiesen hätten. Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen spielten eine wesentliche Rolle. Dies gelte ausdrücklich auch im Hinblick auf die drei hier angesprochenen Indikatoren Finanzierungssaldo, Zinsentwicklung und Schulden. Herr Rappen ist der Ansicht, dass bei einer Verwendung dieser Größen überhaupt nicht klar sei, wie diese Größen zustande gekommen seien. Das könne sozioökonomische Gründe haben, wie Strukturwandel oder Altersstruktur. Hier sei beispielsweise zu erwarten, dass in Nordrhein-Westfalen einige Gebiete noch Einwohnerzuwächse und andere deutliche Einwohnerverluste verzeichnen würden. Es könnten viele Gründe sein, man kenne dies so im Detail nicht. Dies bedeute, dass man sich dann die Mühe machen müsse, einzelne Bereiche zu analysieren und zu schauen, inwieweit die Finanzprobleme wirklich darauf zurückgeführt werden könnten. Da gebe es im Bereich der Soziallasten durchaus auch Gestaltungsspielräume der Kommunen, die dann in diese Indikatoren auch einfließen würden. Dies könne man offensichtlich sehen. Es gebe dann aber auch, das hätten sie bereits untersucht und wäre auch auffällig, die Konstellation, dass bei gleichen Voraussetzungen, bei gleicher Belastung und Problematik in verschiedenen Städten, die Ausgaben der Jugendhilfe doch deutlich schwankten. Das liege nicht an der Qualität, sondern an anderen Strategien. Das bedeute, es gebe durchaus auf kommunaler Ebene auch Gestaltungsspielräume bei den Pflichtaufgaben. Deswegen sei es wichtig, von einer sehr globalen Betrachtung wegzukommen. Man müsse die Belastungsfaktoren wie beispielsweise die Rahmenbedingungen und auch die positiven Faktoren, die sich daraus ergeben, berücksichtigen. Dann müsse man sich anschauen, wie man damit vor Ort umgehe.

**Herr Dr. Kambeck** bittet darum, dies kurz ergänzen zu dürfen. Er wolle gerne das Bild vermeiden, dass sie nur die Kommunen kritisierten. Sie hätten sich dies schon einmal für die Stadt Neuss angesehen. Die Stadt habe ohne Qualitätsverlust mit großem Erfolg ihre Jugendhilfeausgaben im Vergleich mit vergleichbaren Städten reduzieren können. Es sei eine sehr erfolgreiche Strategie und ein Beleg durch die konkrete Analyse einer konkreten Stadt dafür, dass im Bereich der pflichtigen Aufgaben doch einiges möglich sei.

**Herr Rappen** möchte nochmals zum Entscheidungssystem, die Kommunen seien sozusagen als letzte die „Dummen“ zurückkommen. Das rühre natürlich zunächst einmal an dem Grundsystem unseres ganzen Finanzausgleichssystems. Man habe auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite faktisch ein Verbundsystem. Das bedeute, man habe keine klare Trennung der Verantwortlichkeiten im weitesten Sinne. Die Kommunen könnten zwar die Hebesätze festlegen, aber nicht die Steuerbemessungsgrundlage, die an anderer Stelle gestaltet werde. Dies bedeute, so lange so ein System vorhanden sei, trete dieses Problem immer auf. Das andere sei, dass in den Verfassungen zunehmend verankert worden sei, dass man das Konnexitätsprinzip durchsetzen müsse. Dies solle auch tatsächlich gemacht werden. Auch in Nordrhein-Westfalen sei vorgesehen, in jedem Einzelfall eine Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen, um zu verhindern, dass sich eine Ebene auf Kosten der anderen sozusagen bereichern könne.

**Herr Prof. Junkernheinrich** sieht Ursachen hierfür im Föderalismus. Es sei es eine besondere Konstellation, dass Land und Bund natürlich Aufgaben definierten und dies bereits über viele Jahrzehnte, als es noch lange kein Konnexitätsprinzip in den Landesverfassungen gegeben habe und der finanzielle Schritt damit nicht notwendig verbunden gewesen sei. Das enorme Wachstum der Soziallasten im Land Nordrhein-Westfalen sei ein empirisches Beispiel für die Schwierigkeit, das Konnexitätsprinzip bei jeder Aufgabe auch quantitativ umzusetzen. Wenn das Konnexitätsprinzip bereits vor 30 Jahren bestanden hätte, als die sozialen Leistungen niedriger gewesen seien, hätte es einen erheblichen Anpassungsbedarf Jahr für Jahr gegeben. Insofern sehe er in dieser strukturellen Situation auch schon eine Besonderheit, die am Ende der Abfolge stehe. Die Kommunen könnten keine Aufgaben an andere öffentliche Träger weitergeben.

Damit wolle er auch gerne zur zweiten Frage überwechseln, ob man Finanzierungssalden, Zinsen und Schulden und Weiteres heranziehen sollte. Er wolle noch einen Schritt vorangehen. Wenn er sich die Zinsentwicklung und Schulden anschau, seien dies schließlich alles Ergebnisindikatoren, die zunächst eigentlich zur Aufgabenangemessenheit der Finanzmasse keinen Bezug aufwiesen. Sie seien zum einen zunächst gar nicht sachdienlich. Zum anderen seien sie eigentlich auch nicht die richtigen Indikatoren, um die finanzielle Leistungsfähigkeit abzubilden. Dies ziele mehr auf Dotierungsfragen ab, man vergleiche dann Land und Kommunen. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen habe den Kommunen mitgeteilt, dass man sich am Finanzierungssaldo, am Defizit, an Schuldenständen eigentlich nicht orientieren könne, da diese zumindest auch noch Ausfluss kommunalpolitischen Handelns seien. Das gelte für das Land natürlich auch. Herr Prof. Lenk habe bereits die Pensionslasten angesprochen. Die hohen Zinslasten beim Land seien ein Echo-Effekt einer jahrzehntelangen Ausgabepolitik. Das bedeute, wenn man am Ende ansetze, sage man nichts zur Aufgabenangemessenheit, sondern man stelle dann fest, welche die ärmste Gemeinde sei, welche Gemeinde vielleicht am Unsolidesten gewirtschaftet habe.

Herr Prof. Junkernheinrich erklärt, dass er auch einem Sozialhilfeempfänger nicht dann Geld geben würde, wenn er die höchsten Ausgaben tätige. Dafür gebe es Regelsätze, da ansonsten völlig falsche Anreize gesetzt würden. Das bedeute, es bestehe dann auch die Gefahr, dass man bei einer primären Nutzung der Indikatoren eigentlich die Ebene belohne, die die höchsten Schuldenstände produziere. Hier gehe es auch um Gerechtigkeit zwischen den Ebenen. Darüber müsse man sich im Klaren sein. Es stelle sich die Frage, welche anderen Indikatoren man nehmen könne. Herr Prof. Junkernheinrich hält es für durchaus spannend, einmal auf die Einnahmenseite zu schauen. Bei den Kommunen habe man im Finanzausgleich die Tradition, nur die Einnahmenseite

anzuschauen. Es handele sich hierbei um Steuern mit normierten Hebesätzen. Beim Land betrachte man dann Schuldenstände. Es gebe allerdings beim Land die Zahl „Einnahmen nach Länderfinanzausgleich“. Da stehe Nordrhein-Westfalen so etwa im Durchschnitt der Flächenländer mit 99,2 % leicht unter dem Durchschnitt. Das Land stehe hier viel besser dar, als die Kommunen im Ländervergleich. Dies erlaube der Blick auf die Einnahmenseite und nicht nur auf das Ende dieser Handlungskette. Man könne sich den Kommunalisierungsgrad anschauen, man könne viele sozioökonomische Indikatoren, die nicht direkt beeinflussbar seien, anschauen, man könne sich auch die Zuschussbedarfe anschauen, man könne das sortieren nach freiwilligen und pflichtigen Aufgaben und dann bekomme man ein Gesamtbild. Das habe leider eine gewisse Komplexität, die benötigt werde. Es sei aber eine Entwicklung festzustellen, die weg von den Indikatoren am Ende der Handlungskette führe.

**Herr Prof. Lenk** schließt sich allen drei Vorrednern an. Er sei sich allerdings nicht ganz sicher, ob das mit der Schlüsselfinanzquote so sei, wie Herr Prof. Junkernheinrich es dargestellt habe. Zu der Verfassungsfrage könne sich Herr Prof. Häde vielleicht äußern, da man über die Frage, ob die Kommunen immer weniger Möglichkeiten hätten, nicht lange diskutieren müsse. Dies sei einfach von der Verfassung so konstruiert. Und Herr Rappen habe auch darauf hingewiesen, dass die Verfassung so sei, dass man zunächst den Bund habe. Dann habe man die Länder und die Kommunen seien Teil der Länder. Bei den Finanzströmen passiere genau das, was Frau Kuban dargestellt habe. Er sei genau wie Herr Prof. Junkernheinrich der Überzeugung, dass die Indikatoren, die von ifo letztlich bestätigt worden seien, eigentlich Mängelindikatoren seien. Sie stünden wirklich erst am Ende der Kette. Und er betrachte wieder den Anfang. Hier müsse man eigentlich schauen, wie es mit den Einnahmen stehe und wie es mit den Ausgaben stehe. Herr Prof. Lenk hält es für eine Möglichkeit, zu den einzelnen Aufgaben eventuell Zuschussbedarfsanalysen durchzuführen. Sei eine bestimmte Aufgabe beispielsweise demographiebedingt, müssten da Zuschüsse geleistet werden. Man könne bei anderen Aufgaben im Sinne von benchmarking Normen setzen. In anderen Bereichen unterscheide man zwischen freiwilligen und pflichtigen Aufgaben. Also es könnten Indikatoren entwickelt werden.

Er könne eventuell Indikatoren liefern oder die Indikatoren seien bereits vorhanden, aber es müsse dann trotzdem gewichtet werden und die Wertfrage müsse durch die Politik beantwortet werden. Von daher würde er die zweite Frage mit „Nein“ beantworten, bzw. Zinsentwicklung, Schulden und Finanzierungssalden seien Ausfluss einer Entwicklung und es müsste hier ein Indikatorensystem vorgeschaltet werden. Da gebe es natürlich dann die ganzen Schwierigkeiten, wie zu bewerten und zu gewichten sei, und ob alle Risiken in den Indikatoren enthalten seien etc. Aber wenn dieses Indikatorensystem vielleicht nicht allumfassend sein könne und wahrscheinlich auch nicht sein müsse und auch nicht leistbar sei, werde es im Sinne eines Frühwarnsystems eine Orientierung liefern. Ein solches Frühwarnsystem werde je nachdem auch bestimmte Zeichen für einige Kommunen oder Länder setzen.

**Herr Löttgen** gibt Herrn Prof. Lenk insoweit Recht, als dass dieser in seinen ersten Ausführungen auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung hingewiesen habe. Wenn jetzt ein Indikatorenbündel zur Verfügung gestellt werde, stelle sich für ihn die Frage, welche Rolle bei der Bewertung, die der Politik überlassen sei, die Feststellung der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung innerhalb dieses Indikatorenbündels spiele. Wenn beispielsweise eine beliebige pflichtige Aufgabe betrachtet werde und man feststelle, dass die Aufgabe in der einen Kommune mit fünf Sachbearbeitern, in der anderen mit

zwei Sachbearbeitern erledigt werde, würden die Anwesenden davon ausgehen, dass die Effizienz in der einen Kommune wesentlich besser sei, als in der anderen. Dies würde aber bei den Indikatoren überhaupt nicht bemerkt werden, weil man dort einfach von einer flächendeckenden Durchschnittszahl ausgehe, an die man sich halte. Da stelle sich die Frage, ob nicht zusätzlich in gewissen Aufgabenbereichen auch Effizienzindikatoren entwickelt werden müssten, die helfen würden, eine Aufgabe besser zu monitoren.

**Herr Dr. Kambeck** weist darauf hin, dass dies eine Aufgabe sein, die beispielsweise von der Gemeindeprüfungsanstalt erfüllt werde.

**Herr StS Brendel** stellt fest, dass ein hoher Kommunikationsbedarf bestehe, da man erst bei der zweiten Frage angelangt sei. Es solle versucht werden, konzentriert voran zu gehen. Die Frage zwei sei aus der Sachverständigensicht beantwortet. Es sei dann noch die Frage der verfassungsrechtlichen Wertung angesprochen worden, die auch schon die Frage drei anspreche.

**Herr Prof. Häde** weist darauf hin, dass die nächsten Fragen in gewisser Weise zusammen gehörten. Es gehe letztlich um die Grundfrage, ob es einen Vorrang der kommunalen Ebene vor den Landesaufgaben gebe oder nicht. Davon leite sich dann auch ab, ob die Finanzausstattung der Kommunen eine relative Größe oder eine absolute Größe darstelle. Aus dem Verfassungsrecht lasse sich ein solcher Vorrang der kommunalen Aufgaben nicht ableiten. Das habe er im Einzelnen schon in seiner schriftlichen Stellungnahme auf der Basis der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte dargelegt, Es erscheine willkürlich zu entscheiden, welche Aufgabe rechtlich gesehen wichtiger sei, als die andere. Nach seiner Auffassung sei es eine rein politisch zu entscheidende Frage, was vorrangig ist. Soweit die Verfassung nicht selbst einen Vorrang festlege, sei es kaum begründbar dass die kommunalen Aufgaben allgemein oder bestimmte kommunalen Aufgaben wichtiger seien, als Aufgaben des Landes. Gehe man deshalb von der grundsätzlichen Gleichwertigkeit der Aufgaben aus, dann beantworteten sich die meisten der nachfolgenden Fragen eigentlich von selbst. Dann sei es nicht vertretbar zu fordern, dass zuerst der Finanzbedarf der kommunalen Ebene vorrangig vor dem der Landesebene zu erfüllen sei. Man könne daher die dritte und die weiteren Fragen dergestalt beantworten, dass es keinen Vorrang der Aufgabenerledigung der kommunalen Ebene gebe und aus diesem Grund auch keinen Vorrang bei der Deckung des Finanzbedarfes der Kommunen. Das sei allerdings eine recht abstrakte Antwort. Konkreter könne man aber kaum werden, solange die Finanzwissenschaft im Hinblick auf den absolut notwendigen Bedarf der verschiedenen Finanzebenen keine verbindlichen Aussagen machen könne. In der schriftlichen Stellungnahme habe Herr Döring aus finanzwissenschaftlicher Sicht ausgeführt, dass es keinen begründbaren Vorrang gebe. Daraus lasse sich ableiten, dass es auch rechtlich keinen Vorrang der kommunalen Aufgabe gebe. Deshalb bestehe auch kein Vorrang für die Deckung des kommunalen Finanzbedarfs. Die Kommunen hätten keinen Anspruch darauf, dass ihr Finanzbedarf oder auch nur ein absoluter Sockelbedarf vor dem Bedarf des Landes befriedigt würde. Im Ergebnis hänge deshalb die Finanzausstattung der Kommunen von der Finanzausstattung des Landes ab.

**Herr StS Brendel** verweist auf die Wortmeldungen von Herrn Hamacher, Frau Dr. Diemert, Herrn Winkel und Herrn Prof. Lenk hin.

**Herr Hamacher** wendet sich bezüglich der Frage 3 an Herrn Prof. Häde und weist darauf hin, dass diese Frage nicht dergestalt formuliert sei, dass kommunale Aufgaben wichtiger seien als Landesaufgaben, sondern es sei gefragt worden, ob der Finanzbedarf der Kommunen vorrangig vor anderen Bedarfen zu befriedigen sei. Er denke, dass man sich schnell darauf einigen könne, dass aus der Verfassung an keiner Stelle abzulesen sei, dass beispielsweise Jugendhilfe wichtiger sei als die Justiz oder dass andere derartige Vergleiche angestellt würden. Der gedankliche Ansatzpunkt müsse eigentlich ein anderer sein. Der Gesichtspunkt sei schon mehrfach in Beiträgen genannt worden. Die Kommunen seien in einer anderen Position als die beiden anderen staatlichen Ebenen. Sie seien eben nicht zum größten Teil die Erfinder oder die definitorischen Herren der Aufgaben, die sie letztlich zu erfüllen hätten. Er setze diese Feststellung einmal in Beziehung zu dem, was gerade in den letzten Jahren im Zuge der Föderalismusreform stattgefunden habe. Auf der Erkenntnis fußend, dass es problematisch sei, wenn Aufgaben- und Finanzverantwortung auseinanderfielen, habe man versucht, diese wieder stärker zusammenzubringen. Es werde immer stärker über das Konnexitätsprinzip diskutiert. Es werde gesagt, dass jedenfalls da, wo Aufgaben delegiert werden müssten, dann auch in adäquaten Umfang Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden müssten.

Dann stelle sich für ihn die Frage, ob es nicht der gedankliche Ansatzpunkt sei, darüber nachzudenken, wenn man Aufgaben auf eine andere Ebene verlagere, wie bereits erwähnt worden sei, bestehe immer die Versuchung, dies nicht mit ausreichenden Finanzmitteln zu begleiten, dann sei es auch nur konsequent zu fordern, dass diese Verlagerung von Aufgaben auch im adäquaten Umfang mit Ressourcen ausgestattet werde. Es gehe hierbei nicht so sehr um die Gewichtung der Aufgaben an sich. Es sei manchmal auch willkürlich, was in dem einen Land von einer Kommune wahrgenommen werde, werde in einem anderen Land vom Land selbst wahrgenommen. Dies könne also nicht der Ansatzpunkt sein. Aber vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Situationen komme es ihm besonders auf den Gesichtspunkt an, dass die Kommunen keine Chance hätten, sich von diesen Aufgaben durch eigene politische Entscheidungen zu lösen.

**Frau Dr. Diemert** betont unter Bezugnahme auf die Ausführungen von Herrn Prof. Häde nochmals, dass es nicht darum gehe, zu unterscheiden, welche Aufgaben gesellschaftlich oder ökonomisch finanzwissenschaftlich wichtiger seien. Es handele sich nicht um eine rechtliche Perspektive. Das komme schon dadurch zum Tragen, dass einzelne Aufgaben in Nordrhein-Westfalen auf kommunaler Ebene wahrgenommen würden, die in anderen Bundesländern auf staatlicher Ebene wahrgenommen würden, so dass man da ohnehin nicht in dem Maße differenzieren könne. Unterschiedlich seien die Aufgaben aber gleichwohl im Hinblick auf die Frage, auf welcher Ebene sie wahrgenommen würden. Frau Dr. Diemert kommt nochmals auf diese Gleichwertigkeit, die Herr Prof. Häde untermauert und von der er gesagt habe, dass sich auch alle weiteren Fragen aus dieser Gleichwertigkeit ergeben würden, zurück. Es stelle sich mit Sicht auf die rechtliche Einordnung der Aufgaben als Aufgaben, die der kommunalen Selbstverwaltungshoheit zum Großteil unterlägen, die Frage, ob diese Gleichwertigkeit aufrecht erhalten werden könne. Frau Dr. Diemert möchte insoweit an die Ausführungen von Herrn Hamacher anknüpfen und verweist darauf, dass die Kommunen keine gleichberechtigten Partner neben Bund und Land seien, die über die Aufgabenschaffung und Finanzierung mitbestimmen könnten, sondern, wie bereits zu Recht gesagt worden sei, Teil der Länder seien und damit auch zum Großteil der Handlungsautonomie der Länder unterlägen.

Weiter fragt sie, ob sich nicht genau hieraus auch der Unterschied bei den Aufgaben ergebe und genau darin auch ein Ansatzpunkt der kommunalen Selbstverwaltung läge. Nicht umsonst unterscheidet man auch bei kommunalen Aufgaben zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben, eine Unterscheidung die auf der Landesebene nicht gemacht werde, weil das Land eine ganz andere Gestaltungsmöglichkeit hinsichtlich der von ihm wahrzunehmenden Aufgaben habe. Diese Gestaltungsmöglichkeit bestehe nicht nur bei den eigenen Aufgaben, sondern teilweise auch bei den Aufgaben, die auf Bundesebene wahrgenommen würden. Diesbezüglich verweist Frau Dr. Diemert darauf, dass dies auch einer der Gründe sei, warum soviel Hoffnung in das Konnexitätsprinzip gesetzt worden sei. Das Konnexitätsprinzip sei an dieser Stelle überflüssig, wenn es tatsächlich so wäre, dass mit Blick auf die Aufgaben und die Finanzierungsverantwortung alles gleichwertig wäre. Frau Dr. Diemert nimmt nochmals Bezug auf die schriftliche Stellungnahme von Herrn Prof. Häde, in der festgehalten worden sei, dass das Land verpflichtet sei, ein Minimum an kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben zu garantieren, allerdings immer unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit. Frau Dr. Diemert fragt, was die rechtliche Konsequenz daraus sei, wenn diese finanzielle Leistungsfähigkeit nicht mehr gegeben sei und hieraus resultierend die Aufgabenausstattung der Kommunen nicht mehr ausreichend gewährleistet sei und somit das Minimum an Aufgaben eigentlich nicht mehr wahrgenommen werden könne. Außerdem stellt sie die Frage, ob die Kommunen in dieser Situation in die Kassenkredite zu gehen hätten, trotz einer anderslautenden gesetzlichen Verpflichtung im Landesrecht. Weiterhin sei die Frage berechtigt, ob der Landesgesetzgeber als derjenige, der die ganzen Vorgaben gestalte, nicht auch derjenige sei, der das Problem zu lösen habe, indem er entweder gesetzliche Regelungen anders gestalte, oder in dem er mehr Finanzmittel zur Verfügung stelle.

Weiter geht Frau Dr. Diemert auf Seite fünf zu Frage 7 der schriftlichen Stellungnahme von Herrn Prof. Häde ein. Hier sei ausgeführt worden, dass die aus dem Selbstverwaltungsrecht abzuleitende Finanzausstattungsgarantie erst dann verletzt sei, wenn, „einer sinnvollen Betätigung der kommunalen Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen sei und dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt werde“. Im Hinblick auf den weiten Spielraum des Gesetzgebers wäre das nur dann der Fall, wenn die Finanzausstattung der Kommunen unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Landes offensichtlich und eindeutig nicht ausreiche. Sie habe bei der Frage, was dies bedeute, zunächst einen inhaltlichen Maßstab, der sich mit Blick auch auf die eben zitierte Unterscheidung zwischen freiwilligen und pflichtigen Aufgaben definiere, gesucht. Dann komme sie zu einem formalen Maßstab, der offensichtlich und eindeutig sein solle, der, wie bereits erwähnt, anhand der fehlenden Parameter nun wirklich nicht leicht zu bestimmen sei. Es stelle sich nunmehr die Frage, welches Fazit die Anwesenden hieraus zögen. Sollten die Kommunen letztlich vor diesen Strukturen, dass sie am Ende der Kette stünden, kapitulieren und in die Kassenkredite gehen, oder gebe es im Hinblick auf diese Gemengelage eine andere Handlungsempfehlung für die einzelnen Kommunen?

**Herr Prof. Häde** antwortet, dass er es nicht leisten könne, eine Beratung einer Kommune vorzunehmen, sondern er müsse vom Grundsätzlichen ausgehen. Er gibt Frau Dr. Diemert Recht, dass man nach den Konsequenzen fragen müsse. Er gehe aber von dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Aufgaben des Landes bzw. der Landesaufgaben in landeseigener Verwaltung und der Landesaufgaben in kommunaler Verwaltung aus. Im Idealfall müssten die Finanzen ausreichen, um alle Aufgaben zu erfüllen. Herr Prof. Häde weist darauf hin, dass man bei der Bestimmung des verfassungsrechtlichen Begriffs „notwendige Auslagen“ trotz langer Diskussionen nicht zu

einem Ergebnis gekommen sei und wohl auch nicht kommen werde. Dies habe man schon auf der Bundesebene nicht geschafft. Aus diesem Grund existiere weiterhin das Problem, wie der Finanzbedarf zu bestimmen sei. In einer Situation, in der die Einnahmen nicht ausreichen, um alle Ausgaben zu decken, sei das Land nicht verpflichtet, vorrangig die kommunalen Aufgaben zu bedienen und seine eigenen Aufgaben zurückzunehmen, wenn der Gleichwertigkeit der Aufgaben. Was sich daraus für den Einzelfall ergebe, könne auf dieser Abstraktionsebene noch nicht beurteilt werden. Herr Prof. Häde erinnert daran, dass es ein Bündel an Ursachen gebe, warum es in einer einzelnen Gemeinde zu Finanzproblemen komme. Die Schwierigkeiten könnten selbst verursacht oder Resultat einer zu hohen Belastung mit pflichtigen Aufgaben sein. Zu den Gründen könnte auch eine mehr oder weniger effiziente Wahrnehmung der Aufgaben gehören. Darüber hinaus seien weitere Ursachen denkbar, denen im konkreten Einzelfall nachzugehen sei. Er halte aber an der Grundaussage fest, dass die Aufgaben des Landes und der Kommunen gleichwertig seien. Daher könne das Land in einer Mangelsituation nicht verpflichtet sein, seine Aufgaben zurückzustellen um vorrangig die kommunalen Aufgaben zu finanzieren. Herr Prof. Häde äußert die Einschätzung, dass man im Einzelfall klären müsse, welche Möglichkeit sich anbiete. Je nach der konkreten Lage könne es erforderlich sein, dass das Land Pflichtaufgaben reduziere oder aber auf eine effizientere Aufgabenerfüllung hinwirke.

**Herr StS Brendel** erteilt Herrn Prof. Junkernheinrich hierzu ergänzend das Wort.

**Herr Prof. Junkernheinrich** trägt vor, dass er gerne eine Brücke zwischen den grundsätzlichen Positionen bauen möchte. Er verweist hier zunächst auf den Schluss der Stellungnahme von Herrn Prof. Häde, dass das Land seine Kommunen grundsätzlich finanziell so ausstatten solle, dass die Kommunen in der Lage seien, ihre Aufgaben wahrzunehmen und zu finanzieren. Die Schlüsselmasse müsse dem im Prinzip entsprechen. Dies sei eine klare Aussage, die auch zu seiner Interpretation des verfassungsrechtlichen Rahmens passe. Herr Prof. Junkernheinrich berichtet, dass man in diesem Bereich seit 90 Jahren immer den Satz finde, dass die Selbstverwaltungsautonomie die Finanzautonomie bedinge. Dies wiederum bedinge, dass die pflichtigen Aufgaben angemessen erfüllt werden könnten und die Kommunen gleichzeitig Spielraum für freiwillige Aufgaben haben müssten. Dies sei seit den zwanziger Jahren von Popitz bis Paul Kirchhoff immer wieder zu finden.

Bund, Länder und Kommunen seien jedoch unterschiedlich strukturiert. Land und Bund definierten viele Aufgaben. Herr Prof. Junkernheinrich stellt fest, dass hier zwei Dinge verglichen würden, die nicht gleich seien. Das sei nach seiner Einschätzung der Grund, warum die Kommunen als Teil der Länder auch einen besonderen Schutz genießen würden. Das Land stehe in der Verpflichtung einen entsprechenden Finanzausgleich durchzuführen. Herr Prof. Junkernheinrich stellt die Frage, bis wohin dies gehen solle. Es handele sich hierbei um die Frage nach der finanziellen Mindestausstattung. In diesem Zusammenhang nimmt er Bezug auf Herrn Prof. Häde, der sich dahingehend geäußert habe, dass dies passieren solle, soweit sich aufgrund der Leistungsfähigkeit des Landes keine Einschränkungen ergäben. Jetzt müsse man über den Knackpunkt Artikel 79 der Landesverfassung sprechen. Verkürzt gesagt habe das Land auch kein Geld, aber auch wichtige Aufgaben. Herr Prof. Junkernheinrich kommt auf die Aussage von Herrn Prof. Häde zurück, dass das Land nicht einseitig seine Aufgaben zurückführen müsse. Auch er schließe sich der Aussage an, dass man nicht feststellen könne, dass grundsätzlich kommunale Aufgaben wichtiger seien als andere. Wenn allerdings das Geld gesamtstaatlich nicht ausreiche, das sei ein gesamtstaatliches Phänomen, dann bedeute dies aus seiner Sicht, dass bei einer aufgabenangemessenen Finanz-

ausstattung nicht nur auf das Geld geachtet werden müsse, sondern es müsse vielmehr auf die Aufgaben geachtet werden. Sofern das Land den Finanzausgleich nicht in der notwendigen Höhe finanziell ausstatten könne, müssten Aufgaben zurückgeführt werden, die vorher vorgenommenen Aufgaben und Aufgabendefinitionen müssten angepasst werden.

Herr Prof. Junkernheinrich betont, dass nur am zweiten Begriff der „aufgabenangemessenen Finanzausstattung“ angesetzt werden müsse. Dann sei wieder ein Ausgleich möglich. Die Kommunen würden entlastet. An welcher Stelle dies geschehe, sei politisch zu entscheiden. Bei einem Blick in die Empirie sehe man, welcher Sprengstoff damit verbunden sei. Im Durchschnitt der kreisfreien Städte im Land Nordrhein-Westfalen würden die freiwilligen Aufgaben und ein Teil der pflichtigen Aufgaben über Kassenkredite finanziert. Hier sei festzustellen, dass die Kassenkredite höher seien als die Summe der freiwilligen Aufgaben plus ein kleinerer Teil der pflichtigen Aufgaben. Da sei politisch zu entscheiden, vielleicht sogar verfassungspolitisch, ob der Anspruch, es soll neben den pflichtigen Aufgaben auch noch die Fähigkeit zur kraftvollen Betätigung der kommunalen Selbstverwaltung im freiwilligen Bereich gewährleistet sein, erfüllbar sei. Bei den bestehenden Aufgaben und bei dem vorhandenen Geld sei dies nach seiner Einschätzung nicht möglich. Er plädiert dafür, als Brücke die Rückführung der Aufgaben zu sehen. Es sei der politisch schwierigere, aber alternativlose Weg, weil kaum zusätzliche finanzielle Mittel im Gesamtstaat generiert werden könnten.

**Herr Prof. Lenk** stimmt Herrn Prof. Junkernheinrich ausdrücklich zu und weist darauf hin, dass er Einwohner des Bundeslandes Sachsens sei und betont, dass die Kommunalaufsichten in Sachsen im hohen Maße aufgebracht wären, wenn Kassenkredite tatsächlich zur Erfüllung der von Herrn Prof. Junkernheinrich genannten Aufgaben genutzt würden. Dies würde in Sachsen als Warnsignal gesehen. Er gehe davon aus, dass in einem solchen Fall in Sachsen eine Aufgabenüberprüfung stattfinden würde.

**Herr Prof. Junkernheinrich** ergänzt, dass es in Sachsen auch eine andere Deckungsfähigkeit gebe.

**Herr Prof. Lenk** hält dies jedoch für einen Indikator. Da die Kommunen Bestandteil der Länder seien und weil es eine Kommunalaufsicht gebe, habe an dieser Stelle natürlich auch die Kommunalaufsicht eine Verantwortung.

**Herr StS Brendel** bittet die Anwesenden an dieser Stelle darum, dass nach der grundsätzlichen Beantwortung der Fragen nicht unbedingt der Versuch unternommen werden solle, die Sachverständigen, übertrieben gesagt, anhand der von ihnen getroffenen allgemeinen Aussagen um die Benennung einer konkreten Zahl zu bitten, bei der alles noch gewährleistet sei und bei welcher Zahl dies nicht mehr der Fall sei.

**Herr Prof. Lenk** erklärt, dass er insbesondere auf Grund der Aussagen von Herrn Prof. Häde, der auf Herrn Prof. Döring Bezug genommen habe, Stellung beziehen wolle. In Bezug auf die von Herrn Prof. Häde vorgetragene Darstellung über die Finanzwissenschaft im Allgemeinen und die fehlende Vorrangigkeit würde auch er sich davor bewahren, Kommunalaufgaben per se Vorrang vor Landesaufgaben zu geben seien. Nach seiner Einschätzung seien sich die Anwesenden an dieser Stelle einig. Was aber Herr Prof. Döring vorgelegt habe und was sich in der Finanzwissenschaft im Moment so etwas eingebürgere, sei, wie er bereits vorhin gesagt habe, dass man modellhaft arbeite. Wenn der Grenznutzen dadurch, dass man einen Euro mehr für eine bestimmte Aufgabe in einen bestimmten Bereich gebe, dort stärker steige als er in der anderen Ebe-

ne falle, dann sei es sinnvoll, wenn man diese Gelder in eine andere Ebene schiebe. Da man diesen Grenznutzen so schwer messen könne, da er von den Bürgerpräferenzen und von den Rahmenbedingungen abhängt, könne er keine generelle Aussage hierzu treffen. Dies sei auch bei Herrn Döring nachzulesen. Er räumt ein, dass sie als Finanzwissenschaftler bei der Frage, wie Bürgerpräferenzen und wie dieser Nutzen zu messen sei, eine Schwachstelle hätten. Sofern er Präferenzen messen könnte, könne er sofort vorführen, dass es funktioniere. Herr Prof. Lenk betont, dass man dann zur nächsten Aussage komme, dass man dies nicht messen könne und nunmehr die Politik zuständig sei. Diese Aussage wolle er ehrlicherweise nicht ganz teilen. Aus diesem Grund hält er das Rekurrenieren auf die Stellungnahme von Herrn Döring an diese Stelle für nicht zielführend. Es sei kein guter Weg, sich an dieser Stelle zurückzunehmen und zu sagen, es sei aus diesem Grund alles gleichwertig. Man könne nicht sagen, dass eine Ebene vorrangig sei, aber man könne nicht vorrechnen, dass es sinnvoll sei, die eine Ebene oder die andere Ebene mit einem Euro mehr auszustatten, jedenfalls nicht formal. Deshalb müssten die Finanzwissenschaftler Indikatoren vorlegen, die dann zu bewerten seien.

**Herr Dr. Kambeck** fasst zusammen, dass gleich mehrere Punkte angesprochen worden seien. Er erlaube sich daher den Hinweis, dass Herr Rappen und er der Antwort auf Frage 3 auch Antworten auf die Frage 5 und 6 zugeordnet hätten. So könne man auch in der Frageliste etwas schneller vorankommen. Herr Dr. Kambeck fügt hinzu, dass er zwei Dinge ergänzen wolle und einmal auf die Anmerkungen von Frau Dr. Diemert kurz eingehen wolle, die dargelegt habe, dass die Kommunen im Grunde den geringsten Freiheitsgrad bei ihrer Aufgabenerfüllung hätten. Er halte es immer wieder für interessant, wie die Kommunen ihre Aufgaben erfüllten, wenn man sich die kommunale Ebene anschauet. Einige Beispiele wären schon genannt worden. So sei positiv hervorgehoben worden, dass bei der Jugendhilfe die Stadt Neuss mit einer bestimmten Strategie einerseits eine gute Qualität biete, aber auch die Ausgaben im Griff habe. Das Beispiel der RWE-Aktien sei genannt worden, die Stadt Essen sei angesprochen worden. Aus seiner Sicht seien auch positive Beispiele wie die Stadt Krefeld zu nennen, die ihre RWE-Aktien rechtzeitig zu einem guten Preis veräußert habe und damit ihren Schuldenstand erheblich habe reduzieren können. Natürlich habe man sich auch die Dividendenseite und das Kalkül Einnahmen/Ausgaben angeschaut und sich dann entschieden, sich von diesem Aktienanteil zu trennen. Andere wie die Stadt Mönchengladbach hätten dazu zu lange gebraucht. In Mönchengladbach sei auch diskutiert worden. Zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung wäre der Kurs jedoch soweit im Keller gewesen, dass es sich eben nicht mehr lohnte, wenn man die Dividendenseite mit in den Blick genommen habe.

Ein prominentes Beispiel sei auch das der Stadtwerke. Die Anwesenden könnten jetzt lange darüber philosophieren, ob das, was Düsseldorf gemacht habe, die richtige Vorgehensweise gewesen sei. Oder ob die Vorgehensweise anderer Städte, wie beispielsweise Dortmund und Gelsenkirchen richtig sei bzw. richtig gewesen sei. Gerade bei den Stadtwerken sei das Stichwort Rekommunalisierung zu nennen. Da könne man sehen, dass das vor Ort auch ganz unterschiedlich gehandhabt werde. Herr Dr. Kambeck weist darauf hin, dass man neutral feststellen müsse, dass es unterschiedliche Vorgehensweisen gebe. Er unterstreicht in diesem Zusammenhang, wie unterschiedlich das Konjunkturpaket auf kommunaler Ebene umgesetzt worden sei. Wenn eine Stadt wie Essen zum Teil auch das Fußballstadion damit finanziere, dann müsse man neutral sagen, das sei eine Vorgehensweise. Wenn der letzte Schritt für das finanzielle Vorgehen bei der Kommune bleibe, dann sei man nach Einschätzung von Herrn Dr. Kambeck am nächsten an den Präferenzen der Bürger. Dies werde auch in der Fi-

nanzwissenschaft so vertreten. Sofern das langfristig für die Stadt positive Effekte habe, müsse man sich fragen, warum kein Fußballstadion finanziert werden solle. Andere Städte hätten andere Verwendungen. Herr Dr. Kambeck merkt an, dass es doch insgesamt hervorragend gelaufen sei, dass man den Kommunen sehr wenige Einschränkungen mit auf den Weg gegeben habe.

Nach seinen Vorstellungen sei die Verantwortlichkeit für die Leistungserstellung viel mehr auszubauen. Wie man das mache und welche Unterschiede man vor Ort mache, sollte man aus seiner Sicht viel mehr den Kommunen überlassen, weil die letztlich näher an dem Bürger seien und letztlich die effektivste Umsetzung vor Ort gestalten könnten. Die Unterschiedlichkeit sei ein ganz wichtiger Punkt, weil man offensichtlich nicht sagen könne, die Freiheitsgrade seien nicht so groß. Offensichtlich seien die Freiheitsgrade bei unterschiedlichen Aufgabenerfüllungen sehr hoch, weil die Kommunen ihre Aufgabenwahrnehmung tatsächlich unterschiedlich gestalteten. Sinnvoll sei natürlich, die Betrachtungen innerhalb des Bundeslandes zu führen. Dies machten sie bei ihren Untersuchungen auch immer so. Es gebe große Unterschiede zwischen den Bundesländern, weil die Aufteilung zwischen den Kommunen und den Ländern unterschiedlich sei. Nordrhein-Westfalen sei groß genug, so dass man genügend Beispiele habe. Es gebe eine genügende Differenziertheit, so dass man aus seiner Sicht zu dem Schluss kommen könne, dass die Wahlfreiheit bzw. die Spielräume hinreichend seien, um hier Unterschiede festmachen zu können.

Herr Dr. Kambeck greift das von Herrn Prof. Lenk vorgetragene Stichwort der Qualität der Leistungen auf und erläutert, dass bei dieser seiner Meinung nach wichtigen Stichwort zum Teil noch ein Defizit bestehe, an dem die Finanzwissenschaft arbeite. Es gebe eine lange Tradition empirischer Untersuchungen. Er erinnert in diesem Zusammenhang an eine Studie aus den achtziger Jahren, in der schon untersucht worden sei, ob es einen Zusammenhang zwischen Leistung, Qualität einer Leistung und Zahlungsbereitschaft gebe. Es gebe hier ganz interessante Experimente, die durchgeführt worden seien. Nach seiner Auffassung sei das berühmteste das an der Avus in Berlin durchgeführte Experiment zur Lärmbelästigung. Da habe man gesehen, dass es eine sehr hohe Präferenz der Bürger gebe, natürlich nicht mit Lärm belästigt zu werden. Das Ergebnis sei festzuhalten gewesen, dass je näher man an eine tatsächliche Finanzierungsbeteiligung der Bürger komme, umso geringer sei die Präferenz und die Zustimmung für diese Lärmschutzmaßnahme gewesen.

Rekommunalisierung hält Herr Dr. Kambeck auch für ein ganz wichtiges Thema. Es gehe hier um die Frage, wie man die Qualität der Leistungserstellung auf kommunaler Ebene messen könne. Er unterstreicht hier insbesondere die Wichtigkeit der Verbindung mit der Zahlungsbereitschaft. Qualität, das sei unstrittig, wenn man die Bürger danach frage, Qualität wolle natürlich jede. Aber Herr Prof. Lenk und Herr Prof. Junkerheinrich hätten bereits darauf hingewiesen, dass natürlich Finanzierungsprobleme auf allen staatlichen Ebenen bestünden. Insofern müsse man die Präferenz, den Wunsch nach hoher Qualität, unbedingt damit verbinden, dass die Zahlungsbereitschaft auch einbezogen werde.

**Herr StS Brendel** weist auf die Wortmeldungen von Herrn Hamacher, Frau Dr. Diemert, Herrn Dr. Baur und Herrn Winkel hin.

**Herr Hamacher** knüpft an die letzte Äußerung von Herrn Dr. Kambeck an und erwidert, dass er die Kollegin Dr. Diemert nicht so verstanden habe, dass sie in Abrede stelle, dass es bei der Organisation von Aufgaben Spielräume gebe. Aber es seien Aufgaben, bei denen mindestens die Zielsetzungen vorgegeben seien. Bei diesen Aufgaben könne man nicht sagen, dass man beispielsweise keine Abwasserentsorgung

durchführe oder dass man auf den Friedhof verzichte oder dass man die Schule nicht baue. Diese Aufgaben seien einfach da, sie würden in der Regel nicht von den Kommunen mit definiert. Herr Hamacher gibt seinem Vorredner allerdings bei einem anderen Thema Recht. Auch er fände es interessant, einmal darüber nachzudenken, ob man nicht von den pflichtigen Aufgaben mehr entpflichten und in die politische Verantwortung vor Ort geben könnte. Im Moment verlaufe sich die Diskussion nur in die andere Richtung. Wenn die Ressourcen knapp würden, dann meldeten sich diejenigen, die zu dem Bereich der freiwilligen Aufgaben zu zählen seien. Dann sagten die Sportler, dass man ein Sportgesetz brauche, die Musikschulen sagten, man brauche ein Musikschulgesetz, in dem sozusagen die Mindestanforderungen an Musikschulen niedergelegt seien, ohne dass damit natürlich mehr Ressourcen verbunden wären. Im Grunde genommen sei der andere Weg richtig, indem man erkläre, dass mehr Aufgaben auf die Ebene der freiwillig zu erbringenden Aufgaben zu stellen seien und dann müsse vor Ort entschieden werden, wo die Schwerpunkte gesetzt würden. Vor Ort müsse entschieden werden, was man sich leiste und was nicht. Hierbei handele es sich um eine andere Frage.

Er dankt für den Beitrag von Herrn Prof. Junkernheinrich und hält es für eine spannende Frage, was gemacht werde, wenn die Ressourcen nicht mehr ausreichen. Die inhaltliche Darstellung von Herrn Prof. Junkernheinrich entspreche im Grunde genau auch dem Inhalt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Thüringens. Dieser habe nicht nur dargelegt, dass es einen Kernbereich gebe, der nicht unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes falle, sondern er habe festgestellt, dass Aufgaben entsprechend reduziert oder ganz abgebaut werden müssten, um die Kongruenz zwischen den Finanzmitteln und den kommunalen Aufgaben wieder herzustellen, wenn das Land diesen finanziellen Mindestanspruch nicht erfüllen könnte. Insofern hält Herr Hamacher die Auseinandersetzung von Herrn Prof. Häde mit dem Urteil für nicht ausreichend, da nur ein Punkt beleuchtet werde. Er stimmt mit Herrn Prof. Junkernheinrich vollkommen in der Bewertung überein, dass dies alternativlos sei, und bittet alle Anwesenden, sich nochmals klar zu machen, dass die Sichtweise des Verfassungsgerichts Thüringen die Einzige sei, die nicht immer weiter zwangsläufig in eine Verschuldungsspirale führe. Zugegebenermaßen handele es sich allerdings bei der Sichtweise des Verfassungsgerichtshofs Thüringen im Vergleich mit den Sichtweisen der anderen Bundesländer um eine Mindermeinung.

Wenn man einfach nur sage, man gebe nur das an Mitteln, was man sich leisten könne, dann nähme man damit in Kauf, dass die Kommunen damit immer weiter in die Verschuldung getrieben würden. Herr Hamacher möchte nicht in Abrede stellen, dass das Problem auf Landesebene natürlich genauso existiere. Aber aus diesem Grund sei die einzige Alternative, den Aufgabenbestand an das anzupassen, was man sich leisten könne. Das sei nur konsequent. Wenn das richtig sei, dass in den Ausführungen letztlich, nach den schönen Zitaten, die Herr Prof. Junkernheinrich am Anfang gebracht habe, festgestellt werde, dass man immer weiter zurücknehmen müsse, dann könne man festhalten, dass man zuerst über einen möglichen Mindestanspruch diskutiert habe und bei einer späteren Frage fände sich dann aber der Hinweis, dass dann, wenn die Situation nur außergewöhnlich genug sei, dass man dann auch diesen Mindestanspruch bei Seite schieben und sagen könne, dass man sich diesen Mindestanspruch derzeit nicht leisten könne. Das bedeute aber, dass es überhaupt keine Untergrenze für eine kommunale Finanzausstattung gebe. Wenn das so sei, dann sei aber auch hier im Land die Entscheidung des Landesgesetzgebers, der sich zum Konnexitätsprinzip bekannt habe, ein Muster ohne Wert. Dies möchte Herr Hamacher deutlich unterstreichen. Es stelle sich dann nämlich die Frage, was es helfe, wenn fein ausgeklügelt im Konnexitätsausführungsgesetz stehe, wie die Kosten einer einzelnen Aufga-

ben zu bemessen seien und welcher Ausgleich an die Kommunen zu leisten sei, wenn gleichzeitig gesagt werde, dass für den Gesamtbestand der kommunalen Aufgaben, insbesondere auch für den Altbestand der Aufgaben, es kein Minimum dessen gebe, was zur Verfügung gestellt werden müsse, damit sie erfüllt würden. Dann handele es sich um ein reines Mäntelchen, das da umgehängt werde. Dann habe das keinen Wert mehr, da es nur dann Sinn mache, wenn man letztlich akzeptiere, dass es auch eine Mindestausstattung gebe.

**Frau Dr. Diemert** kommt noch einmal auf die Ausführungen von Herrn Prof. Häde zurück. Im Ergebnis folge die Gleichwertigkeit der Aufgaben daraus, dass die Kommunen Teile der Länder seien und dass deshalb alle Aufgaben in gewisser Weise Landesaufgaben seien. Man könne jetzt nicht verlangen, dass die einen Landesaufgaben besser zu behandeln seien als die anderen. Sie möchte nicht in Abrede stellen, dass alle Aufgaben für sich gesehen wichtig seien. Es stehe weder ihr noch den anderen Anwesenden zu, zu sagen, ob und gegebenenfalls welche Aufgabe wichtiger sei. Darum gehe es aber nicht. Rechtlich gesehen seien das nicht alle Landesaufgaben, sondern die Aufgaben, die bei den Kommunen wahrgenommen würden, unterfielen einem besonderen Schutz, nämlich dem Schutz der kommunalen Selbstverwaltung. Frau Dr. Diemert verzichtet an dieser Stelle auf weitere Ausführungen, da Herr Hamacher zum Freiheitsgrad schon alles Wichtige zutreffend wiedergegeben habe. Es gehe rechtlich darum, wer die Aufgaben gestalte, die die Kommunen dann in eigener Verantwortung wahrnahmen und zusätzlich, ob die Kommunen hinsichtlich des „Ob“ bestimmen könnten - das sei bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und bei den Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung nicht der Fall - oder ob die Kommunen auch das „Ob“ entscheiden könnten, wie bei den freiwilligen Aufgaben. Aber die Aufgaben unterfielen einem spezifischen Schutz. Man müsse sich Gedanken machen, wie dieser Schutz im Zeichen knapper Kassen ausgestaltet sei.

Frau Dr. Diemert verweist auf den aus ihrer Sicht nicht unproblematischen Vergleich zum Fall des Anspruchs auf Sozialhilfe, abgeleitet aus dem Existenzminimum, abgeleitet aus der Menschenwürde. Hieraus folge ein bestimmter Mindestausstattungsbetrag, finanziell oder in Sachleistungen, aber jedenfalls so, dass er zum Überleben reiche. Wenn es darum gehe, diesen Anspruch durchzusetzen und der Staat habe kein Geld, dann sage jedes Gericht, dass der Staat Geld zu haben habe. Die staatliche Unterfinanzierung interessiere nicht, der Staat müsse in die Verschuldung gehen. Bei den Kommunen, die verfassungsrechtlich eine Garantie hätten, die zwar nur grundrechtsähnlich sei, die aber auch ausgestaltet sei in einen Anspruch, einen Abwehr- und auch einen Leistungsanspruch, gegenüber dem Land, müsse man sich deshalb Gedanken machen, ob diese Garantie etwas wert sei, oder ob sie nichts wert sei, wenn die andere Seite sage, dass sie kein Geld habe. Es gehe um das Stichwort der finanziellen Leistungsfähigkeit. Frau Dr. Diemert schließt sich Herrn Hamacher an, der gesagt habe, dass es sich letztlich um ein Deckmäntelchen handele, wenn diese Schraube immer weiter nach unten geschraubt würde und gesagt werde, dass es keine finanzielle Mindestausstattungsgarantie gebe. Jetzt habe man bei den Kommunen die Besonderheit, dass es nicht nur darum gehe, zu überleben oder nicht zu überleben, etwas zu haben oder nicht, sondern es gebe für den Staat auch eine andere Möglichkeit, diesen Anspruch auf finanzielle Leistungsfähigkeit zu erfüllen. Der Staat könne theoretisch auch die Ausgaben reduzieren, das sei der große Unterschied zwischen Land und Kommunen. Das Land könne hingehen und sagen, dass es Standards senke oder abschaffe. Frau Dr. Diemert erklärt, dass sich die kommunalen Spitzenverbände gegenüber dem Bundesrat dafür einsetzten, dass bestimmte Aufgaben nicht so gestaltet würden, wie sie derzeit ausgestaltet werden. Das sei zugegebenermaßen ein schwieri-

ger Weg. Auf Grund dessen würden die kommunalen Spitzenverbände immer wieder entsprechende Forderungen erheben. Es dürfe aber nicht einfach gesagt werden, man löse das Problem und verschiebe es auf die kommunale Seite. Sie sei der Auffassung, dass man dann, auch wenn es schwer falle, dafür eintreten müsse, dass dieser Anspruch nicht durch Aufgabenreduzierung sondern durch Geld erfüllt werde. Dies sei die Situation, in der die Kommunen sich bewegten.

Frau Dr. Diemert betont, dass sie das Ganze durch ein Beispiel zum Konnexitätsprinzip unterstreichen wolle. Sie habe sich kürzlich bei einer Veranstaltung mit einer Landtagsabgeordneten unterhalten, die ihr dann gesagt habe, dass dieses Konnexitätsprinzip ein „Graus“ sei, man würde als Landesgesetzgeber sämtliche Gestaltungshoheit verlieren. Hierzu erklärt Frau Dr. Diemert, dass sie diese Aussage insoweit für nachvollziehbar halte, als der Landesgesetzgeber nicht länger mehr Aufgaben schaffen oder einfach verändern könne, sondern er sich Gedanken darüber machen müsse, was es koste. Der Landesgesetzgeber könne nicht hingehen und sagen, er wolle Aufgaben in bestimmter Weise gestalten. Dies könne nur auch mit der notwendigen finanziellen Ausstattung passieren. Darum gehe es hier, in diesem Punkt seien Landes- und Kommunalaufgaben nicht gleich, auch rechtlich gesehen nicht gleich. Es bestehe ein verfassungsrechtlicher Schutz und dies äußere sich in einem Abwehr- und Leistungsanspruch gegenüber dem Land und nicht umgekehrt.

**Herr Prof. Häde** hält den Vergleich mit dem Existenzminimum und den Sozialhilfeempfängern für etwas gewagt. Aber auch wenn man den Vergleich heranziehe, müsse man schon berücksichtigen, dass das Existenzminimum keine absolut zu bestimmende Größe sei. Gewährleistet werde das soziokulturelle Existenzminimum, das die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglichen solle. Es sei abhängig von den Lebensverhältnissen der Nichthilfeempfänger. Diese Relativität erschwere eine betragsmäßige Ableitung dieses Minimums. So sei beispielsweise das soziokulturelle Existenzminimum eines Schülers u.a. davon abhängig, ob die Nichthilfeempfänger sich eine Klassenfahrt leisten könnten und wollten und ob die Klassenfahrt überhaupt durchgeführt werde. Dieses Beispiel solle nur andeuten, dass selbst scheinbar feststehende Ausgaben nicht stets wirklich absolute Größen darstellten. Deshalb sei er zurückhaltend gegenüber der Behauptung, bestimmte Ausgaben seien unverrückbar vorgegeben

Herr Prof. Häde kommt nunmehr auf die Aussage von Frau Dr. Diemert bezüglich der Gestaltungshoheit des Landes zurück. Er schließe nicht aus, dass es Situationen geben könne, in denen es erforderlich sei, das Leistungsniveau zu senken. Das sei eine der Reaktionsmöglichkeiten des Landes, wenn die verfügbaren Mittel nicht zur Erfüllung aller vorgegeben Aufgaben ausreichten. Er wehre sich aber gegen eine Einschätzung der kommunalen Aufgaben als höherwertig. Eine solche Höherwertigkeit werde unterstellt, wenn man fordere, dass die kommunalen Finanzansprüche vorrangig befriedigt werden müssten.

**Frau Kuban** möchte diesbezüglich einen Zwischenruf tätigen. Es gehe den kommunalen Spitzenverbänden nicht darum, dass die kommunalen Ansprüche zuerst befriedigt werden müssten, sie wehrten sich dagegen, dass die kommunalen Ansprüche zuletzt befriedigt würden mit dem, was übrig bleibe, nachdem man alles andere gemacht habe, was man wichtig finde. Sie seien also nicht dafür zuerst, sondern dagegen, zuletzt berücksichtigt zu werden.

**Herr Prof. Häde** erwidert, dass er auch nicht dafür eintrete, dass die kommunalen Belange zuletzt befriedigt werden sollten. Das habe er weder schriftlich noch mündlich vorgetragen..

**Frau Kuban** stellt klar, dass die kommunalen Spitzenverbände nicht dafür plädierten, vorrangig vor allen anderen Belangen berücksichtigt zu werden.

**Herr Prof. Häde** antwortet, dass Frau Kuban dann nicht gegen ihn, sondern möglicherweise gegen die Politik des Bundes oder des Landes argumentiere.

**Herr StS Brendel** erteilt Herrn Winkel das Wort.

**Herr Winkel** wendet sich an Herrn Prof. Häde, um die Frage noch einmal etwas zu präzisieren. Herr Winkel fragt, ob Herr Prof. Häde sich denn vorstellen könne, dass in der angenommenen Situation, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes nicht reiche und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht reiche, unbeschadet der Schwierigkeit, diesen Zustand zu definieren, dass sich dann daraus sogar eine Rechtspflicht auf einen Verzicht weiterer Aufgabenübertragungen und vielleicht sogar eine Rechtspflicht auf Rücknahme von übertragenen Aufgaben und Standards ableiten lasse. Es gebe den alten juristischen Grundsatz, dass man kann keinem etwas zumuten könne, was er nicht bewältigen könne. Es stelle sich die Frage, ob der hier eine Rolle spielen könne?

**Herr Prof. Häde** weist darauf hin, dass auch das Land seine Einnahmen je länger je weniger selbst bestimmen könne. Wenn die Schuldenbremse erst einmal richtig greife, werde das Land auch in die Gefahr geraten können, dass es bestimmte Aufgaben nicht mehr erfüllen könne.

**Herr H. Becker** gibt zu bedenken, dass aber nach der Logik von Herrn Prof. Häde das Land dies auf Kosten der Kommunen werde lösen können.

**Herr Prof. Häde** erwidert, dass das nicht seine Logik sei. Ihm gehe es vielmehr darum festzuhalten, dass das Land nur im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit verpflichtet sei, die aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen sicher zu stellen. Wenn es eine Situation geben sollte, in der keine andere Möglichkeit zur Verfügung steht, als die Aufgaben zu reduzieren, dann dann könne daraus möglicherweise eine entsprechende verfassungsrechtliche Pflicht entstehen. Normalerweise dürfte es aber mehrere Möglichkeiten geben, um auf eine Problemlage zu reagieren.

**Herr Dr. Baur** stellt fest, dass immer deutlicher werde, dass die Anwesenden sich nicht nur mit rein wissenschaftlichen Fragen zu beschäftigen hätten, ansonsten gäbe es auch nicht diese emotionalen Aufwallungen gelegentlich. Er ist der Auffassung, dass die Diskussion jetzt an einem ganz entscheidenden Punkt angekommen sei. Es handle sich hierbei um die Frage, die Herr Prof. Junkernheinrich aufgeworfen habe, und daran wolle er auch noch einmal anknüpfen. Herr Prof. Junkernheinrich habe die Frage sozusagen etwas wissenschaftlicher ausgedrückt, die er jetzt schlicht formuliere, ob man mehr Geld auf lange Sicht ausgeben müsse als da sei. Das sei eine ganz einfache Aussage, die auch jeder der Anwesenden sofort teilen werde. Es gebe eben die Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen. Wenn man die Aufgabenfülle reduziere, dann frage man sich, wessen Aufgabenbestand man reduziere. Da habe man nun mal die Regulationsmacht des Landes. Das Land bestimme letztlich, wie diese

Mittel zu verteilen seien. Aus diesem Grund ist Herr Dr. Baur der Meinung, dass es sich schon lohne, noch einmal länger darüber nachzudenken, ob es sein könne, dass es keine Mindestausstattung für Kommunen gebe. Auch er habe das Thüringer Urteil gelesen. Unter rein juristischen Standpunkten habe er auch Probleme, das zu akzeptieren. Aber wenn man auch mit einem Schuss praktischer kommunaler Erfahrung daran gehe, dann müsse man sagen, dieses Thema sei nur lösbar, wenn es eine absolute Mindestausstattung gebe. Wenn es keine Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung gebe, dann könne es auch keine Untergrenze der kommunalen Aufgabenbestände geben. Dann gingen die Aufgabenbestände auch gegen null. Das knüpfe zum Teil an das an, was Herr Winkel gesagt habe. Wenn man die Aufgaben nicht erfüllen könne, dann ergebe sich daraus die Pflicht des Landes, entweder die Ausstattung, die man benötige, zu geben oder aber die Kommune von der Aufgabe zu befreien. Eine andere Lösung gebe es nicht. Das bedeute, wenn man eine Kommune per Gesetz dazu zwingt, es sei ein gesetzlicher Zwang eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen, dann müsse die Kommune die Möglichkeit der tatsächlichen Erfüllung auch haben. Das gehe nach seiner Einschätzung nur über eine absolute Mindestausstattung. Er räumt ein, dass es nahezu unmöglich sei, auf einen Euro auszurechnen, um welchen Betrag es sich handle. Es müsse aber eine bestimmte Schwelle, die nicht unterschritten werden dürfe, geben. Hier sehe er den Vergleich zur Sozialhilfe durchaus als hilfreich an.

**Herr Prof. Junkernheinrich** wirft ein, dass das Wort der absoluten Mindestausstattung immer eine schwere Brücke baue. Es handle sich um eine Mindestausstattung im soziokulturellen Sinne, wie bei der Sozialhilfe auch. Die Frage sei, ob es, wenn man die Mindestausstattung grob quantifiziert habe, wirkliche eine Mindestausstattung sei, auf die man sich verlassen könne.

**Herr H. Becker** fügt hinzu, dass er gerne noch einmal aus Prinzip auf die andere Seite der Medaille schauen würde. Er weist darauf hin, dass nach seiner Einschätzung die Gleichrangigkeit zwischen den einzelnen Ebenen schon deshalb nicht gegeben sei, weil die einzelnen Ebenen nicht die gleichen Möglichkeiten hätten, Steuern zu generieren. Wenn die Anwesenden die verschiedenen Ebenen betrachteten, dann sei diese Gleichrangigkeit insbesondere deswegen nicht vorhanden, weil auf der einen Seite Aufgaben zugewiesen würden und auf der anderen Seite, und hier widerspreche seien Vorrednern ganz ausdrücklich, weil die Zahlen etwas anderes sagten, gleichzeitig durch die Steuergesetzgebungen die Einnahmen gekürzt worden seien. Diese Kürzung sei sehr nachhaltig gewesen. Man müsse selbst dann, wenn man behaupten würde, dass es nur eine Delle gewesen sei, was aus seiner Sicht bei genauer Betrachtung nicht stimme, zu dem Ergebnis kommen, dass diese Delle derartig große Folgen habe, dass sie in der Regel über die Zinslasten bis in den heutigen Tag hineinwirke. Dies solle bedeuten, dass die eine Ebene bestimme und etwas - egal, ob aus politisch nachvollziehbaren oder nicht nachvollziehbaren Gründen - für richtig halte und drücke aber die Einnahmeausfälle bei gleichzeitigen Aufgabenzuweisungen. Herr Becker unterstreicht, dass man aus seiner Sicht überhaupt nicht von Gleichrangigkeit reden könne. Wenn man das Problem nicht gelöst habe, sei Gleichrangigkeit nichts anderes als die Abwehr der Konkretisierung. Aus seiner Sicht handle es sich um ein Davonstehen in der Konkretisierung, wenn die Anwesenden nun vorschlugen, dass alle Belange gegeneinander abgewogen werden müssten. Er fände dies an irgendeinem Punkt dann auch sehr langweilig, weil alle Anwesenden sich auf die Art und Weise noch fünf Stunden unterhalten könnten. Das führe aber nicht weiter. Er nehme das dann so zur Kenntnis, dass die Anwesenden bestimmte Antworten nicht geben wollten.

**Herr StS Brendel** drückt sein Verständnis dafür aus, dass die Sachverständigen nach dem Vorwurf, sie wollten nicht antworten, nunmehr alle antworten wollten. Er schlägt vor, zunächst Herrn Dr. Klein das Wort zu erteilen, da dieser noch auf seiner Liste stehe und anschließend den Sachverständigen die Möglichkeit für Antworten zu geben. Nach seinem Eindruck seien dann auch viele Fragen zusammengefasst worden, so dass der Fragenkatalog später auch schnell durchgegangen werden könne.

**Herr Dr. Klein** wirft die Frage auf, ob in der jetzigen Situation, in der die Finanzlage aller Ebenen so schwierig sei und wahrscheinlich in den kommenden Jahren noch schwieriger werde, noch ein Zwischenschritt zu gehen sei, der nicht die Aufgabenrücknahme durch das Land, sondern zunächst einmal die ausschließliche Rücknahme von Weisungsrechten des Landes für Aufgaben zum Inhalt habe. Es stelle sich die Frage der Standarderfüllung. Er sei der Auffassung, dass man sich darüber unterhalten könne, wenn Ziele im Sinne von Standards festgelegt würden. Dies sei in Ordnung und werde auch erfüllt. Es bleibe aber bei der Frage, was mit Weisungsrechten sei. Insofern habe die Koalitionsvereinbarung dieser Landesregierung von 2005 sehr prägnante Aussagen getroffen, was nämlich die Rücknahme von Weisungsrechten angehe. Der Landkreistag mache aber leider die Feststellung in den zurückliegenden Jahren, dass zunehmend mehr Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung durch die einschlägigen Fachressorts nach vorne gebracht und politisch umgesetzt worden seien. Dies sei nicht durch das Innenministerium, aber durch andere Fachressorts geschehen. Da sei es natürlich jetzt die Frage, wenn die Finanzsituation immer schwieriger und prekärer werde und das Land gleichwohl diese Weisungsrechte aufrecht erhalte, ob das Land dann eine Garantenstellung dergestalt gegenüber den Kommunen qua Verfassungsrecht habe, dass betrachtet werden müsse, dass da nicht Ausgaben der Kommunen generiert würden, die sie örtlich, wenn sie das nach ihren Verhältnissen zu bestimmen hätten, gar nicht hätten, sondern weil das Land hier zusätzliche Standards auf den Weg zum Ziel setze. Das Ziel sei dann unbestritten, nämlich die Aufgabenerfüllung, aber der Weg werde eben immer noch, aus welchen Gründen auch immer, das sei natürlich mit unterschiedlichen Implikationen versehen, standardisiert durch das Land, weil es an einer einheitlichen Aufgabenerfüllung interessiert sei. Herr Dr. Klein fragt, ob es nicht ein Zwischenschritt sei, die ganzen Auflagen, wie die Aufgaben zu erfüllen seien, aufzuheben. Zusammenfassend stellt Herr Dr. Klein die Frage, ob es nicht eine Verantwortung des Landes in den kommenden Jahren sei, dies ernsthaft zu betreiben, um dadurch eben eine konsolidierte Finanzsituation der Kommunen, jedenfalls mittelbar, zu erreichen.

**Herr StS Brendel** eröffnet die große Antwortrunde der Sachverständigen.

**Herr Prof. Häde** greift die Äußerung von Herrn Becker auf, dass die Sachverständigen keine Antworten geben wollten. Etwas zugespitzt formuliert halte er es auch für rein theoretisch möglich, dass die Sachverständigen nur nicht die Antwort geben wollten, die Herr Becker hören wolle. Es müsse zulässig bleiben, Antworten die der eigenen Meinung widersprächen, nicht zu geben. Herr Prof. Häde vertritt die Auffassung, dass man bei jeder einzelnen Pflichtaufgabe untersuchen müsste, wie stark diese festgelegt sei und wie viel Einfluss die Kommune auf die Aufgabenerfüllung und damit letztlich auf die Höhe der Ausgaben habe. Weil das in dieser Runde nicht geleistet werden könne, müssten die Antworten recht abstrakt bleiben. Auf dieser abstrakten Ebene lasse es sich nicht ausschließen, dass das Land in einer besonderen Situation verpflichtet sein könne, irgendeine Aufgabe zurückzuführen, um nicht widersprüchlich zu handeln. Es wäre widersprüchlich, auf der einen Seite vorzutragen, man könne leider keine Finan-

zen zur Verfügung stellen, und auf der anderen Seite aber dennoch von den Kommunen ein die Finanzmittel übersteigendes Maß an Aufgabenerfüllung zu verlangen. In einer solchen Situation könne eine Rechtspflicht zur Aufgabenreduzierung entstehen. Herr Prof. Häde bekräftigt aber, dass es nach seiner Ansicht aber wohl doch meist mehrere Lösungsmöglichkeiten gebe. Daher wolle er sich nicht auf das Zurückführen von Pflichtaufgaben als einzige Möglichkeit festlegen lassen.

**Herr Prof. Junkernheinrich** ist zunächst, im Widerspruch zu Herrn Döring, der Auffassung, dass eine angemessene kommunale Finanzausstattung grob quantifiziert werden könne. Dies erfolge dann mit vielen pauschalen Elementen, also auch die Gesamtdotierungsfrage rationaler betrachtet, als einfach über politische Entscheidungen. Die zweite Frage, die sich daran anschließe, sei dann, ob das Land diese Mindestausstattung gewährleisten müsse, wenn diese Mindestausstattung in hohem Maß, also 80 - 90 Prozent, über rechtliche Regelungen vorgegeben sei. Herr Prof. Junkernheinrich ist der Ansicht, dass dann Aufgaben zurückgeführt werden müssten und dies sei auch finanzpolitisch geboten, wenn das Geld nicht da sei. Das würde er dann auch als relativ hartes Kriterium nehmen. Ansonsten baue man letztlich auf allen Ebenen die Verschuldung weiter auf und dies, sei weiter eine Fahrt ins fiskalische Nirwana. Er stellt daher auch noch einmal die Frage, auch an die anderen Experten, ob es denn verfassungsrechtlich vertretbar oder finanzwissenschaftlich tragfähig sein könne, wenn die Kommunen in einem Bundesland freiwillige Aufgaben im Durchschnitt nicht mehr aus ordentlichen Einnahmen finanzieren könnten, sondern über Kredite und wenn man letztlich alle freiwilligen Ausgaben von ihrem Volumen her, das Gesamtdeckungsprinzip einmal beiseite gelassen, über Kassenkredite finanziere und mehr. Dies sei nur dann tragfähig, wenn man den Nachweis führen könnte, dass die Höhe der Kassenkredite in voller Höhe auf unwirtschaftliches Verhalten der Kommunen zurückzuführen wäre. Dann wären die Kommunen nämlich selbst Schuld, dass sie so viel Geld ausgeben hätten, dass sie die freiwilligen Leistungen nur noch über Kredite finanzieren könnten. Herr Prof. Junkernheinrich ist der Auffassung, dass dies in dieser kurzen Ordnung aber ein Versuch sei, den man empirisch werde belegen können. Dann habe man jetzt praktisch den Sprengstoff der allgemeinen Grundsätze.

**Herr StS Brendel** erteilt Herrn Prof. Lenk das Wort.

**Herr Prof. Lenk** stimmt Herrn Prof. Junkernheinrich zu, dass die gerade beschriebene Situation, dass freiwillige Leistungen nur aus Kassenkrediten zu finanzieren seien, wirklich ein Problem sei. Dann stimme da etwas nicht. Dies gelte für die Situation und unter den Bedingungen, die genannt worden seien.

Er fasst zusammen, dass sich herauskristallisiert habe, zumindest auf Seiten der meisten Sachverständigen, dass eine aufgabenadäquate Finanzausstattung anzustreben sei. Das sei unstrittig. Was bis jetzt nicht angesprochen worden sei und was er gerne zu Protokoll geben wolle, weil es im ifo-Gutachten auch angesprochen worden sei, seien die Fragen nach Verbundquote, Gleichmäßigkeitsgrundsatz und Finanzplanungsrat. Er höre von einem Teil der Anwesenden die Sorge, dass die Kommunen die Letzten seien und nur noch bekämen, was übrig bleibe. Dies scheine in den Äußerungen zumindest immer wieder durch. Soweit ihm bekannt sei, sei in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren die Verbundquote konstant geblieben. Man habe in diesem Bereich politisch keine Änderungen vorgenommen. Das sei natürlich ein Unterschied zu dem, was man in Sachsen jetzt kenne. Dort habe man einen Gleichmäßigkeitsgrundsatz, auf den man planungstechnisch, wenn die Steuerschätzungen mehr oder weniger stimmten, zumindest eingehen könnte. Die Kommunen wüssten somit, solange dieser Pro-

zentsatz nicht geändert werde, dass ihnen immer ein fester Anteil an der Gesamtmasse zustehe, die zur Verfügung stehe. In diesem Zusammenhang hinterfragt Herr Prof. Lenk die Feststellung, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz nicht konjunkturstabilisierend sein solle. Er habe dies bisher nicht nachgerechnet, weil es sehr davon abhängt, welche Einnahmen man in den Gleichmäßigkeitsgrundsatz hineinrechne und welche nicht. Dies betreffe insbesondere den Finanzausgleich, beispielsweise bei der Frage, wie viel auf die andere Ebene gehe und weitere ähnliche Fragen. Seine Erfahrungen in Sachsen hätten gezeigt, dass bei einem solchen Vorgehen zumindest dieses Gefühl auf der kommunalen Ebene, dass die Kommunen immer die Letzten seien, einfach weg sei. Ob es faktisch mehr Geld gebe, sei eine ganz andere Frage. Aber es gebe eine gewisse Sicherheit, die dann da sei.

Herr Prof. Lenk führt weiter aus, dass der Finanzplanungsrat, den es in Sachsen gebe, auch eine gewisse politische Glättungsfunktion habe. Man sitze in einem kleinen Sachverständigenkreis zusammen und unterhalte sich darüber, wie das nächste Finanzausgleichsgesetz ausgestaltet sein könne. Das Verhältnis zwischen kreisangehörigem Raum und kreisfreien Städten sei natürlich nicht spannungsfrei und daher könne man vorher erst einmal im kleinen Kreis sondieren und komme dann mit einem Gesetzentwurf ins Parlament. Die Gutachter würden natürlich darauf hinweisen, dass das im Parlament diskutiert werde. Die Parlamentsmehrheit sei oft so zusammengesetzt, dass der kreisangehörige Raum stärker repräsentiert sei als der kreisfreie Raum. Aus diesem Grund müsse man insgesamt zu einem fairen Ausgleich kommen. Dies gelte es in Nordrhein-Westfalen auch wieder herzustellen, denn als Außenstehender habe man den Eindruck, dass dies nicht ganz der Fall sei. Man könne keine Zahlen festlegen, aber das Verfahren müsse von allen als fair empfunden werden.

Herr Prof. Lenk greift die Aussage von Herrn Becker hinsichtlich der Steuer wieder auf. In der Grundtendenz sei der Aussagekette von Herrn Becker nicht viel zu widersprechen. Er sei allerdings der Auffassung, dass Steuereintrüche auch das Land mitverantworten habe. Das Land vertrete die Kommunen bei Steuerfragen auf der Bundesebene, wenn neue Steuergesetze gemacht würden, mit.

**Herr H. Becker** wirft an dieser Stelle ein, dass er das nicht bestritten habe. Man solle die Folgekette beachten.

**Herr Prof. Lenk** antwortet, dass es eben die Frage sei, in wieweit kommunale Probleme mit bedacht würden, wenn man bestimmten Steuergesetzen zustimme. Das sei der Dollpunkt.

**Herr StS Brendel** erteilt Herrn Dr. Kambeck das Wort.

**Herr Dr. Kambeck** ergänzt zu den Stellungnahmen von Herr Prof. Lenk und Herrn Becker bezüglich der Steuerproblematik, dass schon differenziert werden müsse, welche Steuermindereinnahmen konjunkturbedingt seien und im Grunde genommen auch nichts mit Steuergesetzgebung zu tun hätten und welche Steuermindereinnahmen oder Steuermehreinnahmen, da verträten sie unterschiedliche Auffassungen, dann steuertarifbedingt und leistungsgrundlagenbedingt zu verantworten seien. Er ist der Auffassung, dass man die Konjunkturkomponente sicherlich noch einmal genauer betrachten müsse. Die neue Schuldenregel stehe in der Verfassung. Die Schuldenbremse stelle natürlich die Konjunkturkomponente nicht in Frage. Das gelte natürlich auch für die Länder ab 2020, die sich konjunkturbedingt auch nach 2020 verschulden könnten, dann auch im Hinblick auf die Finanzausstattung der Kommunen. Es gehe alleine um

die strukturelle Verschuldung, die für die Länder ab 2020 nicht mehr möglich sei. Insofern müsse man das Argument, dass die Schuldenbremse zwangsläufig dazu führe, dass die Länder dann nichts mehr machen könnten, aus seiner Sicht etwas abschwächen. Herr Dr. Kambeck betont nochmals, dass sich die Länder konjunkturell weiter verschulden könnten. Wie das im Detail aussehen solle, müsse man noch umsetzen. Das sei noch nicht festgelegt. Er hält es für unstrittig, dass die Stabilisierungswirkung der Einkommensteuer und insbesondere der Arbeitslosenversicherung eintreten könne. Dies könne konjunkturbedingt geschehen. Die aktuelle Situation sei sowieso völlig losgelöst von der Schuldengrenze. Das würde immer als Ausnahmeregel durchgehen und natürlich auch einen entsprechenden Verschuldungsspielraum geben, der dann auch den Kommunen entsprechende Mittel zukommen ließe. Herr Dr. Kambeck fügt noch hinzu, dass er gerne noch einmal differenzieren würde zwischen konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mindereinnahmen, die auf Aktivitäten des Bundes oder allgemein des Gesetzgebers zurückzuführen seien. Dieser Punkt werde aus seiner Sicht oft nicht richtig eingeschätzt.

**Herr Rappen** nimmt ergänzend zu der aus seiner Sicht noch nicht beantworteten Frage der Quantifizierung Stellung. Natürlich könne man sagen, eine exakte Quantifizierung sei utopisch. Da könne man so viele Indikatoren verwenden, wie man wolle, man werde keine richtige Zahl herausfinden können. Das sei auch zum Teil eine politische Interpretation. Er verweist darauf, dass es den Gedanken der Gleichmäßigkeit gebe, um hier Planungssicherheit herbeizuführen. Nach seiner Einschätzung könne man mit Blick auf die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben durchaus eine Größenordnung dafür finden, welcher Aufwand den Kommunen insgesamt entstehe, so dass man den Aufwand abschätzen könne oder zumindest die Entwicklung abschätzen könne. Es komme auf die Entwicklung an und nicht so sehr auf absolute Größen. Herr Rappen ist der Auffassung, dass dies möglich sei, aber einen erheblichen Aufwand darstelle. In Thüringen werde dies versucht, sei aber natürlich äußerst komplex.

Als zweiten Gesichtspunkt benennt Herr Rappen die Frage, wie viele freiwillige Leistungen oder wie viele freiwillige Aufgaben die Kommunen wahrnehmen könnten müssten. Da helfe auch ein Blick auf die Einnahmenseite. Es sei, wenn man von der Zusammenfassung von Aufgaben, Verantwortung und Finanzierungskompetenz ausgehe, letztendlich nicht hinnehmbar, dass die Kommunen eigene Einnahmen erheben und diese dann sozusagen von oben zweckgebunden würden. Dann mache die Steuerautonomie von Kommunen wenig Sinn. Auf der anderen Seite gebe es den Gegenpart. Dies kenne man auch bei dem Thema der Zuweisungen zwischen Gebietskörperschaften. Man spreche von der sogenannten Interessenquote. Wenn man Aufgaben an eine politische Gemeinde übertrage, könne es durchaus opportun sei, wenn ein Teil durch eigene Einnahmen finanziert werden müsse. Dadurch gebe man den Anreiz die Aufgaben sinnvoll und effizient wahrzunehmen.

**Herr StS Brendel** merkt an, dass er die Beratung der Frage 3 jetzt auch formal gerne abschließen würde. Er wäre den Anwesenden daher dankbar, wenn sie ihre Listen zur Hand nehmen könnten. Dann könne er die Fragen aufrufen. Er selbst werde dann auch seine Einschätzung abgeben, ob durch die Beratung diese Frage schon bereits erledigt sei. Er bittet die Anwesenden dem zu widersprechen, falls sie anderer Ansicht wären. Der Widerspruch solle jedoch nur dann erhoben werden, wenn der Widersprechende den Eindruck habe, die Frage sei nicht beantwortet worden. Wenn nur der Eindruck bestehe, es sei nicht das gesagt worden, was der Widersprechende habe hören wollen, solle man sich darauf beschränken, den Punkt formal abzuschließen.

Herr StS Brendel ruft Frage 4 auf und erklärt, dass die Frage aus seiner Sicht durch die Beratung der Frage 3 erledigt worden sei. Die Frage ergehe insbesondere immer an die Fragesteller, ob sie sich hinreichend informiert fühlten.

Er äußert die Auffassung, dass die Fragen 5 und 6 auch erledigt seien. Das sei unter anderem auch durch die Ausführungen in der schriftlichen Stellungnahme von Herrn Prof. Häde vertieft worden. Deswegen würde er auch Frage 7 als erledigt ansehen. Es bleibe die Frage 8, bei der er jedoch auch keinen Widerspruch vernehme. Die Frage 9 sei im Grunde das, was die ganze Zeit erörtert worden sei. In diesem Zusammenhang verweist Herr StS Brendel auf die soeben dargelegte Zusammenfassung von Herrn Prof. Junkernheinrich. Im Ergebnis sei die Frage dann durch Herrn Prof. Junkernheinrich beantwortet worden. Die Frage 10 sei eigentlich in der etwas schärferen Form angesprochen worden, aber von der Erörterung her auch als erledigt zu betrachten. Die Frage 11, ob sich die Leistungsfähigkeit des Landes ermitteln lasse, sei auch schon angesprochen worden. Er fragt, ob jemand die Frage 11: „Anhand welcher Kriterien und Maßstäbe lässt sich die Leistungsfähigkeit des Landes ermitteln?“ noch vertiefen wolle.

**Herr Prof. Junkernheinrich** antwortet, dass sich die Leistungsfähigkeit des Landes einfach daran ablesen lasse, ob es Einnahmen im Länderfinanzausgleich gebe.

**Herr StS Brendel** stellt fest, dass diese Antwort so schlicht wie richtig sei, dass dazu kein weiterer Gesprächsbedarf bestehe. Antworten auf die Frage 12 ergäben sich dann wie von selbst. Die Frage 13 betreffe das Problem, ob es für die Verfassungswidrigkeit des Finanzausgleiches ausreiche, wenn die Finanzausstattung bei einer Gemeinde verletzt sei, oder ob diese Verletzung bei der Gesamtheit der Gemeinden vorliegen müsse.

**Herr Prof. Junkernheinrich** hält das, was Herr Prof. Häde diesbezüglich geschrieben habe, für richtig. Auch das Verfassungsgericht Nordrhein-Westfalen sage, wenn die Gesamtmasse ausreiche und als zweites Kriterium immer noch die sachgerechte Verteilung und das interkommunale Gleichbehandlungsgebot deutlich verletzt werde, dann reiche es aus, wenn auch nur eine kleine Zahl von Gemeinden betroffen sei.

**Herr StS Brendel** geht davon aus, dass damit auch diese Frage beantwortet sei. Die Frage 14 beziehe sich auf die Ausgaben. Nach seiner Einschätzung hätten die Anwesenden diese auch ausführlich diskutiert.

**Herr H. Becker** wirft ein, dass die Beantwortung noch nicht zufriedenstellend sei.

**Herr StS Brendel**, stellt fest, dass auch bei den kommunalen Spitzenverbänden noch Diskussionsbedarf besteht, und erteilt Herrn Hamacher das Wort.

**Herr Hamacher** hält fest, dass die Frage im Prinzip schon eingeordnet sei. Er habe auf der letzten Versammlung des Fachverbandes der Kämmerer den Eindruck gewonnen, dass das die Kommunen einer ganz wesentlichen Beschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten unterliegen, weil sie kein Leistungsverweigerungsrecht hätten. .

**Herr Prof. Junkernheinrich** antwortet, dass dies nicht ein Anspruch einer einzelnen Person sei, der vor Gericht eingeklagt werden könne. Die Kommunen könnten aber auch pflichtige Aufgaben unterlassen.

**Herr StS Brendel** erteilt Frau Dr. Diemert das Wort.

**Frau Dr. Diemert** erklärt, dass die Frage für sie darauf ziele, wie auf einen Finanzbedarf reagiert werde, der, egal wie man ihn messe, unabweisbar sei. Dann hätten Kommunen die Möglichkeit, Kredite aufzunehmen. Die Kommunen könnten aber, vereinfacht gesagt, Kredite nur für Investitionen aufnehmen. Von der Idee her stehe einer Investition ein Gegenwert gegenüber. Ansonsten könnten die Kommunen nur Kassenkredite bzw. Liquiditätssicherungskredite aufnehmen. Dies diene der Zwischenfinanzierung, um kurz Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Eigentlich seien diese Kredite nicht für eine dauerhafte Finanzierung gedacht. Das bedeute, die Kommunen hätten ein Problem. Rechtlich gesehen dürften sie, wenn sie im laufenden Jahr einen Bedarf hätten, der unterstellt unabweisbar sei, diesen nicht oder nicht in zulässiger Weise über Investitionskredite decken. Also nähmen die Kommunen, entgegen den Vorgaben des Gesetzes, Kassenkredite auf. Damit zu finanzieren, sei die eine Möglichkeit. Oder aber man bestehe darauf, dass Kommunen dies nicht dürfen. Dann existiere ein Problem, weil dann irgendwann die erforderliche Liquidität fehle. In diesem Fall müsse eigentlich das Land eintreten.

Eigentlich sei dafür zu sorgen, dass über den kommunalen Finanzausgleich dieser unabweisbare Bedarf, Stichworte seien hier „finanzielle Mindestausstattung“ und „aufgabenadäquate Ausstattung“, je nachdem wo man die Grenze ziehe, gedeckt werde.

Folgende weitere Variante sei aus juristischer Sicht problematisch: Wenn das Land diesen Aufgaben nicht gerecht werde, diesen Mindestbedarf nicht decke und die Kommune rechtlich gesehen auch keine Kassenkredite aufnehmen dürfe, weil sie dann gegen geltendes Landesrecht verstoße, dann liege ein Fall der rechtlichen Unmöglichkeit vor, in dem, Herr Winkel habe es schon kurz angesprochen, festgestellt werden müsse, dass die Kommune nicht anders handeln könne, als Aufgaben, die ihr rechtlich verbindlich zugewiesen seien, nicht wahrzunehmen. Man bewege sich in einem Dilemma verschiedener kollidierender Rechtspflichten, die man nicht gleichzeitig wahrnehmen könne. Dann werde der Steuerungsanspruch des Rechts untergraben. Aber die Kommune vor Ort habe vielleicht am Besten im Blick, wo es drücke und welche Aufgaben wahrzunehmen seien. Frau Dr. Diemert fragt, ob das aus Sicht der Sachverständigen eine Variante sei. Es stelle sich die Frage, wie sich die Kommune, immer gesetzt den Fall, der unabweisbare finanzielle Mindestbedarf sei nicht gedeckt, es bestehe also eine Unterfinanzierung, in diesem Fall verhalten könne. Sie stelle zur Diskussion, ob sich die Kommune aussuchen dürfen soll, gegen welche Rechtspflicht sie verstoße.

**Herr StS Brendel** erteilt Frau Kuban das Wort.

**Frau Kuban** erklärt, an den Beitrag von Frau Dr. Diemert anknüpfend, dass sie die Frage in diesem Fall gerne konkretisieren würde. Es gebe noch ein ganz anderes Recht, das da zu beachten sei. Es gebe nämlich nicht die anonyme Kommune, sondern es gebe kommunale Beamte. Und da werde es dann kritischer. Da könne man nicht mehr so einfach sagen, man verstoße gegen dieses oder jenes Recht, sondern das habe unmittelbar Auswirkung auf handelnde Personen. Dies betreffe auch Rechtsbereiche, die sehr unangenehm seien. Man habe nicht nur Leistungsverpflichtungen und Standardverpflichtungen, die das Land setze, sondern es gebe in Deutschland auch ein Versicherungssystem, das auf der Basis von irgendwelchen Ansprüchen eine Person in Verantwortlichkeiten bringe, wenn sie etwas nicht tue und daraus ein Schaden entstehe. Auch an anderer Stelle spreche man von Verantwortlichkeiten. Sie gebe zu bedenken, dass es konkrete Menschen seien, die zur Verantwortung gezogen wer-

den könnten, wenn es Professoren gebe, die sagten, man suche sich aus, gegen welche Vorschrift man verstoße. An dieser Stelle werde es natürlich schwieriger. Sie glaubt nicht, dass es möglich sei, die Frage positiv zu beantworten, wenn man in die persönliche Haftung gehe. Da gehe es um die persönliche Haftung und das Problem sei nicht lösbar.

**Herr StS Brendel** stellt fest, dass Herr Hamacher seine Frage schon gestellt habe und deshalb nun die Antwortrunde gestartet werden könne.

**Herr Prof. Häde** weist darauf hin, dass er mit den Einzelheiten des Kommunalrechts und der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen nicht vertraut sei. Falls die Kommunen Kassenkredite in einer Weise und einem Umfang aufnehmen sollten, die unzulässig seien, müsste die Kommunalaufsicht tätig werden. Ansonsten könne er nicht beurteilen, ob die Aufnahme von Kassenkrediten den richtigen Weg darstellten. Soweit zumutbar könnten Kassenkredite aber als Alternative zur Nichterfüllung von Ansprüchen von Bürgern durchaus das kleinere Übel sein.

**Herr StS Brendel** erteilt Herrn Prof. Junkernheinrich das Wort.

**Herr Prof. Junkernheinrich** geht auf die Frage ein, wie der weitere Anstieg der Kassenkredite von zurzeit 1,6 Milliarden Euro vermieden werden könne. Es gebe verschiedene logische Ausweichmöglichkeiten. Die eine wäre, gegen Recht zu verstoßen, mit persönlichen Amtshaftungsproblemen. Dies könne keine flächendeckende Lösung sein. Steuererhöhungen wären eine andere Lösung, die ihm persönlich aber nicht so gefielen, weil Steuererhöhungen selten den Primärsaldo beeinflussten. Dies sei kurzfristig. Aber wenn man Mehreinnahmen schaffe, sei das Problem noch nicht ganz weg. Man müsse die Aufgaben überprüfen. Daher interessiere ihn ganz besonders, ob es da, mal etwas enger, eine Verpflichtung gebe, das unpopuläre Thema der Aufgabenreduzierung anzugehen. Dies sei auch eine Frage an die Politiker. Er sei der Auffassung, dass man an dieser Stelle den Druck erhöhen müsse. Anderenfalls würde die Entwicklung weiter laufen - wie bisher.

**Herr Prof. Häde** wirft ein, dass die Diskussion immer auf die eine Möglichkeit der Aufgabenreduzierung zugespitzt werde. Vorstellbar seien doch auch andere Wege. Es sei festgestellt worden, dass die gerade erwähnte Kommune über Vermögenswerte verfüge. Er denke deshalb an das Verfahren auf der Bundesebene zur angeblichen Haushaltsnotlage Berlins. Das Bundesverfassungsgericht habe festgestellt, dass in Berlin kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem vorliege. Berlin solle zunächst seine Vermögenswerte einsetzen seine überdurchschnittlichen Ausgaben zurückführen. Es sei nicht auszuschließen, dass diese Lösungen auch auf manche Kommunen übertragbar seien.

**Herr StS Brendel** verweist auf verschiedene Wortmeldungen. Er sei grundsätzlich großzügig bei der Zulassung von Wortmeldungen, wolle jedoch an den Zeitplan erinnern. Er bittet die Anwesenden, kritisch zu überlegen, ob sie die Fragen und Anmerkungen wirklich stellen müssten, denn nach seinem Eindruck handele es sich in einigen Fällen um Wiederholungen. Es hätten sich gleichzeitig Herr Becker und Herr Dr. Kambeck gemeldet.

**Herr Dr. Kambeck** teilt ergänzend mit, dass man einen Unterschied machen müsse zwischen fundierten Schulden und Kassenkrediten. Dies solle nicht falsch verstanden

werden. Wenn es um Vermögen gehe, es seien Vermögensanteile und Aktienanteile angesprochen worden, dann mache es natürlich nur Sinn, wenn man den Schuldenstand reduziere, die fundierten Schulden zurückführe. Es sei die falsche Vorgehensweise, wenn man mit Vermögensanteilen die Kassenkredite zurückführe, denn der Bedarf für die Aufnahme von Kassenkrediten käme in der Regel aus dem laufenden Haushalt, weil es dort strukturelle Probleme gebe. Wenn man die nicht löse und nur das Vermögen verkaufe, dann habe man Zeit gewonnen, aber mittelfristig ein größeres Problem.

**Herr Groth** bemerkt, dass dies auch für den Verkauf von RWE-Aktien gelte.

**Herr Dr. Kambeck** erwidert, dass er nie etwas anderes gesagt habe.

**Herr StS Brendel** erteilt Herrn Becker das Wort.

**Herr H. Becker** führt aus, dass die Ausführungen von Herrn Dr. Kambeck es ihm etwas leichter machten, der Bitte nach Kürze nachzukommen. Es relativiere wenigstens ein Stück weit das, was von Herrn Prof. Häde gesagt worden sei. Denn in der Praxis, um auf das Beispiel Essen zu kommen, sehe es so aus, dass die Stadt Essen bald zwei Milliarden Euro Kassenkredite habe. Eben sei das Beispiel des Verkaufs der RWE-Aktien gebracht worden. Man müsse feststellen, er lasse jetzt die Details außen vor, dass der Verkauf maximal die normalen strukturellen investiven Schulden abgedeckt hätte. Die 2 Milliarden Euro Kassenkredite müssten aber nach wie vor bedient werden müssen. Das bedeute, dass das beschriebene Dilemma genauso aufrecht erhalten worden wäre und dabei seien die entgangenen Einnahmen aus Dividenden nicht berücksichtigt worden.

**Herr Dr. Kambeck** bemerkt, dass das Bild erweckt werde, dass die Wissenschaft sich hier etwas ausdenke, was vor Ort nicht praktikabel sei. Das sei ein Vorschlag des Kämmerers der Stadt Essen gewesen. Die Situation sei eine ganz andere gewesen. Die Kassenkredite seien zu diesem Zeitpunkt sehr viel niedriger gewesen und der gesamte Schuldenstand sei so hoch gewesen, dass man diesen hätte auf null zurückführen können.

**Herr Groth** entgegnet, dass ein wenig schon gereicht hätte. Dies müsse man doch zugestehen.

**Herr Dr. Kambeck** erwidert, dass die Vermögensveräußerung die Haushaltsstruktur nicht verändere. Ein wichtiger Punkt sei dabei, dass das Vermögen auch nicht existenziell für die Kommune benötigt werde. Die Veräußerung des Vermögens zur Schuldentilgung habe den positiven Effekt, dass die Zinsbelastung enorm reduziert werde. Es werde oft vernachlässigt, wie hoch die Zinsbelastung für die kommunalen Haushalte sei.

**Herr StS Brendel** hält fest, dass auch Frage 14 abgehandelt sei. Er komme jetzt zu den Fragen 15 und 16. Seiner Erinnerung nach seien auch der Kommunalisierungsgrad und Ähnliches im Zusammenhang mit Frage 1 ausführlich dargestellt worden. Es sei auch die Frage des Ländervergleiches und der Gründe für die unterschiedlichen Entwicklungen dargestellt worden. Er äußert die Einschätzung, dass man das an dieser Stelle auch nicht mehr in der Frageform vertiefen müsse. Bei Frage 17 laute die Antwort, kurz gefasst „ja“. Er stelle nunmehr Frage 18 zur Diskussion.

**Herr H. Becker** spricht an, dass ihn die von Herrn Prof. Lenk nebenbei gemachte Anmerkung gestört habe, der Verbundsatz sei in Nordrhein-Westfalen gleich geblieben. Dazu wolle er einen Verständnishinweis geben. Bei einer etwas vertieften Betrachtung sei unschwer eine nicht unwesentliche Veränderung der Verbundgrundlagen festzustellen. Das komme in letzter Konsequenz auch einer Veränderung der Verbundsätze gleich, dabei sehe er von anderen Einschnitten ab.

**Herr Prof. Lenk** erläutert, dass es ihm bei seiner einleitenden Erwähnung des Verbundssatzes um den Hinweis gegangen sei, dass konsensuale Lösungen zwischen den Ebenen gefunden werden müssten. Wenn der Gleichmäßigkeitsgrundsatz dauerhaft sei oder die Verbundgrundlagen sowie der Verbundgrundsatz dauerhaft oder eine zeitlang konstant gehalten würden, dann gebe es für alle Ebenen eine planbare Grundlage. Die Auswirkungen bei konjunkturellen Schwankungen seien dann für alle absehbar.

**Herr H. Becker** entgegnet, dass er dies eben gesagt habe.

**Herr Prof. Lenk** sieht gar keinen Dissens. Auch wenn man eine mittelfristige, faire, planbare Lösung finden wolle, sei offen, ob der am Anfang einmal festgelegte Prozentsatz der richtige sei. Das sei auch in Sachsen noch nicht ausdiskutiert. Der Prozentsatz müsse sicherlich auch regelmäßig überprüft werden. Da sei man genau an dem Problem, dass die Kollegen des RWI angesprochen hätten. Das sei viel Arbeit, das mache keinen Spaß, diese ganzen Indikatoren durchzugehen und dann am Schluss eine neue Quote, sei es für den Gleichmäßigkeitsgrundsatz oder die Verbundquote, für eine längere Zeit festzulegen. Es sei in der vorherigen Diskussion sein Eindruck gewesen sei, dass dies nicht nur eine Zahlenfrage sei, sondern auch eine Prozessfrage, mit der Lösung, dass die kommunale Ebene mit der Landesebene konsensual und dauerhaft umgehen könne.

**Herr StS Brendel** leitet zur Frage Nr. 19 über, die ein Globalszenario anspreche. Er fragt die Sachverständigen, ob sich jemand äußern wolle, und verweist darauf, dass das manches schon in der allgemeinen Betrachtung am Anfang gesagt worden sei. Wenn niemand sprechen wolle und niemand eine Frage habe, würde er die Frage 19 auch abschließen. Dann könnte man zur Frage 20 kommen. Die Auswirkungen der NKF-Finanzierungsregelungen wären bisher noch nicht angesprochen worden. Herr StS Brendel ist nicht sicher, ob dies von den Sachverständigen darüber hinaus noch beantwortet werden wolle oder solle.

**Herr Rappen** sieht für die Kommunen hauptsächlich zwei Auswirkungen durch die Umstellung auf das NKF. Zum einen seien durch die Umstellung der Systematik die Defizite gestiegen. Durch das Abstellen auf den periodengerechten Aufwand belasteten jetzt in der Regel die Abschreibungen den Haushalt stärker als bislang die Investitionen, die jetzt nicht mehr den Haushalt belasteten. Im Saldo, um das kurz zu fassen, seien die Defizite dadurch vielfach gestiegen. Auf der glücklicheren Seite befänden sich einige Kommunen, die durch den Einsatz der Ausgleichsrücklage aus der Haushaltssicherung herausgekommen seien. Das sei natürlich keine echte Lösung, sondern nur eine formale Lösung. Es stelle sich die Frage nach der psychologischen Wirkung für die Kommunen, die vorübergehend aus der Haushaltssicherung herausgekommen seien. Es stelle sich die Frage, ob diese Kommunen sich weiterhin bemühten, zu konsolidieren, oder ob sie dies in die Zukunft verschieben würden, bis es wieder ganz hart

komme. Man könne sagen, dass seien die Auswirkungen. Wenn man auf die überschuldeten Gemeinden oder die Gemeinden, die schon wieder in der Haushaltssicherung seien, abstelle, bleibe festzuhalten, dass sich gar keine unterschiedlichen Fragen zu dem doppelten System ergäben. Früher sei man in der Verpflichtung gewesen, einen ausgeglichenen Haushalt zu haben. Das definiere sich jetzt nur anders. Jetzt müsse man die Ausgleichsgrundlage auflösen bzw. Eigenkapital schaffen. Die grundsätzliche Frage, die angesprochen worden sei, hätte mit der Finanzierungsregelung eigentlich weniger zu tun. Es bestehe die Frage, ob viele Gemeinden einen genehmigungsfähigen Haushalt ohne Hilfe des Landes erreichen könnten und ob etwaige Finanzhilfen die Haushaltsdisziplin anderer Gemeinden negativ beeinflussten.

**Herr StS Brendel** erteilt Herrn Becker das Wort.

**Herr H. Becker** teilt die Einschätzung von Herrn Rappen vom Ansatz her nicht, weil jetzt ein Umstand eintreten könne, der faktisch nach dem kameralen System so nicht habe eintreten können. Er ist der Auffassung, dass dies mit der Frage 19 korrespondiere, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht erörtern werden müsse, da man ansonsten volkswirtschaftliche Kurse besuchen könnte. Herr Becker stellt nunmehr die Arbeitshypothese auf, dass nach seiner Einschätzung in den nächsten zwei Jahren eine große Zahl von Kommunen bilanziell überschuldet sein werde. Die Feststellung der bilanziellen Überschuldung eines doppelten Haushaltes sei etwas anderes als die alten Darstellungen nach kameralen Haushaltsrecht. Es sei der Meinung, dass mit dem NKF eine andere Dynamik und ein anderer Druck entstehe bis hin zu folgendem Aspekt, den er jetzt nur ganz kurz anreißen wolle: Je nach dem wie sich das mit dem Finanzsystem weiter entwickele und welche Regelungen bei Basel II möglicherweise aufgestellt würden, werde man ein unterschiedliches Ranking bei der Kreditwürdigkeit der Kommunen bekommen. Darin könne eine „Schreckensdynamik“ stecken. Er habe sich hier von den Sachverständigen Hinweise erhofft, wie sie diese Dynamik einschätzten.

**Herr Rappen** erwidert, dass er die Frage hinsichtlich der finanziellen Sonderregelungen etwas anders verstanden habe. Er gebe Herrn Becker insoweit recht, als dass sich die Situation nicht anders darstelle als früher. Jetzt nehme nur der öffentliche Druck erheblich zu. Es werde jetzt auch für den Normalbürger deutlicher, wenn die Kommune überschuldet sei. Unter einer Insolvenz könne sich der Bürger etwas vorstellen. Eine andere Geschichte sei natürlich die Kreditwürdigkeit. Es gebe aber auch ohne doppeltes Haushaltsrecht auf Länderebene bereits ein Länderrating. Aber die Haushaltsslage der Kommunen werde mit dem NKF transparenter und der Druck steige.

**Herr StS Brendel** erteilt Herrn Prof. Junkernheinrich das Wort.

**Herr Prof. Junkernheinrich** merkt an, dass es aus seiner Sicht sowohl in dem alten kameralen System als auch in dem doppelten System Indikatoren gebe, die die eigentliche Dramatik seit Jahren zeigten, ob man auf die Kassenkredite, die Primärsalden oder die bilanzielle Überschuldung schaue. Entscheidend werde sein, ob man die bilanzielle Überschuldung toleriere. Die Zinszahlungen seien jetzt schon extrem hoch. Man stecke in einer Verschuldungsspirale. Der Handlungsbedarf sei deshalb jetzt größer, wenn das System nicht völlig kollabieren solle. Daher müsse man darüber nachdenken, ob man nicht eine Teilentschuldung herbeiführen könne. Da, wo die Kommunen es selbst einfach nicht mehr leisten könnten, da sei auch die Frage nach den Gründen sekundär, da die Ursachen zwanzig bis dreißig Jahre zurücklägen. Die Ursachen lägen aus seiner Sicht in einem Ursachenmix aus Verhalten der Kommunen so-

wie der Aufsicht, die auch nicht alles gemacht habe. Dies sei in anderen Ländern auch durchaus unterschiedlich sowie in der Landespolitik. Das auseinander zu sortieren, bringe nicht viel. Die entscheidende Frage werde sein, ob man das nötige Geld aufbringe, um etwas zu machen. Es stelle sich weiter die Frage, mit welchen Anforderungen für die Haushaltskonsolidierung man das verknüpfe. Denn wenn man Hilfe gebe, so bringe das nur etwas, wenn man Erfolge beim Primärsaldo habe. Sein Ziel wäre nicht, primär zu entschulden, sondern durch das Instrument der Teilentschuldung den Druck auszuüben, dass man an dem Primärsaldo arbeite. Dann schließe sich wieder der Kreis. Dann müsse man wieder die Aufgaben überprüfen.

**Herr Prof. Lenk** ergänzt, dass die Umstellung auf das NKF natürlich auch mehr Transparenz hinsichtlich Kernaufgaben, ausgelagerter Aufgaben und Schuldenstand bringe. Ob die unterschiedliche Zinssätze tatsächlich etwas Schlechtes seien, ob es schlecht sei, wenn man wisse, dass eine Kommune überschuldet sei, da gehe die Diskussion ganz kräftig auseinander. Er sei der Auffassung, dass die Kreditgeber, also das Bankensystem, ganz gerne an den Kommen verdient hätten, da man gewusst habe, man bekomme mit Sicherheit sein Geld zurück. Und wenn jetzt verschiedene Rankings da seien, oder auch Teilinsolvenzen, es gebe verschiedene Modelle, wenn das zulässig werde, dann würden die Kreditgeber auch vorsichtiger werden und es entstehe auch von dieser Seite ein höherer Druck. Er betont, dass er dem Argument, das unterschiedliche Zielrichtungen es schwieriger machten, für die Gemeinden an Geld zu kommen, könne er nicht unbedingt nur Schlechtes abgewinnen.

**Herr Dr. Kambeck** weist darauf hin, dass eine wichtige Erklärung für den enormen Anstieg der Kassenkredite auch die zeitweise inverse Zinsstruktur gewesen sei. Für viele Kommunen sei es günstig gewesen, umzuschichten von langfristigen Krediten zu kurzfristigen Kassenkrediten. Darin stecke aber auch eine enorme Gefahr, weil die Zinssätze ganz sicher nicht mehr lange so niedrig bleiben würden.

**Herr Prof. Junkernheinrich** weist darauf hin, dass die Kommunen momentan nur 0,6 bis 0,8 Prozent Zinsen für Kassenkredite zahlen müssten. Im langjährigen Durchschnitt seien es 5 Prozent gewesen. Wenn man das Stichwort „Druck im Kessel“ habe, sei dies zu betrachten. Eine Veränderung des Zinssatzes berge einen enormen Sprengstoff.

**Herr StS Brendel** stimmt zu, dass ein Anstieg des Zinsniveaus sehr realistisch sei und dass dies Anlass zu vielem Nachdenken sei.

Er stellt fest, dass die Anhörung der Sachverständigen damit zum Abschluss gekommen sei und bedankt sich sehr herzlich bei den Sachverständigen, die von 10.00 bis 13.15 Uhr zur Verfügung gestanden hätten, und bei den Kommissionsmitgliedern, für die lebhaftige Diskussion.

Nach einer kurzen Unterbrechung weist Herr StS Brendel darauf hin, dass die Kommission bis zum Schluss der Legislaturperiode noch fünf Beratungstermine habe. Man habe bei den Beratungsterminen, durchaus auch eine gewisse Zeit eingeplant. Man müsse sich aber darüber klar sein, wenn man in bisheriger Form weiter berate, werde die Kommission entweder nicht fertig oder es seien mehr Termine notwendig. Seine Bitte sei daher, dass alle sich gemeinsam für die nächsten Sitzungen vornehmen, die Behandlung der noch offenen Fragen zu straffen. Das sei aus Sicht der Sitzungsleitung häufig nur ganz schwer möglich, weil er oft nicht wisse, wie die Diskussion weiter verlaufe. Er wolle die Diskussion auch nicht unterbrechen. Daher bringe es nur etwas,

wenn sich alle das als Ziel setzten und dann auch mitmachten. Eine Liste der noch offenen Beratungspunkte sei bereits verteilt worden. Er würde dies mit der Bitte verbinden, sich darüber Gedanken zu machen, wie man diese Punkte zügig behandeln könne.

**Frau Dr. Diemert** bittet um eine Aktualisierung der Termine.

**Herr StS Brendel** teilt mit, dass im laufenden Jahr noch die Termine 30. Oktober und 6. November 2009 vereinbart seien. Für den dritten Termin verständigt sich die Kommission sich auf den 15. Januar 2010. Für den dann folgenden Termin gebe es eine Wahlmöglichkeit zwischen dem 12. und dem 19. März 2010. Die Anwesenden beschließen den 12. März 2010. Für den fünften Termin gebe es die Möglichkeit 16. oder 23. April. Die Anwesenden einigen sich auf den 16. April 2010.

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass die fünf Termine nunmehr als abgestimmt gelten. Diese fünf Termine sollten für die Beratungen auch ausreichen. Im Lichte dieser Überlegungen sollte man sich auch beim nächsten Mal zügig und kurz fassen. Die Termine würden auch noch mal schriftlich an die Büros versandt. Die Themen würden noch mitgeteilt. Herr StS Brendel bittet die Anwesenden sich Gedanken zu machen, welche Punkte aus ihrer Sicht besonders wichtig seien. Dann solle ein entsprechendes Signal an die Geschäftsstelle gegeben werden. Herr StS Brendel erinnert an den nächsten Termin 30. Oktober 2009, bedankt sich nochmals herzlich bei allen und wünscht eine gute Heimreise.

Die Sitzung endet gegen 13.30 Uhr.

Protokollführerin  
Annette Meier

## Anlagen: Stellungnahmen der Sachverständigen

### **Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen**

ifo-Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München

#### **Sachverständigenanhörung zum vertikalen Finanzausgleich**

##### **Liste der vorliegenden Fragen:**

**Prof. Dr. Thomas Döring**

**Professur für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt öffentliche Finanzwirtschaft**

**ISMA – Forschungszentrum für Interregionale Studien und Management**

**Fachhochschule Kärnten – Studienbereich Wirtschaft**

**Europastraße 4 – A- 9524 Villach – Technologiepark (Österreich)**

**Tel.: +43-5-90500-1238 – Fax: +43-5-90500-1210 – eMail: t.doering@fh-kaernten.at**

1. Sehen Sie vor dem Hintergrund der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen von Land und Kommunen eine Fehlentwicklung zuungunsten einer Ebene?

Grundsätzlich kann hier der im ifo-Gutachten getroffenen Aussage gefolgt werden, dass mit Blick auf Nordrhein-Westfalen und unter Rückgriff auf die verfügbaren statistischen Daten eine grundlegende Fehlentwicklung zuungunsten einer Ebene – sei es Kommunal- oder Landesebene – nicht festgestellt werden kann. Jenseits dessen können allerdings zwei Punkte nochmals gesondert hervorgehoben werden:

So sind bezogen auf die Ausgabenseite die Sozialausgaben in den zurückliegenden Jahren stark angestiegen. Die daraus entstandenen Belastungen der Kommunen konnten jedoch nicht ausreichend durch Bundeszuschüsse kompensiert werden (siehe beispielsweise den Bundeszuschuss für die Kosten der Unterkunft und Heizung nach § 46 SGB II sowie den Bundeszuschuss für die Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit). Da es sich zum einen im Sozialwesen allerdings meistens um Bundesgesetze handelt, können die Kommunen und auch ein einzelnes Bundesland nur im beschränkten Ausmaß Einfluss auf die Kostenentwicklung ausüben (sieht man einmal von dem Fall ab, dass die Landesgesetzgebung vom Bund gesetzte Standards verschärft und dadurch zusätzliche Kosten für die Kommunen generiert). Andererseits können – und dies dürfte auch auf Nordrhein-Westfalen zutreffen – gegenüber dem Status quo zahlreiche Einsparungen im Vollzug der Sozialgesetze durch die Kommunen als noch ungenutzt gelten. Aus diesen knappen Überlegungen folgt, dass ein weiteres Anwachsen der Sozialausgaben, welches als „Fehlentwicklung zuungunsten der Kom-

munen“ interpretiert werden könnte, lediglich im gemeinsamen Handlungsverbund von Bund, Land und Kommunen vermieden werden kann.

Mit Blick auf die Einnahmenseite kann in einem grundlegenden (d.h. föderativ-strukturellen und damit nicht allein für Nordrhein-Westfalen geltenden) Sinne noch am ehesten eine Fehlentwicklung zuungunsten der Landesebene konstatiert werden, da das Land im Gegensatz zu den Kommunen keine eigene Kompetenz zur Er- oder Anhebung einer Steuer besitzt. Auch im Bereich der Gebühren und Beiträge sind der Landesebene erheblich engere Grenzen gesteckt als der kommunalen Ebene. Zudem kompensiert der Bund die Steuerausfälle der Länder nur unzureichend, wie dies beispielsweise erst kürzlich im Fall der Reform der Kraftfahrzeugsteuer geschehen ist. Demgegenüber nutzen die Kommunen ihre Einnahmekompetenzen bisweilen nur unzureichend und berufen sich auf den Standortwettbewerb, der ihnen eine Anhebung von Hebesätzen und Umlagen verbiete. Ein Saldo dieser beiden Entwicklungslinien kann von hier aus allerdings nicht gezogen werden und bedürfte einer vertiefenden Betrachtung.

2. Würden Sie zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse weitere Kriterien neben Finanzsaldo, Zinsentwicklung und Schulden einbeziehen? Welche Möglichkeiten sehen Sie, die Festlegung der Finanzausgleichsmasse methodisch oder durch Verfahrensregelungen zu verbessern?

Im Rahmen der ökonomischen Finanzausgleichsforschung gilt uneingeschränkt die Erkenntnis, dass eine Algorithmisierung oder Schematisierung der vertikalen Finanzverteilung nicht gelingen kann, d.h. die „richtige“ Höhe der Finanzausgleichsmasse ist in einem technischen Sinne nicht berechenbar und bleibt damit Gegenstand politischer Einigungsprozesse. Aufgrund dieser Problemlage sind die meisten Finanzausgleichssysteme (auch im horizontalen Bereich) grundsätzlich einnahmeorientiert. Auch stellen die mancherorts für eine vergleichende Analyse der Landeshaushalte und der Kommunalhaushalte verwendeten Parameter (z.B. Finanzierungssaldo, Schuldenstand oder Zinsbelastung) lediglich Hilfskonstrukte dar, die immer wieder zwischen dem Land und den Kommunen kontrovers diskutiert werden. Solche reinen „Mängelkriterien“, wie etwa der Schuldenstand oder der Finanzierungssaldo, können dabei insofern als problematisch gelten, wie sie ggf. auch das unwirtschaftliche Verhalten früherer Jahre „belohnen“. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht mangelt es im Rahmen der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse nach wie vor an geeigneten Indikatoren zur Ermittlung der jeweiligen Finanzlage von Land und Kommunen.

Zweckmäßig wären solche Indikatoren, die auf empirisch nachgewiesenen Zusammenhängen – beispielsweise – zwischen bestimmten sozio-ökonomischen Strukturdaten und den Ausgaben von Gebietskörperschaften beruhen. Entsprechende Studien liegen bislang jedoch nur in begrenzter Zahl und – was entscheiden ist – nur im Bezug auf einzelne kommunale Aufgabenbereiche vor (siehe etwa Döring/Postlep 2006, Baretta/Langmantel 2002, Baretta 2000, Parsche/Steinherr/Koll 1998). Ebenfalls lediglich Hilfskonstrukte bilden die im Rahmen des Finanzausgleichs in der Vergangenheit entwickelten Verteilungsgrundsätze (z.B. der so genannte Gleichmäßigkeits- bzw. Symmetrie Grundsatz im Verhältnis von Land und Kommunen) oder Verteilungsverfahren (z.B. das Deckungsquoten- oder Deckungslückenverfahren sowie das Ausgabenquotenverfahren im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern). Letztlich verbindet sich mit diesen Lösungen jedoch nur eine Verschiebung des zugrunde liegenden Problems: Unabhängig davon, welche Indikatoren, Grundsätze oder Verfahren praktisch zur Anwendung kommen, muss vorab eine politische Einigung zwischen den betroffenen Akteuren (Land und Kommunen) über den Einsatz dieser Kenngrößen oder Verfahrensregeln herbeigeführt werden.

Richtet man vor diesem Hintergrund den Blick auf die Frage nach einem angemessenen politischen Entscheidungsverfahren zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse, wird zwischen den diesbezüglich grundsätzlich zur Verfügung stehenden institutionellen Modellen (Gesetzes- bzw. Gremienmodell vs. informelles Entscheidungs- bzw. Dialogmodell) aus rechtswissenschaftlicher Sicht häufig das Gremienmodell als die einzig zielführende Lösung eingestuft (siehe etwa Dombert 2006). Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann eine solche Lösung des Finanzverteilungsproblems zwischen Land und Kommunen insofern zunächst positiv bewertet werden, als damit der aus Sicht der Verfassungsökonomik im Allgemeinen favorisierten Abkehr von einer Ergebnis- hin zu einer Verfahrensorientierung im Rahmen politischer Willensbildungsprozesse Rechnung getragen wird. Allerdings ist auch diese Lösung nicht frei von Problemen (siehe ausführlich Döring 2007). Hier sei lediglich darauf verwiesen, dass die Funktionsfähigkeit des Gremienmodells letztlich entscheidend davon abhängt, in wie weit ein Wille zur Verständigung zwischen den Ebenen (Land und Kommunen) besteht. Voraussetzung ist hier ein gegenseitiges Wohlwollen im Verhältnis zwischen Land und Kommunen. Ist ein solches wechselseitiges Einvernehmen gegeben, dann stellt sich allerdings die Frage, ob es überhaupt eines solchen Verfahrens bedarf, um ein gemeinsam getragenes Ergebnis hinsichtlich der vertikalen Finanzverteilung zu erzielen (wie etwa das bayerische Beispiel zeigt). Umgekehrt gilt, dass – wie etwa die Erfahrungen mit der Finanzverteilungskommission in Baden-Württemberg zeigen – im Fall eines fehlenden Einvernehmens zwischen Land und

Kommunen bezweifelt werden muss, ob mit Hilfe des Gremienmodells ein entsprechendes Vertrauensverhältnis zwischen Land und Kommunen erzeugt werden kann, um zu einem konsensualen Ergebnis zu gelangen.

3. Ist der Finanzbedarf der Kommunen vorrangig vor anderen, ebenfalls verfassungsrechtlichen Gütern (z. B. Bildung, innere Sicherheit, Rechtsprechung usw.) zu sichern?

Aus ökonomischer Sicht ist diese Frage eindeutig zu verneinen. Dies gilt insofern, wie die Auseinandersetzung um die relativen Gewichte einzelner staatlicher Aufgabenbereiche zu den originären Aufgaben der Politik zu rechnen ist. Sie muss die Verantwortung für stärkere und schwächere Gewichtungen einzelner Politikfelder übernehmen. D.h. es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, die erforderlichen komplexen Einschätzungen, Beurteilungen und Bewertungen vorzunehmen und den Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem er auf veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse und gewandelte Präferenzen bei der Regelung der vertikalen Finanzmittelverteilung reagiert. Dies gilt um so mehr, wie es neben dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht noch zahlreiche andere, gleichwertige „Rechtsgüter“ zu schützen bzw. bereitzustellen gilt (Innere Sicherheit, Bildung, Justiz etc.), so dass der Finanzbedarf der Kommunen zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben – insbesondere in einer Situation knapper finanzieller Möglichkeiten (des Landes) – über die geltenden rechtlichen Bestimmungen hinaus nicht als vorrangig angesehen werden kann und darf.

Unter einem solchen Vorrang bei einem gleichzeitig gegebenen Volumen an zu verteilenden Finanzmitteln könnte der Landesgesetzgeber seine politische Entscheidung nur durch Schulden, zusätzliche Einnahmen und/oder überproportionale Einsparungen in anderen landespolitischen Politikfeldern umsetzen. Zugleich würde das Land möglicherweise zudem auch als „Letztversicherer“ für den Fall (extremer) fiskalischer „Schieflagen“ auf der kommunalen Ebene in Anspruch genommen. Dies kann jedoch – bei Finanzierung staatlicher und kommunaler Ausgaben aus nur einem Einnahmentopf – kaum ernsthaft gewünscht sein. Die Fragwürdigkeit eines solchen Vorrangs des kommunalen Finanzbedarfs vor anderen staatlichen Aufgaben wird deutlich, wenn man – in einer Art Gedankenexperiment – von dem entgegengesetzten Fall ausgeht, dass aus den Einnahmen von Land und Kommunen vorab ein Mittelanteil für den Bereich der Inneren Sicherheit, für Familienpolitik, für Bildungs- oder Hochschulpolitik (als Länderkompetenzen) entnommen wird. Dies würde zwangsläufig zu einem relativ geringeren Gewicht kommunaler Belange führen. Vor diesem Hintergrund müsste zudem die Forderung nach Vorrangigkeit des kommunalen Finanzbedarfs als ein Versuch be-

wertet werden, den bestehenden Politik- und Parlamentsvorbehalt in der Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs außer Kraft zu setzen.

In einer Gesamtschau von Land und Kommunen würde eine vorrangige Abdeckung des kommunalen Finanzbedarfs nichts anderes bedeuten als eine einseitige Verbesserung der kommunalen Haushaltsposition, während diejenige des Landes sich verschlechtert. Hierzu wurde in der Vergangenheit bereits von anderen Autoren angemerkt: „Aus der verfassungsrechtlichen Gewährleistung (der kommunalen Selbstverwaltung – T.D.) folgt indessen nicht, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein bestimmter und gleich bleibender Bestand an Finanzmitteln zur Erfüllung ihrer Aufgaben garantiert ist. Vielmehr kann die Frage der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung wegen der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der übrigen im Finanzverbund zusammengeschlossenen Körperschaften und ihrer Aufgaben und Belange beantwortet werden“ (Henneke 2000).

**4. Haben die Kommunen einen Anspruch auf einen einmal erreichten Status quo bzw. eine einmal erreichte Struktur im kommunalen Finanzausgleich?**

Analog zur Beantwortung der dritten Frage ist auch die Frage nach einem möglichen Anspruch der Kommunen auf eine einmal erreichte Finanzmittelausstattung bezogen auf die Struktur des kommunalen Finanzausgleichs eindeutig zu verneinen. So wie die Kommunen nicht gegenüber dem Land einen solchen Anspruch einfordern können, verfügen auch die Länder im Verhältnis zum Bund über keinerlei Recht auf die Erhaltung eines einmal erreichten finanziellen Status quo. Aus ökonomischer Sicht ist eine solche „Konservierung“ der Finanzmittelverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen schon allein aus der allgemeinen Perspektive einer dynamischen Allokationseffizienz in der Verwendung öffentlicher Mittel abzulehnen, da unter der realistischen Annahme von im Zeitablauf sich verändernden Bürgerpräferenzen in der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, aber auch unter der Erfahrung sich stetig wandelnder ökonomischer Rahmenbedingungen und sich damit verbindender Gewichtsverschiebungen in den Aufgabenbündeln von Bund, Ländern und Kommunen eine wie auch immer geartete Vorfestlegung hinsichtlich der Verwendung der verfügbaren Ressourcen als suboptimal zu bewerten wäre.

**5. Wie ist das Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung in Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit des Landes zu bewerten? Begrenzt die Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung?**

Die „Angemessenheit“ der kommunalen Finanzausstattung entzieht sich – wie bereits ausgeführt – nicht nur der genauen Berechenbarkeit in einem technischen Sinne und muss daher als letztlich politisch zu bestimmende Größe gelten. Dies schließt allerdings nicht aus, dass unter Verwendung ökonomischer Indikatoren zumindest eine gewisse Untersterstützung im Rahmen dieses politischen Entscheidungsprozesses erfolgen kann. Hierbei hat als eine grundsätzliche finanzwissenschaftliche Einsicht zu gelten, dass die Frage nach der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zweckmäßigerweise nicht losgelöst von den finanziellen Möglichkeiten des Landes betrachtet werden kann. Oder anders formuliert: Die jeweilige finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes kann den Anspruch der Kommunen auf eine wie auch immer definierte angemessene Finanzausstattung mehr oder weniger stark begrenzen.

**6. Gibt es vor dem Hintergrund der Begrenzung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes einen Anspruch auf absolute angemessene Finanzausstattung, oder kann ein solcher Anspruch immer nur relativ – in Relation zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes – sein?**

Bereits aus der Beantwortung der fünften Frage sollte deutlich geworden sein, dass es aus finanzwissenschaftlicher Sicht keinen Anspruch auf eine absolut angemessene Finanzausstattung der Kommunen im Sinne einer wie auch immer definierten und über die Zeit hinweg unveränderlich bleibenden quantitativen Größe geben kann. In Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes und deren möglicher Veränderung im Zeitablauf kann ein solcher Anspruch immer nur relativ gelten.

**7. Wann wäre das Recht der Kommunen auf kommunale Selbstverwaltung aufgrund nicht angemessener Finanzausstattung verletzt?**

Aus ökonomischer Sicht ist diese Frage keineswegs einfach zu beantworten. In jedem Fall kann jedoch zunächst die von manchen Rechtswissenschaftlern in diesem Zusammenhang vorgetragene These, dass die Finanzausstattung einer Kommune den Anforderungen von Art. 28 Abs. 2 GG dann nicht (mehr) genügt, wenn nicht wenigstens 5 % oder auch 10 % der insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben verwandt werden können (siehe hierzu etwa Schoch/Wieland 1995, Schoch 1997), als besonders fraglich eingestuft werden. Aus Perspektive der Finanzwissenschaft besitzen solche Quotenmodelle zur Bestimmung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung nicht mehr als den Charakter frei gegriffener Faustformeln ohne näherer sachlicher wie methodischer Fundierung.

Gegenüber dieser vergleichsweise schlichten Vorgehensweise könnte aus finanzwissenschaftlicher Sicht das Recht von Städten und Gemeinden auf kommunale Selbstverwaltung aufgrund einer nicht angemessenen Finanzausstattung dann als verletzt gelten, wenn die folgenden Punkte kumulativ anzutreffen sind: (1) Die Einnahmepotenziale in Gestalt der originär vorhandenen Steuer- und Finanzkraft der Kommunen eines Landes sind ausgeschöpft (was unter anderem darüber bestimmt werden könnte, inwieweit gemeindliche Hebesätze und Umlagen im Vergleich zu den Kommunen anderer Länder sowie unter Berücksichtigung des Kommunalisierungsgrades überdurchschnittlich hoch ausfallen). (2) Das Land hat für eine ausreichend starke horizontale Umverteilung zwischen den Kommunen gesorgt (Stichwort: progressive Finanzausgleichsumlage). (3) Sämtliche Einsparpotenziale der Kommunen im Rahmen der Erfüllung der Pflichtaufgaben wurden vollständig genutzt (zwar ist ein solcher Nachweis schwierig zu führen, jedoch könnte eine Benchmarkanalyse hier zu brauchbaren Ergebnissen führen). (4) Das Land hat keine zusätzlichen Pflichtaufgaben an die Kommunen gegeben oder hat keine Standards für die Erfüllung kommunaler Aufgaben gesetzt, die über Bundesgesetze hinaus gehen. (5) Die Kommunen sind nicht mehr in der Lage freiwillige Leistungen zu finanzieren.

Es ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die genannten Kriterien zur Bewertung einer Verletzung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung aufgrund einer nicht angemessenen Finanzausstattung nicht isoliert, sondern ausschließlich in ihre Gesamtheit zur Anwendung kommen müssten, um eine aus ökonomischer Sicht gehaltvolle Aussage treffen zu können.

#### 8. Welcher Maßstab ist für die Beurteilung der Angemessenheit der Finanzausstattung anzulegen?

Eine eigenständige Beantwortung dieser Frage erübrigt sich, da die in diesem Zusammenhang als relevant anzusehenden Kriterien bereits im Rahmen der Stellungnahme zur vorhergehenden Frage Nr. 7 genannt wurden. Zudem sind auch hier die bereits an früherer Stelle angesprochene finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes sowie der jeweilige Kommunalisierungsgrad zu berücksichtigen.

Mit Blick auf die konkrete Situation in Nordrhein-Westfalen kann zudem festgestellt werden, dass die dualistische kommunale Finanzverfassung – bestehend aus der finanziellen Grundausstattung über den Kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsmasse) und dem in der Landesverfassung verankerten strikten Konnexitätsprinzip zur Kompensation landesgesetzlich bedingter zukünftiger Mehrbelastungen – eine positiv zu bewertende (formale) Voraussetzung für die Bereitstellung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung bietet. Darüber

7

hinaus sind hier auch jene Finanzausgleichsmittel und finanziellen Fördermittel zu berücksichtigen, die das Land jenseits des kommunalen Finanzausgleichs den Kommunen bereitstellt und die bei einer Beurteilung der Angemessenheit der finanziellen „Gesamtausstattung“ der Kommunen durch das Land ebenfalls mit in die Betrachtung einzubeziehen sind.

Bezogen auf die zukünftige Entwicklung dieser finanziellen Ausstattung wäre zu prüfen, ob – abweichend von der Einschätzung des ifo-Gutachtens – die Einführung eines Stabilisierungsfonds nach rheinland-pfälzischem Muster vollzogen werden sollte, da sich die ökonomischen Vorteile eines solchen Fonds nicht bereits in der stetigen Entwicklung der Finanzausgleichsmasse und damit der fiskalischen Dimension erschöpfen, sondern auch positive Effizienz- und Wachstumsaspekte beinhalten (siehe hierzu ausführlich Döring 2006).

### 9. Lässt sich eine selbstverwaltungsgerechte Finanzausstattung quantifizieren?

Wie bereits an früherer Stelle ausgeführt (siehe Frage Nr. 2), muss der Versuch einer (exakten) Quantifizierung einer selbstverwaltungsgerechten Finanzausstattung als nicht möglich bewertet werden. Eine solche Quantifizierung würde rein technisch vielmehr zu erheblichen Umsetzungsproblemen führen. Der von juristischer Seite diesbezüglich nicht selten erfolgende Verweis auf die Rolle der Finanzwissenschaft bei der Operationalisierung einer selbstverwaltungsgerechten Finanzausstattung (siehe etwa Schoch/Wieland 2004) ist jedoch lediglich ein Kunstgriff, um die Tatsache zu verschleiern, dass eine hinreichende ökonomische Konkretisierung nicht möglich ist.

Dies lässt sich damit begründen, dass eine wesentliche Voraussetzung für eine solche Quantifizierung nicht gegeben ist. So setzt eine entsprechende Quantifizierung einer selbstverwaltungsgerechten Finanzausstattung voraus, dass als zwingend anzusehende kommunale Ausgabenbedarfe bzw. als notwendig zu bewertende kommunale Aufgaben und Ausgaben problemlos identifiziert werden können. Eine aus ökonomischer Sicht objektive Quantifizierung solcher „Bedarfe“, „notwendigen Aufgaben und Ausgaben“ etc. ist bislang jedoch nicht gelungen. Alle bisher unternommenen Versuche, in diesem Bereich zu methodisch belastbaren Ergebnissen zu gelangen, sind fehlgeschlagen, weil die jeweilige Erforderlichkeits- und Dringlichkeitsbewertung nicht finanzwissenschaftlich geleistet werden konnte. Inwieweit die ökonomische Finanzausgleichsforschung hier zukünftig – und sei es auch nur in Form einer Annäherung an eine solche Quantifizierung – zu neuen und für die Finanzausgleichspraxis verwertbaren Untersuchungsergebnissen gelangt, bleibt aktuell abzuwarten (siehe hierzu etwa die verschiedenen internationalen Beiträge in Kim /Lotz 2007).

**10. Weisen schon Reduzierungen oder Einschränkungen von freiwilligen Ausgaben auf eine nicht angemessene finanzielle Ausstattung hin?**

Unter Verweis auf die Ausführungen zu den Fragen Nr. 4 bis 7 ist die Frage, ob eine Einschränkung der Erfüllung von freiwilligen Aufgaben durch eine Kommune als Indikator für eine nicht angemessene Finanzausstattung anzusehen ist, eindeutig zu verneinen.

**11. Anhand welcher Kriterien/Maßstäbe lässt sich die Leistungsfähigkeit des Landes ermitteln?**

Für den Finanzausgleich des Bundes und der Länder (Finanzausgleichsgesetz – FAG) findet die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder für einen Vergleich zwischen den Ländern vor allem ihren Ausdruck in den so genannten „bereinigten Einnahmen ohne Veräußerungserlöse“. Diese Kennzahl für die Finanzkraft eines Landes wird im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ermittelt, indem von den erfassten Gesamteinnahmen eines Landes insbesondere reine Finanzierungsvorgänge, einmalige Vermögensveräußerungen sowie haushaltstechnische Vorgänge abgesetzt werden. Bei dieser Berechnung bleiben die unterschiedlichen Aufgabenniveaus und Aufgabenstrukturen, die im jeweiligen Land in der Verteilung der Aufgaben zwischen Landesebene und kommunaler Ebene herrschen, weitgehend unberücksichtigt, was für die Zielsetzung des Länderfinanzausgleichs auch nicht erforderlich ist.

Mit Blick auf die Einnahmenverteilung zwischen Land und Kommunen innerhalb eines Landes muss eine dergestalt vorgenommene Ermittlung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes aus finanzwissenschaftlicher Sicht jedoch als unzureichend angesehen werden. Dies gilt insofern, wie zum einen der so genannte Kommunalisierungsgrad unbedingt berücksichtigt werden muss. Zum anderen wären bestehende Ab- oder Zuflüsse von finanziellen Mitteln im Rahmen des Länderfinanzausgleichs einzubeziehen. Demgegenüber ist von einer ausschließlichen Orientierung an reinen „Mängelkriterien“ (Schuldenstand, Finanzierungssaldo, Zinsbelastung etc.) aufgrund der bereits in der Antwort zu Frage Nr. 2 genannten Gründe abzuraten. Soweit diese dennoch herangezogen werden, sollte dies nur ergänzend erfolgen.

**12. In welchem Maße wird die Leistungsfähigkeit des Landes zusätzlich dadurch eingeschränkt, dass die Kreditaufnahme sich verfassungsrechtlichen Regelgrenzen nähert oder diese gar überschreitet?**

Vor diesem Hintergrund wird das Land zukünftig noch weniger in der Lage sein, etwaige Mehrbedarfe oder Mindereinnahmen durch Kreditaufnahme zu finanzieren. Mit Blick auf das Verhältnis von Land und Kommunen hätte dies zur Konsequenz, dass ein bestehender Ausgaben- und Finanzausstattungsdruck seitens der kommunalen Seite entsprechend stärker wird abgewehrt werden müssen.

13. Kann nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen eine Finanzausstattungspflicht des Landes gegenüber einer einzelnen Gemeinde überhaupt verletzt sein, solange den Gemeinden insgesamt ein ausreichendes Gesamtfinanzvolumen zur Verfügung gestellt wird?

Aus juristischer Sicht mögen sich etwaige Anknüpfungspunkte aus der angesprochenen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Nordrhein-Westfalen für eine solche Finanzausstattungspflicht des Landes gegenüber einzelnen Kommunen ergeben. Ob dies tatsächlich der Fall ist, mag hier den Antworten der rechtswissenschaftlichen Sachverständigen auf diese Frage überlassen bleiben. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist demgegenüber eine solch gemeindeindividuelle Finanzausstattungspflicht des Landes eindeutig zu verneinen. Im vertikalen Verhältnis der Finanzausgleichsbeziehungen zwischen einem jeweiligen Land und seinen Kommunen ist landesseitig lediglich für ein ausreichendes Gesamtfinanzvolumen der kommunalen Ebene in ihrer Gesamtheit Sorge zu tragen. Unterschiede in der kommunalen Finanzkraft bzw. den lokal verfügbaren Finanzmitteln – durch welche Faktoren diese auch immer im Einzelnen bedingte sein mögen – betreffen demgegenüber die Ebene der horizontalen Finanzbeziehungen der Kommunen untereinander. Soweit diese dabei zum Gegenstand von Regelungen des Kommunalen Finanzausgleichs gemacht werden, kann dies wiederum nur in einer Form geschehen, die für alle Kommunen in ihrer Gesamtheit Gültigkeit besitzt.

14. Den Kommunen steht kein Leistungsverweigerungsrecht hinsichtlich der ihnen durch Bundes- und Landesrecht aufgegebenen Aufgaben zu. Welche Schlussfolgerungen sind hieraus für ihren Anspruch auf angemessene Finanzausstattung und die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs zu ziehen?

Die Fragestellung ist wenig ziel führend, da auch den Ländern ein solches Verweigerungsrecht innerhalb des gegebenen Rechtsrahmens für Leistungen des Landes an seine Bürger nicht zusteht. Es klingt darin vielmehr das Vorurteil an, dass die Kommunen im geltenden Recht und im Unterschied zu der von Bund und Ländern praktizierten Finanzpolitik generell und systematisch benachteiligt werden, was allerdings (zumindest formal) nicht nachvollzieh-

bar ist. Die Frage führt aber auch insofern nicht weiter, weil sie wiederum auf eine Priorisierung zwischen kommunalen und Landesaufgaben zugunsten der kommunalen Ebene hinausläuft, die aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht zu rechtfertigen ist. Geht man davon aus, dass die landesinterne Organisation staatlicher und kommunaler Aufgaben zentraler Bestandteil der (föderalen) Eigenständigkeit der Länder ist, würde eine solche Priorisierung aus ökonomischer Sicht eine Vorab-Verteilung von finanziellen Mitteln an die kommunalen Aufgabenbereiche nach sich ziehen. Im Ergebnis käme dies jedoch neuerlich einer Herabstufung in der Wertigkeit der Landesaufgaben gleich, da diese aus dem Residuum – nach Vorwegabzug der für die kommunale Aufgabenerfüllung benötigten Mittel – finanziert werden müssten. In Anbetracht dessen kann mit Nachdruck festgestellt werden, dass sich aus der so gestellten Frage keinerlei Schlussfolgerungen ableiten lassen.

15. Welche Schlussfolgerungen ergeben sich für die Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs aus dem Umstand, dass die kommunalen Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen mit 13,86 Mrd. Euro im bundesweiten Vergleich mit Abstand den höchsten Wert aufweisen und der kommunale Finanzierungssaldo bei längerfristiger Betrachtung (z. B. 1985 – 2007) ein deutliches Defizit (von 20 Mrd. Euro) aufweisen?

Aus dem Absolutbetrag der Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Kommunen ergibt sich zunächst keine unmittelbare Schlussfolgerung. D.h. eine Aussage darüber (wie die Fragestellung suggeriert), ob die genannten Beträge als „hoch“ oder „niedrig“ bzw. als „viel“ oder „wenig“ einzustufen sind, ist nicht möglich. Ebenso ist ein Vergleich mit Kommunen anderer Länder allein auf der Basis von absoluten Zahlenbeträgen nicht möglich. So führt schon die schlichte Berücksichtigung der Einwohnerzahlen zu anderen Ergebnissen: Danach liegt bei einer entsprechenden Betrachtung pro Einwohner Nordrhein-Westfalen nicht in der Spitzengruppe, vielmehr wird diese vom Saarland und Rheinland-Pfalz gebildet. Jenseits der Bildung von Pro-Kopf-Werten liegt es aus finanzwissenschaftlicher Sicht ebenfalls nahe, für eine angemessene Bewertung der genannten Zahlen den Kommunalisierungsgrad ebenso wie die Höhe der Hebesätze und Umlagen heranzuziehen, um zu vergleichen, ob die Höhe der Kassenkredite der Kommunen in Nordrhein-Westfalen strukturelle Gründe hat oder ob diese beispielsweise ihre Einnahmepotenziale im Vergleich zu Kommunen anderer Länder nicht hinreichend gut ausschöpfen.

Auch der angesprochene negative kommunale Finanzierungssaldo lässt nur bedingt ökonomisch brauchbare Schlussfolgerungen zu. Dies gilt vor allem insofern, wie der Finanzierungs-

saldo mit Blick auf die in diesem Zusammenhang finanzwissenschaftlich zentrale Frage nach den Ursachen eines solchen Defizits keinen Aufschluss gibt. Oder anders formuliert: Ob es verschwenderische Kommunalverwaltungen sind, politische und wahltaktische Ursachen, nicht genutzte kommunale Einnahmepotenziale oder ob sich dahinter eine fiskalische Vernachlässigung durch das Land verbirgt, kann der Kennzahl nicht entnommen werden. Wenn dies jedoch so ist, dann können daraus auch keine Schlussfolgerungen für die Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs bzw. die Höhe der Finanzausgleichsmasse gezogen werden.

**16. Welche Aussagen lassen sich bezüglich der Kommunalisierung von Aufgaben in NRW sowie zur Finanzausstattung der Kommunen im Vergleich zu anderen Bundesländern treffen?**

Eine für diesen Fragenkomplex aufschlussreiche Analyse wurde unlängst vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz unter dem Titel „Index der kommunalen Finanzausstattung“ vorgelegt (siehe Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2007). Folgt man dieser Studie, zählt für den Betrachtungszeitraum 2000-2004 Nordrhein-Westfalen – gefolgt von Hessen und Bayern – zu jenen Ländern, die einen vergleichsweise hohen Kommunalisierungsgrad (definiert als prozentualer Anteil der unmittelbaren Ausgaben der kommunalen Ebene des Landes an den bereinigten unmittelbaren Ausgaben von Land und Kommunen) aufweisen. Danach beläuft sich für Nordrhein-Westfalen der entsprechende Wert auf 48,2 %, während der Durchschnittswert für die Gesamtheit der alten Bundesländer 45,5 % beträgt.

Hinsichtlich des Vergleichs der Finanzausstattung der Kommunen der Länder untereinander werden in derselben Studie die so genannten Nettotransferleistungen über eine Saldierung der Zahlungen des jeweiligen Landes an seine Kommunen und der Zahlungen der Kommunen an das Land berechnet (unter Berücksichtigung gewisser Bereinigungen sowie mittels einer Standardisierung unter Rückgriff auf den ermittelten Kommunalisierungsgrad). Im Ergebnis wird dabei für Nordrhein-Westfalen im Vergleich der alten Bundesländer eine leicht unterdurchschnittliche Finanzausstattung der Kommunen ausgewiesen (der entsprechende Indexwert beläuft sich auf 20,7 % für NRW in Relation zu 21,4 % als Durchschnittswert), die allerdings immer noch über derjenigen liegt, welche Länder wie Hessen, Bayern oder auch Baden-Württemberg ihren Kommunen gewähren.

Gegenwärtig gibt es keine bessere Studie zur genannten Fragestellung. Nichtsdestotrotz weist die Untersuchung aus finanzwissenschaftlicher Sicht gewisse methodische Schwächen auf (z.B. Vernachlässigung länderspezifischer Besonderheiten, Verzerrungen zuungunsten der Länder mit hohem Kommunalisierungsgrad, Nichtberücksichtigung von Zahlungsströmen aus

dem Länderfinanzausgleich, mangelnde Berücksichtigung von Ausgliederungen aus Landes- und Kommunalhaushalten, Doppelerfassung von Einnahmen), die eine zumindest gewisse Relativierung der Ergebnisse nahe legen (siehe auch Färber 2008). Es bleibt daher abzuwarten, inwieweit das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz in der für 2010 vorgesehenen Aktualisierung der Berechnung die in methodischer Hinsicht geübte Kritik aufgreift und ob diese Neuberechnung zu modifizierten Resultaten führt.

17. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist in Art. 28 II GG verankert. Dort heißt es, dass den Gemeinden das Recht zusteht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Kann die Finanzausstattung der Kommunen in NRW vor dem Hintergrund der hohen Anzahl von Kommunen mit einer im bundesweiten Vergleich hohen Pro-Kopf-Verschuldung sowie hohen Pro-Kopfausgaben bei den Kassenkrediten noch als gewährleistet betrachtet werden?

Analog zu den Ausführungen zu Frage Nr. 15 kann auch hier in knapper Form festgestellt werden: So lange die Ursachen der hohen Verschuldung einzelner Kommunen nicht hinreichend geklärt sind, lassen sich allein aus den Schuldendaten keine Rückschlüsse auf eine Pflichtverletzung des Landes bezüglich der Finanzausstattung der Kommunen ziehen.

18. Welche Veränderungen in Bezug auf die Verbundgrundlagen und den Verbundsatz hat der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen erfahren und sind diese – systematisch gesehen – als eine Kürzung oder eine Aufstockung zu verstehen?

Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2007 wurde bezogen auf die Verbundgrundlage im Bereich des fakultativen Steuerverbunds auf die bis dahin praktizierte freiwillige Einbeziehung eines Anteils von 4/7 des Grunderwerbsteueraufkommens (was rund 160 Mio. Euro pro Jahr entspricht) bei der Berechnung der Verbundmasse verzichtet. Hinsichtlich des Verbundsatzes ist anzumerken, dass dieser seit 1986 23 % beträgt. Allerdings besteht eine kontroverse Diskussion darüber, ob der de facto bestehende Verbundsatz um 1,17 % niedriger ausfällt. Hintergrund dieser Diskussion sind die Modalitäten der interkommunalen Verteilung und des (vertikalen wie horizontalen) Spitzenausgleichs bezüglich der Beteiligung der Kommunen an den finanziellen Lasten des Landes infolge der Finanzierung der Deutschen Einheit, um etwaige Überzahlungen der kommunalen Ebene bzw. einzelner Kommunen auszugleichen.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht und bezogen auf die Frage einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen sind die beiden genannten Punkte – trotz der politischen Diskussion um die „richtige“ Berechnungsmethodik nebst Urteil des Verfassungsgerichtshofs und beauftragter Gutachten zu diesem Themenkomplex – letztlich von nachrangiger Bedeutung. Entscheidend ist vielmehr – und allein darauf kommt es an –, welche Finanzmasse den Kommunen letztlich per Saldo gesamthaft zur Verfügung gestellt wird. Vernachlässigbar ist demgegenüber, ob dies über den Kommunalen Finanzausgleich oder über den Landeshaushalt geschieht. Für eine Mittelausstattung über den Kommunalen Finanzausgleich mag dabei sprechen, dass dessen Ausgestaltung mit Blick auf Nordrhein-Westfalen als vergleichsweise übersichtlich und transparent bewertet werden kann und damit wenig Spielraum für ein aus ökonomischer Sicht negativ zu bewertendes, so genanntes politisches Rent-Seeking-Verhalten besteht. Aber auch für eine jenseits des Kommunalen Finanzausgleichs erfolgende (teilweise) Mittelausstattung der Kommunen über den Landeshaushalt und damit einzelne Haushaltsstellen mag es gute Gründe (wie z.B. meritorisch motivierte übergeordnete landespolitische Steuerungsinteressen) geben. Für eine abschließende Bewertung der Zweckmäßigkeit der bestehenden Struktur der gesamten Finanzmittelverteilung des Landes an seine Kommunen unter Effektivitäts- und Effizienzaspekten wäre jedoch eine entsprechende Detailanalyse erforderlich, die im Rahmen der hier geforderten Stellungnahme nicht geleistet werden kann.

19. Welche Auswirkungen werden die im Zuge der Finanzmarktkrise erwarteten Steuereintrüche bei der Gewerbesteuererinnahmen, den erwarteten Einnahmehintrüche aus den Gemeinschaftssteuern, die über die Verbundquote auch die nordrheinwestfälischen Kommunen betreffen und der Anstieg der Sozialausgaben in Folge der realwirtschaftlichen Folgen der Krise auf den Arbeitsmarkt für den kommunalen Finanzierungssaldo der nordrhein-westfälischen Kommunen haben?

Vor dem Hintergrund der nach wie vor wirksamen Finanz- und Wirtschaftskrise und der in diesem Zusammenhang zu erwartenden Steuerausfälle bei einem gleichzeitig steigenden Ausgabenbedarf wird sich der Finanzierungssaldo – ceteris paribus – verschlechtern. Die regionalisierte Steuerschätzung auf der Basis der Mai-Schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung (Tagung in Bad-Kreuznach) gibt einen Eindruck von der Höhe der zu erwartenden Mindererinnahmen sowohl bei den Kommunalsteuern als auch bei den Landeseinnahmen, aufgrund dessen wiederum geringere Zuweisungen bzw. Negativabrechnungen die Folge sein werden. So werden voraussichtlich gegenüber der Schätzung von November 2008 die Gewerbesteuererinnahmen im Jahr 2009 um 14,7 % sinken, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um

3,1 % (während mit Blick auf den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer oder auf die Grundsteuer noch mit leichten Zuwächsen in Höhe von 0,4 % bzw. 2,0 % gerechnet wird). Bezogen auf die Landeseinnahmen muss 2009 bei den originären Ländersteuern wie der Kraftfahrzeugsteuer (- 48 %) oder der Grunderwerbsteuer (- 22 %) mit erheblichen Einbrüchen gerechnet werden. Mit einem ebenfalls rückläufigen Aufkommen ist mit Blick auf die Länderanteile bei den Gemeinschaftssteuern zu rechnen (z.B. Lohnsteuer: - 3,8 %, Körperschaftsteuer: - 28,8 %) Lediglich der Umsatzsteueranteil des Landes weist hier – vergleichbar der Schätzung für die kommunale Ebene – ein positives Vorzeichen auf.

20. Muss es auf Grund der NKF-Bilanzierungsregelungen für überschuldete Kommunen finanzielle Sonderregelungen geben, um ihnen die Rückkehr zu einer geordneten Aufgabenerfüllung und zu genehmigungsfähigen Haushalten zu ermöglichen?

Es ist zunächst festzustellen, dass sich mit der Anwendung der Bilanzierungsregelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) lediglich ein Wechsel in der Darstellungsweise des kommunalen Haushaltsgebarens verbindet. Dies kann allerdings unter anderen dazu führen, dass bereits vormals bestehende Haushaltsprobleme bzw. -defizite im Rahmen der Bilanzdarstellung insbesondere für mit der doppelten Buchführung im Unterschied zur kameralistischen Buchführung besser vertrauten Akteuren (z.B. Banken als potentiellen Kreditgebern von Kommunen) leichter nachvollziehbar sind.

Im Kern zielt die Frage aber nicht auf die Zweckmäßigkeit eines Übergangs von der Kameralistik auf die Doppik einschließlich der damit verbundenen, nicht intendierten negativen Folgewirkungen, die sich mittlerweile abzeichnen. Vielmehr geht es um die grundlegende Frage nach dem ökonomisch zweckmäßigen Umgang mit dem Problem überschuldeter Kommunen. Da die Ursachen für eine solche Überschuldungssituation von Kommune zu Kommune – die Palette reicht hier von nicht selbst zu verantwortenden wirtschaftlichen Strukturproblemen bis zu einem eigenverantwortlichen Missmanagement einzelner Kommunen – unterschiedlich sein können, sind finanzielle Sonderregelungen etwa in Form einer automatischen und undifferenzierten Gewährung von Finanzhilfen seitens des Landes (Stichwort: generelle Einstandspflicht) als nicht angemessen zu bewerten. Dies gilt nicht zuletzt aufgrund der aus ökonomischer Sicht negativen Anreizwirkungen, die von solchen Finanzhilfen für eine solide Haushaltsführung der Kommunen ausgehen. Allerdings kann sich die Landesebene im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung für den Bereich der Landes- und Kommunalfinanzen entsprechenden Finanzhilfen für überschuldete Kommunen auch nicht vollständig entziehen.

Die Lösung kann vor diesem Hintergrund aus finanzwissenschaftlicher Sicht nur in einer Einzelfallbewertung der Ursachen für die Überschuldungssituation einer jeweiligen Kommune bestehen, wobei etwaige Finanzhilfen des Landes streng nach dem Subsidiaritätsprinzip zu vergeben wären, d.h. nur in Ergänzung zu nachweislichen und zugleich nachhaltigen Eigenanstrengungen zur Haushaltskonsolidierung einer betroffenen Kommune. Eine solche Vorgehensweise kann auch insofern als gerechtfertigt gelten, wie andernfalls – d.h. für den Fall einer vergleichsweise freizügige Vergabe von Landeshilfen – all jene Kommunen benachteiligt würden, die selbst für den Fall strukturell bedingter (und damit nicht selbstverschuldeter) Haushaltsdefizite eigenständig entsprechende Konsolidierungsleistungen erbringen. Eine entsprechende Einzelfallbewertung setzt allerdings die Entwicklung eines objektivierbaren Kriterienrasters voraus, nach dem eine solche Prüfung des Haushaltsgebarens einzelner Kommunen praktikabel und nachvollziehbar vollzogen werden kann. Auf die aus ökonomischer Sicht zweckmäßigen Elemente eines solchen Kriterienrasters kann hier allerdings aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden.

#### **Literaturverweise:**

- Baretti, Ch. (2000): Neugestaltung des Sozillastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Baretti, Ch. und E. Langmantel (2002): Neugestaltung des Sozillastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Dombert, M (2006): Zur finanziellen Mindestausstattung von Kommunen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 18, S. 1136-1143,
- Döring, T. (2006): Verstetigung des Kommunalen Finanzausgleichs durch Einrichtung eines Stabilisierungsfonds, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Bd. 2, S. 103-120.
- Döring, T. (2007): Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 87, S. 40-47.
- Döring, T. und R.-D. Postlep (2006): Neugestaltung des Sozillastenausgleichs im kommunalen Finanzausgleich des Landes Hessen, Kassel.
- Färber, G. (2008): Gutachterliche Stellungnahme zur Aussagekraft der Berechnungen „Index der kommunalen Finanzausstattung“ des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, Speyer.
- Henneke, H.-G. (2000): Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Heidelberg.
- Kim, J. und J. Lotz (2008)(Hrsg.): Measuring Local Government Expenditure Needs, Albertslund.
- Parsche, R., Steinherr, M. und R. Koll (1998): Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Schoch, F. (1997): Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzen, Stuttgart et al.
- Schoch, F. und J. Wieland (1995): Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, Baden-Baden.
- Schoch, F. und J. Wieland (2004): Gesetzentwurf zur Verbesserung der Kommunalen Finanzausstattung in der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Enquete-Kommission „Kommunen“ des Landtags Rheinland-Pfalz, Vorlage EK 14/1-107.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2007): Index der kommunalen Finanzausstattung – Ein länderübergreifender Vergleich der Finanzausstattung der Kommunen, Bad Ems.

**Professor Dr. Ulrich Häde**  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
insbesondere Verwaltungsrecht,  
Finanzrecht und Währungsrecht  
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)  
Postfach 1786, 15207 Frankfurt (Oder)



Tel.: (0335) 55 34-2670  
Fax: (0335) 55 34-2525  
Tel. Sekretariat: (0335) 55 34-2411  
E-Mail: [haede@euv-frankfurt-o.de](mailto:haede@euv-frankfurt-o.de)  
[http://www.rewi.euv-frankfurt-o.de/  
de/lehrstuhl/or/finanzrecht/index.html](http://www.rewi.euv-frankfurt-o.de/de/lehrstuhl/or/finanzrecht/index.html)

**Schriftliche Stellungnahme**  
**zur Vorbereitung der**  
**Sachverständigenanhörung zum vertikalen Finanzausgleich**  
**im Rahmen der vom Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen**  
**einberufenen ifo-Kommission**  
**zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung**  
**an der Universität München**  
**am 4. September 2009 in Düsseldorf**

## **I. Grundlagen**

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG schreibt vor, dass den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG umfasst diese Gewährleistung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.

Das Bundesverwaltungsgericht sieht in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG die Pflicht der Länder zu einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Kommunen verankert.<sup>1</sup> Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht bisher stets offen gelassen, ob „über eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft hinaus zu der durch Art. 28 II GG gewährleisteten kommunalen Finanzhoheit auch eine angemessene Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung gehört“.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> BVerwGE 106, 280 (289).

<sup>2</sup> BVerfG, NVwZ-RR 2007, 435 (436). Ständige Rspr. seit BVerfGE 26, 172 (181); zuletzt BVerfG, Urteil vom 20.12.2007, 2 BvR 2433/04/2 BvR 2434/04, Internetversion unter [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de), Ziff. 142.

In der neueren Rechtsprechung der Verfassungsgerichtshöfe der Länder zu den jeweiligen Vorschriften der Landesverfassungen finden sich - bei allen Unterschieden im Einzelnen - Hinweise auf einen Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine finanzielle Mindestausstattung, die so zu bemessen ist, „dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, alle ihre Aufgaben zu erfüllen, das heißt neben den Pflichtaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen“.<sup>3</sup>

Auch der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat mit Urteil vom 9.7.1998 entschieden, dass das Selbstverwaltungsrecht aus Art. 78 NWVerf. „einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf angemessene Finanzausstattung“ umfasst.<sup>4</sup> Daher ist jedenfalls für Nordrhein-Westfalen von einem solchen landesverfassungsrechtlich begründeten Anspruch der Kommunen auszugehen.

Die Verfassungsgerichte betonen allerdings den weiten normativen Entscheidungsspielraum des Landesgesetzgebers bei der Umsetzung dieser Verpflichtung<sup>5</sup> und die Einschätzung, dass sich die gebotene finanzielle Ausstattung der Kommunen nicht „auf bestimmte Maßstäbe, Parameter, Kennziffern, Beträge oder Quoten festlegen“ lasse.<sup>6</sup>

Nach der Rechtsprechung der überwiegenden Anzahl der Verfassungsgerichte, die sich in jüngerer Zeit dazu geäußert haben, steht der Anspruch der Kommunen außerdem unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes.<sup>7</sup>

Demgegenüber vertritt der Thüringische Verfassungsgerichtshof in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Kompetenzausstattung der Kommunen<sup>8</sup> die Ansicht, zum unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehöre eine finanzielle Mindestausstattung. Er versteht eine Finanzausstattung, die es den Gemeinden mindestens ermöglicht, „nach Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben überhaupt noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen“, als absolute Untergrenze. Diese finanzielle Mindestausstattung unterliege „keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange“ und stehe daher nicht unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes. Von diesem Kernbereich unterscheidet der Thüringische Verfassungsgerichtshof einen Randbereich kommunaler Selbstverwaltung. Nur für den dort

<sup>3</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 28.22.2007, Az. Vf.15-VII-05. juris, Ziff. 203.

<sup>4</sup> NWVerfGH, NVwZ-RR 1999, 81 (82).

<sup>5</sup> Vgl. BayVerfGH (Fn. 3), Ziff. 202.

<sup>6</sup> Vgl. SächsVerfGH, SächsVBl. 2001, 67 (69).

<sup>7</sup> BayVerfGH (Fn. 3), Ziff. 204; Nds. StGH, NdsVBl. 2008, 152 (154 f.); SächsVerfGH, SächsVBl. 2001, 67 (69); LVerfG LSA, NVwZ-RR 2000, 1 (6); StGH BW, DÖV 1999, 687.

<sup>8</sup> BVerfGE 79, 127 (147 ff.) - Rastede.

anzusiedelnden Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gelte die Abhängigkeit von der Leistungskraft des Landes.<sup>9</sup>

Gegen diese Ansicht spricht jedoch, dass es zu einer Überforderung der Länder führen könnte, wenn sie verpflichtet wären, den Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung ohne Rücksicht auf die Landesfinanzen zu garantieren. Eine leistungskraftunabhängige Finanzausstattung der Kommunen, wie sie der Thüringische Verfassungsgerichtshof fordert, würde zudem zum Ausdruck bringen, dass die Möglichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände, freiwillige Aufgaben wahrnehmen zu können, höher zu werten sei als die Möglichkeit des Landes, seine Aufgaben auszuführen. Mit der Anerkennung einer abwägungsresistenten Mindestausstattung würden die Kommunen darüber hinaus abgekoppelt von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, von der die Einnahmen des Bundes und der Länder sehr stark abhängig sind.

Dem steht entgegen, dass die Aufgaben von Kommunen und Ländern grundsätzlich gleichwertig sind.<sup>10</sup> Die Länder können deshalb nicht verpflichtet sein, zunächst „für eine umfassende Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen und notfalls ihre eigenen Aufgaben zu vernachlässigen.“<sup>11</sup> Als integrierter Bestandteil des Staatsganzen müssen auch die Kommunen die Abhängigkeit von Bund und Ländern von den gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten teilen.<sup>12</sup> Sie haben deshalb „keinen von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes abgekoppelten Anspruch auf Vollabdeckung ihres erforderlichen Finanzbedarfs“.<sup>13</sup>

Das entspricht auch der Haltung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen. Nach seiner Rechtsprechung wird der „Anspruch der Gemeinden auf Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes begrenzt.“<sup>14</sup> Neben dem Selbstverwaltungsrecht gebe es nämlich „noch zahlreiche andere, gleichwertige Güter zu schützen und zu erhalten [...] (etwa die innere Sicherheit, das Bildungswesen und die Justizgewährung)“. Daraus folgert der Verfassungsgerichtshof, dass „sich der den Gemeinden verbleibende Spielraum für die

---

<sup>9</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665 (668). Ebenso Henneke, Begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf einen aufgabenangemessene Finanzausstattung?, DÖV 2008, 857 ff., mit weiteren Nachweisen aus der Literatur.

<sup>10</sup> BayVerfGH (Fn. 3), Ziff. 205; Nds. StGH, NdsVBl. 2008, 152 (156); SächsVerfGH, SächsVBl. 2001, 67 (70). Ebenso z.B. Huber/Storr, Der kommunale Finanzausgleich als Verfassungsproblem, 1999, S. 111; Linck/Jutzi/Hoppe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 93 Rdnr. 4.

<sup>11</sup> LVerfG LSA, NVwZ-RR 2000, 1 (6).

<sup>12</sup> BayVerfGH (Fn. 3), Ziff. 205.

<sup>13</sup> Nds. StGH, NdsVBl. 2008, 152 (156).

<sup>14</sup> NWVerfGH, NVwZ-RR 1999, 81 (83).

freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bei sehr knappen finanziellen Möglichkeiten des Landes auf ein Minimum reduzieren“ könne.<sup>15</sup>

Diese Rechtsprechung verdient Zustimmung. Weder aus dem Grundgesetz noch aus den Landesverfassungen folgt ein absoluter Vorrang bestimmter Aufgaben der Kommunen gegenüber den Landesverfassungen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Frage, ob den Kommunen bestimmte Kompetenzen entzogen werden dürfen, lässt sich nicht ohne weiteres auf die Bestimmung der kommunalen Finanzausstattung übertragen.<sup>16</sup> Daher sind die Fragen aus dem übersandten Fragenkatalog auf der Basis der zutreffenden Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen und der anderen erwähnten Verfassungsgerichte der Länder zu beantworten.

## **II. Folgerungen**

Die Stellungnahme beschränkt sich auf die rechtlich relevanten Fragen, behält die Nummerierung aus dem Fragenkatalog aber bei. Daraus erklärt sich im Folgenden das Fehlen einiger Ziffern.

### **3. Ist der Finanzbedarf der Kommunen vorrangig zu sichern?**

Ein rechtlicher Vorrang der kommunalen Aufgaben gegenüber den Landesaufgaben besteht nicht. Daher gibt es auch keinen Rechtsanspruch darauf, den Finanzbedarf der Kommunen vorrangig zu sichern.

### **4. Haben die Kommunen einen Anspruch auf einen einmal erreichten Status quo bzw. eine einmal erreichte Struktur im kommunalen Finanzausgleich?**

Die Rechtsprechung geht davon aus, dass die Kommunen „weder ein Recht darauf [haben], dass ihnen bestimmte finanzielle Mittel [...] zugewiesen werden, noch darauf, dass bestimmte Verteilungsregeln oder Anteile geschaffen werden, unverändert bleiben oder fortbestehen“.<sup>17</sup> Daher verleiht die „Garantie der Selbstverwaltung [...] den Gemeinden auch keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Beibehaltung einer einmal erreichten Struktur oder eines einmal erreichten Standards des Finanzausgleichs.“<sup>18</sup> Die

<sup>15</sup> NWVerfGH, NVwZ-RR 1999, 81 (83). Ebenso Inhester, Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, S. 87.

<sup>16</sup> So auch Volkmann, Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, DÖV 2001, 497 (503).

<sup>17</sup> BayVerfGH (Fn. 3), Ziff. 203.

<sup>18</sup> NWVerfGH, NVwZ-RR 1999, 81 (82).

bisherigen einfachgesetzlichen Regelungen schränken den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers daher nicht ein, sofern er die verfassungsrechtlichen Anforderungen (insbes. Systemgerechtigkeit, keine Nivellierung, Gleichbehandlung) beachtet.

**5. Wie ist das Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung in Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit des Landes zu bewerten? Begrenzt die Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung?**

Der Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine angemessene Finanzausstattung steht unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Das kann sich zu Gunsten, aber auch zu Lasten der Kommunen auswirken.<sup>19</sup>

**6. Gibt es vor dem Hintergrund der Begrenzung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes einen Anspruch auf absolute angemessene Finanzausstattung, oder kann ein solcher Anspruch immer nur relativ - in Relation zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes - sein?**

Wegen der Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit des Landes kann der Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung stets nur ein relativer sein. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat dazu festgestellt, dass der „Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes [...] das zu gewährleistende Niveau der Finanzbedarfsbefriedigung entscheidend“ mitbestimmt.<sup>20</sup> Und der Niedersächsische Staatsgerichtshof versteht Art. 58 NV vor diesem Hintergrund als „lediglich relative Finanzgarantie“.<sup>21</sup>

**7. Wann wäre das Recht der Kommunen auf kommunale Selbstverwaltung aufgrund nicht angemessener Finanzausstattung verletzt?**

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen ist die aus dem Selbstverwaltungsrecht abzuleitende Finanzausstattungs-garantie erst dann verletzt, „wenn einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen und dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird“.<sup>22</sup> Im Hinblick auf den weiten Spielraum des Gesetzgebers wäre das nur der Fall,

<sup>19</sup> Vgl. Nds. StGH, NdsVBl. 2008, 152 (156), der von einem Prinzip der Verteilungssymmetrie ausgeht.

<sup>20</sup> NWVerfGH, NVwZ-RR 1999, 81 (83).

<sup>21</sup> Nds. StGH, NdsVBl. 2008, 152 (156).

<sup>22</sup> NWVerfGH, NVwZ-RR 1999, 81 (82).

wenn die Finanzausstattung der Kommunen unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Landes offensichtlich und eindeutig nicht ausreichte.

### **8. Welcher Maßstab ist für die Beurteilung der Angemessenheit der Finanzausstattung anzulegen?**

Die Beurteilung der Angemessenheit hängt nicht zuletzt von politischen Prioritätsentscheidungen ab. Selbst bei feststehender Aufgabenverteilung dürfte es kaum gelingen, den kommunalen Finanzbedarf exakt zu ermitteln.<sup>23</sup> Zu beachten ist zudem erneut die Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit des Landes. Vor diesem Hintergrund dürfte die Quantifizierung einer selbstverwaltungsgerechten Finanzausstattung (Frage 9) kaum möglich sein.

### **10. Weisen schon Reduzierungen oder Einschränkungen von freiwilligen Aufgaben auf eine nicht angemessene finanzielle Ausstattung hin?**

Wegen der Abhängigkeit des kommunalen Anspruchs von der Leistungsfähigkeit des Landes lässt sich von Sparmaßnahmen bei den freiwilligen Aufgaben noch nicht auf eine nicht mehr angemessene finanzielle Ausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände schließen. Die Kommunen sind genauso wie die anderen Gebietskörperschaften abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Situation und der daraus resultierenden Einnahmentwicklung. Reduzierungen können daher auf allen Ebenen aufgrund einer ungünstigen wirtschaftlichen Lage erforderlich sein.

### **12. In welchem Maße wird die Leistungsfähigkeit des Landes zusätzlich dadurch eingeschränkt, dass die Kreditaufnahme sich verfassungsrechtlichen Regelgrenzen nähert oder diese gar überschreitet?**

Wegen der Dominanz des Bundes im Bereich der Steuergesetzgebung stellt die Kreditaufnahme für die Länder bisher die wesentliche Möglichkeit dar, auf die Höhe ihrer Einnahmen einzuwirken. Stößt ein Land an die verfassungsrechtliche Grenze der Kreditaufnahme, kann es seine Finanzprobleme nicht mehr zulässigerweise auf der Einnahmen-, sondern nur noch auf der Ausgabenseite lösen. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat entschieden, dass das Land in einer solchen Situation berechtigt sein

<sup>23</sup> NWVerfGH, NVwZ-RR 1999, 81 (83); Nds. StGH, NdsVBl. 2008, 152 (157).

kann, die Finanzausstattung der Kommunen zu reduzieren und sogar die normalerweise zulässige Untergrenze zu unterschreiten.<sup>24</sup>

**13. Kann nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen eine Finanzausstattungspflicht des Landes gegenüber einer einzelnen Gemeinde überhaupt verletzt sein, solange den Gemeinden insgesamt ein ausreichendes Gesamtfinanzvolumen zur Verfügung gestellt wird?**

Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen ergibt sich, dass die den Gemeinden zur Verfügung stehende Schlüsselmasse ausreichen muss. Auf der Basis des Gebotes interkommunaler Gleichbehandlung<sup>25</sup> müssen diese insgesamt verfügbaren Finanzmittel gerecht auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden. Insoweit verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Entscheidungsspielraum. Würde der Gesetzgeber offensichtlich gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung verstoßen, ließe sich nicht ausschließen, dass eine einzelne Gemeinde in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt sein könnte.

**14. Den Kommunen steht kein Leistungsverweigerungsrecht hinsichtlich der ihnen durch Bundes- oder Landesrecht aufgegebenen Aufgaben zu. Welche Schlussfolgerungen sind hieraus für ihren Anspruch auf angemessene Finanzausstattung und die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs zu ziehen?**

Das Land muss seine Kommunen grundsätzlich finanziell so ausstatten, dass sie in der Lage sind, ihre Aufgabenwahrnehmung zu finanzieren. Die Schlüsselmasse muss diesem Ziel entsprechen, soweit sich aufgrund der Leistungsfähigkeit des Landes keine Einschränkungen ergeben.

Frankfurt (Oder), den 19. August 2009



Professor Dr. Ulrich Häde

<sup>24</sup> Nds. StGH, NdsVBl. 2008, 158. Ebenso für finanzielle Notlagen BayVerfGH (Fn. 3), Ziff. 207.

<sup>25</sup> NWVerfGH, NVwZ-RR 1999, 81 (84).



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Analyse und Weiterentwicklung  
des kommunalen Finanzausgleichs  
in Nordrhein-Westfalen**

ifo-Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts  
für Wirtschaftsforschung an der Universität München

Sachverständigenanhörung am 4. September 2009

## Impressum

### Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident)  
Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)  
Prof. Dr. Wim Kösters

### Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);  
Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte  
(stellv. Vorsitzende); Manfred Breuer; Oliver Burkhard;  
Dr. Hans Georg Fabritius; Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster;  
Dr. Wilhelm Koll; Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange;  
Tillmann Neinhaus; Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

### Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest;  
Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner;  
Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

### Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †, Dr. Dietmar Kuhnt

### RWI Studie

Herausgeber:  
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung  
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen  
Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de  
Alle Rechte vorbehalten. Essen 2009  
Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

### **Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen.**

ifo-Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts  
für Wirtschaftsforschung an der Universität München.  
Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 4. September 2009.

## Stellungnahme

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

### **Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen**

ifo-Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts  
für Wirtschaftsforschung an der Universität München

Sachverständigenanhörung am 4. September 2009

Ansprechpartner: Dr. Rainer Kambeck und Hermann Rappen



**Ausgewählte Fragen der Anhörung werden von uns in vier Abschnitten behandelt:**

- I. Finanzverfassung und angemessene Finanzausstattung
- II. Fragen der Operationalisierung einer angemessenen Finanzausstattung
- III. Entwicklung und Beurteilung der Finanzausgleichsmasse
- IV. Aktuelle Fragen

**I. Finanzverfassung und angemessene Finanzausstattung**

*7. Wann wäre das Recht der Kommunen auf kommunaler Selbstverwaltung aufgrund nicht angemessener Finanzausstattung verletzt?*

*10. Weisen schon Reduzierungen oder Einschränkungen von freiwilligen Ausgaben auf eine nicht angemessene finanzielle Ausstattung hin?*

*14. Den Kommunen steht kein Leistungsverweigerungsrecht hinsichtlich der ihnen durch Bundes- und Landesrecht aufgegebenen Aufgaben zu. Welche Schlussfolgerungen sind hieraus für ihren Anspruch auf angemessene Finanzausstattung und die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs zu ziehen?*

In der Literatur sowie in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes und der Landesverfassungsgerichte hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung umfasst. Eine Verletzung dieses Anspruches könnte aus verfassungsrechtlicher Sicht gegeben sein, wenn die Gemeinden allgemein nicht mehr über genügend Mittel für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben verfügten. Wie groß diese „freie Spitze“ sein muss, ist umstritten. Es werden bis zu 10% der den Kommunen zur Verfügung stehenden Finanzmittel genannt. Als absolutes Minimum der Finanzausstattung gilt jedoch die Sicherstellung der Finanzierung der Pflichtaufgaben. Dieses Minimum ist aber nicht eindeutig zu quantifizieren, weil die Gemeinden auch hier Gestaltungsspielräume bei der Aufgabenerfüllung besitzen.

Ein weiteres Kriterium ergibt sich aus dem Konnexitätsprinzip, wie es auch in der Landesverfassung des Landes NRW im Artikel 78 (3) festgehalten ist. Danach erfordert die Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände einen entsprechenden finanziellen Ausgleich, wenn damit eine wesentlich finanzielle Belastung verbunden ist. Dies ist im Rahmen einer Kostenfolgeabschätzung zu prüfen.

*4. Haben die Kommunen einen Anspruch auf einen einmal erreichten Status quo bzw. eine einmal erreichte Struktur im kommunalen Finanzausgleich?*

Die öffentliche Aufgabenerfüllung befindet sich in einer ständigen Veränderung, so dass auch der aktive und passive Finanzausgleich immer wieder neu justiert werden müssen. Vor diesem Hintergrund sind auch die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung immer wieder neu zu interpretieren, die notwendige finanzielle Ausstattung neu zu bestimmen. Die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung impliziert also nicht die Konservierung bestehender Strukturen, sondern nur die grundsätzliche Sicherung der finanzpolitischen Autonomie.

*3. Ist der Finanzbedarf der Kommunen vorrangig vor anderen, ebenfalls verfassungsrechtlichen Gütern (z.B. Bildung, innere Sicherheit, Rechtsprechung usw.) zu sichern?*

*5. Wie ist das Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung in Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit des Landes zu bewerten? Begrenzt die Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung?*

*6. Gibt es vor dem Hintergrund der Begrenzung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes einen Anspruch auf absolute angemessene Finanzausstattung, oder kann ein solcher Anspruch immer nur relativ – in Relation zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes - sein?*

Den Gemeinden wird zwar von den Landesverfassungsgerichten prinzipiell eine finanzielle Mindestausstattung zugestanden, in der Mehrheit aber nicht losgelöst von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Damit erübrigt sich die Frage nach der Vorrangigkeit von kommunalen Aufgaben respektive von Landesaufgaben.

Land und Gemeinden bilden vielmehr eine Schicksalsgemeinschaft. Sie sind aufeinander angewiesen. So zeigt sich, dass Länder mit eher weniger leistungsfähigen Kommunen bezüglich Verwaltungskraft (gemessen an der Einwohnerzahl) und Finanzkraft mehr Aufgaben selbst wahrnehmen (müssen) als Länder mit leistungsfähigeren Kommunen. Dabei gilt, dass die jeweilige Arbeitsteilung von Land und Gemeinden finanziell unterlegt werden muss. Alles andere wäre kurzfristig. Dies gilt insbesondere für Nordrhein-Westfalen, das bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung auf die kommunale Selbstverwaltung setzt und angewiesen ist. Ohnehin hängt die Finanzausstattung der Gemeinden durch den obligatorischen Steuerverbund von der Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes ab. Für Land und Kommunen gilt gleichermaßen, dass strukturelle Defizite als Folge einer übermäßigen Ausgabenpolitik nicht zu Lasten der jeweils anderen Ebene abgebaut werden können.

## II. Fragen der Operationalisierung einer angemessenen Finanzausstattung

9. Lässt sich eine selbstverwaltungsgerechte Finanzausstattung quantifizieren?

8. Welcher Maßstab ist für die Beurteilung der Angemessenheit der Finanzausstattung anzulegen?

2. Würden Sie zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse weitere Kriterien neben Finanzsaldo, Zinsentwicklung und Schulden einbeziehen? Welche Möglichkeiten sehen Sie, die Festlegung der Finanzausgleichsmasse methodisch oder durch Verfahrensregelungen zu verbessern?

Der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände wirft zwangsläufig die Frage nach deren Operationalisierung auf. Das Problem ist aber, dass eine objektive Bestimmung etwa der finanziellen Mindestausstattung kaum möglich ist. Auch Kostenfolgenabschätzungen sind bekanntermaßen umstritten. Das Kernproblem besteht darin, die „notwendigen“ Ausgaben zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben exakt zu quantifizieren. Die Ausgaben einzelner Gemeinden und Gemeindeverbände variieren nämlich u.a. mit den sozioökonomischen Rahmenbedingungen, den Qualitätsstandards sowie der Effizienz der Aufgabenerfüllung. Ein weiteres Problem resultiert aus dem Umstand, dass mögliche Maßstäbe für die Beurteilung der Finanzausstattung strategieanfällig sind.

Eine mögliche Lösung besteht in einer Angemessenheitsprüfung der kommunalen Pflichtausgaben, wie sie neuerdings das Land Thüringen vornimmt. Grundlage hierfür ist ein Benchmarking der Ausgaben für die Pflichtaufgaben nach Aufgabenbereichen und Gemeindegrößenklassen. Ausgaben innerhalb eines Korridors von 50 bis 100% der durchschnittlichen Ausgaben werden anerkannt. Niedrige Ausgaben werden angehoben, höhere abgesenkt. Diese Ausgaben machen definitionsgemäß einen Anteil von 94% der anzuerkennenden kommunalen Gesamtausgaben aus. Weitere 6% werden für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zugestanden (Durchschnittswert der Jahre 2003 bis 2005). Die Einwohnerzahl kann in der Tat als ein Globalindikator für den Finanzbedarf einer Kommune angesehen werden. Mit Blick auf die Prüfung einzelner Aufgabenbereiche reicht dies aber nicht aus. Es wäre die Einbeziehung weiterer Variablen der sozioökonomischen Rahmenbedingungen (z.B. Altersstruktur, Wirtschaftsstruktur) erforderlich, um Abweichungen vom Durchschnitt angemessen beurteilen zu können. Außerdem ist kritisch anzumerken, dass es besser wäre, auf den Median abzustellen, da ansonsten „Ausreißer“ in Abhängigkeit von der Klassenbesetzung die Benchmark verzerren.

Den angemessenen Ausgaben werden folgerichtig die Einnahmen der Gemeinden gegenübergestellt: Einnahmen aus der Aufgabenerfüllung (z.B. Gebühren), Entwicklung der Gemeindesteuereinnahmen (Steuerschätzung) sowie Ausschöpfung der Einnahmepotenziale mit Blick auf die Realsteuerhebesätze. Eine Gebührenfinanzierung kann nicht allein unter Kostengesichtspunkten erfolgen, wie am Beispiel der Stadtbibliothek deutlich

wird. Ihre Benutzungsgebühren können nicht so weit angehoben werden, dass die eigentlichen sozialen Zielgruppen von der Benutzung ausgeschlossen werden. In anderen Fällen, z.B. Theater und Oper, wäre eine Abschöpfung von Konsumentenrenten durch verstärkte Preisdifferenzierung denkbar. Eine Anhebung der Realsteuerhebesätze wiederum führt nicht zwangsläufig zu dauerhaft höheren Steuereinnahmen.

Finanzsaldo, Zinslasten und Schulden und deren Entwicklung geben zwar Auskunft über die finanzpolitischen Handlungsspielräume, besagen aber wenig über deren Ursachen. Handelt es sich um die Folgen einer unzureichenden Finanzausstattung, den Reflex struktureller Probleme (z.B. Ruhrgebiet) oder einer überzogenen Ausgabenpolitik oder Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung?

Angesichts der Probleme einer „objektiven“ Festsetzung einer finanziellen Mindestausstattung werden vielfach verfahrensorientierte Lösungen favorisiert. Aber jeglicher Entscheidungsmechanismus bedarf einer empirischen Grundlage, die eine Beurteilung der finanziellen Situation von Land und Kommunen erlaubt. Man braucht also auch hier Anhaltspunkte dafür, ob eine angemessene finanzielle Ausstattung gegeben ist.

### **III. Entwicklung und Beurteilung der Finanzausgleichsmasse**

*1. Sehen Sie vor dem Hintergrund der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen von Land und Kommunen eine Fehlentwicklung zuungunsten einer Ebene?*

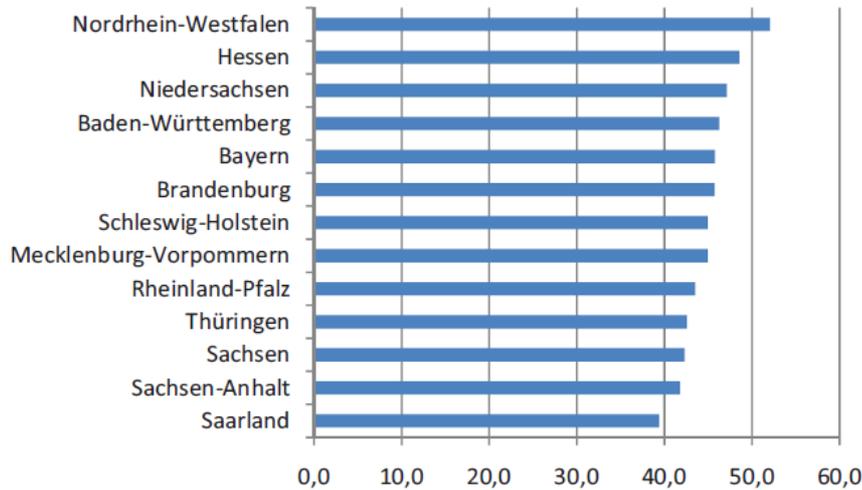
*16. Welche Aussagen lassen sich bezüglich der Kommunalisierung von Aufgaben in NRW sowie zur Finanzausstattung der Kommunen im Vergleich zu anderen Bundesländern treffen?*

Im interkommunalen Vergleich ist festzustellen, dass Nordrhein-Westfalen –gemessen am kommunalen Anteil an den landesweiten unmittelbaren Ausgaben- 2006 mit Abstand den höchsten Kommunalisierungsgrad aufwies (Schaubild). Der Kommunalisierungsgrad betrug im Jahre 2006 52% gegenüber noch 50,1% 2001. Es kann deshalb auch nicht verwundern, dass die Kommunen einen zunehmenden Teil der landesweiten Mittel für die öffentliche Aufgabenerfüllung einsetzen (Erfüllungsprinzip). Ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben nahm 2006 gegenüber 2001 um 2,3 Prozentpunkte auf 52,3% zu. Sie finanzierten zudem einen zunehmenden Teil der öffentlichen Aufgabenerfüllung aus eigenen Mitteln. Ihr Anteil an den landesweiten Nettoausgaben nahm von 38,2 % (2001) auf 40,7% (2006) zu. Ein Bedeutungsgewinn der kommunalen Ebene kann damit konstatiert werden. Ob mit diesen Entwicklungen eine Schiefelage zuungunsten der kommunalen Ebene eingetreten ist, bedürfte einer grundlegenden Analyse. Dabei wären auch die Reformen der sozialen Sicherung durch den Bund mit einzubeziehen. So weisen beispielsweise die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter eine erhebliche Dynamik auf.

## Schaubild

**Der Kommunalisierungsgrad im Ländervergleich**

2006; Unmittelbare Ausgaben der Kommunen in % der unmittelbaren Ausgaben von Land und Kommunen



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

15. Welche Schlussfolgerungen ergeben sich für die Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs aus dem Umstand, dass die kommunalen Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen mit 13,86 Mrd. € im bundesweiten Vergleich mit Abstand den höchsten Wert aufweisen und der kommunale Finanzierungssaldo bei längerfristiger Betrachtung (z.B. 1985-2007) ein deutliches Defizit (von 20 Mrd. €) aufweisen?

17. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist in Art. 28 II GG verankert. Dort heißt es, dass den Gemeinden das Recht zusteht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Kann die Finanzausstattung der Kommunen in NRW vor dem Hintergrund der hohen Anzahl von Kommunen mit einer im bundesweiten Vergleich hohen Pro-Kopf-Verschuldung sowie hohen Pro-Kopf-Ausgaben bei den Kassenkrediten noch als gewährleistet betrachtet werden?

Die kommunale Verschuldung setzt sich zusammen aus Krediten zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite) und Investitionskrediten. Der Anstieg der Kassenkredite spiegelt die zunehmenden fiskalischen Probleme der Kommunen wieder und könnte ein Ausdruck einer

strukturellen Unterfinanzierung einzelner Kommunen. Man könnte aber auch unterstellen, dass der Anstieg der Kassenkredite das Ergebnis einer unzureichenden Finanzausstattung der kommunalen Ebene ist.

Dafür spräche auf den ersten Blick, dass die Kassenkredite nordrhein-westfälischer Kommunen von 205 Mill. € im Jahr 1990 über 2,5 Mrd. € (2000) auf 14,6 Mrd. € (2008) gestiegen sind. Die Situation der Ruhrgebietsgemeinden macht aber auch deutlich, dass sie ebenso Ausdruck sozioökonomischer Regionalprobleme sind, die sich einnahmeminierend und ausgabesteigernd auswirken. Auf die kreisfreien Städte des Ruhrgebiets entfielen 2008 alleine 49% der Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen. Es stellt sich aber durchaus auch die Frage, ob die nordrhein-westfälischen Gemeinden bestehende Spielräume ausreichend genutzt haben, um Ausgaben und finanzielle Möglichkeiten in Einklang zu bringen. Der kommunale Finanzausgleich bewirkt in Nordrhein-Westfalen mit einem Ausgleichssatz von 90% eine erhebliche Nivellierung der Finanzkraft. Es liegen auf jeden Fall strukturelle Probleme vor, die nicht zwangsläufig mit einer unzureichenden Finanzausgleichsmasse zusammenhängen oder über den kommunalen Finanzausgleich zu lösen sind.

#### IV. Aktuelle Fragen

*19. Welche Auswirkungen werden die im Zuge der Finanzmarktkrise erwarteten Steuer- einbrüche bei den Gewerbesteuererinnahmen, den erwarteten Einnahmeeeinbrüche aus den Gemeinschaftssteuern, die über die Verbundquote auch die nordrhein-westfälischen Kommunen betreffen und der Anstieg der Sozialausgaben in Folge der realwirtschaftlichen Folgen der Krise auf den Arbeitsmarkt für den kommunalen Finanzierungssaldo der nordrhein-westfälischen Kommunen haben?*

Die steuerrechtliche Umsetzung von Vorgaben des Verfassungsgerichtes (Pendlerpauschale, Vorsorgeaufwendungen), die steuerpolitischen Maßnahmen des Konjunkturpaketes II und die absehbare gesamtwirtschaftliche Entwicklung lassen die kommunalen Steuereinnahmen deutlich geringer ausfallen. Dies trifft für 2009 insbesondere für die Gewerbesteuererinnahmen zu, die nach Angaben der Mai-Steuerschätzung in diesem Jahr um etwa 15% gegenüber 2008 sinken werden, nach Angaben des Deutschen Städtetags zwischen 10 und 20% in den einzelnen Kommunen. Für das Jahr 2010 sind weitere Einbußen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu erwarten, zum einen, weil die Absetzbarkeit von Vorsorgeaufwendungen verbessert wird und sich die zu erwartende negative Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt beim Lohnsteueraufkommen bemerkbar machen wird. Zum anderen dürften ab dem zweiten Halbjahr 2009 die Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft (ALG II bzw. Hartz IV) als Folge der Arbeitsmarktentwicklung steigen. Die Verbundgrundlagen des kommunalen Finanzausgleichs reagieren mit Verzögerung, da hier das Ist-Aufkommen der einzelnen Steuern vom 1. Oktober das dem Haushaltsjahr vorvorhergehenden Jahres bis zum 30. September das dem Haushaltsjahr vor-

hergehenden Jahres zugrunde gelegt wird. Die Auswirkungen werden sich also vor allem 2010 zeigen.

Ohne eine detaillierte Analyse kommunaler Haushalte kann hier nicht beurteilt werden, inwieweit einzelne Kommunen in der Lage sind, die Verschlechterungen auf der Ertrags- wie auf der Aufwandsseite durch entsprechende Haushaltsmaßnahmen zu kompensieren. Schwer fallen wird dies aber natürlich insbesondere Gemeinden, die ohnehin mit erheblichen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Insgesamt dürfte sich der Finanzierungssaldo deutlich verschlechtern.

*20. Muss es auf Grund der NKF-Bilanzierungsregelungen für überschuldete Kommunen finanzielle Sonderregelungen geben, um ihnen die Rückkehr zu einer geordneten Aufgabenerfüllung und zu genehmigungsfähigen Haushalten zu ermöglichen?*

Die periodengerechte Darstellung des Ressourcenverbrauchs führt dazu, dass die Abschreibungen und Pensionsrückstellungen nunmehr das Jahresergebnis belasten, Investitionen und Pensionszahlungen dagegen nicht mehr. Es ergab sich i.d.R. im Saldo eine Mehrbelastung, mit entsprechenden negativen Wirkungen auf den Haushaltsausgleich. Trotzdem gelang es einigen Gemeinden (vorübergehend?) aus der Haushaltssicherung entlassen zu werden, weil sie auf die sog. Ausgleichsrücklage zurückgreifen konnten. Inwieweit dies die jeweiligen Konsolidierungsbemühungen schwächt, bleibt abzuwarten. Andere Kommunen sind bereits jetzt im bilanztechnischen Sinne überschuldet (Oberhausen), stehen kurz davor (Duisburg) oder ihnen droht sie auf längere Sicht (Mönchengladbach).

Die Determinanten des Jahresergebnisses haben sich also verändert, ebenso wie die Kriterien für den Haushaltsausgleich sowie für die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Im kameralistischen System ging es darum, in einer ersten Phase das originäre Defizit abzubauen, danach die aufgelaufenen Altfehlbeträge und damit die Kassenkredite. Die periodengerechte Darstellung des Ressourcenverbrauchs ändert nichts an der Verpflichtung von Gemeinden in der Haushaltssicherung oder von überschuldeten Gemeinden, durch Erhöhung ihrer Erträge und Kürzung ihrer Aufwendungen Jahresüberschüsse zu erzielen. Ziel ist es nun, die Ausgleichsrücklage wieder aufzufüllen bzw. überhaupt wieder Eigenkapital aufzubauen. Dabei ist zu beachten, dass einzelne Maßnahmen, wie etwa die Streckung von Abschreibungen, zwar das Jahresergebnis verbessern, nicht aber die Liquidität.

Vor diesem Hintergrund lassen sich keine finanzielle Sonderregelungen aus den NKF-Bilanzierungsregeln für Gemeinden in der Haushaltssicherung oder für überschuldete Gemeinden ableiten. Es stellen sich im doppelten wie früher im kameralistischen System die gleichen Fragen: Können die betroffenen Gemeinden aus eigener Kraft wieder einen genehmigungsfähigen Haushalt erreichen oder benötigen sie dazu die Hilfe des Landes? Beeinflussen etwaige Finanzhilfen die Haushaltsdisziplin anderer Gemeinden negativ?

### 5.1.7 Protokoll der 7. Kommissionssitzung am 30. Oktober 2009

Sitzungsbeginn: 10:00 Uhr

Teilnehmer: Staatssekretär Karl Peter Brendel, Andreas Becker MdL, Horst Becker MdL, Dieter Bertram, Michael Bischoff, Tobias Brocke, Dr. Dörte Diemert, Carsten Kießling, Dr. Martin Klein, Dr. Christian von Kraack, Dr. Georg Lunemann, Dr. Lukas Mangelsdorff, Parl. Staatssekretär Manfred Palmen MdL, Andrea Ruß, Bernhard Schemmer MdL, Pierre Sebrantke, Markus Ventz, Johannes Winkel, Dr. Klaus Weisel, Andreas Wohland

**Herr StS Brendel** begrüßt die Mitglieder der ifo-Kommission. Er weist darauf hin, dass - wie in der Einladung mitgeteilt - die in der Sachverständigenanhörung vereinbarte Reihenfolge der Beratungspunkte für den heutigen Termin und den Termin am 6. November 2009 aufgrund der heute nicht möglichen Teilnahme des ifo-Instituts getauscht worden sei.

Hinsichtlich der bisher nicht erfolgten Übersendung des Protokolls der Sachverständigenanhörung wird um Entschuldigung gebeten. Das Protokoll werde auch zur Sitzung am 6. November 2009 noch nicht vorliegen.

**Herr StS Brendel** spricht die an die Kommissionsmitglieder versandte Vorlage der Geschäftsstelle „Aufteilung der Schlüsselmasse“ an. Anmerkungen und Änderungswünsche werden nicht geäußert.

Auf die in der konstituierenden Sitzung vereinbarte Tonbandaufzeichnung wird hingewiesen. Regelungen zu Pausenzeiten und Verpflegung werden getroffen.

Änderungswünsche und Ergänzungen zur Tagesordnung bestehen nicht.

#### TOP 1:

#### Genehmigung des Protokolls der Sitzung vom 1. Juli 2009

**Herr StS Brendel** erklärt, die schriftlichen Anmerkungen von **Frau Dr. Diemert** würden in das Protokoll eingearbeitet.

**Herr Dr. Klein** merkt an, auf S. 7 des Protokolls, dritter Absatz, vorletzte Zeile, sei der Singular „Aufwendung“ durch den Plural „Aufwendungen“ zu ersetzen. Er weist mit Bezug auf S. 13 f. des Protokolls darauf hin, dass **Herr Prof. Dr. Junkernheinrich** in der Sitzung vom 1. Juli 2009 im Zusammenhang mit der Frage der Abundanzabschöpfung auch zum Problem der sog. Grenzgänger Stellung genommen habe. **Herr StS Brendel** schlägt vor, dass der Landkreistag mit **Herrn Prof. Dr. Junkernheinrich** Rücksprache nimmt und der Geschäftsstelle ggf. einen alternativen Formulierungsvorschlag unterbreitet. Dieser werde dann in das Protokoll eingearbeitet.

**Herr Wohland** merkt an, **Herr Hamacher** habe nicht, wie auf Seite 13 des Protokolls festgehalten, darauf hingewiesen, dass sich allein die kommunale Ebene bei einer anhaltenden strukturellen Unterfinanzierung einer Aufgabenkritik stellen müsse, sondern zum Ausdruck gebracht, die Landesebene müsse ihrerseits Aufgabenkritik betreiben

und die Kommune von Aufgaben entlasten. **Herr Winkel** bittet, falls an dieser Stelle eine Ergänzung des Protokolls gewünscht werde, um die Einreichung eines konkreten Formulierungsvorschlags bei der Geschäftsstelle.

**Herr Schemmer** und **Herr PStS Palmen** erörtern die Protokollformulierungen zum Zentralitätsansatz auf S. 17. **Herr StS Brendel** hält zusammenfassend fest, dass in der Sitzung vom 1. Juli 2009 noch keine abschließende Festlegung der Kommission zur Gewichtung des Zentralitätsansatzes erfolgt sei.

### **Ergebnis:**

Die Geschäftsstelle überarbeitet das Protokoll der Sitzung vom 1. Juli 2009 und legt es der Kommission zu einem späteren Zeitpunkt erneut zur förmlichen Beschlussfassung vor.

### **TOP 2: Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs - Zusätzliche Bedarfszuweisungen (außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems)**

- **Kurortehilfe**
- **Abwassergebührenhilfe**
- **Hilfe im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften**
- **Hilfe im Bereich der landschaftlichen Kulturpflege**
- **Zuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen**

Einleitend gibt **Herr StS Brendel** den Kommissionsmitgliedern die Gelegenheit, vor Eintritt in die Erörterung der einzelnen Tatbestände zunächst zu Sonderbedarfzuweisungen in allgemeiner Form Stellung zu nehmen.

**Herrn Bertram** führt in die Thematik ein und stellt den ifo-Vorschlag dar, nach dem die Zuweisungen für Kurorte, Abwasser, Gaststreitkräfte und Landschaftliche Kulturpflege abgeschafft und die entsprechenden Mittel stattdessen in die allgemeine Schlüsselmasse überführt werden sollen. Hinsichtlich der Zuweisungen für außergewöhnliche Belastungs- und Bedarfssituationen spreche sich das ifo-Institut dafür aus, diese beizubehalten.

Daran anknüpfend erklärt **Herr Schemmer** unter Verweis auf S. 123 des ifo-Gutachtens, dass sich bei Einführung eines Flächenansatzes ein Großteil der Sonderbedarfe automatisch zumindest reduziere. Die sich daraus ergebenden Resultate müssten für die Gewährung der Bedarfszuweisungen berücksichtigt werden.

**Herr Wohland** bestätigt, dass dann ein Großteil des Druckes aus der Diskussion herausgenommen würde, wendet aber ein, es gebe auch bestimmte Sonderbedarfe, die keine Flächenaffinität aufwiesen, z.B. für die Kurorte. Er betont, dass die Kurorte infolge des Wegfalls der klassischen Kuren im Zuge der Gesundheitsreform der 90er-Jahre vor der Herausforderung stünden, ihr Angebot weiterhin beizubehalten und Neuinvestitionen vornehmen zu können. **Herr Wohland** formuliert das Petitum, für die Kurorte die Bedarfszuweisung aufrechtzuerhalten, wobei diese in Abhängigkeit der Dotierung eines künftigen Flächenansatzes nochmals zu diskutieren seien.

Auf den Einwand von **Herrn Bertram**, dass die Kurortehilfe nicht eine rückläufige Nachfrage, sondern besondere Belastungen der Kommunen aus ihrer Funktion als anerkannte Kurorte ausgleichen solle, erwidert **Herr Wohland**, dass die besonderen Be-

lastungen der Kurorte nach wie vor gleich hoch seien. Demgegenüber habe sich die Möglichkeit zur Refinanzierbarkeit in der heutigen Zeit verschlechtert.

**Frau Dr. Diemert** geht zunächst davon aus, dass grundsätzlich jede Kommune ein Interesse am Erhalt von besonderen Zuweisungen besitze, zumal diese nicht zweckgebunden seien. Der Städtetag NRW sei jedoch nach intensiver Diskussion zu dem Ergebnis gelangt, dass die Sonderbedarfe durch das Gesamtsystem der Schlüsselzuweisungen abgebildet würden. Anderenfalls könne man ebenso gut an anderer Stelle (z.B. im Bereich der Jugendhilfe) über die Notwendigkeit von Bedarfszuweisungen diskutieren. **Frau Dr. Diemert** gibt zu bedenken, dass die Kommunen in den betreffenden Bereichen mitunter auch zusätzliche Einnahmen erzielen würden. Der Städtetag NRW plädiere dafür, die Bedarfszuweisungen in das Gesamtsystem zu integrieren, da dann alle Gemeinden entsprechend ihrer Finanzkraft und ihrem Bedarf entsprechend Berücksichtigung finden würden.

Die Meinung von **Herrn Wohland** aufgreifend, dass dem Gemeindefinanzausgleich eine gewisse Befriedungsfunktion zukomme und die Sonderzuweisungen insoweit nur einen verschwindend geringen Betrag im Verhältnis zur Verbundmasse ausmachen würden, erklärt **Herr Dr. von Kraack**, dass die Ausgleichsfunktion nicht überstrapaziert werden sollte. Zielführend seien die Ausführungen von Herrn Schemmer zum Flächenansatz. Die Einführung eines Flächenansatzes werde vom Landkreistag NRW unterstützt. In diesem Fall würden sich nach seiner Einschätzung ca. 80 % der Sonderbedarfe erledigen, was auch zu einer Vereinfachung des Systems beitrage.

**Frau Dr. Diemert** verweist hinsichtlich des angesprochenen Flächenansatzes darauf, dass dieser Punkt Gegenstand der Tagesordnung am 6. November sei. Mit Bezug auf die angesprochene Befriedungsfunktion des Gemeindefinanzausgleichs sei zu bedenken, je kleiner die Schlüsselmasse werde, desto heftiger würden die Verteilungskämpfe darum ausfallen. Diese Probleme entstünden nicht, würde die Dotierung der Finanzausgleichsmasse insgesamt erhöht. Da die Verteilungsmasse aber nicht ausreiche und in der Vergangenheit mehrfach systematisch gekürzt worden sei, dürfe die Unterfinanzierung der Kommunen nicht durch eine besondere Bedienung einzelner Bereiche verschärft werden, die die Mittelausstattung des „allgemeinen Topfes“ verringere. Die Beiträge für Sonderzuweisungen seien keine „Peanuts“.

**Herr PStS Palmen** betont, in der Verantwortungszeit der amtierenden Landesregierung seien keineswegs systematische Kürzungen der Ausgleichsmasse erfolgt. Vielmehr sei Stabilität in das System gebracht worden.

**Frau Dr. Diemert** erklärt, bei knapper Finanzausstattung sei es umso wichtiger, ein Verteilungssystem vorzusehen, das Finanzmittel für die breite Masse der Aufgaben der Kommunen zur Verfügung stellt. Beim Herausgreifen bestimmter Bereiche entstehe ein besonderer Rechtfertigungsdruck. Die Finanzmittel für die zurzeit gewährten Bedarfszuweisungen sollten künftig über die allgemeinen Verteilungsmechanismen für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellt werden.

**Herr StS Brendel** stellt fest, dass Einigkeit darüber bestehe, dass diese Mittel auf jeden Fall im System bleiben sollen und dass es bei der Diskussion nur um die Verteilung der Mittel gehe.

Auf die Bemerkung von **Herrn Wohland**, der Kurorteaufwand spiegle sich nicht im normalen Aufwand einer Kommune wider, gibt **Herr StS Brendel** zu bedenken, dass auf kommunaler Ebene viele Aufgaben existierten, die nur in bestimmten Kommunen anfielen, etwa das Vorhalten eines Stadions. Folgte man dem Gedanken von **Herrn Wohland**, könnte auch da geltend gemacht werden, dies rechtfertige eine besondere Berücksichtigung im Finanzausgleichsystem. Herr Wohland pflichtet **Herrn StS Brendel** bei, dass bestimmte Arten von Einrichtungen nur in einigen Kommunen vorgehalten würden, wendet aber ein, dass Stadien und viele weitere Infrastruktureinrichtungen typischerweise in Zentren, also Großstädten, vorgehalten würden. Dies werde bereits durch die Hauptansatzstaffel abgegolten. Auf die Nachfrage von **Herrn PStS Palmen**, ob er alle Bedarfszuweisungen aufrechterhalten wolle, weist **Herr Wohland** darauf in, für die Nichtabschaffung der Kurortehilfe würden besondere Argumente gelten; der Städte- und Gemeindebund NRW sei aber auch insgesamt für die Aufrechterhaltung der Bedarfszuweisungen.

Nach Auffassung von **Herrn Dr. von Kraack** gilt es, zunächst über den Flächenansatz zu sprechen. Je nach Ausgang dieser Diskussion könnten die Bedarfszuweisungen im Einzelnen auf den Prüfstand gestellt werden.

**Frau Dr. Diemert** bekräftigt noch einmal, dass nach Auffassung des Städtetages auf Bedarfszuweisungen verzichtet werden könnte. Allerdings gebe es bei den „Hilfen zur Milderung des finanziellen Aufwandes aus der landschaftlichen Kulturpflege“ eine eigene Position der Landschaftsverbände. Hierzu betont **Herr Dr. Lunemann**, diese Bedarfszuweisungen seien für die Landschaftsverbände sehr wichtig und unterstützten ihre Rolle bei der Wahrnehmung von Aufgaben im kulturellen Bereich. Diese Mittel sollten nicht angetastet werden, anderenfalls ändere sich die Verteilung der Gelder zwischen den Landschaftsverbänden. Zudem verfüge namentlich der Landschaftsverband Rheinland über besondere Verfahren, die eine 1:1-Weiterleitung der Mittel an die Aufgabenträger sicherstellen würden. **Herr Dr. Lunemann** bittet darum, dem Vorschlag des ifo-Gutachtens bezüglich der Abschaffung der Zuweisungen zur landschaftlichen Kulturpflege nicht zu entsprechen. **Herr PStS Palmen** führt die Aussage auf S. 124 des ifo-Gutachtens an, wonach durch eine Verteilung dieser Mittel über die Schlüsselzuweisungen lediglich Umverteilungseffekte zwischen den Landschaftsverbänden i.H.v. ca. 0,07 % der Gesamtzuweisungen entstünden. Dies rechtfertige nicht die Gewährung von Bedarfszuweisungen. **Herr Dr. Lunemann** wendet dagegen ein, nach eigenen Berechnungen entstünde ein Umverteilungseffekt i.H.v. rund 240.000 Euro (rd. 8 %) zu Lasten des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe.

Zu der Frage von **Herrn StS Brendel**, ob nach Einschätzungen der Kommissionsmitglieder über die bisherigen Sonderbedarfe noch weitere Berücksichtigung finden müssten, spricht sich **Herr Wohland** für einen Sonderbedarf „Überdurchschnittlich hohe Schülerbeförderungskosten“ aus. Dieser ließe sich allerdings durch die Einführung des Flächenansatzes relativieren. Die jetzige Situation sei nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes unbefriedigend. **Frau Dr. Diemert** schlägt vor, den Gesichtspunkt der Schülerbeförderungskosten in der nächsten Sitzung der ifo-Kommission bei der Diskussion über den Schüleransatz zu thematisieren.

Die sich daran anschließende Diskussion befasst sich mit den Bedarfszuweisungen im Einzelnen.

- **Kurortehilfe**

**Herr Bertram** erläutert die Argumentation des ifo-Gutachtens, die eine besondere Belastungssituation der betroffenen Kommunen bezweifelt, weil eine Einstufung als Kurort auch mit finanziellen Vorteilen in Gestalt von Kurtaxe und zusätzlichen Gewerbesteuererträgen verbunden sei. Finanzielle Belastungen würden hierdurch zumindest nivelliert.

**Herr PStS Palmén** regt an, die Höhe der Erträge, die den Kommunen aus der Kurtaxe zufließen, zu betrachten. Er betont, wenn für den Flächenansatz eine Lösung erzielt werde, würden hiervon auch die Kurorte profitieren, da diese - bis auf die Stadt Aachen - alle im ländlichen Bereich lägen. **Herr Wohland** äußert die Erwartung, dass die Einführung des Flächenansatzes für eine auskömmliche Ausstattung der Kurorte sorgen könne. Mit Blick auf die Einnahmen durch die Kurtaxe sei aber auch eine Gegenüberstellung mit den Ausgaben erforderlich. Nicht nur der Aufwand für das Personal, sondern auch die Kosten für die Unterhaltung von Bädern, Wanderwegen etc. müssten dann einbezogen werden. Nach Auffassung von **Herrn Winkel** stellt die Kurtaxe keinen geeigneten Indikator für die Belastungen der Kurorte dar.

- **Abwassergebührenhilfe**

**Herr StS Brendel** verweist noch einmal auf die Zielsetzung der Abwassergebührenhilfe, extrem hohe Gebührenbelastungen (z.B. infolge einer schwierigen Topografie in einer Gemeinde) abzumildern. Hierbei spiele auch wieder die bereits angesprochene Flächenkomponente eine Rolle.

- **Hilfe im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften**

**Herr StS Brendel** merkt hinsichtlich der bezweckten Milderung von Mehrbelastungen im Rahmen der Stationierung von Gaststreitkräften an, dass Gaststreitkräfte zunehmend abgezogen würden. Es sei zweifelhaft, ob Gaststreitkräfte wirklich als Mehrbelastung anzusehen seien, berücksichtige man das große Bedauern der betroffenen Kommunen, wenn Streitkräfte tatsächlich einen Standort verließen. **Herr StS Brendel** wirft die Frage auf, ob diese Bedarfszuweisung nicht am ehesten verzichtbar sei.

**Frau Dr. Diemert** verweist auf ihre grundsätzlichen Ausführungen zur Abschaffung der Bedarfszuweisungen und spricht im Zusammenhang mit Gaststreitkräften das Urteil des VerfGH NRW vom 8. April 2003 an. **Herr Winkel** ruft den Diskussionsprozess um die Bedarfszuweisungen aus dem Jahr 2003 in Erinnerung. Gegen den damaligen Versuch einer Bereinigung der Bedarfsermittlung im GFG habe die Stadt Paderborn geklagt. Das Gericht habe in der mündlichen Verhandlung damals die Auffassung vertreten, die Herausnahme der nicht der Meldepflicht unterliegenden Angehörigen von Gaststreitkräften aus dem Bevölkerungsschlüssel sei zulässig. Soweit überhaupt ein Mehrbedarf bestehe, könnte dieser aber in anderer Art und Weise abgebildet werden. Vor diesem Hintergrund habe der Gesetzgeber von einem Auslaufenlassen der Standortehilfe abgesehen. **Herr Winkel** weist auf die statistischen Probleme im Zusammenhang mit der Bedarfsermittlung hin, wonach aufgrund der fehlenden Meldepflicht für Gaststreitkräfte auf Daten zurückgegriffen werden müsse, die nicht manipulationsicher seien.

**Herr Wohland** erklärt, aus den Gemeinden werde in diesem Zusammenhang weiterhin ein erhöhter Bedarf gemeldet. Der Städte- und Gemeindebund NRW setze sich daher - auch vor dem Hintergrund der Rechtsprechung - für eine Beibehaltung dieser Bedarfszuweisung ein.

**Frau Dr. Diemert** kommt auf das Urteil des VerfGH vom 8. April 2003 zurück. Sie verweist auf die Urteilsbegründung, wonach es sich um eine Überbrückungshilfe handle, die auf ein Auslaufen angelegt sei.

Nach Ansicht von **Herrn PStS Palmen** sollte die Gaststreitkräftehilfeförderung mit der Zeit abgeschmolzen werden. Am Beispiel bestimmter Standorte (z.B. Soest, Hamm, Rheine) macht er deutlich, dass die Bedürfnisse von Stationierungsgemeinden infolge eines Truppenabzugs nicht über das GFG zu lösen seien, sondern Fragestellungen im Zusammenhang mit der Konversion von Flächen betreffen.

- **Hilfe im Bereich der landschaftlichen Kulturpflege**

Ergänzend zu seinen Ausführungen im allgemeinen Diskussionsteil plädiert **Herr Dr. Lunemann** dafür, den kulturellen Stellenwert der Aufgaben der Landschaftsverbände im GFG auch künftig hervorzuheben. Er weist darauf hin, dass die Bedarfszuweisungen für die landschaftliche Kulturpflege bereits im Jahr 2003 um die Hälfte gekürzt worden seien. Mit dem Priorisierungsverfahren habe sich ein Mechanismus zur Weiterleitung der Mittel etabliert. Die Sonderzuweisungen sollten beibehalten werden.

- **Zuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen**

**Herr Bertram** erläutert, dass nach dem GFG zwei Tatbestände zu unterscheiden seien. Zum Einen gehe es gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG um plötzlich und unerwartet auftretende Belastungen, im Wesentlichen in Gestalt von Großschadensereignissen. Es sei sinnvoll, für solche außergewöhnlichen Fälle kurzfristig Mittel zur Verfügung stellen zu können, jedenfalls soweit sie Aufwendungen betreffen, die den kommunalen Haushalt belasten. Zum Anderen würden gemäß § 19 Abs. 3 GFG Maßnahmen zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung gefördert. Zielsetzung sei es, aus solchen Maßnahmen Erfahrungen zu gewinnen, die nicht nur den geförderten Kommunen, sondern überregional auch anderen Kommunen zugute kommen können. Aus Sicht des Innenministeriums sollten diese Sonderbedarfszuweisungen beibehalten werden.

Auf die Bemerkung von **Herrn Dr. Klein**, dass vor dem Hintergrund der in Nordrhein-Westfalen existierenden Gebietskulisse über Sonderbedarfszuweisungen keine eigenen Teilkulissen gefördert werden sollten, äußert **Herr StS Brendel**, er verstehe diesen Einwand konkret einzelfallbezogen; die Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen im Allgemeinen sollte damit aber nicht in Frage gestellt werden.

**Frau Dr. Diemert** erklärt, dass seitens des Städtetages das Interesse an Mitteln für kurzfristige Maßnahmen anerkannt werde, die Einzelprojekte zum Teil allerdings durchaus kritisch betrachtet würden. Beim Städtetag sei das Ergebnis einer internen Diskussion, dass die Bereitstellung eines solchen „Topfes“ grundsätzlich für richtig gehalten werde. Allerdings werde es für wünschenswert gehalten, wenn die Mittel nicht

aus dem kommunalen Finanzausgleich entnommen würden, sondern aus dem allgemeinen Landeshaushalt zur Verfügung gestellt würden.

Nach Ansicht von **Herrn Schemmer** haben die Kommunen bei „echten Sonderbedarfen“ (z.B. Erdbeben, Hochwasser) untereinander Solidarität zu üben. Andere Betätigungsfelder (z.B. Effizienzsteigerung) müssten hingegen nicht durch die übrigen Kommunen unterstützt werden.

**Herr Winkel** erwidert hinsichtlich der Mittel für die Förderung der kommunalen Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (§ 19 Abs. 3 GFG), dass die Etatisierung im GFG zu Gunsten der Gemeinden auch eine gewisse Schutzwirkung entfalte. Hierdurch werde sichergestellt, dass dieses Geld ausschließlich den Kommunen zufließe. Er gibt zu bedenken, dass im Land NRW auch Pioniere in den Gemeinden benötigt würden. Dann genüge nicht „nur“ ein Wort des Lobes, sondern es müsse auch Geld in die Hand genommen werden. Die Beispiele aus dem IT-Bereich zeigten, dass es sich um Entwicklungsarbeit handle, die am Ende auch allen anderen zugute komme. Es würden Impulse gesetzt, mit denen sich positive Veränderungen in Gang setzen ließen. Unter dem Strich sei die Bereitstellung solcher Mittel aus dem Steuerverbund sinnvoll.

**Herr Dr. von Kraack** vertritt die Auffassung, die Mittel zur Förderung der kommunalen Weiterentwicklung gemäß § 19 Absatz 3 GFG zielten im Ergebnis auf Entlastungseffekte ab. Daher bestehe in diesem Bereich auch nicht das Erfordernis, einen Ausgleich wegen akut auftretender Sonderbelastungen leisten zu müssen. Bei einer Herausnahme des Tatbestandes in § 19 Abs. 3 GFG könnten im Gegenzug die Mittel für Bedarfszuweisungen gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG noch erhöht werden. Hier sei aufgrund des Klimawandels und immer häufiger auftretender Naturereignisse in Zukunft ohnehin mit einem größeren Bedarf zu rechnen.

**Herr Wohland** erklärt, aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes NRW sollten beide Arten von Sonderbedarfszuweisungen beibehalten werden, das heißt sowohl für die Fälle von Nothilfen bzw. Naturkatastrophen als auch für die Förderung von Modellprojekten.

**Herr Dr. Klein** bekräftigt die Notwendigkeit der Zuweisungen für plötzlich auftretende Schadensereignisse. Demgegenüber sollte bei Pilotprojekten das Eigeninteresse der Gemeinden an der Durchführung im Vordergrund stehen. Zu fordern seien zudem stärker objektivierbare Maßstäbe bei der Gewährung der Zuweisungen nach § 19 Absatz 3 GFG. **Herr Dr. Klein** schlägt vor, die Förderungen künftig mit den kommunalen Spitzenverbänden abzustimmen. **Herr StS Brendel** verweist darauf, dass die Entscheidung über die Förderung von Projekten nach objektiven Kriterien erfolge. So seien z.B. den geförderten Projekten in den Kreisen Soest und Warendorf umfangreiche und transparente Auswahlverfahren voran gegangen.

#### **Beratungsergebnis:**

Da die Kommission zu keiner einheitlichen Auffassung bei der Bewertung der Bedarfszuweisungen gelangt, werden die unterschiedlichen Standpunkte zu Protokoll genommen.

### **TOP 3: Verschiedenes**

Herr StS Brendel kündigt an, dass die nächste Sitzung am 6. November 2009 voraussichtlich mehr Zeit benötigen werde und bittet, etwaige Stellungnahmen umfangreicher Art evt. im Vorfeld einzureichen.

Der **Vorsitzende** schließt die Sitzung gegen 11:40 Uhr.

Kießling  
Protokollführer

### 5.1.8 Protokoll der 8. Kommissionssitzung am 6. November 2009

Sitzungsbeginn: 10.00 Uhr

Teilnehmer: Staatssekretär Karl Peter Brendel, Dr. Fritz Baur, Horst Becker MdL, Dieter Bertram, Michael Bischoff, Dr. Dörte Diemert, Horst Engel MdL, Claus Hamacher, Frédéric Holm-Hadulla, Ralf Jäger MdL, Carsten Kießling, Dr. Martin Klein, Hans Willi Körfges MdL, Monika Kuban, Dr. Christian von Kraack, Bodo Löttgen MdL, Rainer Lux MdL, Dr. Lukas Mangelsdorff, Mehrdad Mostofizadeh, Stefan Mnich, Parl. Staatssekretär Manfred Palmen MdL, Andrea Ruß, Bernhard Schemmer MdL, Pierre Sebrantke, Dr. Klaus Weisel, Andreas Wohland

#### TOP 1:

#### **Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs - Weiterentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems: Bedarfsermittlung (regressionsanalytisch)**

- **Schüleransatz (einschließlich Schülerfahrtkosten)**
  - **Soziallastenansatz**
  - **Flächenansatz**
  - **Demografiefaktor**
- 
- **Schüleransatz (einschließlich Schülerfahrtkosten)**

**Herr Holm-Hadulla** führt in das Thema ein. Er betont, dass der Schüleransatz ein wichtiger Teil der Bedarfsermittlung im Schlüsselzuweisungssystem sei. Das ifo-Institut befürworte eine grundsätzliche Beibehaltung dieses Ansatzes mit einer Neugewichtung lediglich nach Beschulungsformen. Es empfehle einen Gewichtungsfaktor von 1,2 für Halbtags- bzw. 2,8 für Ganztagschüler. Finanzielle Einschnitte seien mit dieser Anpassung für die Gemeinden nicht verbunden. Der Schüleransatz erhalte im Schlüsselzuweisungssystem vielmehr einen höheren Stellenwert und mehr Transparenz. Die neu berechnete Zahl der Bedarfspunkte jeder einzelnen Gemeinde steige im Vergleich zum derzeit gültigen System.

**Herr Schemmer** stimmt dieser Empfehlung grundsätzlich zu, macht aber deutlich, dass er den damit einhergehenden Wegfall der gesonderten Berücksichtigung von Förderschulen kritisch sehe. **Herr Holm-Hadulla** greift die Frage von **Herrn StS Brendel** auf, ob ein besonderer Ansatz für Förderschulen notwendig sei und erläutert, dass sich aus der Regressionsanalyse kein signifikanter Einfluss der Förderschüler auf den Zuschussbedarf einer Gemeinde ableiten lasse. Die sich aus den verschiedenen Schulformen ergebenden Belastungsunterschiede zwischen den Kommunen ließen sich durch den vorgeschlagenen Koeffizienten indirekt auffangen, da die Gemeinden mit ausgabenintensiven Schulformen durch den Ganztagsansatz tendenziell stärker berücksichtigt würden. Er weist darauf hin, dass es nicht die Aufgabe des Finanzausgleichs sei, einen Ersatz tatsächlicher Kosten zu leisten.

Von **Herr Körfges** auf die Problematik der Schülereinpender angesprochen, erklärt **Herr Holm-Hadulla**, dass diese Zusatzbelastung nach dem Regressionsmodell eher eine Randerscheinung darstelle, die sich über das Schlüsselzuweisungssystem mit dem Ziel einer fairen und transparenten Verteilung der Schlüsselmasse nicht abbilden lasse.

**Herr Mnich** merkt an, dass die Schülerfahrtkosten in die Untersuchung des Zuschussbedarfes eingeflossen seien. Dagegen wendet **Herr Hamacher** ein, es handle sich nur um gemittelte Beträge. Aus Sicht der von einem hohen Schülereinpendlersaldo betroffenen Kommunen gehe es nicht um eine Randerscheinung. Es bestünde an diesem Punkt ein erkennbares Problem. Wenn sich die Zusatzbelastungen im Bereich der Schülerbeförderung nicht im Schlüsselzuweisungssystem abbilden ließen, müsse eine entsprechende Sonderbedarfszuweisung erfolgen. Auf den Hinweis von **Herrn StS Brendel**, dass es sich hierbei um eine Grundsatzfrage handle, erwidert **Herr Hamacher**, dass sich diese Problematik auf Grund der demografischen Entwicklung künftig noch verschärfe, da es zu einer Konzentration von Schulstandorten kommen werde.

Daran anknüpfend erklärt **Herr Dr. von Kraack**, der Vorschlag des ifo-Instituts zur Vereinfachung des Schüleransatzes werde vom Landkreistag NRW als plausibel angesehen und im Grundsatz geteilt. Allerdings habe die Entwicklung zum Ganzttag in den letzten Jahren stark zugenommen, so dass die in der Untersuchung herangezogene Datengrundlage aus den Jahren 2005/2006 überholt sei. Weiterhin sei der Sonderfall der staatlich anerkannten Ersatzschulen zu berücksichtigen, in dem die Kommunen auf freiwilliger Basis Schülerfahrtkosten übernehmen. Insoweit sollte das ifo-Institut vor einer Beschlussfassung gebeten werden, einen Nachtrag auf Grundlage einer aktualisierten Datenbasis vorzunehmen.

**Frau Dr. Diemert** schließt sich den von **Herrn Dr. von Kraack** geäußerten Bedenken hinsichtlich der Datenbasis an und hinterfragt, was genau unter „Ganzttag“ zu verstehen sei. Sie verweist auf das Beispiel des faktischen Ganztags im gymnasialen Bereich und bezweifelt, dass die Kostenstrukturen im verwendeten Regressionsmodell ausreichend differenziert dargestellt seien. Ganztagsgesamtschüler verursachten beispielsweise ein anderes Kostenvolumen als Ganztagsförderschüler. Im Schulbereich werde im gegenwärtigen System eine wesentliche stärkere Differenzierung vorgenommen. Bei Umsetzung der Vorschläge aus dem ifo-Gutachten rechne der Städtetag NRW mit einer Umverteilung zu Lasten der Schulstandorte mit kostenintensiveren Schulformen, insbesondere Förderschulen.

**Herr Holm-Hadulla** weist die Kritik an der Datengrundlage zurück. Er erläutert, dass die Regressionsrechnung nicht die tatsächlichen Kosten auf Grund einer Umstellung auf den Ganztagsbetrieb abbilde. Es werde vielmehr ermittelt, wie viel Zuschussbedarf mit einem zusätzlichen Ganzttagsschüler verbunden sei. Die Aktualisierung der Datengrundlage zum Ganzttag bewirke allenfalls eine marginale Änderung des Koeffizienten. Dies rechtfertige keine Wiederholung der Regressionsrechnung. Die Gewichtung erfolge zwar auf Basis der Daten aus dem Jahr 2005. Die eigentliche Verteilung der Mittel erfolge hingegen immer auf Grundlage aktueller Zahlen. Der Strukturwandel hin zum Ganzttag stelle die Regressionsrechnung nicht in Frage.

Nach Auffassung von **Herrn Holm-Hadulla** ist die fehlende Signifikanz von Förderschulen in der Regressionsrechnung so zu interpretieren, dass die Zusammensetzungseffekte bei Ganzttagsschülern bereits so stark seien, dass Gemeinden mit Förderschulen über den Gewichtungsfaktor „Ganzttagsschüler“ schon relativ stark berücksichtigt würden. Er weist darauf hin, dass sich die Anzahl der Bedarfspunkte über den Schüleransatz bei allen Gemeinden erhöhe. Befürchtungen, dass wichtige Schulformen in Mitleidenschaft geraten könnten, seien unbegründet. Hingegen gebe es keine statistische Grundlage für die gegenwärtige Differenzierung nach Schulformen. Es sei vorzugswürdig, nicht auf einzelne Kostenpunkte abzustellen, sondern auf grundsätzli-

che Bedarfe. Sorgen, dass bestimmte Gemeinden hierdurch schlechter gestellt würden, seien unberechtigt.

Auf den Hinweis von **Frau Dr. Diemert**, dass dies von der Herangehensweise in anderen Bundesländern abweiche, erwidert **Herr Holm-Hadulla**, hierfür seien zum Teil historisch gewachsene Strukturen verantwortlich. Der Einwand einer abweichenden Praxis in anderen Bundesländern sei für ihn nicht relevant, da finanzwissenschaftlich vom Sein nicht auf das Sollen geschlossen werden könne.

**Herr PStS Palmen** spricht den 1. Entwurf zum Schulgesetz 2006 an, der vorgesehen habe, die Frage der Schülerfahrtskosten über eine Gastschülerpauschale oder die Aufnahme des Wohnortprinzips zu regeln. Mit Blick auf die damalige Ablehnung dieser Vorschläge durch die kommunalen Spitzenverbände fragt er, ob es hierzu eine Neupositionierung gebe.

**Herr Hamacher** bestätigt die damalige Ablehnung der Gastschülerpauschale durch den Städte- und Gemeindebund NRW. Er macht deutlich, dass es dabei nicht um das Anliegen als solches gegangen sei, sondern um die Frage, wo die aus den Schülerfahrtskosten resultierenden Zusatzbelastungen am besten zu regeln seien. In dieser Hinsicht bevorzuge der Städte- und Gemeindebund NRW nach wie vor eine Regelung im GFG. Soweit die Schülereinpenderproblematik im Schlüsselzuweisungssystem nicht abgebildet werden könne, vertritt **Herr Hamacher** die Meinung, dass über eine entsprechende Sonderbedarfzuweisung oder einen Wechsel hin zum Wohnortprinzip nachzudenken sei.

**Frau Dr. Diemert** merkt an, selbst an der damaligen Debatte zum 1. Entwurf des Schulgesetzes 2006 nicht beteiligt gewesen zu sein und die damalige Stellungnahme des Städtetags NRW nicht im Detail zu kennen. Der gegenwärtige Umgang mit den Schülerfahrtskosten sei aber unbefriedigend. Eine Lösung im Schlüsselzuweisungssystem sei, wie von **Herrn Holm-Hadulla** erläutert, systematisch überzeugend nicht darstellbar. Der Alternative einer Mittelzuweisung über Sondertöpfe stehe der Städtetag NRW ablehnend gegenüber. Dies habe sie bereits in der Sitzung vom 30.10.2009 deutlich gemacht. Eine interne Arbeitsgruppe des Städtetags NRW sei daher zu dem Ergebnis gelangt, die Schülerfahrtskosten sollten vernünftigerweise außerhalb des GFG geregelt werden.

**Herr Dr. Klein** erklärt, die Auffassung von **Herrn Hamacher** im Ansatz zu teilen. Es gebe eine Tendenz der Entsendung von Schülern in Richtung der zentralen Städte. Eine Regelung mittels Sonderzuweisungen sei allerdings kritisch zu bewerten, da es dann zu weiteren Verwerfungen käme. Der Verbleib in der bisherigen Systematik sei bis auf Weiteres die vorzugswürdige Lösung. Wenn künftig in zunehmendem Maße Kommunen ihre Schulträgerereignischaft verlören, müsse die Debatte im Zweifel neu geführt werden.

**Herr Schemmer** erinnert an die Erörterung der Bedarfzuweisungen in der Sitzung vom 30.10.2009. Er sei der Meinung, es müsse versucht werden, insgesamt überschaubare Ansätze im GFG zu finden und spezielle Bedarfssituation zurückzustellen. Hinsichtlich der vom ifo-Institut vorgeschlagenen Neugewichtung des Schüleransatzes hinterfragt **Herr Schemmer** den vorgeschlagenen Gewichtungsfaktor für Halbtags- und Ganztagschüler von 1,2 bzw. 2,8. In diesem Zusammenhang liege eine Schwachstelle der Regressionsanalyse darin, dass auch die Zahlen derjenigen Gemeinden einflie-

Ben würden, die aus grundsätzlichen bzw. politischen Erwägungen heraus, z.B. im Gesamtschulbereich, hohe Ausgaben tätigten. Die verwendete Methode unterstelle, dass dieses Ausgabeverhalten immer so bliebe. Zudem gebe es bei den Halbtagschulen Kostenfaktoren, etwa Heizkosten oder die Schülerbeförderung, die sich nicht von denen im Ganztage unterscheiden würden.

Außerdem weist **Herr Schemmer** darauf hin, dass die Schlüsselzuweisungen, die aus dem Schüleransatz resultierten, Bestandteil der von den kreisangehörigen Gemeinden abzuführenden Kreisumlage seien. Gerade im ländlichen Raum müssten kreisangehörige Gemeinden im Ergebnis mehr als die Hälfte der Schlüsselzuweisungen im Wege der Kreisumlage wieder abführen. Er wirft die Frage auf, ob dieser Aspekt bei der Regressionsanalyse eine Rolle gespielt habe.

**Herr Körfges** greift die von **Herrn Schemmer** geäußerten Zweifel an dem vorgeschlagenen Gewichtungsfaktor auf. Es sei zu berücksichtigen, dass die Herstellung der notwendigen Infrastruktur für den Ganztage die betreffenden Kommunen auf Jahre belasten würde. Das vom ifo-Institut vorgeschlagene Verhältnis zwischen Halbtags- und Ganztagschülern sei vor diesem Hintergrund angemessen.

Hinsichtlich der Belastungen durch die Schülerfahrtkosten fordert **Herr Körfges**, auch über alternative Ansätze nachzudenken. Auf Grund der Entwicklung der Schülerzahlen werde das Ein- und Auspendeln nicht zurückgehen, sondern zunehmen. Es sei absehbar, dass die Schülerzahlen in der Fläche für ein differenziertes Angebot künftig nicht mehr ausreichen würden. Da sich eine Lösung im GFG als schwierig erweise, stelle sich die Frage, wie dieser Entwicklung gerecht begegnet werden könne. Die Auswirkungen einer Umstellung vom Träger- auf das Wohnortprinzip auf das Gesamtsystem gelte es nochmals näher zu beleuchten.

**Herr Hamacher** stimmt der Einschätzung von **Herr Körfges** zu, dass die Zahl der Einpendler zunehmen werde. Es sei nicht zu erwarten, dass der Rückgang der Schülerzahlen dieses Phänomen in finanzieller Hinsicht werde ausgleichen können.

**Herr Holm-Hadulla** kommt auf die Vermutung von **Herrn Schemmer** zurück, dass sich Unterschiede in den Präferenzen der Kommunen bezüglich der Vorhaltung bestimmter Schulinfrastruktur auf den Koeffizienten auswirkten. Im Rahmen der Regressionsanalyse ergebe sich nur dann ein Problem, wenn Gemeinden mit größeren Schülerzahlen systematisch dazu neigen würden, weniger solide zu haushalten. Ansonsten würden sich gemeindespezifische Präferenzen bei der Regressionsrechnung als zufällige Abweichungen darstellen. Anknüpfend an das von **Herrn Schemmer** hinterfragte Verhältnis der Koeffizienten für Halbtags- und Ganztagschüler erklärt **Herr Holm-Hadulla**, bei der Regressionsanalyse würden keine relativen Kosten verglichen, sondern Bedarfsindikatoren verwendet, die eine Reihe sozioökonomischer Charakteristika einfingen. Diese könnten ihrerseits mit den Halbtags- und Ganztagschülern korreliert sein, implizierten aber nicht unbedingt, dass die relativen Kosten von Halbtagschülern ungefähr bei einem Drittel von Ganztagschülern lägen. Vielmehr bestehe in Gemeinden mit Ganztagschülern gerade ein systematischer Zusammenhang mit anderen Charakteristika, die den Koeffizienten nach oben trieben.

**Herr Holm-Hadulla** greift den von **Herrn Schemmer** angesprochenen Gesichtspunkt der Kreisumlage auf und führt aus, dass sich hieraus keine speziellen Probleme ergeben, da alle Ansätze, nicht nur der Schüleransatz, für die Kreisumlage relevant seien.

Daher sollte der auf den Schüleransatz entfallende Teil der Schlüsselzuweisungen bei der Kreisumlage nicht anders gehandhabt werden, als die Anteile der Schlüsselzuweisungen der anderen Ansätze. Bei einer abundanten Gemeinde, die gar keine Schlüsselzuweisungen erhalte, seien selbstverständlich auch die allgemeinen Deckungsmittel - zum Beispiel Steuererträge -, die für den Schulbereich verwendet würden, umlagerelevant.

Die Auswirkungen einer Umstellung vom Schulträger- auf das Wohnortprinzip seien seiner Auffassung nach zunächst einmal nicht absehbar. Es wären differenzierte Kenntnisse der Verhältnisse gerade mit Blick auf das Pendlerproblem erforderlich. Da Kosten und Nutzen des Einpendelns relativ klar zu lokalisieren seien, bestünde die Aufgabe, zwischen den betroffenen Gemeinden einen Ausgleich vorzunehmen. Er halte es für verfehlt, eine Verteilungsproblematik, die klar lokalisierbar sei, grob über das Schlüsselzuweisungssystem abzudecken oder in Sonderansätzen zu verstecken.

Anknüpfend an die von **Herrn Körfges** angeführten Nachfolgekosten durch Investitionen in Schulinfrastruktur merkt **Herr Holm-Hadulla** an, dass diese, soweit es die historischen Daten zuließen, Aufnahme in die Regressionsrechnungen gefunden hätten. Er rate davon ab, den Finanzausgleich auf Projektionen zu künftigen Entwicklungen basieren zu lassen und deswegen den Koeffizienten zu ändern.

**Frau Dr. Diemert** kommt auf die Überlegung zurück, auch Schüler von Ersatzschulen in den Schüleransatz einzubeziehen. Mit Blick auf die Berücksichtigung der Ersatzschüler für das Konjunkturpaket II betont sie, dass die damit verbundenen Maßnahmen mit dem Finanzausgleich nicht vergleichbar seien. Im Rahmen des Konjunkturpakets II diene die Zahl der Ersatzschüler als Indikator, um den Mittelbedarf anderer Träger, der durch die Kommunen bewilligt werde, zu berücksichtigen. Bei den Ersatzschulen als solche handle es sich hingegen um ein eigenes Finanzierungssystem, das sich komplett von den Schulen in kommunaler Trägerschaft unterscheide. Der Städtetag NRW erachte es für wenig sinnvoll, Ersatzschüler in den Schüleransatz zu integrieren.

**Frau Dr. Diemert** hinterfragt die Ausführungen von **Herrn Holm-Hadulla** hinsichtlich der Möglichkeit, durch die Integration des Schülerindikators in die Regressionsanalyse andere Belastungsfaktoren wie die Jugendhilfe abbilden zu können. Nach praktischen Erfahrungen lasse eine hohe Schülerzahl nicht automatisch auf hohe Investitionen im Bereich Jugendhilfe schließen.

**Herr Holm-Hadulla** hält einen systematischen Zusammenhang zwischen Ersatzschulen und Zuschussbedarf für sehr unwahrscheinlich. Dies bedeute jedoch nicht, dass die im jeweiligen Einzelfall mit Ersatzschulen verbundenen Zusatzbelastungen für die betreffenden Gemeinden zu vernachlässigen seien. Dies sei aber keine Frage des Finanzausgleichs. Was den im Gutachten auf Seite 106 beispielhaft genannten Jugendhilfebereich angehe, so sei dieser kein wesentlicher Bestandteil der Analyse gewesen.

Zurückkommend auf den Gesichtspunkt der Schülerfahrtkosten stimmt **Herr Hamacher** **Herrn Holm-Hadulla** dahingehend zu, dass eine bilaterale Lösung zwischen Entsender- und Aufnahmekommunen an sich vorzuzugswürdig wäre. Dies scheitere teilweise aber bereits am Haushaltsrecht. So sei etwa davon auszugehen, dass die Kommunalaufsichtsbehörden Ausgleichszahlungen von Nothaushaltsgemeinden an Nachbargemeinden als unzulässige freiwillige Ausgaben betrachten würden. Daher bleibe es dabei, dass der Gesetzgeber tätig werden müsse.

**Herr Hamacher** weist die Wahrnehmung zurück, dass Ersatzschulen den öffentlichen Schulträger nicht belasteten. Es sei sinnvoll, den Umfang der mit Ersatzschulen verbundenen finanziellen Belastungen genauer zu ermitteln und auf dieser Basis dann zu überlegen, ob Ersatzschulen für den Finanzausgleich zu berücksichtigen seien.

Der Städte- und Gemeindebund NRW habe bereits ganz grundsätzlich diskutiert, den Schüleransatz zu einem umfassenden Bildungsansatz fortzuentwickeln, da insbesondere der vorschulische Bereich immer mehr Bedeutung erlange. Bei einem Bildungsansatz könnte etwa die Zahl der betreuten Kinder in Kindergärten Berücksichtigung finden. Auch das Thema Jugendhilfe habe der Städte- und Gemeindebund NRW bereits intern erörtert, allerdings eher im Zusammenhang mit dem Soziallastenansatz.

**Herr Mnich** nimmt die Bemerkungen von **Frau Dr. Diemert** zum Verhältnis zwischen Schüleransatz und Jugendhilfe auf. Er weist auf die Empfehlung des ifo-Instituts hin, die Berechnungsbasis für den Schüleransatz vom Zuschussbedarf IIa auf den Zuschussbedarf II umzustellen. Dadurch würden die Kosten, die Schüler im Bereich der Jugendhilfe verursachten, mitberücksichtigt und sich in der Regressionsrechnung bemerkbar machen.

**Herr Mnich** rät zur Vorsicht, immer weitere Indikatoren finden zu wollen. Es sei zweifelhaft, ob neue Indikatoren den Gemeinden wirklich finanziell nützten, da sich die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse letztlich nicht verändere, sondern allenfalls geringfügig anders verteilt würde.

Mit Bezug auf die von **Herrn Dr. Klein** angesprochene Stadt-Umland-Problematik erinnert **Herr Mnich** an die diesbezüglichen Gespräche mit den Gemeinden, die deutlich gemacht hätten, dass insbesondere in kleinen kreisangehörigen Gemeinden atypische Situationen zu beobachten seien. Er stimme der ifo-Empfehlung zu, die Lösung dieses Problems nicht im Rahmen des Finanzausgleichs zu suchen. Vielmehr seien verbindliche Regelungen außerhalb des GFG erforderlich. Reine Appelle reichten nicht aus.

Im Zusammenhang mit den Belastungen der Kommunen im Bildungsbereich geht **Herr Engel** auf die sich abzeichnenden Ergebnisse der Enquetekommission III ein. Diese machten deutlich, dass die kommunalen Haushalte im Rahmen der sogenannten Bildungskette zusätzliche Kosten zu tragen hätten, etwa im Bereich der Förderschulen und ähnlicher Einrichtungen. Insoweit müsse vermieden werden, dass die Ergebnisse von ifo-Kommission und Enquetekommission III überhaupt nicht miteinander verzahnt seien. Es sei aber auch klar, dass die Finanzausgleichsmasse nicht beliebig vergrößert werden könne.

**Herr Holm-Hadulla** erwidert, im Rahmen der Regression sei überprüft worden, ob noch eine zusätzliche Differenzierung, etwa nach Förderschülern, in Betracht komme. In der Regressionsrechnung seien aber keine zusätzlichen Bedarfe sichtbar geworden. Dieser Umstand ließe sich darauf zurückführen, dass die diskutierten zusätzlichen Belastungen durch die vorgeschlagene Differenzierung nach Halbtags- und Ganztagschülern bereits abgebildet würden. Insoweit sei die Bildungskette konsistent. So verzeichneten beispielsweise Gemeinden mit einer hohen Anzahl von Kindern in Kindergärten auch viele Kinder in Grundschulen. Selbstverständlich könne es im Einzelfall atypische Abweichungen geben. Es gelte aber ein System für 396 Gemeinden zu schaffen. In dieser Hinsicht nehme der vorgeschlagene Schüleransatz über relativ ein-

fache Indikatoren die von den Gemeinden geltend gemachten zusätzlichen Kosten mit auf.

Auf den Einwand von **Herrn Dr. Kraack**, dass nicht zwangsläufig von einer für alle Gemeinden geltenden Korrelation zwischen den Belastungen durch Kindergärten mit denen durch Grundschulen, erst recht nicht mit denen durch weiterführende Schulen, ausgegangen werden könne, bekräftigt **Herr Holm-Hadulla**, dass eine positive und signifikante Korrelation anzunehmen sei, wobei dies nicht ausnahmslose für alle Gemeinden gelten müsse.

**Herr Hamacher** erkundigt sich, ob die Aussagen von **Herrn Holm-Hadulla** auf konkreten Erhebungen oder Annahmen basierten. **Herr Holm-Hadulla** erklärt, dass die meisten Zusammenhänge berechnet worden seien, jedoch nicht alles ins Gutachten geschrieben worden sei. Ob und inwieweit im Gutachten eine Berechnung des Zusammenhanges zwischen Kindergartenkindern und Schülerzahlen erfolgt sei, könne er ohne genauere Prüfung nicht sagen. Nach einer ad hoc durchgeführten Rechnung gehe er von einer rund 90-prozentigen Korrelation zwischen der Bevölkerung unter 6 Jahren und der gesamten Schülerzahl aus.

**Herr StS Brendel** geht auf den Gedanken von **Herrn Hamacher** ein, den Schüleransatz zu einem Bildungsansatz auszubauen und verweist auf die Einschätzung von **Herrn Holm-Hadulla**, dass daraus keine relevanten Veränderungen für die Gewichtung des Ansatzes folgen würden. **Herr H. Becker** erachtet es für verfrüht, die Idee eines Bildungsansatzes abschließend negativ zu beurteilen und spricht sich dafür aus, dieser Überlegung weiter nachzugehen.

**Herr StS Brendel** hält zusammenfassend fest, dass diskutiert wurde, den Schüleransatz zu einem Bildungsansatz zu erweitern und ob eine solche Umstellung mit veränderten Verteilungseffekten einhergehen würde.

Dem von **Herrn StS Brendel** vorgeschlagenen Zwischenfazit, die ifo-Kommission spreche sich nicht dagegen aus, von dem gegenwärtigen System zur Berechnung des Schüleransatzes nach Schulformen Abstand zu nehmen, hält **Frau Dr. Diemert** entgegen, dass der Städtetag NRW keine Notwendigkeit sehe, von dem bisherigen Schüleransatz abzuweichen.

**Herr StS Brendel** bekräftigt die deutlich gewordene Bereitschaft, der vom ifo-Institut vorgeschlagenen Anpassung näher zu treten. Weiterhin sei diskutiert worden, die Neugewichtung dahingehend zu ergänzen, einen dritten Gewichtungsfaktor „Förderschulen“ gesondert zu berücksichtigen.

In dieser Hinsicht äußert **Herr Körfges** die Einschätzung, dass die Notwendigkeit einer besonderen Berücksichtigung von Förderschulen bei einer Entwicklung im Sinne der Inklusion im Bildungssystem künftig abnehmen könnte. **Herr Engel** geht davon aus, dass immer mehr Förderschulen als Ganztagschulen ausgestaltet würden, wodurch die besondere Berücksichtigung von Förderschulen im Rahmen des Schüleransatzes im Endeffekt ein Nullsummenspiel für die Gemeinden werden könnte.

**Herr Hamacher** weist darauf hin, dass auch bei einer Integration von Förderschülern in das Regelschulsystem die kostenrelevante Frage bestehen bleibe, wie man mit den Schülern umgehe, die besonderen Förderbedarf hätten. Dies könne sich etwa bei den

Personal- oder Fahrtkosten bemerkbar machen. **Herr Dr. Klein** gibt zu bedenken, neben dem Trend zur integrativen bzw. inklusiven Bildung gebe es auch eine gegenläufige Entwicklung hin zu Sonderheiten, d.h. zu einer gesonderten Beschulung von Schülern mit besonderem Förderbedarf an anderen Standorten mit kleineren Klassen. Daher müsse die weitere Entwicklung sehr sorgfältig beobachtet werden.

**Frau Dr. Diemert** kommt auf die Bedenken des Städtetags NRW gegen eine Aufgabe der bisherigen Differenzierungen zu Gunsten der Unterscheidung nach Ganztags/Halbtags zurück. Die in der Diskussion deutlich gewordenen Belastungen der Kommunen würden bei einer Umstellung nicht hinreichend abgebildet.

**Herr StS Brendel** fasst als Beratungsergebnis zusammen:

1. Eine Neugewichtung des Schüleransatzes nach dem Kriterium Halbtags-/Ganztags Schüler mit dem im ifo-Gutachten vorgeschlagenen Gewichtungsfaktor wird grundsätzlich als geeignet angesehen; es bestehen aber Zweifel, ob diese Umstellung eine hinreichende Differenzierung ermöglicht, insbesondere im Hinblick auf Förderschulen.
2. Schülerfahrtkosten werden übereinstimmend als erheblicher Bedarfsfaktor angesehen.
3. Eine gerechtere Berücksichtigung der Schülerfahrtkosten könnte sich - außerhalb des GFG - eventuell durch einen Wechsel vom Schulträger- auf das Wohnortprinzip erzielen lassen; dabei müsste noch weiter untersucht werden, welche Auswirkungen ein solcher Paradigmenwechsel hätte.

- **Soziallastenansatz**

Einleitend stellt **Herr Holm-Hadulla** die Empfehlung des ifo-Instituts dar, den Soziallastenansatz beizubehalten und an der seit 2008 erfolgenden Heranziehung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner als Bedarfsindikator festzuhalten.

Ergänzend erläutert **Herr Mnich**, dass zur Ermittlung des Soziallastenansatzes vor 2008 lange Jahre auf die Anzahl der Langzeitarbeitslosen einer Gemeinde abgestellt worden sei. Durch die Einführung von Hartz IV zum 1. Januar 2005 sei die statistische Basis für diesen Indikator weggebrochen, weil die Zahlen in der bisherigen Form nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten. Das ifo-Institut habe Landesregierung und Gesetzgeber als Ergebnis der Regressionsrechnungen bestätigt, dass es sich bei der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften um einen geeigneten und sinnvollen neuen Indikator handle.

**Herr Mnich** betont, über diesen Indikator würden nicht nur Ausgaben im Bereich des SGB II berücksichtigt, sondern alle sozialen Leistungen der Gemeinden, auch die gemäß dem SGB XII. Näher zu erörtern sei der Vorschlag des ifo-Instituts, den Soziallastenansatz anstatt mit den mathematisch sich ergebenden rund 10 Gewichtungspunkten zunächst mit dem Faktor 4,2 zu belegen und in 3 bis 5 Jahren neu zu ermitteln. Nach Auffassung des ifo-Instituts ermögliche diese Empfehlung eine Konstanz der relativen Bedeutung des gegenwärtig mit dem Faktor 3,9 gewichteten Soziallastenansatzes im Gesamtsystem. Zudem werde so dem Umstand Rechnung getragen, dass als Datengrundlage für die Regression lediglich die Jahresrechnungsstatistik aus dem Jahr 2005 zur Verfügung gestanden habe. **Herr Mnich** berichtet, dass IT.NRW auf Basis inzwischen für die Folgejahre vorliegender Daten die Regression neu gerechnet habe. Dar-

aus ergebe sich für das Jahr 2008 ein Gewichtungsfaktor von 12,4. Dies mache deutlich, dass bei der Gewichtung im Soziallastenansatz ein erheblicher Anpassungsbedarf bestünde.

**Herr Dr. Klein** erinnert an das Zwischenergebnis der Studie, die von **Herrn Prof. Junkernheinrich** der Kommission am 1. Juli 2009 vorgestellt worden sei. Der Landkreistag NRW bitte darum, das Schlussergebnis der Studie ebenfalls zu berücksichtigen. Es gebe Aufschlüsse über soziale Lasten speziell der Kreisebene. Daraus resultiere die dringende Frage der Verortung des Soziallastenansatzes. Die Sachdienlichkeit der Gewährung des Soziallastenansatzes an die kreisangehörigen Gemeinden als Nicht-träger von SGB II-Leistungen müsse hinterfragt werden. Die Studie werde voraussichtlich noch vor Weihnachten fertig gestellt und lasse wertvolle Zusatzinformationen hinsichtlich Bemessung, Gewichtung und Verortung des Soziallastenansatzes erwarten.

Nach Einschätzung von **Herrn Dr. Klein** laufen die Ergebnisse der Berechnungen von IT.NRW in die gleiche Richtung. Sie zeigten die hohe Dynamik der gegenwärtigen Soziallastenprozesse durch Hartz IV. Auszugehen sei von einer chronischen Unterfinanzierung der Soziallasten. Hinterfragt werden müsse sowohl die Finanzierung als auch der Aspekt, welche Verwerfungen durch das Kreisumlagesystem im Bereich der Soziallasten entstünden. Der Landkreistag NRW bitte darum, diesen Fragestellungen auf Basis des Gutachtens von **Herrn Prof. Junkernheinrich** näher zu treten. **Herr Dr. Klein** begrüßt die Einholung aktueller Daten über IT.NRW.

**Herr PStS Palmen** hinterfragt, ob sich durch eine Erhöhung des Gewichtungsfaktors für Soziallasten Verschiebungen in der Finanzausstattung der umlagefinanzierten Kreise ergeben könnten.

**Herr H. Becker** äußert Bedenken an der Festlegung der Bedarfsgemeinschaften als Indikator für den Soziallastenansatz, insbesondere vor dem Hintergrund der Unterkunftskosten. Er wirft die Frage auf, ob die Anpassung des Soziallastenansatzes nicht bis zu der bevorstehenden Neuorganisation der Arbeitslosenbetreuung zurückgestellt werden sollte. Ansonsten würde die ifo-Kommission derzeit Lösungen diskutieren, deren Vereinbarkeit mit den Entwicklungen bei der Arbeitslosenbetreuung noch nicht abschätzbar sei.

**Herr Dr. von Kraack** unterstützt die Forderung von **Herrn H. Becker** nach verlässlichen Grundlagen für den Soziallastenansatz. Abschließende Festlegungen sollten zum jetzigen Zeitpunkt vermieden und der Soziallastenansatz bei einer späteren Sitzung erneut thematisiert werden.

**Herr Dr. von Kraack** das Problem im Wesentlichen darin, dass zunächst die kreisangehörigen Gemeinden die Zuweisungen aus dem Soziallastenansatz erhielten und diese dann über die Kreisumlage an den Kreis abführten. Hierdurch würden alle Gemeinden gleich belastet, auch diejenigen, die weniger Soziallasten aufwerfen würden. Damit komme es im Ergebnis im Sinne eines kreisinternen Finanzausgleichs dazu, dass diese Gemeinden die Gemeinden mit höheren Soziallasten subventionierten.

**Herr Dr. Klein** macht unter Bezug auf den Vorschlag von Herrn H. Becker deutlich, dass aus seiner Sicht niemand im Zuge der Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beabsichtige, die Finanzströme im Rahmen des SGB II im

Grundsatz ändern wolle. **Herr PStS Palmen erklärt**, dass die Finanzströme laut Koalitionsvereinbarung bis 2014 festgeschrieben seien.

**Herr Körfges** äußert die Einschätzung, in der ifo-Kommission bestehe Einigkeit darüber, dass der Soziallastenansatz, unabhängig von einzelnen Verteilungsmodalitäten, unverzichtbar sei. **Herr StS Brendel** stellt fest, dass hierzu aus der Runde der Kommission kein Widerspruch erhoben werde.

**Herr Engel** sieht angesichts der sich aus der aktualisierten Berechnung ergebenden Steigerung des Gewichtungsfaktors die Gefahr, dass sich die Strukturen der sozialen Belastungen der Kommunen verfestigen könnten und am Ende nicht mehr zu bezahlen seien. Auf diese Bedenken eingehend erläutert **Herr Mnich**, im letzten Jahr hätten die Gemeinden in NRW soziale Leistungen in Höhe von rund 11,8 Mrd. Euro erbracht. Dies entspreche etwa 25 % der Einnahmen der Gemeinden. Nun sei auf Grund der Ergebnisse der Regressionsrechnung festzustellen, dass die sozialen Leistungen höher gewichtet werden müssten. Dies führe allerdings nicht automatisch dazu, dass die Gemeinden nach einer Anpassung des Soziallastenansatzes mehr Geld bekämen. Vielmehr würde es in Abhängigkeit von den sozialen Leistungen der einzelnen Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichssystems zu einer anderen Verteilung der vorhandenen Mittel unter den Gemeinden kommen. Es fließe nicht mehr Geld ins System.

**Herr Hamacher** betont, in Arbeitsgruppen sei mehrfach auf die unbefriedigende Datenbasis für den Soziallastenansatz hingewiesen worden. Die von **Herrn Mnich** vorgestellten aktuellen Zahlen sollten vorgelegt und auch in Korrelation zu den Ergebnissen des Gutachtens von **Herrn Prof. Junkernheinrich** gesetzt werden. Ohne die neuen Berechnungen könne der Städte- und Gemeindebund NRW keine richtungsweisenden Aussagen treffen.

**Herr Hamacher** schließt sich den Ausführungen von **Herrn H. Becker** an, ohne genauere Kenntnisse über die künftigen Strukturen der Arbeitslosenbetreuung könne kein zukunftsweisendes System für den Soziallastenansatz entwickelt werden. Daher teile er den Vorschlag, die Beratungen hierüber zeitlich nach hinten zu schieben. Hinzu kämen Zweifel an der Berechnung des Soziallastenansatzes auf Grundlage der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften. Aus Sicht der kreisangehörigen Gemeinden sei es wenig konsequent, einerseits gegenüber dem Bund zu vertreten, die Bedarfsgemeinschaften seien kein geeigneter Indikator für die Berechnung der Höhe der Bundesbeteiligung, andererseits beim Soziallastenansatz dann aber die Bedarfsgemeinschaften heranzuziehen. Im Übrigen gebe es kein Petitum der kreisangehörigen Gemeinden, von der gegenwärtigen Struktur, die Schlüsselzuweisungen aus dem Soziallastenansatz zunächst den kreisangehörigen Gemeinden zur Verfügung zu stellen, abzurücken.

**Herr Hamacher** erinnert daran, dass im Vorfeld des ifo-Gutachtens das Thema Soziallastenansatz dahingehend erweitert diskutiert wurde, Faktoren wie die Anzahl der Senioren einzubeziehen. Die Kosten der immer älter werdenden Gesellschaft würden weder über den Demografiefaktor noch über den bisherigen Soziallastenansatz abgebildet.

**Herr Mnich** gibt zu bedenken, dass der Bund seine Beteiligung an den Unterkunftsleistungen der Gemeinden nach dem SGB II ausschließlich nach der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften bemesse, was sich unmittelbar auf den Prozentsatz seiner Beteiligung

auswirke. Das Land NRW lehne dieses Vorgehen ab und fordere im Bundesrat, einen Maßstab zu finden, der sich an den tatsächlichen Kosten orientiere. Im Gegensatz dazu müsse der Indikator Bedarfsgemeinschaften für die Berechnung des Soziallastenansatzes aber in Verbindung mit seiner Gewichtung gesehen werden. Entscheidender Unterschied gegenüber der Berechnung der Bundesbeteiligung sei, dass durch die Gewichtung eine Berücksichtigung der tatsächlichen Entwicklungen in den Gemeinden erfolge. Im Übrigen sei das ifo-Institut gebeten worden, für das Gutachten auch zu prüfen, ob anstelle der Bedarfsgemeinschaften die Anzahl der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaften ein besserer Indikator sei. Regressionsanalytisch hätte sich das Abstellen auf die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften als vorzugswürdig erwiesen.

**Herr Holm-Hadulla** bestätigt, die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften hätte sich als Faktor mit dem besten Erklärungsgehalt herausgestellt. Das Abstellen auf die unterschiedliche Größe der Bedarfsgemeinschaften habe hingegen im Rahmen der Regression keinen zusätzlichen Erklärungsgehalt geliefert.

Ältere Menschen seien als Nachfrageindikator in der Regressionsrechnung als Standardvariable enthalten. In dieser Hinsicht ergebe die Analyse keine Rechtfertigung für eine zusätzliche Ausdehnung des Soziallastenansatzes. Auf Nachfrage erklärt **Herr Holm-Hadulla**, dass die demografische Entwicklung in der Regressionsrechnung nicht projiziert werde, sondern ein Rückgriff auf gesichertes Zahlenmaterial aus der Vergangenheit erfolge. Eine künstliche Fortschreibung von Zahlen wäre wissenschaftlich nicht seriös.

**Herr Schemmer** sieht die Gefahr, durch zu starke Kompensationen im Bereich der sozialen Lasten Strukturen auf der kommunalen Ebene zu verfestigen, die gerade nicht gewollt seien. Die Frage der Anpassung des Soziallastenansatzes sollte, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der noch unklaren Entwicklung der Rahmenbedingungen, zurückhaltend und mit Bedacht angegangen werden.

Die aktualisierten Berechnungen zur Gewichtung des Soziallastenansatzes werden von **Frau Dr. Diemert** begrüßt. Im Grundsatz entspreche dies der Einschätzung des Städtetags NRW. Aus ihrer Sicht wäre es problematisch, die Entscheidung über die Anpassung des Soziallastenansatzes in die Zukunft zu verschieben, weil die Bedarfe bereits jetzt vorhanden seien. Unter Bezugnahme auf die Anmerkungen von **Herrn Schemmer** betont **Frau Dr. Diemert**, dass im Wege des Soziallastenansatzes keine Vollkostenabdeckung erfolge. Es handle sich bei diesen Belastungen auch nicht um einen Bereich, in dem die Kommunen an allen Ecken Stellschrauben hätten. Die Gemeinden hätten es nicht in der Hand, den Sozialausgabenhahn zuzudrehen. In diesem Zusammenhang werde momentan das große Problem ausgeblendet, dass bei einer Anpassung der Gewichtung des Soziallastenansatzes auf Grund der damit einhergehenden Umverteilung an anderer Stelle weniger Geld ankomme. Mit Blick auf die explodierenden sozialen Ausgaben müsse insgesamt mehr Geld in das System fließen. Dies betreffe die Diskussion um den vertikalen Finanzausgleich und die Höhe der Gesamtdotierung.

Hinsichtlich der Fragestellung, ob als Indikator die Zahl der Bedarfsgemeinschaften oder die Zahl der Leistungsempfänger in den Bedarfsgemeinschaften herangezogen werden sollte, erhebe der Städtetag NRW keine Einwände gegen das Abstellen auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften. **Frau Dr. Diemert** steht dem in der Diskussion bereits vorgetragenen Anliegen offen gegenüber, das ifo-Institut möge die regressions-

analytischen Untersuchungen hinsichtlich des Soziallastenansatzes noch dezidierter darlegen. Wie bereits von **Herrn Hamacher** ausgeführt, sehe auch der Städtetag NRW die Themen Vergreisung und Grundsicherung als Felder an, auf denen Handlungsbedarf bestehe. Insofern sollte die gegenläufige Bewertung des ifo-Instituts, hieraus ergäben sich keine zusätzlichen Bedarfe für den Soziallastenansatz, genauer mit Zahlen unterlegt werden.

**Herr StS Brendel** hält es für hilfreich, wenn das für den Soziallastenansatz verwandte Zahlenmaterial für die weiteren Beratungen in einer Übersicht aufgearbeitet würde, so dass die Empfehlungen des ifo-Instituts besser nachvollzogen werden könnten.

**Herr Jäger** bekräftigt, es wäre sinnvoll, wenn der vom ifo-Institut vorgeschlagene Gewichtungsfaktor nachvollziehbar dargestellt würde. Ergänzend weist **Herr Dr. von Kraack** auf die Notwendigkeit aktuellen Zahlenmaterials hin, gerade unter Berücksichtigung des Umstandes, dass Veränderungen im Schlüsselzuweisungssystem nicht vor dem GFG 2011 relevant würden. Er bittet um genaue Überprüfung, ob es keinen geeigneteren Indikator als die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften gebe. Zwar mildere die Verwendung eines Gewichtungsfaktors das Problem ab, es bleibe aber weiterhin bestehen. So zeigten die im ifo-Gutachten dargestellten Untersuchungen, dass beispielsweise in kreisfreien Städten die Bedarfsgemeinschaften mit kleiner Mitgliederzahl im Vergleich wesentlicher höher ausfalle als in kleinen Kommunen, in denen wiederum die Anzahl größerer Bedarfsgemeinschaften vergleichsweise größer sei. In diese Richtung sollte noch ein Prüfauftrag formuliert werden.

**Herr Holm-Hadulla** erwidert unter Hinweis auf die Seiten 158 - 160 sowie Tabelle 8 des ifo-Gutachtens, dass die von **Herrn Dr. von Kraack** geforderte Berechnung durch die Verwendung der Variable „Leistungsempfänger pro Bedarfsgemeinschaft“ erfolgt sei. Diese habe, wie Tabelle 8 zeige, keine Signifikanz ergeben.

**Herr PStS Palmén** stellt in Aussicht, für das GFG 2011 lägen voraussichtlich belastbaren Zahlen für das Jahr 2009 vor. Er betont, die entscheidende Frage für den Soziallastenansatz sei am Ende, welcher Gewichtungsfaktor von den beteiligten Akteuren akzeptiert werde. Daran anknüpfend äußert **Herr H. Becker** mit Blick auf die bislang vorliegende Datengrundlage die Einschätzung, dass sich der Koeffizient gerade auf Grund der jüngsten Entwicklungen im Bereich der Soziallasten nochmals verändern dürfte. Er fragt vor diesem Hintergrund an, ob die Möglichkeit bestehe, bereits jetzt die Zahlen eines fiktiven Jahres „Zweite Jahreshälfte 2008 / Erste Jahreshälfte 2009“ mit der im ifo-Gutachten verwandten Datengrundlage zu vergleichen, um zu überprüfen, ob sich signifikante Verschiebungen feststellen ließen.

**Herr Mnich** erwidert, zum jetzigen Zeitpunkt läge allenfalls die Kassenstatistik des zweiten Halbjahres 2008 und des ersten Halbjahres 2009 vor. Er rate davon ab, auf dieser Basis eine Vergleichsrechnung durchzuführen. Auf Grund der Umstellung auf das NKF und die damit einhergehenden Verwerfungen sei es zu früh, aus den Zahlen von 2009 weitreichende Schlüsse zu ziehen. Daher sollten zunächst die Zahlen aus dem Jahr 2008 herangezogen werden.

**Herr StS Brendel** greift den Wunsch von **Herrn H. Becker** auf, zumindest eine Vergleichsrechnung auf Grundlage der Zahlen aus dem Jahr 2008 vorzunehmen, und stellt eine entsprechende Gegenüberstellung in Aussicht.

Auf Nachfrage von **Herrn Wohland**, ob die Erstattungen des Bundes bei Unterkunft und Heizung vom ifo-Institut im Rahmen der Bedarfsermittlung berücksichtigt worden sei, erläutert **Herr Mnich**, die Regressionsanalyse beruhe auf der Analyse von Zuschussbedarfen, d.h. auf saldierten Beträgen nach Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben der Kommunen. Würde etwa der Bund seine Beteiligung senken, hätte dies einen entsprechenden Anstieg beim Zuschussbedarf zur Folge.

**Herr StS Brendel** nimmt den Hinweis von **Herrn Schemmer** auf, dass auch die Zinsausgaben der Kommunen in die Regressionsanalyse einfließen würden, und bittet um eine verständliche und übersichtliche Aufbereitung der Methodik der Regressionsanalyse. Dieser Vorschlag wird von **Herrn Dr. Klein** unterstützt, der darauf hinweist, dass nicht immer nachvollziehbar sei, warum das ifo-Institut bei verschiedenen Indikatoren zu dem Ergebnis gelange, diese seien nicht signifikant.

**Frau Kuban** betont die hohe Bedeutung der Zahlen sowie der Erörterung von Modellrechnungen und regt eine entsprechende Arbeitsgruppe an, in der in jedem Fall die kommunalen Spitzenverbände vertreten sein sollten. In der Arbeitsgruppe sollten Themen wie Berechnungs- und Prognosearten frühzeitig und intensiv erörtert werden, da anderenfalls keine fundierte Entscheidung über bestimmte Indikatoren oder Gewichtungsfaktoren erfolgen könne.

Auf Nachfrage von **Herrn PStS Palmén** sagt **Herr Mnich** die Erstellung einer Vorlage zum Gewichtungsfaktor des Soziallastenansatzes zu. Was andere Überlegungen angehe, etwa die Berücksichtigung älterer Menschen oder die Heranziehung der Leistungsempfänger pro Bedarfsgemeinschaften als Indikator, könne die Methode der Regressionsrechnung nochmals erläutert werden. Soweit das ifo-Institut mit seinen Regressionsrechnungen allerdings die fehlende Signifikanz einzelner Parameter aufgezeigt habe, sei die Möglichkeit und Notwendigkeit einer weiteren Erläuterung kaum erkennbar.

**Herr StS Brendel** hinterfragt den Nutzen einer fiktiven Berechnung des Soziallastenansatzes für das Jahr 2009 mit einem Gewichtungsfaktor von 12,4. Damit würde allein an einer Stellschraube gedreht, ohne dass bereits Klarheit über die weiteren Veränderungen und die damit verbundenen Auswirkungen im Gesamtsystem bestünde.

**Herr Löttgen** ist der Auffassung, es sei nicht günstig, nur einen Parameter isoliert zu ändern. **Herr Schemmer** bekräftigt, dass es kritisch zu sehen sei, nur eine Einflussgröße zu ändern und auf dieser Basis Spezialrechnungen vorzunehmen.

**Herr Dr. Baur** kommt auf den Soziallastenansatz als solchen zurück und erinnert an die bei den Landschaftsverbänden anfallenden Kosten der Eingliederungshilfe, die sich für Nordrhein-Westfalen auf rund 3,5 Milliarden Euro jährlich beliefen. Die Steigerung der jährlichen Umlage sei vollständig auf die gestiegenen Kosten der Eingliederungshilfe auf Grund der gestiegenen Fallzahlen zurückzuführen. Dies bedeute eine Überforderung der kommunalen Familie, weswegen die Eingliederungshilfe künftig nicht mehr nur umlagefinanziert werden könne.

**Herr Körfges** schließt sich der Situationsbeschreibung von **Herrn Dr. Baur** an, gibt aber zu bedenken, dass dieses Problem über die Frage der Ausgestaltung des Soziallastenansatzes hinaus gehe und im Rahmen einer Landesinitiative gegenüber dem Bund angegangen werden sollte.

Auf den Hinweis von **Herrn Mnich**, dass die Schlüsselzuweisungen an die Landschaftsverbände andere Kriterien als soziale Belastungen vorsähen, macht **Herr Dr. Baur** deutlich, dass seine Ausführungen als generelle Erklärung außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems zu verstehen sei. **Herr PStS Palmen** geht in diesem Zusammenhang auf die Kostensteigerung im Bereich Grundsicherung/Eingliederungshilfe ein. Es stehe außer Frage, dass innerhalb der nächsten drei Jahre über einen deutlich erhöhten Bundeszuschuss entschieden werden müsse. Bislang gebe es allerdings noch keine Mehrheit für ein Bundesleistungsgesetz für die Bereiche Grundsicherung und Eingliederungshilfe.

**Herr StS Brendel** fasst als Beratungsergebnis zusammen:

1. Es besteht Einigkeit, dass der Soziallastenansatz, unabhängig von einzelnen Verteilungsmodalitäten, unverzichtbar ist.
2. Die Methode der Regressionsrechnung wird von der Geschäftsstelle für die weiteren Beratungen nachvollziehbar aufbereitet.
3. Zu passender Zeit ist über die Durchführung neuer, belastbarer Modellrechnungen zu entscheiden.
4. Zur Geeignetheit des Indikators „Anzahl der Bedarfsgemeinschaften“ hat sich die Kommission noch keine abschließende Meinung gebildet.

- **Flächenansatz**

**Herr Holm-Hadulla** stellt die Ergebnisse des ifo-Instituts zum Flächenansatz vor. Er betont, dass die in der Untersuchung aufgezeigten Wirkungen eines Flächenansatzes, bei einem ansonsten unveränderten Finanzausgleichssystem marginal sind. Finanzwissenschaftliche Gründe, die für oder gegen die Einführung eines solchen Ansatzes sprechen, seien nicht erkennbar, insoweit wäre die Entscheidung hierzu politischer Natur.

**Herr StS Brendel** erinnert daran, dass der Flächenansatz in der Sitzung am 30. Oktober 2009 als mögliche Kompensation eventuell wegfallender Sonderbedarfsszuweisungen thematisiert wurde.

**Herr Dr. Klein** spricht sich für die Einführung eines Flächenansatzes aus, weil im ländlichen Raum pro Quadratmeter verhältnismäßig höheren Aufwendungen für Infrastruktureinrichtungen erforderlich wären, um im Vergleich zum kreisfreien Raum gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleisten zu können. Er weist darauf hin, dass NRW als einziges Flächenland keinen Flächenansatz im Finanzausgleichssystem integriert habe. **Herr Dr. Klein** äußert die Erwartung, dass die auf Grund eines Flächenansatzes erhöhte Gewichtung der Aufwendungen pro Einwohner des kreisangehörigen Raums ein Gegengewicht zur Einwohnerveredelung zu Gunsten des kreisfreien Raums darstellt. Zwar erkennt er an, dass der kreisfreie Raum Aufgaben als Oberzentren wahrnehme, der kreisangehörige Raum müsse jedoch Mindestausstattungen vorhalten und überdies noch Aufgaben, z. B. im Bereich Umweltpolitik und Landwirtschaft wahrnehmen, die so in Städten nicht anfielen, derzeit jedoch im Finanzausgleich unzureichend berücksichtigt würden. Den vom ifo-Institut vorgeschlagenen Gewichtungsfaktor hält er, auch im Vergleich zu anderen Bundesländern, für zu gering bemessen.

**Frau Dr. Diemert** hält fest, dass das ifo-Institut hinsichtlich der Untersuchung der Auswirkungen des Flächenansatzes festgestellt hat, dass diese gering seien. Die Einfüh-

zung dieses Ansatzes sei daher ambivalent zu betrachten. Hinsichtlich des von **Herrn Dr. Klein** gemachten Vergleichs von Strukturen und Bedarfe ländlicher Räume in NRW zu anderen Bundesländern in Bezug auf den in den dortigen Finanzausgleichssystemen integrierten Flächenansatz betont **Frau Dr. Diemert**, dass die Finanzausgleichssysteme grundsätzlich verschieden seien, ein alleiniger Vergleich eines Ansatzes sei nicht möglich. Bezüglich der Position des Städtetags NRW zum Flächenansatz stellt sie dar, dass dieser kritisch gesehen wird. Zum Einen auf Grund der im ifo-Gutachten aufgezeigten geringen Wirkung, zum Weiteren auf Grund der Tatsache, dass bereits im aktuellen Finanzausgleich flächenbezogene Aspekte bei der Berechnung der Investitionspauschale sowie in der, wenn auch der Prüfung unterliegenden, Abwassergebührenhilfe enthalten seien. Darüber hinaus problematisiert **Frau Dr. Diemert** die mit einem Flächenansatz möglicherweise entstehenden Anreizwirkungen zur Zersiedlung der Fläche, diese könne sich daraus ergeben, dass bei der Berechnung der Höhe des Ansatzes entsprechende Aufwendungen einbezogen werden.

Nach Einschätzung von **Herrn StS Brendel** ist eine abschließende Beratung und Meinungsbildung bezüglich des Flächenansatzes auf Grundlage abstrakt angenommener Wirkungen nicht möglich. Er schlägt vor, die Wirkungen im Wege von später durchzuführenden Modellrechnungen zu überprüfen, und im Rahmen solcher Rechnungen, zunächst Flächenansätze mit der von ifo ermittelten sowie einer vom Landkreistag NRW vorzuschlagenden Gewichtung in das sonst unveränderte Finanzausgleichssystem zu integrieren. Außerdem sollen Rechnungen durchgeführt werden, in denen die Wirkungen eines Flächenansatzes mit den Auswirkungen des Wegfalls der Sonderbedarfszuweisungen verglichen werden.

**Herr Schemmer** spricht sich für die Einführung eines Flächenansatzes aus. Bezüglich des Flächenansatzes im Zusammenhang mit der Investitionspauschale betont er, dass der Bedarf hoher, flächenbezogener Aufwendungen für Investitionen anerkannt sei. Nicht berücksichtigt seien jedoch die Folgekosten dieser Investitionen, deren Finanzierung mit den Schlüsselzuweisungen erfolge.

**Herr Hamacher** sieht ebenfalls die Relevanz der Fläche bezüglich entstehender finanzieller Aufwendungen. Das Argument einer Anreizwirkung sieht er nicht, seiner Meinung nach gibt es hier keine von den Kommunen beeinflussbaren Parameter. Hinsichtlich möglicher Modellrechnung äußert Herr Hamacher sich kritisch hinsichtlich einer Abweichung von dem von ifo ermittelten Gewichtungsfaktor. Es sei nicht ersichtlich warum ein anderer als der finanzwissenschaftlich ermittelte Faktor angewendet werden sollte.

Nach Auffassung von **Herrn H. Becker** wäre, wenn es bei dem Ansatz um die Verhinderung von Zersiedelung gehen würde, eine Versiegelungsabgabe ein besser geeignetes Instrument. Er spricht sich überdies für eine restriktive Bebauungspolitik im ländlichen Raum aus. Die Frage eines Flächenansatzes kann nach seine Meinung nur im Gesamtsystem, insbesondere unter Berücksichtigung eines Demografiefaktors sowie der Betrachtung der darauf folgenden Siedlungspolitik beurteilt werden.

**Herr Körfges** schließt sich der Position von **Herrn H. Becker** an. Er plädiert dafür, dass, wenn man einen Flächenansatz einführt, die Sonderbedarfe zurückgeführt werden. Viele Sonderbedarfszuweisungen seien bereits flächenbezogen, sollten diese neben einem Flächenansatz beibehalten werden, läge eine Doppelberücksichtigung dieser Bedarfe vor.

**Herr StS Brendel** erinnert in diesem Zusammenhang an die Diskussion in der Sitzung am 30. Oktober 2009, insbesondere zu den Sonderbedarfen Abwassergebührenhilfe, Kurortehilfe und Hilfe im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften dar.

**Herr Schemmer** betont, dass eine Gemeinde mit gleicher Einwohnerzahl aber größerer Gebietsfläche auf Grund der Fläche mehr Kosten habe. Diesem Tatbestand müsse im Finanzausgleich Rechnung getragen werden. Bezüglich möglicher Anreizwirkungen spricht er sich dafür aus, den Ansatz so zu bemessen, dass eine Überkompensation der Kosten vermieden wird.

**Herr Dr. von Kraack** weist, unter Bezug auf Seite 120 Satz 1 des ifo-Gutachtens, darauf hin, dass hier Grundsatzfragen der Strukturentwicklung eine Rolle spielten und spricht sich für die von **Herrn StS Brendel** vorgeschlagenen Modellrechnungen aus.

Nach Meinung von **Herrn Dr. Klein** ist die Berücksichtigung eines Flächenansatzes nicht auf Investitionen zu beschränken. Für die Frage der Ausstattung von und mit Infrastruktureinrichtungen sei nicht nur die Einwohnerdichte sondern auch die Gebietsfläche relevant. Nach seiner Einschätzung sei unbestritten, dass ein solcher Ansatz bemessen und durchgerechnet werden könne.

**Frau Dr. Diemert** macht deutlich, dass nach ihrem Verständnis die Gutachter zu dem Ergebnis gekommen seien, dass sich ein Zusammenhang zwischen Fläche und Kostenunterschieden regressionsanalytisch nicht eindeutig beweisen lasse. Insoweit sei die Frage der Einführung eines Flächenansatzes eine politische. Im Gegensatz dazu sei der Hauptansatz, der die Kostenunterschiede auf Grund der Einwohnerunterschiede berücksichtige, durch Regressionsrechnungen belegt.

**Herr StS Brendel** fasst als Beratungsergebnis zusammen:

1. Die Kommission kommt zu keiner endgültigen Entscheidung bezüglich der Einführung eines Flächenansatzes.
2. Die Auswirkungen eines Flächenansatzes sollen im Rahmen späterer Modellrechnungen mit unterschiedlichen Gewichtungen und im Hinblick auf Wechselwirkungen mit anderen Ansätzen überprüft werden.

- **Demografiefaktor**

**Herr Holm-Hadulla** stellt den dem Gutachten zu Grunde liegenden Demografiefaktor dar. Der angesetzte Demografiefaktor verwende bei der Bedarfsermittlung nicht die Einwohnerzahl eines Jahres, sondern den Durchschnitt mehrerer Jahre, dadurch könnten die infrastrukturellen Anpassungsfolgen von Gemeinden, deren Bevölkerung zurückgehe, zumindest teilweise kompensiert werden. **Herr Holm-Hadulla** hält den Ansatz dahingehend für problematisch, als nicht erkannt werden könne, warum es in einer Gemeinde zu einem Bevölkerungsrückgang komme, ob der Rückgang selbst verursacht sei oder auf externen Einflüssen beruhe.

**Herr Wohland** äußert für den Städte- und Gemeindebund NRW Bedenken zu dem von ifo vorgeschlagenen Demografiefaktor. Zum einen sei bereits durch den im Finanzausgleich berücksichtigten Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ein Faktor enthalten,

der erst später auf Veränderungen reagiere und damit eine „gleitende“ Anpassung erzeuge. Weiter könnten Städte und Gemeinden in bestimmten Bereichen relativ schnell auf veränderte Nachfragen reagieren. Er kritisiert insbesondere, dass der Faktor kein echter Demografiefaktor sei, da nicht auf Altersstrukturen und Altersentwicklungen abgezielt werde, sondern lediglich die Einwohnerentwicklung betrachtet werde.

**Frau Dr. Diemert** sieht ebenfalls, dass ein zentrales Argument der demografischen Entwicklung, die sogenannte Vergreisung, nicht abgebildet werde. Dennoch halte der Städtetag NRW auch die Betrachtung der Einwohnerverluste für wichtig. Nach ihrer Einschätzung werde auch bei dem hier vorgetragenen Demografiefaktor Städten mit altersbedingten Strukturschwächen zumindest teilweise geholfen. Es sei anzunehmen, dass bei abnehmender Einwohnerzahl überproportional viele ältere Menschen in den Städten verblieben. Insgesamt begrüße sie daher die Einführung eines solchen Ansatzes in das Finanzausgleichssystem.

**Herr Dr. Klein** plädiert für einen differenzierten Demografieansatz. Nach seiner Auffassung sollten nicht nur die über 60 bzw. 80-Jährigen, sondern auch Kinder- und Jugendgruppe betrachtet werden. So könnten sich z. B. hohe Korrelationen zwischen der Zahl der unter 6-Jährigen zu den Kosten im Kinder- und Jugendbereich ergeben. Diese Ausgaben seien für die Kommunen ggf. kostenintensiver als im Seniorenbereich, da die Kosten, die regelmäßig im Seniorenbereich anfielen, teilweise durch die Pflegeversicherungen getragen würden, ausgenommen die dauernden Kosten im Bereich der ambulanten Pflege, die insbesondere im ländlichen Raum auf Grund hoher Anfahrtskosten verhältnismäßig hoch seien. Ein differenzierter Ansatz könnte nach Einschätzung von **Herrn Dr. Klein** Anreize und Möglichkeiten schaffen, um auf veränderte Altersstrukturen frühzeitig zu reagieren und Fehlentwicklungen entgegenzuwirken.

**Herr StS Brendel** berichtet von seiner Tätigkeit in der Enquete Kommission „Zukunft der Städte“. Ergebnis der damaligen Kommission war, dass es eine Vielzahl möglicher Faktoren gebe, die bei der Beurteilung der demografischen Entwicklung betrachtet werden können. Nach Meinung von **Herrn StS Brendel** würde eine stark differenzierte Betrachtung keinen anwendbaren Ansatz liefern. Er stellt fest, dass der von ifo gewählte Ansatz möglicherweise sehr einfach gebildet wurde, schätzt diesen jedoch so ein, dass er dadurch nachvollziehbar und anwendbar sei, und geeignet sei zumindest teilweise bestimmte Bedarfe auszugleichen.

**Herr Schemmer** problematisiert die Frage, dass bisher nicht untersucht wurde, ob sich nicht die Kosten, die eine Gemeinde auf Grund eines hohen Anteils von unter 6-Jährigen habe, mit den Kosten ausgleichen, die eine andere Gemeinde auf Grund eines hohen Anteils von über 60-Jährigen habe. Dies könne nicht regressionsanalytisch untersucht werden, sondern müsste im Wege eines echten Kostenvergleichs ermittelt werden.

**Herr Körfges** unterstützt die Auffassung von **Herrn StS Brendel**, eine zu starke Differenzierung des Demografieansatzes würde möglicherweise zu einer „Aufhebung“ der Wirkungen verschiedener Erklärungsparameter führen.

**Herr StS Brendel** stellt in Frage, ob der von ifo verwendete Faktor tatsächlich ein Demografiefaktor ist, oder nicht vielmehr einen eine andere Bezeichnung richtig wäre.

**Herr StS Brendel** fasst als Beratungsergebnis zusammen:

1. Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass das Instrument einer Dreijahresdurchschnittsbetrachtung der Einwohnerzahlen eine gewisse Pufferfunktion haben kann, die von einigen Kommissionsmitgliedern gewollt ist, von anderen jedoch als überflüssig angesehen wird.
2. Die Kommission kommt zu der Auffassung, dass der gewählte Begriff Demografiefaktor den tatsächlichen Regelungsgehalt nicht wiedergibt.

## **TOP 2: Verschiedenes**

**Herr StS Brendel** kündigt an, dass die noch ausstehenden Protokolle nach Möglichkeit bis zur nächsten Sitzung übersandt werden.

Die nächste Sitzung findet am **15. Januar 2010** statt, eine Einladung ergeht gesondert. Der **Vorsitzende** schließt die Sitzung gegen 14.15 Uhr.

gez. Kießling / Sebrantke  
Protokollführer

### 5.1.9 Protokoll der 9. Kommissionssitzung am 15. Januar 2010

Sitzungsbeginn: 10.00 Uhr

Teilnehmer: Staatssekretär Karl Peter Brendel, Horst Becker MdL, Dieter Bertram, Michael Bischoff, Dr. Dörte Diemert, Horst Engel MdL, Ewald Groth MdL, Claus Hamacher, Ralf Jäger MdL, Dr. Martin Klein, Hans Willi Körfges MdL, Deborah Lazaro, Bodo Löttgen MdL, Dr. Georg Lunemann, Dr. Lukas Mangelsdorff, Annette Meier, Stefan Mnich, Mehrdad Mostofizadeh, Parl. Staatssekretär Manfred Palmen MdL, Andrea Ruß, Bernhard Schemmer MdL, Markus Venz, Dr. Klaus Weisel, Johannes Winkel, Andreas Wohland

**Herr StS Brendel** begrüßt die Mitglieder der ifo-Kommission sowie Herrn Prof. Büttner vom ifo-Institut. Da einige Mitglieder der Kommission aufgrund von Schwierigkeiten im Zugverkehr verspätet eintreffen, wird beschlossen, die Tagesordnung umzustellen und die unter TOP 1 vorgesehene Genehmigung der Protokolle der letzten Sitzungen auf das Ende der Sitzung zu verschieben. Herr StS Brendel weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch über den zuvor von Herrn Dr. Klein in der schriftlichen Form verteilten Ergänzungswunsch zu dem Protokollentwurf der Sitzung der ifo-Kommission vom 01.07.2009 am Ende der Sitzung entschieden wird.

#### TOP 2:

##### Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs

- **Grundlagen der Einnahmekraftentwicklung**
  - **Fiktive Hebesätze bei den Realsteuern**
  - **Ausgleichsgrad**
- 
- **Grundlagen der Einnahmekraftentwicklung**

**Herr Prof. Büttner** führt in die Thematik ein und erläutert, dass der Finanzausgleich einen Ausgleich zwischen der Einnahmenseite und dem Finanzbedarf der Kommune herbeiführen solle. Es stelle sich die Frage, wie die Einnahmenseite zu berechnen sei. Um dies beantworten zu können, müsse zunächst geklärt werden, welche Einnahmequellen in die Berechnung der Einnahmekraft einfließen sollen. Es sei unstrittig und richtig, dass hierzu die gemeindlichen Steuern - also die Realsteuern, die Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer, die Kompensationsleistungen für den Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs und als Abzugsposten die Gewerbesteuerumlage - zählten. In Betracht kämen noch die übrigen Gemeindesteuern, die jedoch keine großen Effekte aufwiesen und deren Berücksichtigung als Einnahmeart problematisch sei. Die kommunale Zweitwohnsitzsteuer solle aus systematischen Gründen der Einnahmenseite nicht berücksichtigt werden, da sie auch auf der Bedarfsseite nicht berücksichtigt werde. Gebühren, Abgaben und sonstige Entgelte seien nicht als kommunale Einnahmen zu berücksichtigen, da hier das Gebührenprinzip entgegenstehe.

**Herr StS Brendel** hält die Aussagen von Herrn Prof. Büttner bezüglich der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern sowie der Gebühren, Abgaben und sonstigen Entgelten für konsensual. Die Anwesenden widersprechen nicht.

**Herr StS Brendel** hält daher folgendes Beratungsergebnis fest:

- Der Bereich „Gebühren, Abgaben und sonstige Entgelte“ wird entsprechend dem ifo-Gutachten bei der Ermittlung der Einnahmekraft nicht einbezogen.
- Die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern werden entsprechend dem ifo-Gutachten nicht bei der Berechnung der Einnahmekraft berücksichtigt.

**Herr Hamacher** schlägt vor, bei der Berechnung der Einnahmekraftentwicklung den Referenzzeitraum auf 2-3 Jahre zu erweitern und somit den Durchschnitt der letzten drei Jahre zur Grundlage der Berechnung der Einnahmekraftentwicklung für das folgende Jahr zu machen. Dies eliminiere insbesondere die Spitzenausschläge bei der Gewerbesteuer und federe die Belastungen, die gerade auch im NKF auftraten, ab.

**Herr Groth** merkt an, dass dann bei einer Gemeinde, die einmalig einen Spitzenausschlag bei den Gewerbesteuereinnahmen verzeichne, dieser Spitzenausschlag in drei aufeinander folgenden Jahren bei der Berechnung der Einnahmekraft berücksichtigt werde.

**Herr Mnich** mahnt in diesem Punkt zur Zurückhaltung. Die Systematik beruhe darauf, dass die Einnahmen und die Bedarfe jährlich ermittelt würden. Soweit ein Bedarf ermittelt werde, werde dieser mit einem gewissen Prozentsatz ausgeglichen. Durch eine Nivellierung über einen Zeitraum von 2 bis 3 Jahren werde die Ausgleichswirkung geschwächt. Herr Mnich erinnert in diesem Zusammenhang an die Stadt Bonn und die kreisangehörige Gemeinde Herzebrock-Clarholz, die jeweils innerhalb eines Jahres einen massiven Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen verzeichnet hätten. Bei einer Nivellierung über 2 bis 3 Jahre wäre der Durchschnitt günstiger und die Ausgleichswirkung, die aufgrund der Systematik mit einer gewissen Zeitverzögerung eintrete, abgeschwächt. Herr Mnich geht davon aus, dass Herr Hamacher einen anderen Effekt habe ansprechen wollen. Bei schwankenden, zurückgehenden Gewerbesteuereinnahmen trete die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs verzögert ein. Dies führe bei einigen Gemeinden im NKF im Hinblick auf die Bildung von Rückstellungen zu einem Problem. Dies müsse jedoch auf andere Weise gelöst werden.

**Herr Schemmer** erklärt, dass beide Systeme in der Summe der Jahre zu demselben Ergebnis führten. Eine Ausnahme bestehe dann, wenn ein Wechsel in die Abundanz vorliege. Diese Ausnahme führe zu etwas anderen Ergebnissen, da bei den unterschiedlichen Betrachtungsweisen einmal Abundanz vorliege und einmal nicht. Er halte dies jedoch für vernachlässigbar. Herr Schemmer betont, dass er grundsätzlich mit beiden Systemen einverstanden wäre. Er halte es jedoch für wichtig, dass in Bezug auf die Reaktionsmöglichkeiten auf die Ausschläge und die Bildung von Rücklagen eine Anpassung dergestalt stattfinde, dass die derzeitigen großen Auswirkungen vermieden würden. Es sei gerechter, einen Zeitraum von 2 Jahren zu betrachten. Hierbei stelle sich allerdings die Frage, ob der Aufwand größer sei und ob die Nachvollziehbarkeit der Differenz weiterhin gewährleistet werden könne. Bei beiden Systemen sei von großer Bedeutung, dass die Kommunen in die Lage versetzt würden, Vorsorge zu treffen.

**Herr Prof. Büttner** unterstützt die Ausführungen von Herrn Mnich. Der Finanzausgleich erfülle gerade im Bereich der Gewerbesteuer eine Versicherungsfunktion. Diese Versicherung trete bei Gewerbesteuerausfällen mit einer zeitlichen Verzögerung von 2 Jahren kompensierend ein. Die zeitliche Verzögerung sei nicht unproblematisch und durchaus verbesserungswürdig. Die Betrachtung eines Referenzzeitraumes und die

Bildung eines Mittelwertes führe jedoch zu einer Verschlechterung der Situation, da gerade große Gewerbesteuerausfälle bei der Betrachtung eines Mittelwertes abgeschwächt würden und der Finanzausgleich seine Versicherungsfunktion dann nicht mehr erfülle. Herr Prof. Büttner weist darauf hin, dass das relevante Jahr und die Budgetperiode zu betrachten sei. Soweit eine jährliche Budgetperiode vorliege, müsse die Versicherungswirkung auch jährlich ansetzen. Die Schwankungen bei der Gewerbesteuer müssten unmittelbar ausgeglichen werden.

**Herr PStS Palmen** wendet sich mit der Frage an Herrn Hamacher, ob bezüglich des vorgetragenen Vorschlags bereits Berechnungen durchgeführt worden seien. Die Gemeinden hätten sich bisher im System auf die Kompensationswirkung des Finanzausgleiches eingestellt.

**Herr Hamacher** tritt der Aussage, dass die Kommunen bei der Betrachtung eines längeren Referenzzeitraums weniger Ausgleichsmittel erhielten, entgegen. Er stimme mit Herrn Schemmer überein, dass es nur eine Frage des Zeitraumes sei, in dem die Ausgleichsmittel fließen. Die Verlängerung des Referenzzeitraumes nivelliere starke Schwankungen und führe zu einer besseren Planbarkeit der Haushalte der Gemeinden. Der angesprochene Versicherungseffekt des Finanzausgleiches trete derzeit nicht unmittelbar, sondern mit einer zeitlichen Verzögerung von 1,5 Jahren ein. Anknüpfend an die von Herrn Mnich dargestellte Problematik bei abundanten Gemeinden erklärt Herr Hamacher, dass hier Veränderungen eintreten könnten. Eine Kommune, die konstant über der Abundanzschwelle liege, werde auch bei einem einmaligen Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen möglicherweise keine Schlüsselzuweisungen erhalten, da diese Kommune im Mittel immer noch über der Abundanzschwelle liege. Auf der anderen Seite werde man den Kommunen, die eine einmalige Schwankung nach oben verzeichneten, nicht automatisch keine Ausgleichsmittel zur Verfügung stellen. Es stelle sich die Frage, ob dies hinnehmbar sei.

**Herr PStS Palmen** erwidert, dass die von Herrn Hamacher vorgetragene Probleme bei Gewerbesteuerschwankungen durch die Bildung von Rücklagen gelöst werden könnten. Im Rahmen der Evaluierung des NKF müsse über die Bildung von Rücklagemöglichkeiten diskutiert werden.

**Herr Engel** weist darauf hin, dass die Schwankungen der Einnahmen nicht mit dem Ausgabeverhalten der Kommunen korrespondierten. In der Regel werde nicht nur bei hohen, sondern auch bei niedrigen Einnahmen viel Geld ausgegeben. Dies sei ein Problem der Politik, die mit großer Distanz über das Geld verfüge. Herr Engel hält dies für den Grund der enormen Verschuldung der Kommunen.

**Herr Körfges** gibt zu, dass er bisher über eine derartige Verlängerung des Referenzzeitraumes nicht nachgedacht habe. Eine größere Planbarkeit und Verstetigung für die Kommunen sei jedoch zu begrüßen. Eine Glättung der Ausreißer bei dem Einnahmeverhalten führe zu einer größeren Verlässlichkeit. Man müsse daher einmal die tatsächlichen Auswirkungen eines solchen Systems berechnen und betrachten.

**Herr Groth** kommt auf das Thema der Rücklagenbildung zurück. Wenn man nunmehr bei einer Revision des NKF den Kommunen vorschreibe, Rücklagen zu bilden, müsse man darüber nachdenken, ob man nicht auch dem Land Nordrhein-Westfalen vorschreibe, in guten Zeiten Rücklagen im Landeshaushalt für die Kommunen zu bilden. Dann könne das Land die Kommunen in Notsituationen unterstützen.

**Herr Schemmer** ist der Auffassung, dass es nicht Aufgabe des Staates bzw. des Landes Nordrhein-Westfalen sei, für alle Kommunen zu denken. Es sei kritisch zu bewerten, wenn das Land in einnahmenstarken Zeiten Geld für die Kommunen zurücklegen müsse. Die Kommunen müssten selbst nachdenken und Vorsorge treiben. Aufgabe des Landes sei vielmehr, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Kommunen ihre Aufgaben selbst bewältigen könnten.

**Herr StS Brendel** stellt fest, dass Herr Hamacher den Vorschlägen des ifo-Gutachtens grundsätzlich zustimme. Herr Hamacher rege jedoch an, über eine Verlängerung des Referenzzeitraumes nachzudenken. Dies korrespondiere mit der Empfehlung von Herrn Körfges, die vorgeschlagene Änderung einmal zu berechnen. Herr StS Brendel schlägt vor, dass Herr Hamacher seine Überlegungen nochmals anhand einer Modellskizze niederlege und vorstelle. Dann werde dieser Tagesordnungspunkt zu einem späteren Zeitpunkt nochmals aufgerufen.

**Herr StS Brendel** hält zusammenfassend folgendes Beratungsergebnis fest: Die Teilnehmer stimmen den Empfehlungen des ifo-Gutachtens bezüglich der Grundlagen der Einnahmekraftermittlung allseitig zu.

- **Fiktive Hebesätze bei den Realsteuern**

**Herr Prof. Büttner** führt in das Thema ein und erklärt, dass es um die Frage gehe, wie im Finanzausgleichssystem die Steuerkraft ermittelt werden solle. Es könnten dabei entweder das tatsächliche Ist-Aufkommen der Einnahmen oder fiktive Hebesätze zugrunde gelegt werden. Die Festlegung der Hebesätze sei eine autonome Entscheidung der Gemeinde. Wenn man der Berechnung nunmehr das tatsächliche Ist-Aufkommen zugrunde lege, könne die Gemeinde durch ihre Entscheidung unmittelbar Einfluss auf die Finanzverteilung im Finanzausgleichssystem nehmen. Daher sei es richtig und notwendig, der Berechnung fiktive Hebesätze zugrunde zu legen.

Es stelle sich dann die Frage, wie hoch diese fiktiven Hebesätze sein sollten und ob eine Differenzierung dieser fiktiven Hebesätze vorgenommen werden solle. Die Höhe der fiktiven Hebesätze habe eine Signalwirkung. Es sei festzustellen, dass sich die meisten Gemeinden an diesen fiktiven Hebesätzen orientierten bzw. leicht darüber lägen. Die fiktiven Hebesätze hätten auch eine Wirkung bei der Steuerkonkurrenz. Niedrige Hebesätze würden als Mittel zur Förderung der lokalen Wirtschaft angesehen. Allerdings müsse man beachten, dass es sich meist nur um Verlagerungen von Wirtschaftsstandorten handele. Die Höhe des Hebesatzes habe einen Effekt auf die Intensität des Steuerwettbewerbes.

Herr Prof. Büttner erläutert, dass bei der Frage nach einer Differenzierung der fiktiven Hebesätze festzustellen sei, dass die Gemeinden autonom unterschiedliche Hebesätze festlegten. Bei einer Betrachtung dieser Hebesatzentscheidungen könne man systematische Unterschiede erkennen. Ein systematischer Unterschied bestehe darin, dass häufig größere Gemeinden höhere Hebesätze wählten. Dies führe zu der häufig erhobenen Forderung, dass für größere Gemeinden im Finanzausgleichssystem höhere fiktive Hebesätze angesetzt werden sollten, da diese offensichtlich ein größeres Potenzial bei der Einnahmeerzielung aufwiesen. Herr Prof. Büttner hält dies für einen Trugschluss. Die höheren tatsächlichen Hebesätze bei größeren Gemeinden könnten auch aus einem höheren Finanzbedarf der größeren Gemeinde resultieren. Zudem sei dies ein Ergebnis der Steuerkonkurrenz. Kleinere Umlandgemeinden betrieben oft eine ak-

tive Steuerkonkurrenz, indem sie bewusst ihre Hebesätze senkten. Wenn man sich für eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze ausspreche, müsse man sich auch dafür entscheiden, bei den Umlandgemeinden, die diesen aggressiven Wettbewerb betrieben, höhere fiktive Hebesätze festzusetzen. Eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze sei jedoch abzulehnen, da dies der kooperativen Zielsetzung des Finanzausgleiches widerspreche. Dieses kooperative System zwischen den Gemeinden und dem Land beinhalte auch, dass man eine Einigung darüber erziele, was eine adäquate Steueranspannung sei. Es könne nicht sein, dass Bürger aufgrund ihres Wohnortes einer höheren Belastung ausgesetzt seien. Bundesländer mit differenzierten Hebesätzen, beispielsweise Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern, hätten Probleme mit diesen unterschiedlichen Hebesätzen. Eine Differenzierung der Hebesätze leiste zudem der Steuerreiberei in den Städten Vorschub.

**Herr Schemmer** wirft Herrn Prof. Büttner vor, dass er über seine eigene Aussage, dass eigentliche differenzierte Hebesätze angebracht seien, hinweggehe, da er differenzierte Hebesätze politisch nicht wolle. Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz wolle man jedoch tatsächliche Bedarfe ausgleichen und eigentlich keine politische Steuerung vornehmen. Herr Schemmer betont, dass er die Aussage von Herrn Prof. Büttner unter der Voraussetzung akzeptieren könne, dass dies Konsequenzen auf die Spreizung beim Hauptansatz habe und man hier vergleichbar vorgehe. Steuerwettbewerb und Hauptansatz seien unmittelbar miteinander verbunden. Die Differenzierung der fiktiven Hebesätze könne man dann vernachlässigen, wenn dieses Ergebnis bei der Beratung über den Hauptansatz berücksichtigt werde.

**Herr Körfges** weist darauf hin, dass er aus eigener Anschauung das Problem, dass relativ gesunde kreisangehörige Strukturen mit ihren Gewerbesteuerhebesätzen eine Großstadt unter Druck setzten, kenne. Herr Körfges spricht sich für einheitliche fiktive Hebesätze aus, da diese der Gleichheit und Gerechtigkeit im System dienten. Eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze nach der Gemeindegröße habe es früher bereits gegeben. Herr Körfges bittet die Vertreter des Innenministeriums um Stellungnahme, ob die Gründe, die zur Abschaffung der Differenzierung geführt hätten, heute noch tragen würden.

**Herr Winkel** antwortet, dass die Abschaffung der Differenzierung auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 1993 zurückgehe. Zum damaligen Zeitpunkt habe es eine Sprungstelle im Finanzausgleich gegeben. Der Verfassungsgerichtshof NRW habe bezüglich der vorhandenen Sprungstelle im Hinblick auf das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Die Einführung von Sprungstellen sei grundsätzlich möglich, stehe jedoch unter dem Vorbehalt eines sachlichen Grundes. Herr Winkel erklärt, dass in der Folgezeit - trotz intensiver Diskussion mit dem ifo-Institut im Rahmen des damaligen Gutachtens - keine sachlichen Gründe für die Einführung von Sprungstellen gefunden worden seien.

**Herr Groth** hält zunächst grundsätzlich die Verwendung fiktiver Hebesätze für notwendig. Anknüpfend an die Diskussion über die Einführung von Sprungstellen spricht sich Herr Groth jedoch deutlich gegen die erneute Einführung einer Differenzierung nach Größenklassen aus. Er habe auch an der ersten ifo-Kommission teilgenommen, in der man sich am Ende geeinigt habe, auf differenzierte fiktive Hebesätze zu verzichten. Er selbst sei damals gegen die Abschaffung der Differenzierung gewesen. Die zum heutigen Zeitpunkt geführte Diskussion sei konträr zu der Diskussion, die damals geführt

worden sei. Heute sehe man in hohen Hebesätzen einen hohen Ausgabebedarf. Kleinere Gemeinden hätten häufig niedrigere Hebesätze. Aus diesem Grund werde erörtert, ob die fiktiven Hebesätze bei kleineren Gemeinden angehoben werden müssten, damit größere Gemeinden, die einen großen Ausgabebedarf hätten, mehr vom Finanzausgleich profitierten. Nunmehr wieder die Einführung differenzierter fiktiver Hebesätze zu fordern, sei unsinnig.

Offen ist nach Auffassung von Herrn Groth noch die Problematik der sogenannten „Speckgürtel“ und der Grenzgebiete zu anderen Bundesländern. Er ist der Auffassung, dass man sich bei den fiktiven Hebesätzen der Gemeinden, die sich in einem „Speckgürtel“ bzw. in einer Randlage zu anderen Bundesländern befänden, an den Hebesätzen der Umlandgemeinden orientieren könne. Die Hebesätze der Umlandgemeinden seien in Bezug auf die regionale Lage der Gemeinde aussagekräftig. Die so ermittelten Hebesätze müssten dann noch gewichtet werden. Dann habe man einen Anhaltspunkt dafür, in welchem regionalen Zuschnitt die Gemeinde ihre Finanzen in Ordnung halten müsse. Dieses Vorgehen gewährleiste eine faire Bewertung.

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass man an diesem Punkt auch die Frage nach der Berechnung der zukünftigen fiktiven Hebesätze stellen müsse. Man müsse insbesondere über die Änderung des Systems unter Einbeziehung von Durchschnittswerten, bei denen die Werte Nordrhein-Westfalens nicht berücksichtigt würden, sprechen. Unter Bezugnahme auf den Beitrag von Herrn Groth erklärt Herr StS Brendel, dass bei der Bevorzugung differenzierter Hebesätze, nicht nur die Gemeindegröße, sondern auch die Lage im Raum und im Wettbewerb betrachtet werden müsse. Besonders die Grenzgebiete zu Niedersachsen, Hessen und zu den Niederlanden seien zu beachten. Zudem stelle sich die Frage, wie die Begründung der differenzierten Hebesätze ausgestaltet sein müsste, damit sie den von Herrn Winkel benannten Kriterien des Verfassungshofes standhalte.

**Herr Prof. Büttner** wendet sich an Herrn Groth und erläutert, dass man alle soeben aufgeworfenen Fragen sowohl auf der Einnahmenseite als auch der Bedarfsseite erörtern könne. Er halte es aber nicht für zielführend, auf der Steuerkraftseite eine Diskussion zu führen, um Verteilungsprobleme zu überwinden. Die Idee des Finanzausgleiches sei, die originäre Verteilungsfrage auf der Bedarfsseite zu lösen. Man könne natürlich die Verteilungswirkung auch dadurch generieren, dass man auf der Einnahmenseite die Steuerkraft differenziere. Es sei jedoch sinnvoll und logisch, diese Erörterung auf der Bedarfsseite zu führen und auch dort zu belassen. Die Unterscheidung zwischen Verteilungswirkung und Anreizwirkung des Finanzausgleiches sei äußerst wichtig. Der kommunale Finanzausgleich löse enorme Anreize aus. Das Petitum auf eine Einführung von differenzierten Hebesätzen zu verzichten, beziehe sich auf diese Anreizwirkung. Dies beinhalte noch keine Aussage über die Verteilungsfrage. Die Anreizwirkung könne man mit der Abschöpfungsquote beschreiben. Die Abschöpfungsquote zeige, wie viel Prozent eines zusätzlichen Euros bei den Gewerbesteuererträgen bei der Gemeinde selbst verblieben. Im Landesdurchschnitt liege die Abschöpfungsquote bei 89 %. Dies bedeute, dass lediglich 11 % der zusätzlichen Einnahmen bei der Gemeinde selbst blieben. In diese Berechnung seien auch die abundanten Gemeinden einbezogen worden. Es gebe im Land Nordrhein-Westfalen sogar Gemeinden, bei denen die Abschöpfungsquote über 100% betrage. Eine derart hohe Abschöpfungsquote sei nicht zu rechtfertigen. Auf Nachfrage von Herrn Schemmer erklärt Herr Prof. Büttner, dass auch die Kreisumlage in diese Berechnung eingeflossen sei. Der wesentliche Treiber für diese Abschöpfungsquote sei allerdings nicht die Kreisumlage, sondern der Anrechnungshebesatz.

Im Ruhrgebiet und auch im übrigen Nordrhein-Westfalen seien die Gewerbesteuerhebesätze deutlich höher als im Rest der Bundesrepublik Deutschland. Da die Hebesätze in Niedersachsen und Hessen niedriger seien, bestehe die Problematik der Randlage von Gemeinden. Die Grenzgebiete zu den Niederlanden wiesen eine eigene Thematik auf, die bisher in dem ifo-Gutachten noch nicht berücksichtigt worden sei. Herr Prof. Büttner betont, dass man die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nicht aus dem Auge verlieren dürfe. Gerade im Bereich der Gewerbesteuer habe sich der Wettbewerb intensiviert. Die Gemeinden in den Randlagen konkurrierten mit den Umlandgemeinden, die bereits in einem anderen Bundesland lägen. Das Problem dieser Gemeinden könne natürlich durch einen niedrigeren fiktiven Hebesatz gelöst werden, allerdings werde dadurch lediglich das Problem in das Land Nordrhein-Westfalen hinein verlagert. Dann gebe es innerhalb des Landes eine Schwelle zwischen niedrigeren und höheren fiktiven Hebesätzen. Herr Prof. Büttner erklärt, dass er keine Möglichkeit sehe, diese Schwelle zu eliminieren. Abseits dieser Schwierigkeit halte er das hohe Niveau des Anrechnungshebesatzes in Nordrhein-Westfalen für ein wesentliches Problem. Nordrhein-Westfalen sei der Hochsteuerstandort bei den Gemeinden innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Herr Prof. Büttner bekräftigt daher die Empfehlung des Gutachtens: Das Land Nordrhein-Westfalen sollte sich bei der Festlegung des fiktiven Hebesatzes für die Gewerbesteuer am gewogenen Bundesdurchschnitt der Gewerbesteuerhebesätze ohne NRW orientieren. Der durchschnittliche Hebesatz betrage derzeit rund 380 Punkte. Um die Konkurrenzfähigkeit der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zu gewährleisten, sollte der fiktive Hebesatz dementsprechend abgesenkt werden. Das Randlageproblem werde durch diese Absenkung geringer und Nordrhein-Westfalen könne seine Standortattraktivität im Bundesgebiet verbessern.

**Frau Dr. Diemert** hält fest, dass das ifo-Institut für die Absenkung der fiktiven Hebesätze argumentiere, um die Position Nordrhein-Westfalens im bundesweiten Steuerwettbewerb zu stärken. Sinn des kommunalen Finanzausgleichs sei allerdings die Umverteilung von Finanzmitteln innerhalb der Gemeinden Nordrhein-Westfalens. Diese Umverteilung finde nicht nur in Anbetracht der Randlagenproblematik oder in Bezug auf die Standortattraktivität Nordrhein-Westfalens zu anderen Bundesländern statt. Der kommunale Finanzausgleich sei für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen ein wichtiges Instrument. In Nordrhein-Westfalen existierten nicht nur hohe Hebesätze, sondern Nordrhein-Westfalen weise eine hohe Kommunalverschuldung und einen hohen Grad an Kommunalisierung auf. Frau Dr. Diemert wirft die Frage auf, ob sich in den erhöhten Hebesätzen nicht auch ein enormer Bedarf der Kommunen widerspiegele. Die kommunale Familie weise seit Jahren darauf hin, dass der kommunale Finanzausgleich nicht ausreichend mit Mitteln ausgestattet sei. Es bestehe auch die Verpflichtung, die Hebesätze zu erhöhen, wenn die Kommune in Haushaltsschwierigkeiten gerate. Auch die Kommunalaufsichten wiesen immer auf die Möglichkeit der Erhöhung der Hebesätze hin, wenn es zu Problemen im Haushalt komme. Eine Absenkung der fiktiven Hebesätze werde sehr deutliche Umverteilungseffekte auslösen. Diese Umverteilung finde von den gewerbesteuerstarken zu den gewerbesteuerstarken Kommunen statt. Die Mitglieder des Städtetages NRW sähen die Absenkung der fiktiven Hebesätze insgesamt sehr kritisch. Man wolle die Spanne zwischen starken und schwachen Kommunen nicht erhöhen, sondern vielmehr eine interkommunale Solidarität üben.

**Herr PStS Palmén** wirft ein, dass er die Auffassung teile, dass die Gemeinden ihre Steuern sehr individuell festlegten. Als Beispiel führt er an, dass die Grundsteuer B in

der Stadt Oberhausen 147 Euro pro Einwohner und Jahr und in Dortmund 100 Euro mehr betrage.

Im Hinblick auf differenzierte Hebesätze innerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen gebe es Randlagensituationen, in denen eine Absenkung der fiktiven Hebesätze auf 380 Punkte helfen würde. So würde beispielsweise der Kreis Minden-Lübbecke, der im Standortwettbewerb mit den Gemeinden Niedersachsens stehe, von einer Absenkung profitieren. Andere Kreise, die sich nicht in einer Randlage befänden, beispielsweise der Kreis Coesfeld, hätten dann allerdings gegenüber dem Kreis Minden-Lübbecke einen Nachteil. Diese Benachteiligung der Kommunen, die sich nicht in Randlagen befänden, lehne er ab. Manche Kommunen in Grenzgebieten seien zudem besser ausgestattet als Kernstädte, da sie einfach besser gewirtschaftet hätten. Herr PStS Palmen erinnert in diesem Zusammenhang an die Kernstädte des Ruhrgebietes. Hier gebe es finanziell höchst unterschiedlich ausgestattete Bereiche. Die Kommunen dieser Bereiche seien sich im Hinblick auf die Höhe der Hebesätze auch nicht einig. Die von Herrn Prof. Büttner vorgeschlagene Absenkung der Hebesätze insgesamt sei allerdings möglich und denkbar. Mit dem fiktiven Hebesatzes bei 403 Punkten, der auch nicht mehr weiter angehoben werde, seien keine schlechten Erfahrungen gemacht worden. Ihm sei lediglich der Einwand von Industrie- und Handelskammern bekannt, die die Absenkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes jedoch ausschließlich aus Gründen des Wettbewerbs gefordert hätten, nicht aus Gründen einer besseren Finanzausgleichssystematik.

**Frau Dr. Diemert** erwidert, dass die Mitglieder des Städtetages NRW der interkommunalen Solidarität den Vorrang eingeräumt und ein Votum gegen die Absenkung der fiktiven Hebesätze abgegeben hätten. In Bezug auf eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze weist Frau Dr. Diemert darauf hin, dass die einheitlichen Hebesätze eine Chancengleichheit im Steuerwettbewerb gewährleisten. Eine Steuerung werde durch Veränderungen der Ansätze auf der Bedarfsseite wahrgenommen. Trotz der einheitlichen Hebesätze hätten die Kommunen natürlich ganz unterschiedliche Gewerbesteuerinkommen. Durch eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze würden die Gemeinden „arm“ oder „reich“ gerechnet. Wenn man die fiktiven Hebesätze kleinerer Kommunen absenke, rechne man diese Kommunen ärmer. Größere Kommunen hingegen, deren Hebesätze man anhebe, rechne man durch diese Anhebung reicher. Dies habe enorme Verteilungseffekte zur Folge. Der Verfassungsgerichtshof habe sich sehr kritisch mit dieser Differenzierung befasst und festgestellt, dass eine ausreichende Begründung für die Sprungstellen nicht vorhanden sei. Frau Dr. Diemert ist der Auffassung, dass überlegt werden müsse, warum der Steuerwettbewerb so problematisch sei und welche Gründe für eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze sprächen. Die vorgebrachten Argumente seien nicht überzeugend. Das Argument, dass die größeren Städte höhere Hebesätze hätten, da ein größeres Steuererhebungspotenzial vorhanden sei, überzeuge nicht. Es seien vielmehr die nicht ausreichend korrigierten Effekte auf der Bedarfsseite, die nunmehr durch eine Anspannung der Hebesätze berichtigt werden sollten. Hier sei insbesondere der Sozillastenansatz zu nennen. Aufgabe des kommunalen Finanzausgleiches sei es, auf der Bedarfsseite zu differenzieren. Beispielsweise im Bereich des Sozillastenansatzes sei der Bedarf erkannt worden und hierzu gebe es auch Berechnungen. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn diese Berechnungen umgesetzt würden.

**Herr Hamacher** spricht sich für die Anwendung fiktiver Hebesätze aus und betont, dass er bei der Frage nach einer Differenzierung dieser fiktiven Hebesätze allerdings anderer Ansicht als das ifo-Institut sei. Bei der Hauptansatzstaffel werde davon ausge-

gangen, dass eine Korrelation zwischen den Ausgaben und der Größe der Kommune bestehe. Daraus werde der Schluss gezogen, dass die größeren Ausgaben einen größeren Bedarf widerspiegeln. Der Bedarf wachse also kontinuierlich mit der Größe der Kommune. Auf der Seite der Erträge sei eine Korrelation zwischen Hebesätzen und Gemeindegröße festzustellen. Herr Hamacher hält es für sehr überraschend, dass hier im Gegensatz zur Hauptansatzstaffel nicht akzeptiert werde, dass diese Feststellung ein unterschiedliches Hebesatzpotenzial bei unterschiedlichen Gemeindegrößen indiziere. Das ifo-Institut trage hier Argumente gegen eine Differenzierung vor, die empirisch nicht belegt seien. Zudem finde eine Vermengung mit Steuerungsgesichtspunkten statt. Man müsse sich die Frage stellen, warum die kleineren Kommunen niedrigere Hebesätze hätten. Man könne hierüber diskutieren, allerdings sei festzuhalten, dass hierzu keine empirischen Erkenntnisse vorlägen. Anders als bei der Hauptansatzstaffel nehme das ifo-Institut hier eine Bewertung vor. Herr Hamacher fragt, ob nicht einfach zur Kenntnis genommen werden müsse, dass kleinere Gemeinden niedrigere Hebesätze hätten. Es sei nicht konsequent und passe auch nicht in das System, dass bei den fiktiven Hebesätzen unter Steuerungsgesichtspunkten eine Bewertung vorgenommen werde, aber bei der Hauptansatzstaffel hierauf verzichtet werde.

**Herr Prof. Büttner** weist die Kritik, dass das Gutachten in diesem Punkt nicht wissenschaftlich sei, zurück.

**Herr Hamacher** bekräftigt nochmals, dass das Gutachten aus seiner Sicht an dieser Stelle nicht konsistent argumentiere. Das Gutachten gehe von völlig unterschiedlichen gedanklichen Ansätzen bei den beiden Säulen des Systems aus.

**Herr PStS Palmen** fordert Herrn Hamacher auf, eine Begründung für die Sprungstellen zu geben, die der Überprüfung des Verfassungsgerichtshofes standhalte.

**Herr Hamacher** erwidert, dass zwei Sprungstellen nicht ausreichend seien. Wenn der Verfassungsgerichtshof bei der Hauptansatzstaffel eine Staffelung von 7 bis 8 Sprungstellen akzeptiere, so sei davon auszugehen, dass er eine solche Staffelung auch bei den fiktiven Hebesätzen nachvollziehe und billige. Unter Bezugnahme auf die Darlegungen von Frau Dr. Diemert räumt Herr Hamacher ein, dass bei der vorgeschlagenen Differenzierung die kleineren Gemeinden ärmer und die größeren Gemeinden reicher gerechnet würden. Allerdings würde dadurch nur die Realität entsprochen. Beim Finanzausgleich 2007 seien bei den großen Städten Steuereinnahmen in Höhe von fast 600 Mio. Euro unberücksichtigt geblieben seien. Den kleineren Kommunen seien 135 Mio. Euro zugerechnet worden, die sie de facto nicht gehabt hätten. Es gehe somit um eine Anpassung an die Realität.

**Herr Dr. Klein** hebt hervor, dass er das Prinzip der fiktiven Hebesätze für richtig halte. In Anbetracht der Sprungstellen bei der Hauptansatzstaffel sei jedoch zwingend auch die Möglichkeit von Sprungstellen bei den Hebesätzen und deren mögliche Begründung zu prüfen. Wenn der Verfassungsgerichtshof die damalige Begründung nicht akzeptiert habe, so müsse man in diesem Bereich nachbessern. Man müsse differenziertere Modelle wählen und begründen. Bundesweit gebe es bei den Großstädten eine enorme Spreizung bei den Gewerbesteuererträgen. Gerade Städte wie Düsseldorf, München, Hamburg und Frankfurt am Main lösten allein durch ihren Namen einen Werbeeinfluss aus und könnten dadurch deutlich höhere Gewerbesteuererträge generieren. Aus diesem Grund solle die Einführung differenzierter Hebesätze, die im Rahmen einer konsistenten Methode zu erheben wären, nochmals untersucht werden.

Das ifo-Institut habe an dieser Stelle nicht durchleuchtet, dass es bereits zwei Bundesländer gebe, in denen mit differenzierten fiktive Hebesätze gearbeitet werde. Wenn es in diesen Bundesländern differenzierte Hebesätze gebe, so müsse es möglich sein, diese auch in Nordrhein-Westfalen, das über eine äußerst große Spanne an Gemeindegößenklassen verfüge, einzuführen.

**Herr Prof. Büttner** widerspricht dem Vorwurf der fehlenden Konsistenz des Gutachtens. Auf der Finanzbedarfsseite berücksichtige man nicht die tatsächlichen Ausgaben, sondern die fiktiven Ausgaben und fiktiven Unterschiede. Einer Gemeinde, die hohe tatsächliche Ausgaben habe, werde nicht automatisch ein höherer fiktiver Bedarf zugestanden. Das Gutachten verwende methodisch ein multivariablen Verfahren zur Erklärung der Ausgabeunterschiede. Allein 10 bis 20 Variablen erklärten den Ausgabebedarf. Es handele sich um ein aufwendiges Modell, das die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen messe.

**Herr Groth** wendet sich an Herrn Prof. Büttner und fragt nach den Folgen einer kräftigen Absenkung des fiktiven Hebesatzes auf die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs. Er sei bisher davon ausgegangen, dass der Ausgleichsgrad eine große Rolle spiele. Wenn durch die Absenkung des fiktiven Hebesatzes eine Umverteilung von steuerschwachen zu steuerstarken Gemeinden stattfinde, stelle sich die Frage, ob dies bedeute, dass eine Umverteilung von Gemeinden mit geringen Hebesätzen zu Gemeinden mit hohen Hebesätzen stattfinde.

**Herr Prof. Büttner** antwortet, dass steuerstarke Gemeinden von geringen Hebesätzen profitierten.

**Herr Groth** hält dies für sehr bedenklich und hebt hervor, dass hohe Hebesätze häufig ein Zeichen dafür seien, dass eine Kommune steuerschwach sei. Diese Kommunen spannten die Hebesätze an, obwohl das Potenzial nicht mehr vorhanden sei. Herr Groth regt an, probeweise eine Verteilungsrechnung durchzuführen.

**Herr Prof. Büttner** hebt hervor, dass das Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen sehr hohe Abschöpfungsquoten habe. Hohe Steuern könnten zur Abwanderung von Unternehmen aus Nordrhein-Westfalen führen. Diese Situation sei problematisch für das Land Nordrhein-Westfalen. Es sei eine Möglichkeit, die fiktiven Hebesätze zu senken und sich hierbei am Bundesdurchschnitt zu orientieren. Es handele um die Suche nach einer benchmark. Eine andere Möglichkeit sei, den Ausgleichssatz herabzusetzen. Derzeit würden 90 % der Unterschiede zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft ausgeglichen. Dies sei ein extrem hoher Ausgleichssatz, der jedoch offensichtlich dem politischen Willen entspreche. In Nordrhein-Westfalen werde politisch ein stark egalisierender Finanzausgleich vertreten, der gewährleiste, dass alle Bürger vernünftig mit Leistungen versorgt werden könnten. Das ifo-Institut habe auf der Grundlage der im Gutachten dargestellten Vergleichsberechnungen vorgeschlagen, das Finanzausgleichssystem nur an einer Stelle zu korrigieren, nämlich den fiktiven Hebesatz abzusenken, anstatt den Ausgleichssatz insgesamt abzusenken. Herr Prof. Büttner stellt heraus, dass in vielen Fällen die Gemeinden niedrige Hebesätze wählten, die eine höhere Steuerkraft besäßen. In der Region Frankfurt am Main hätten zunächst die Umlandgemeinden die Hebesätze herabgesetzt. Hierdurch sei der Standort für Unternehmen aus Hessen und dem gesamten Bundesgebiet attraktiv geworden. Sowohl die Umlandgemeinden als auch die Stadt Frankfurt am Main, die zwischenzeitlich auch ihre Hebesätze gesenkt habe, hätten hiervon profitiert und das Gewerbesteuerauf-

kommen der Region insgesamt sei deutlich gestiegen. Diesen überregionalen Aspekt müsse man im Blick behalten. Die Steuerkonkurrenz im Bereich der Gewerbesteuer sei sehr hoch und die Abhängigkeit der Steuerkraft von dem Hebesatz sei wissenschaftlich sehr gut dokumentiert. Es gebe viele wissenschaftliche Studien, die belegten, dass in vielen Gemeinden anderer Bundesländer niedrige Hebesätze zu deutlich höheren Gewerbesteuereinnahmen geführt hätten.

**Herr Körfges** erklärt, dass die bisherige Diskussion keine Überraschung enthalten habe. Sowohl die Aussagen bezüglich der Absenkung der fiktiven Hebesätze als auch bezüglich der Differenzierung der Hebesätze habe er so erwartet. Im Hinblick auf die Ausführung von Frau Dr. Diemert, dass der Städtetag sich gegen eine Absenkung der fiktiven Hebesätze ausgesprochen habe, weist Herr Körfges darauf hin, dass die Auswirkungen einer Absenkung für die Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich wären. Er befürchte, dass bei der Diskussion über die Umverteilungswirkung die generelle Frage nach den fehlenden Finanzmitteln der kommunalen Ebene vernachlässigt werde. In der bisherigen Diskussion sei angeklungen, dass niedrigere Hebesätze die steuerstarken Gemeinden begünstigten und die Differenzierung je nach Maßgabe den größeren oder den kleineren Gemeinden zugute käme. Diese Wirkungen müsse man mit realen Zahlen nachweisen. Herr Körfges schlägt daher vor, dass die Wirkungen und Änderungen der verschiedenen Vorschläge bis zur nächsten Sitzung anhand von Modellrechnungen veranschaulicht werden sollten. Dann könne man seiner Vermutung, dass hier unterschiedliche Interessenlagen aufeinander prallten, nachgehen.

**Herr Prof. Büttner** weist darauf hin, dass das Gutachten des ifo-Instituts eine Simulation zum neuen Finanzausgleich und auf Seite 207 eine Simulation zur Absenkung der fiktiven Hebesätze auf 380 Punkte enthalte.

**Herr StS Brendel** empfiehlt, die Frage nach Modellrechnungen vorerst zurückzustellen. Diese werde im Rahmen der Protokollbesprechungen unter TOP 1 zu einem späteren Zeitpunkt behandelt.

**Herr Schemmer** unterstreicht, dass derzeit die Bedarfe aus dem tatsächlichen Ausgabeverhalten mittels Regressionsanalyse rekonstruiert würden. Dies als wissenschaftlichen Nachweis für echte Bedarfe zu werten, halte er für problematisch.

Im Hinblick auf die Vorgaben bei Steuersätzen und deren Darstellung erinnert Herr Schemmer beispielhaft an die Gemeinde Ochtrup, der man aus landesplanerischen Gründen ein bestimmtes Vorgehen verboten habe. Die Konsequenzen, die die Gemeinde hierdurch im Bereich der Gewerbesteuer zu tragen habe, dürfe man nicht ignorieren. Man müsse der Gemeinde eine größere Entscheidungsfreiheit bei ihrem Vorgehen zugestehen, wenn man die erwähnten Einschränkungen und Vorgaben durchsetze. Herr Schemmer ist der Auffassung, dass der neue kommunale Finanzausgleich möglichst wenig politisches Gedankengut als Steuerungsinstrument enthalten solle. Es solle ein adäquater Ausgleich für die real vorhandenen Bedarfe gefunden werden, die durch eigene Steuereinnahmen nicht gedeckt werden könnten. Einer hierüber hinausgehenden Steuerung könne er nicht zustimmen.

**Herr Groth** erklärt unter Bezugnahme auf die zuvor von Herrn Prof. Büttner erwähnte Simulation, dass die Probleme der großen kreisangehörigen Kommunen und der kleinen kreisfreien Kommunen hierdurch nicht gelöst würden. Man dürfe die vorhandenen Schwierigkeiten nicht durch eine neue Struktur des Finanzausgleiches verschärfen.

**Frau Dr. Diemert** greift das Beispiel der Absenkung der Hebesätze in der Region Frankfurt am Main nochmals auf und führt aus, dass sich viele Kommunen nicht in der Situation befänden, über eine Absenkung der Hebesätze zu entscheiden. Aus ihrer Sicht hätten viele Kommunalpolitiker kein Interesse an hohen Hebesätzen und würden diese auch gerne senken, um die Wirtschaft vor Ort zu stärken. Die hohen Hebesätze seien jedoch eine Reaktion auf Ausgabennotwendigkeiten. Zudem gebe es den berechtigten Einwand, dass die Kommunen sich nicht weiter verschulden dürften, sondern ihre Ausgaben mit Einnahmen aus der Finanzierungsperiode decken müssten. Über eine Absenkung der Hebesätze könne man nur dann sprechen, wenn man gleichzeitig kläre, woher man das Geld nehme, das durch die Absenkung der Hebesätze zunächst fehle.

**Herr Wohland** erklärt, dass die Absenkung der fiktiven Hebesätze in den Gremien des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen auch im Hinblick auf die Folgen für das Steuersubstrat diskutiert worden sei. Die Absenkung der fiktiven Hebesätze habe eine Signalwirkung für die Wirtschaft. Die Wirtschaft wende sich an die entsprechende Kommune und fordere, dass diese auch die tatsächlichen Hebesätze senke. Das führe für die Gesamtheit der Kommunen nicht zu einer Erhöhung, sondern zu einer Verringerung des Steuersubstrates. Herr Wohland vertritt die Ansicht, dass man sich in der derzeitigen Situation der Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte eine derartige Diskussion mit der Wirtschaft eigentlich nicht leisten könne. Er befürworte differenzierte Hebesätze. Wenn es jedoch einen einheitlichen fiktiven Hebesatz geben sollte, so dürfe dieser zumindest nicht abgesenkt werden. Man müsse das Problem dann über den Ausgleichsgrad lösen.

**Herr StS Brendel** schlägt vor, nunmehr über die Frage der Modellrechnungen zu sprechen und erinnert in diesem Zusammenhang an die letzte Sitzung, in der bereits die Durchführung von Modellrechnungen angesprochen worden sei. Man habe sich bereits grundsätzlich in der konstituierenden Sitzung der Kommission darauf geeinigt, dass Berechnungen angestellt werden sollten. Auch über den Umfang der Berechnungen sei gesprochen worden. Man müsse nun eine Einigung über das Verfahren erzielen. Herr StS Brendel hält es für zielgerecht, dass die kommunalen Spitzenverbände eine Arbeitsgruppe bildeten, in der die Berechnungen, die dann beispielsweise von IT.NRW durchgeführt werden könnten, vorbereitet würden. Aufgabe der Unterarbeitsgruppe sei es, ein beschlussreifes Papier über die zu berechnenden Fragestellungen und die benötigten Materialien mit dem Ziel zu erarbeiten, die Vielzahl der denkbaren Berechnungsvarianten auf ein vertretbares Maß zu beschränken und zugleich der Kommission mehr Klarheit über die Auswirkungen der Änderung von Parametern des Finanzausgleichssystems zu geben. Der Beschluss über die durchzuführenden Berechnungen solle in der nächsten Sitzung gefasst werden.

**Herr Hamacher** bittet um Teilnahme der Geschäftsstelle an der Unterarbeitsgruppe, da ansonsten die Gefahr bestünde, dass Modellrechnungen vorgeschlagen würden, zu denen beispielsweise keine Datenbasis vorhanden sei.

**Herr StS Brendel** hält folgenden Beschluss fest:

Vertreter der kommunalen Spitzenverbände bilden zusammen mit der Geschäftsstelle eine Arbeitsgruppe, die zur nächsten Sitzung der ifo-Kommission einen Beschlussvorschlag über zu berechnende Fragestellungen und die Darstellung der Ergebnisse erarbeitet. Die Berechnungen sollen nach einem entsprechenden Beschluss in der nächsten Sitzung der ifo-Kommission von IT.NRW durchgeführt werden.

Hinsichtlich des Tagesordnungspunktes „Fiktive Hebesätze bei Realsteuern“ hält Herr StS Brendel folgendes Beratungsergebnis fest:

- Es besteht Konsens, dass fiktive Hebesätze grundsätzlich beibehalten werden.
- Der Vorschlag des ifo-Instituts, den fiktiven Hebesatz für die Gewerbesteuer abzusenken und sich hierbei am gewogenen Durchschnitt der Bundesländer ohne Nordrhein-Westfalen zu orientieren, wird von den Teilnehmern der ifo-Kommission unterschiedlich beurteilt. Der Vorschlag soll im Lichte der Ergebnisse der durchzuführenden Modellrechnungen nochmals betrachtet werden.
- Eine mögliche Differenzierung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes wurde kontrovers diskutiert.
  - Eine Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen wird von den kommunalen Spitzenverbänden unterschiedlich beurteilt. Während die Vertreter des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen und des Landkreistages Nordrhein-Westfalen eine Differenzierung befürworten, wird dies von der Vertreterin des Städtetages Nordrhein-Westfalen abgelehnt.
  - Eine Differenzierung der Hebesätze nach Lage einer Gemeinde im Raum wird von den Mitgliedern der ifo-Kommission einvernehmlich abgelehnt.

**Herr Schemmer** weist darauf hin, dass das Problem aus seiner Sicht aus der Kombination eines gespreizten Hauptansatzes mit nicht differenzierten fiktiven Hebesätzen resultiere.

**Herr Winkel** erinnert nochmals an die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen. Die Einführung von Sprungstellen müsse sachlich begründet und rechtfertigt werden.

**Herr Mnich** macht darauf aufmerksam, dass bisher nur über die fiktiven Gewerbesteuerhebesätze diskutiert worden sei. Die fiktiven Hebesätze bei den Grundsteuern A und B seien nicht erörtert worden. Das Aufkommen der Grundsteuer A sei in Nordrhein-Westfalen relativ unbedeutend. Der Großteil der Einnahmen resultiere aus der Grundsteuer B. Bei beiden Grundsteuern bestehe nicht die Wettbewerbssituation, die man bei der Gewerbesteuer vorfinde. Das ifo-Institut habe daher bei den fiktiven Hebesätzen der Grundsteuern A und B auch eine andere Empfehlung gegeben als bei den fiktiven Gewerbesteuerhebesätzen. Das ifo-Institut schlage vor, das bisherige System bei den fiktiven Hebesätzen der Grundsteuern A und B beizubehalten und diese Hebesätze anhand der durchschnittlichen Hebesätze im Land Nordrhein-Westfalen festzulegen. Herr Mnich fragt, ob diese Empfehlung auf die Zustimmung der Kommission treffe.

**Herr Schemmer** erklärt, dass hohe tatsächliche Hebesätze im Bereich der Grundsteuer B eine Anhebung der fiktiven Hebesätze zur Folge hätten, die er für problematisch halte. Die Kommunen, die auf Grund der demographischen Entwicklung im gewerblichen Bereich und im Wohnbereich erhebliche Leerstände aufwiesen, wären durch eine Anhebung der fiktiven Hebesätze der Grundsteuer B im Nachteil. Bei den Kommunen, die durch den demographischen Wandel besonders betroffen seien, vergrößere man durch eine Anhebung der fiktiven Hebesätze der Grundsteuer B die vorhandenen Probleme. Ob die von einer Anhebung ausgehenden Auswirkungen für die Kommune durchschlagend oder noch erträglich seien, lasse er an dieser Stelle offen. Herr Schemmer betont, dass er darauf aufmerksam machen wolle, dass Anhebungen der fiktiven Hebesätze bei der Grundsteuer B, insbesondere wenn sie des Öfteren durchgeführt würden, nicht unproblematisch seien.

**Herr StS Brendel** hält die Problembeschreibung von Herrn Schemmer für nachvollziehbar. Allerdings wirke sich dies bei der anstehenden Frage nach seiner Einschätzung nicht entscheidend aus. Mit Unterstützung von Herrn Dr. Klein und Herrn PStS Palmen hält er die Auswirkungen für systemimmanent.

**Herr Schemmer** fragt, welche Zahl für den fiktiven Hebesatz in Betracht komme.

**Herr Mnich** antwortet, dass der fiktive Hebesatz für die Grundsteuer B 413 Prozent betragen würde, wenn man den Hebesatz aktuell angepasst hätte. Dieser Berechnung liege das Prinzip der Grunddatenanpassung des Jahres 2003 zu Grunde. Dort sei der aktuelle fiktive Hebesatz von 381 Prozent ermittelt worden, in dem vom gewogenen Landesdurchschnitt der Grundsteuer B ein pauschaler Abschlag von 5 Prozent vorgenommen wurde.

**Herr StS Brendel** hält folgendes Beratungsergebnis fest:

Die Kommission stellt übereinstimmend fest, dass sie hinsichtlich der Ermittlung der fiktiven Hebesätze für die Grundsteuern A und B der Empfehlung des Gutachtens folgt.

- **Ausgleichssatz**

**Herr StS Brendel** leitet das Thema ein und erklärt, dass der Ausgleichsgrad in Nordrhein-Westfalen relativ hoch sei. Im Ergebnis empfehle das ifo-Institut, diesen hohen Ausgleichsgrad beizubehalten.

**Herr Prof. Büttner** ergänzt, dass es sich um eine politische Entscheidung handele, wie stark der Ausgleich sein solle. In Nordrhein-Westfalen existiere im Verhältnis zu den anderen Bundesländern ein sehr hoher Ausgleichsgrad von 90 %. Es gebe Bundesländer, in denen der Ausgleichsgrad 50 % betrage. Herr Prof. Büttner betont, dass der Vorschlag des ifo-Instituts, den hohen Ausgleichsgrad von 90 % beizubehalten, untrennbar mit dem Vorschlag, die fiktiven Hebesätze abzusenken, verbunden sei. Wenn das ifo-Institut die Vorgabe gehabt hätte, dass die fiktiven Hebesätze nicht abgesenkt werden dürften, hätte man sich sehr viel kritischer mit dem hohen Ausgleichsgrad beschäftigt und wäre wahrscheinlich zu einer anderen Beurteilung gekommen.

**Herr Dr. Klein** weist darauf hin, dass die Frage des Ausgleichsgrades auch immer im Zusammenhang mit der interkommunalen Solidarität zu sehen sei. Bei einer grundlegenden Änderung des Ausgleichsgrades sei mit erheblichen Widerständen zu rechnen. Herr Dr. Klein wendet sich an Herrn Prof. Büttner und fragt, ob es ein Verfahren oder Methoden gebe, die die Effekte einer Änderung des Ausgleichsgrades abbilden könnten.

**Herr Prof. Büttner** erwidert, dass er von einem proportionalen Effekt auf die Abschöpfungsquote ausgehe. Wenn der Ausgleichsgrad von 90 % auf 80 % gesenkt werde, so sei wahrscheinlich eine entsprechend lineare Absenkung bei der Abschöpfungsquote zu verzeichnen.

**Herr Schemmer** macht darauf aufmerksam, dass man auf der Bedarfsseite die Ansätze reduziere, um kein Kostendeckungsprinzip zu erhalten. Zudem seien die Gemeinden auf Grund verschiedener rechtlicher Vorgaben nicht in der Lage, beliebig Gewer-

besteuereinnahmen zu akquirieren. Eine Absenkung des Ausgleichsgrades sei gerade bei strukturell bedingt finanzschwachen Kommunen äußerst kritisch. Bei diesen Kommunen setze man dann nicht nur nicht kostendeckend an, sondern man gleiche zudem die real entstandenen Kosten nicht aus.

**Herr Körfges** weist darauf hin, dass in strukturell finanzschwachen Gemeinden die Probleme kaum noch zu beherrschen seien. Bei einer Reduzierung des Ausgleichssatzes komme es zu einer formalen Entsolidarisierung, da die Absenkung des Ausgleichssatzes insbesondere die finanzschwachen Gemeinden treffe. Solange es keine aufgabenorientierte, angemessene Gesamtfinanzausstattung der Gemeinden gebe, sei eine Reduzierung des Ausgleichssatzes politisch nicht vertretbar.

**Herr Engel** stimmt seinen Vorrednern zu. Ziel sei es, die Verhältnisse zu verbessern und nicht zu verschlechtern.

**Herr StS Brendel** hält folgendes Beratungsergebnis fest:

Die Kommission stimmt der Empfehlung des Gutachtens, den Ausgleichssatz in der Höhe von 90 % beizubehalten, einvernehmlich zu.

## **TOP 1: Protokolle**

**Herr StS Brendel** merkt an, dass Herr Dr. Klein zu Beginn der Sitzung einen Ergänzungswunsch des Landkreistages NRW zu dem Protokollentwurf der Sitzung der ifo-Kommission vom 01.07.2009 verteilt hat. Die Teilnehmer der ifo-Kommission stimmen dem Ergänzungswunsch zu und beschließen das Protokoll der Sitzung der ifo-Kommission vom 01.07.2009 in der nunmehr vorliegenden Fassung.

Die Teilnehmer beschließen das Protokoll der Sitzung der ifo-Kommission vom 30.10.2009.

Da die Übersendung des Protokolls der Sitzung der ifo-Kommission vom 06.11.2009 erst mit Schreiben vom 12.01.2010 erfolgte, wird die Beschlussfassung des Protokolls bis zur nächsten Sitzung zurückgestellt. Herr StS Brendel weist darauf hin, dass die Arbeitsaufträge an die Geschäftsstelle, die im Protokoll der Sitzung vom 06.11.2009 vermerkt wurde, noch nicht abschließend bearbeitet werden konnten. Sobald die Aufträge ausgeführt seien, würden die Ergebnisse an die Teilnehmer versandt.

**Frau Dr. Diemert** merkt zu dem Protokollentwurf der Sitzung vom 06.11.2009 an, dass auf S. 12 unter Nr. 3 von einem Wechsel vom Schulträger- zum Wohnortprinzip gesprochen werden. Frau Dr. Diemert bittet um Klarstellung, dass sich ein solcher Wechsel auf eine Kompensation außerhalb des GFG beziehe. Es gehe nicht darum, dass Wohnortprinzip im kommunalen Finanzausgleich zu verankern.

**Herr StS Brendel** sichert eine entsprechende Klarstellung zu.

**Herr Dr. Klein** bittet um eine Korrektur des Protokolls der Sitzung vom 06.11.2009. Auf Seite 21, 3. Absatz 6. Zeile von unten solle „kreisfreie“ durch „kreisangehöriger“ ersetzt werden.

**Herr Dr. Lunemann** weist vertretend für Herrn Dr. Baur darauf hin, dass auf Seite 20, 2. Absatz, 3. Zeile die Zahl „2,5“ Milliarden Euro durch „3,5“ ersetzt werden müsse.

**Herr PStS Palmén** wirft ein, dass in den Mitteilungen immer von 2,8 Milliarden in 2008 gesprochen werde.

**Herr StS Brendel** erklärt, dass das Protokoll entsprechend korrigiert werde, wenn Herr Dr. Baur der Auffassung sei, er habe die Zahl 3,5 Milliarden genannt. Wenn einer der Teilnehmer anderer Auffassung sei, werde dies als Streitiges Zahlenbeispiel dokumentiert.

**Herr StS Brendel** merkt an, dass die Erstellung des Protokolls der Sachverständigenanhörung vom 04.09.2009 sehr aufwendig und daher noch nicht abgeschlossen sei. Der Entwurf des Protokolls werde vor Übermittlung noch mit den Sachverständigen abgestimmt.

### **TOP 3: Verschiedenes**

Die nächste Sitzung findet am 12.03.2010 statt.

Im Hinblick die anstehende Landtagswahl im Mai 2010 fragt **Herr Dr. Klein**, ob die Arbeit der Kommission auch nach der Landtagwahl fortgesetzt werde.

**Herr StS Brendel** erwidert, dass die Materialien auch in der nächsten Legislaturperiode Auswirkungen hätten. Er sei der Auffassung, dass der Diskontinuitätsgrundsatz hier zwar nicht bestehe aber dennoch die Arbeit in absehbarer Zeit beendet werden sollte.

**Der Vorsitzende** bedankt sich für die Teilnahme an der Sitzung und schließt die Sitzung gegen 12.30 Uhr.

Protokollführerin  
Annette Meier

### 5.1.10 Protokoll der 10. Kommissionssitzung am 12. März 2010

Sitzungsbeginn: 10.00 Uhr

Teilnehmer: Staatssekretär Karl Peter Brendel, Dr. Fritz Baur, Andreas Becker MdL, Horst Becker MdL, Dieter Bertram, Bischoff, Martin Bornträger, Dr. Dörte Diemert, Claus Hamacher, Dr. Christian von Kraack, Deborah Lazaro, Bodo Löttgen MdL, Annette Meier, Stefan Mnich, Mehrdad Mostofizadeh, Parl. Staatssekretär Manfred Palmen MdL, Andrea Ruß, Pierre Sebrantke, Markus Ventz, Dr. Klaus Weisel, Andreas Wohland,

**Herr StS Brendel** begrüßt die Mitglieder der ifo-Kommission.

Auf die in der konstituierenden Sitzung vereinbarte Tonbandaufzeichnung wird hingewiesen. Gegen die vorgeschlagene Tagesordnung werden keine Einwendungen erhoben.

#### **TOP 1: Genehmigung von Protokollen**

- Protokoll der Sitzung vom 22. April 2009
- Protokoll der Sitzung vom 4. September 2009
- Protokoll der Sitzung vom 6. November 2009
- Protokoll der Sitzung vom 15. Januar 2010
  
- **Protokoll der Sitzung vom 22. April 2009**

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass das Protokoll der Sitzung der ifo-Kommission vom 22. April 2009 aufgrund eines von Herrn Prof. Sander geäußerten Änderungswunsches korrigiert worden sei. Um die vorgenommenen Änderungen besser nachvollziehen zu können, seien diese farblich hinterlegt. Herr StS Brendel bittet um Rückmeldung, ob das Protokoll in der nunmehr vorliegenden Fassung genehmigt werden könne.

**Herr Hamacher** hält die Formulierung des Beratungsergebnisses auf Seite 6 des Protokolls für problematisch. Wenn das Beratungsergebnis nicht im Kontext der geführten Diskussion, sondern isoliert gelesen werde, könne die gewählte Formulierung Missverständnisse auslösen. Herr Hamacher schlägt daher folgende Formulierung des Beratungsergebnisses vor: „Die Kommission folgt einvernehmlich der Einschätzung des Gutachtens, dass von einer Einbeziehung fakultativer Steuereinnahmen eine Verstärkung der Finanzausgleichsmasse nicht zu erwarten ist.“

Das Protokoll der Sitzung vom 22. April 2009 wird in der Fassung, die es durch die von Herrn Prof. Sander und Herrn Hamacher eingebrachten Änderungen erhalten hat, genehmigt.

- **Protokoll der Sitzung vom 4. September 2009**

**Herr StS Brendel** hebt hervor, dass das Protokoll vorab mit den Sachverständigen abgestimmt worden sei und die Sachverständigen mit dem Protokoll in der vorliegenden Fassung einverstanden seien.

**Frau Dr. Diemert** teilt mit, dass sie an verschiedenen Stellen des Protokolls geringfügige Änderungen empfehle und bittet darum, die Änderungswünsche schriftlich mitteilen zu dürfen.

**Herr StS Brendel** stimmt der Vorgehensweise zu und hält fest, dass das Protokoll der Sitzung vom 4. September 2009 in der nächsten Sitzung erneut zur Abstimmung vorgelegt werde.

- **Protokoll der Sitzung vom 6. November 2009**

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass das Protokoll der Sitzung vom 6. November 2009 aufgrund der in der Sitzung vom 15. Januar 2010 vorgebrachten Änderungswünsche nochmals überarbeitet worden sei. Die vorgenommenen Änderungen seien farblich hinterlegt.

Das Protokoll der Sitzung vom 6. November 2009 wird in der überarbeiteten Fassung genehmigt.

- **Protokoll der Sitzung vom 15. Januar 2010**

Das Protokoll der Sitzung vom 15. Januar 2010 wird genehmigt.

## **TOP 2: „Regressionsanalyse im Rahmen des Soziallastenansatzes“ Vorlage der Geschäftsstelle**

Die Vorlage der Geschäftsstelle wird zur Kenntnis genommen.

## **TOP 3: Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs - zweckgebundene Zuweisungen**

- Investitionspauschalen
- Schulpauschale/Bildungspauschale und Sportpauschale

## **Status quo im GFG und Vorschläge des ifo-Instituts**

**Herr Mnich** führt in die Thematik ein und erklärt, dass der Status quo im GFG drei Investitionspauschalen vorsehe. Es handele sich hierbei zum einen um die allgemeine Investitionspauschale für Gemeinden. Die Verteilung dieser Investitionspauschale erfolge zu 7/10teln nach Einwohnern und zu 3/10teln nach der Fläche. Des Weiteren sehe das GFG eine Investitionspauschale für kreisfreie Städte und Kreise vor, die in erster Linie für Maßnahmen zur Verbesserung der Altenhilfe und -pflege einzusetzen sei und deren Verteilkriterium die nach der amtlichen Einwohnerstatistik des vorvorangegangenen Jahres gemeldeten Personen über 65 Jahren seien. Als dritte Investitionspauschale sehe das GFG eine Investitionspauschale für die Landschaftsverbände vor, die

in erster Linie für investive Maßnahmen im Zusammenhang mit der Eingliederungshilfe einzusetzen sei und deren Verteilungskriterium die Einwohner nach der amtlichen Einwohnerstatistik des vorvorangegangenen Jahres seien. Herr Mnich betont, dass die Investitionspauschalen im Gegensatz zu den Schlüsselzuweisungen finanzkraftunabhängig verteilt würden. Die Empfänger der Investitionspauschalen seien lediglich verpflichtet, die Mittel investiv zu verwenden. Auch wenn das Gesetz bei der Investitionspauschale für kreisfreie Städte und Kreise sowie bei der Investitionspauschale für Landschaftsverbände bestimmte investive Zwecke benenne, so könnten die Kommunen über die investive Verwendung der Mittel frei entscheiden. Das GFG 2010 sehe für die Investitionspauschale ein Volumen von ca. 473,6 Mio. Euro vor.

Herr Mnich erläutert, dass es sich bei der Schulpauschale / Bildungspauschale und der Sportpauschale um pauschalierte zweckgebundene Zuweisungen handele, die finanzkraftunabhängig bereitgestellt würden. Die beiden Sonderpauschalen hätten die früheren projektbezogenen Förderungen ersetzt. Im Unterschied zu den Investitionspauschalen könnten diese Sonderpauschalen innerhalb eines gesetzlich vorgegebenen Zweckrahmens auch konsumtiv verwendet werden.

Bei der Schulpauschale / Bildungspauschale sehe das GFG 2010 insgesamt ein Volumen von 600 Mio. Euro vor. Hiervon seien im Landeshaushalt 530 Mio. Euro investiv und 70 Mio. Euro konsumtiv ausgewiesen. Die Basis für die Verteilung der Mittel bilde die Schülerzahl der jeweils für das aktuelle GFG anzuwendenden Schulstatistik für die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen. Das GFG weise für jede Gemeinde und jeden Gemeindeverband, der Schulträger sei, einen Mindestbetrag aus. Jede Gemeinde, die Schulträger sei, erhalte einen Mindestbetrag von 0,2 Mio. Euro, jeder Kreis, der Schulträger sei, erhalte einen Mindestbetrag von 0,34 Mio. Euro und jeder Landschaftsverband erhalte als Schulträger einen Mindestbetrag von 1,7 Mio. Euro.

Bei der Sportpauschale sehe das GFG 2010 insgesamt ein Volumen von 50 Mio. Euro vor. Die Basis für die Verteilung der Mittel bilde die Einwohnerzahl nach der amtlichen Einwohnerstatistik des vorvorangegangenen Jahres. Jeder Gemeinde werde ein Mindestbetrag von 40.000 Euro gewährt.

Das ifo-Institut schlage nunmehr vor, alle pauschalierten zweckgebundenen Zuweisungen langfristig in die allgemeine Schlüsselmasse zu überführen. Dies solle der Stärkung der kommunalen Autonomie und der Stärkung der Effizienz dienen. Zudem könne die ausschließliche Vergabe der Zuweisungsmittel im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems auch unter dem Aspekt der Dotierung des Steuerverbundes gerechtfertigt bzw. geboten sein. Das ifo-Institut empfehle in einem ersten Schritt zunächst die bisherigen Investitionspauschalen und die als Sonderpauschalen bezeichneten Schulpauschale / Bildungspauschale und Sportpauschale zu einer „Allgemeinen Investitionspauschale“ zusammenzufassen. Hierbei solle außer der investiven Verwendung keine weitere Zweckbindung festgelegt werden. Die drei Körperschaftsebenen sollten ähnlich wie im Schlüsselzuweisungssystem als Empfängergruppen der Allgemeinen Investitionspauschale unterschieden werden. Des Weiteren solle bei der Schulpauschale / Bildungspauschale und Sportpauschale kurzfristig die teilweise konsumtive Verwendungsmöglichkeit aufgegeben werden und der konsumtive Teil der Mittel in die Schlüsselmasse überführt werden.

Herr Mnich weist darauf hin, dass aus fachpolitischer Sicht und teilweise auch aus dem kommunalen Raum mit einem Interesse am Fortbestand der Sonderpauschalen gerechnet werden müsse. Durch die Zweckbindung erhielten die Mittel eine Vorprägung, die sicherstelle, dass die Mittel nur in den benannten Bereichen und für die benannten Zwecke eingesetzt werden könnten.

## Zusammenfassung der vorgetragenen Stellungnahmen der Mitglieder der ifo-Kommission

**Frau Dr. Diemert** (Städtetag NRW) erklärt, dass sich der Städtetag NRW intensiv mit den Vorschlägen des ifo-Instituts auseinandergesetzt habe. Hinsichtlich der Vorschläge des ifo-Instituts existiere im Städtetag NRW jedoch kein einheitliches Meinungsbild. Einigkeit bestehe insoweit, als dass jegliche Zweckbindung im GFG als ein begründungsbedürftiger Aspekt angesehen werde und es als grundsätzlich vernünftig betrachtet werde, die Schlüsselzuweisungen zu stärken. Die Kommunen, die unter haushaltsrechtlichen Restriktionen litten, hätten allerdings deutlich darauf hingewiesen, dass eine Überführung der investiven Mittel in die Schlüsselmasse für sie höchst problematisch sei. Die investive Zweckbindung gewährleiste den investiven Einsatz der Mittel. Wenn diese Zweckbindung wegfalle, gehe dies zu Lasten jeglicher investiver Maßnahmen. Dies könne gerade im Bereich der Infrastruktur zu Problemen führen. Der Städtetag NRW bewerte daher den Vorschlag, die investiven Mittel langfristig in die Schlüsselmasse zu überführen, eher kritisch.

Frau Dr. Diemert unterstreicht, dass der Städtetag NRW grundsätzlich an dem bisherigen System festhalte und sich für eine Beibehaltung der Investitionspauschalen und der beiden Sonderpauschalen ausgesprochen habe. Allerdings seien die bei der Schulpauschale / Bildungspauschale und der Sportpauschale gewährten Sockelgarantien nicht zeitgemäß und sollten abgeschafft werden.

Der Städtetag NRW halte eine prozentuale Begrenzung der investiv zweckgebundenen Zuweisungen für vorstellbar. In der Vergangenheit seien wiederholt die zweckgebundenen Mittel zu Lasten der frei verfügbaren Mittel aufgestockt worden. Die Mitglieder des Städtetages hielten dies für nicht zweckmäßig. Der Städtetag NRW halte eine Veränderung des Verhältnisses von allgemeinen Zuweisungen zu zweckgebundenen Zuweisungen zugunsten der allgemeinen Zuweisungen für sinnvoll. Derzeit betrage das Verhältnis von allgemeinen Zuweisungen zu zweckgebundenen Zuweisungen 85 % zu 15 %. Der Städtetag halte ein Verhältnis von 90 % allgemeinen Zuweisungen zu 10 % zweckgebundenen Zuweisungen für zielgerecht.

Frau Dr. Diemert bekräftigt, dass im Falle der Umsetzung des vorgeschlagenen Zwischenschrittes „Einführung einer Allgemeinen Investitionspauschale“ die Verteilungsmaßstäbe differenziert überprüft werden müssten. Insbesondere wenn es zu einer Einführung eines Flächenansatzes komme, sehe der Städtetag NRW keine Notwendigkeit für die Beibehaltung des Verteilungskriteriums „Fläche“ bei der Allgemeinen Investitionspauschale.

**Herr Hamacher** teilt mit, dass es im Städte- und Gemeindebund NRW keine Mehrheit für eine komplette Abschaffung der Pauschalen gebe. Man habe sich auch nicht für eine Abweichung von der derzeitigen Quotelung ausgesprochen. Allerdings werde die vom ifo-Institut vorgeschlagene Zwischenlösung positiv bewertet. Die Zusammenfassung der verschiedenen Pauschalen zu einer Pauschale, deren alleinige Zweckbindung in einer investiven Verwendung der Mittel bestehe, sei für die Kommunen vorteilhaft. In der Vergangenheit habe sich gezeigt, dass eine Aufstockung im Bereich der Schulpauschale / Bildungspauschale einige Gemeinden, die zum Beispiel bereits im Rahmen des Konjunkturpaketes II in diesen Bereich investiert hätten, in die Verlegenheit bringen könne, das Geld zweckmäßig einzusetzen. Bestehe nur eine Bindung an eine investive Verwendung, könnten die Kommunen vor Ort entscheiden, wofür das Geld konkret eingesetzt werde. Diese Vorgehensweise führe zu größeren Entscheidungsspielräumen bei den Gemeinden. Das ifo-Gutachten betrachte dies auch als ein

Mittel zur Rückführung der Steuerungsansprüche des Landes. Die kommunale Selbstverwaltung hingegen werde gestärkt.

Herr Hamacher betont, dass bei einer Einführung der Allgemeinen Investitionspauschale das Verteilungskriterium „Fläche“ unbedingt beibehalten werden müsse. Es sei keine Umverteilung zugunsten des kreisangehörigen Raumes angestrebt. Es müsse aber sichergestellt werden, dass im Vergleich zu den heutigen Verteilungswirkungen keine großen Verwerfungen aufträten.

**Herr Dr. von Kraack** erklärt, dass der Landkreistag NRW die Zusammenfassung der Investitionspauschalen und der Sonderpauschalen zu einer alleinig investiv zweckgebundenen Pauschale für wünschenswert und denkbar erachte. Die derzeitigen fünf Pauschalen führten zu Ineffizienzen, da keine angemessene Ausrichtung am Zuschussbedarf im Investitionshaushalt vor Ort erfolgen könne. Die Schulpauschale sei derzeit auch überdimensioniert. Problematisch für die Kreise sei derzeit allerdings auch, dass sie ausschließlich bei der Schulpauschale / Bildungspauschale sowie bei der Investitionspauschale, die in erster Linie für Maßnahmen zur Verbesserung der Altenhilfe und -pflege einzusetzen sei, Empfänger seien. Herr Dr. von Kraack weist nachdrücklich darauf hin, dass die Kreise auch in anderen Bereichen erhebliche Zuschussbedarfe hätten, die momentan keine Berücksichtigung fänden. Bei Einführung einer einzig investiv gebundenen Pauschale müsse diese Pauschale aufgrund einer vorab durchzuführenden Zuschussbedarfsanalyse auf die Empfänger verteilt werden. Hinsichtlich der Zusammenfassung der Investitionspauschalen habe Herr Prof. Junkernheinrich für den Landkreistag NRW entsprechende Berechnungen durchgeführt. Im Ergebnis sei eine Quotelung von 7,4 % für Kreise, 5,8 % für Landschaftsverbände, 39 % für kreisangehörige Gemeinden und 47,9 % für kreisfreie Städte errechnet worden. Über diese Quotelung müsse man im Falle der Umsetzung des Vorschlages des ifo-Gutachtens diskutieren.

Herr Dr. von Kraack bestätigt, dass die Schulpauschale / Bildungspauschale und die Sportpauschale ursprünglich eingeführt worden seien, um den Investitionsstau in diesen Bereichen abzubauen. Ob in diesen Bereichen weiterhin ein erheblicher Investitionsbedarf bestehe, sei nach seiner Auffassung bei den in der Vergangenheit vorgenommenen Aufstockungen der Sonderpauschalen nicht ausreichend überprüft worden. Sollte allerdings die Beibehaltung der Sonderpauschalen favorisiert werden, so könne zumindest darüber diskutiert werden, ob die Schulpauschale / Bildungspauschale und die Sportpauschale zu einer Sonderpauschale zusammengelegt werden könnten.

Eine Überführung der pauschalierten zweckgebundenen Zuweisungen in die Schlüsselmasse werde auch vom Landkreistag NRW nicht befürwortet. Bei einer solchen Einspeisung der zweckgebundenen Zuweisungen in die allgemeine Schlüsselmasse bestehe die Gefahr, dass keine Investitionen mehr getätigt würden. Es seien dann nur noch allgemeine Deckungsmittel vorhanden, die in der Praxis möglicherweise zur Um-lagesenkung eingesetzt werden müssten.

**Herr Dr. Baur** befürwortet die Überführung der Investitionspauschalen und der Sonderpauschalen in eine Investitionspauschale, deren alleinige Zweckbindung die investive Verwendung der Mittel sei. Die Einspeisung der zweckgebundenen Zuweisungen in die allgemeine Schlüsselmasse sei aus Sicht der Landschaftsverbände jedoch abzulehnen. Bei der Einführung der Allgemeinen Investitionspauschale müsse allerdings darauf geachtet werden, dass im Verhältnis zu der heutigen Verteilung keine Verwerfungen aufträten. Den beiden Landschaftsverbänden werde derzeit eine Schulpauschale / Bildungspauschale von insgesamt 3,6 Mio. Euro gewährt. Diese sei in Anbetracht der enorm hohen Kosten, die bei der Errichtung und Erhaltung der notwendigen

besonderen Einrichtungen der Förderschulen verursacht würden, absolut unzureichend.

**Herr Ventz** erklärt, dass das Finanzministerium NRW mit einer Zusammenlegung aller Investitionspauschalen einverstanden sei. Eine Überführung der zweckgebundenen Zuweisungen in die Schlüsselmasse könne nur dann mitgetragen werden, wenn es sich dann um investive Schlüsselzuweisungen handele.

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass das Schulministerium ein großes Interesse an dem Fortbestand der Schulpauschale habe. Das Schulministerium trete dafür ein, dass die für die Schulpauschale zur Verfügung gestellten Mittel weiterhin ausschließlich in dem Bereich Schule investiert werden könnten.

Herr StS Brendel beleuchtet zusammenfassend die Entwicklung der Sonderpauschalen. Zunächst habe es sich um projektbezogene Förderungen gehandelt. Diese seien von den derzeit bestehenden zweckgebundenen Pauschalen abgelöst worden. Durch diese Veränderung habe die einzelne Gemeinde schon einen größeren Entscheidungsspielraum erhalten. Nunmehr werde über die Zusammenlegung der Investitionspauschalen mit den Sonderpauschalen zu einer Investitionspauschale, die lediglich einer investiven Zweckbindung unterliege, diskutiert. Dies eröffne den Gemeinden nochmals erheblich größere Entscheidungsspielräume. Die Gemeinden müssten ihre Entscheidungen dann jedoch auch selbst verantworten. Herr StS Brendel unterstreicht, dass es nicht Aufgabe des Landes sei, die Gemeinden vor ihren eigenen Entscheidungen zu schützen.

**Herr PStS Palmen** hebt hervor, dass die Probleme bei der Schulpauschale vor allem durch das Konjunkturpaket II ausgelöst worden seien. Das Konjunkturpaket II stelle zusätzliche Mittel für die Schulen bereit, so dass in der Folgezeit Schwierigkeiten bei dem Mittelabruf der Schulpauschale auftreten könnten. Im Falle der Bildung einer Allgemeinen Investitionspauschale träten diese Probleme nicht auf, da die Gemeinden die Mittel auch in anderen Investitionsbereichen einsetzen könnten. Die Schulpauschale / Bildungspauschale und die Sportpauschale seien allerdings eingeführt worden, um einen Schutzzweck zu erfüllen. Vor Einführung der Sonderpauschalen seien in den Gemeinden, in denen die investiven Mittel insgesamt nicht ausgereicht hätten, gerade die Schul- und Sportanlagen vernachlässigt worden. Dieser Entwicklung sei mit der Einführung der Schulpauschale / Bildungspauschale und der Sportpauschale entgegen gewirkt worden. Gerade bei den Mitgliedern des Städtetages NRW sei vor Einführung der Schulpauschale / Bildungspauschale und der Sportpauschale in diesen Bereichen ein erheblicher Investitionsstau entstanden, der bis zum heutigen Tage nicht in allen Kommunen abgebaut werden können. Soweit eine Allgemeine Investitionspauschale eingeführt werde, müsse gerade bei Nothaushaltskommunen darauf geachtet werden, dass die Investitionsbereiche Schule und Sport weiterhin bedient würden. Es bleibe letztlich die Frage, ob und gegebenenfalls mit welcher Gewichtung ein politischer Schutzzweck weiterhin gewährleistet werde.

**Herr Löttgen** ist der Auffassung, dass die überwiegende Anzahl der Kommunen die Zusammenlegung der drei Investitionspauschalen und der Sonderpauschalen befürworte und verweist in diesem Zusammenhang auf zahlreiche Rückmeldungen aus den Kommunen, die ihn diesbezüglich erreicht hätten. Herr Löttgen betont, dass eine hoch heterogene kommunale Landschaft existiere. Im Falle der Überführung der drei Investitionspauschalen und der Sonderpauschalen in eine Allgemeine Investitionspauschale verfügten die Kommunen über allgemeine Investitionsmittel, bei denen die Kommunen

selbst entscheiden könnten, in welche Investitionsbereiche die Mittel fließen sollten. Gerade in Anbetracht der Schwierigkeit von Umschichtungen im Bereich der Investitionsmittel ermögliche dies ein hohes Maß an Flexibilität und eröffne Handlungsspielräume für die Kommunen. Die erweiterten Entscheidungsspielräume der Gemeinden führten auch zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Die vorgeschlagene Zusammenlegung zu einer Allgemeinen Investitionspauschale sei daher zu begrüßen.

**Herr Wohland** unterstützt die Ausführungen von Herrn Löttgen. Insbesondere im Bereich der Mischnutzung von Einrichtungen sei häufig ein nicht unerheblicher Aufwand notwendig, um die verschiedenen Investitionen den Investitionsbereichen zuzuordnen. Hierzu gebe es auch verschiedene Erlasse seitens des Innenministeriums. Die Überführung in eine Allgemeine Investitionspauschale sei daher durchaus geeignet, zu einer beachtlichen Verwaltungsvereinfachung beizutragen.

**Herr StS Brendel** hält folgendes Beratungsergebnis fest:

1. Die Teilnehmer lehnen den Vorschlag des ifo-Instituts, die pauschalierten zweckgebundenen Zuweisungen langfristig in die allgemeine Schlüsselmasse zu überführen, einvernehmlich ab.
2. Die Teilnehmer der Kommission sind überwiegend der Auffassung, dass die bisherigen Sonderpauschalen und die Investitionspauschalen zu einer Allgemeinen Investitionspauschale verschmolzen werden sollen, bei der außer der investiven Verwendung keine weitergehende Zweckbindung festgelegt werden soll. Hiervon abweichend befürwortet der Städtetag NRW die Beibehaltung der Investitionspauschalen und der beiden Sonderpauschalen. Der Städtetag NRW empfiehlt allerdings eine prozentuale Begrenzung der investiv zweckgebundenen Zuweisungen sowie eine Abschaffung der Mindestbeträge.

#### **TOP 4: Arbeitsgruppe Quantifizierung Vorlage der Geschäftsstelle**

**Herr StS Brendel** erinnert an die Sitzung der ifo-Kommission am 15. Januar 2010, in der sich die Kommission für die Durchführung von Modellrechnungen ausgesprochen habe. Die Kommission habe beschlossen, dass zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und Vertretern der Geschäftsstelle gebildet werde. Diese Arbeitsgruppe habe nunmehr zweimal getagt und Beschlussvorschläge über zu berechnende Fragestellungen und die Darstellung der Ergebnisse erarbeitet. Eine entsprechende Vorlage sei den Teilnehmern der Kommission bereits per Mail am 5. März 2010 übersandt worden.

**Herr Mnich** stellt die Verfahrensweise der Arbeitsgruppe und die entwickelten Ergebnisse dar.

#### **Zusammenfassung der Stellungnahmen zu den jeweiligen Diskussionspunkten**

##### **1. Basisjahr**

**Herr Mnich** erklärt, dass die Arbeitsgruppe sich darauf verständigt habe, als Basis für die Durchführung der Vergleichsberechnungen das GFG des Jahres 2009 als Referenzjahr zugrunde zu legen. Die für Vergleichsberechnungen notwendigen Daten seien

vorhanden. Auf den Hinweis von **Herrn Löttgen**, dass das Jahr 2009 für die Kommunen im Hinblick auf das GFG ein besonderes Jahr gewesen sei, da in diesem Jahr das Volumen der Schlüsselmasse besonders hoch gewesen sei und sich daher die Frage stelle, ob dies das Ergebnis verfälsche und ob es nicht sinnvoll sei, einen Mittelwert zu bilden, weist Herr Mnich darauf hin, dass die Vorschläge des ifo-Instituts auch auf der gleichen Basis berechnet würden. Das große Volumen der Schlüsselmasse könne zu Abundanzverschiebungen führen. Das Ergebnis werde jedoch nicht verfälscht. Da die Gemeinden nicht einzeln betrachtet werden sollten, sei das Problem der Abundanzverschiebung zu vernachlässigen. Gegen die Bildung eines Mittelwertes spreche auch, dass in diesem Fall auch ein fiktives GFG berechnet werden müsse, das den Erkenntnisgewinn der Berechnungen deutlich erschwere.

**Herr Hamacher** unterstützt die Ausführungen von Herrn Mnich und ergänzt, dass bei der Bewertung der Ergebnisse berücksichtigt werden müsse, dass es sich bei dem Basisjahr 2009 im Hinblick auf das Volumen der Schlüsselmasse um ein besonderes Jahr gehandelt habe. Die Betrachtung eines Referenzzeitraumes sei nicht nur aufgrund der fiktiven Berechnungen eines GFG, sondern auch aufgrund der Veränderungen des GFG schwierig. Insbesondere bei den Pauschalen habe es gravierende Veränderungen gegeben. Die Pauschalen seien teilweise eingeführt bzw. aufgestockt worden.

**Herr Löttgen** stellt zusammenfassend fest, dass die Einteilung in sechs Größenklassen einen ausreichenden Nivellierungsprozess darstelle, um einzelne Spitzenaus schläge auszugleichen.

**Herr PStS Palmén** bekräftigt, dass bei den vorzunehmenden Berechnungen, das Jahr als Basisjahr zugrunde gelegt werden sollte, dessen Daten vollständig vorlägen und aktuell seien. Dies sei das Jahr 2009. In den letzten Jahren habe es in bestimmten Bereichen, wie beispielsweise bei den Bedarfsgemeinschaften, gravierende Veränderungen gegeben. Wenn jetzt nicht das aktuellste Jahr berechnet werde, könne unterstellt werden, dass ein Jahr herausgesucht und berechnet worden sei, das in irgendeiner Hinsicht besonders günstig gewesen sei. Dies müsse vermieden werden. Herr PStS Palmén ist der Auffassung, dass gerade der Soziallastenansatz eine große Rolle bei den Berechnungen und der Interpretation der Ergebnisse spielen werde.

## 2. Aufteilung der Schlüsselmasse

**Herr Mnich** erläutert die Vorlage im Hinblick auf die Darstellung der Aufteilung der Schlüsselmasse. Die prozentuale Aufteilung der Schlüsselmasse im GFG 2009 sei anhand der Quoten 78 % (Städte und Gemeinden), 12 % (Kreise) und 10 % (Landschaftsverbände) erfolgt. Das Innenministerium NRW bewerte derzeit eine im Rahmen der erforderlichen Grunddaten Anpassung mögliche Ersetzung der bisherigen Orientierung an den Bruttoausgaben der verschiedenen kommunalen Ebenen durch eine Ausrichtung an den Zuschussbedarfen als positiv. Es sei bereits eine Berechnung der Mittelwerte der Zuschussbedarfe der Jahre 2005 - 2007 durchgeführt worden. Hierbei sei ein prozentualer Anteil der für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden in Höhe von 71,18 %, für Kreise in Höhe von 17,26 % und bei Landschaftsverbänden in Höhe von 11,55 % berechnet worden. Das Ergebnis weiche nicht unerheblich von den momentanen Quoten ab. Die entsprechende Tabelle sei der Vorlage als Anlage 1 beigefügt worden.

Herr Mnich fügt hinzu, dass die Durchführung der Modellrechnungen im Interesse der besseren Vergleichbarkeit anhand der im GFG 2009 vorgenommenen Aufteilung der Schlüsselmasse vorgenommen werden sollte. Herr Mnich schlägt vor, dass die Ergebnisse der bereits durchgeführten Berechnungen der Zuschussbedarfe erst im Zusammenhang mit den Ergebnissen der weiteren Berechnungen diskutiert werden sollten.

**Herr Hamacher** hält es für sinnvoll, dass auch eine Modellrechnung mit den veränderten Schlüsselmassen durchgeführt werde.

**Herr Mnich** stellt zunächst klar, dass eine weitere Berechnung, bei der man alle vorgeschlagenen Veränderungen kombiniere, durchgeführt werde. Zudem sagt Herr Mnich eine Berechnung mit veränderten Schlüsselmassen zu. Auf Nachfrage von Herrn StS Brendel erklärt Herr Mnich, dass man bei dem Modell „Veränderungen der Schlüsselmasse“ bei den berechneten Summen ansetze.

### 3. Typisierung

**Herr Mnich** stellt die Ergebnisse der Arbeitsgruppe hinsichtlich der Typisierung von Städten, Gemeinden und Kreisen dar. Die Arbeitsgruppe habe sich einvernehmlich darauf verständigt, dass für die Typisierung Gemeindegrößenklassen gebildet werden sollten. Auch das ifo-Gutachten habe die Typisierung anhand von Gemeindegrößenklassen vorgenommen. Allerdings sei in der Arbeitsgruppe festgestellt worden, dass die im ifo-Gutachten vorgenommene Typisierung aufgrund der teilweise sehr geringen Anzahl von Gemeinden in einer Größenklasse eine Anonymisierung der Ergebnisse nicht immer ausreichend gewährleiste. Aus diesem Grund habe man sich darauf geeinigt, die kreisfreien Städte in nur zwei Größenklassen und die kreisangehörigen Kommunen in nur vier Größenklassen einzuteilen. Hinsichtlich der Typisierung der Kreise habe man beschlossen, eine Einteilung in zwei etwa gleich große Gruppen, orientiert an der Einwohnergrößenklasse, vorzunehmen.

**Frau Dr. Diemert** bestätigt, dass es in der Arbeitsgruppe ein einheitliches Votum für die vorgeschlagene Darstellung der Ergebnisse und insbesondere für die Typisierung der Gemeinden nach Größenklassen gegeben habe. Diese Vorgehensweise solle die Anonymisierung der Ergebnisse gewährleisten. Auf eine darüber hinausgehende Typisierung habe man sich innerhalb der Arbeitsgruppe nicht verständigen können. Dennoch wolle sie darauf aufmerksam, dass aus ihrer Sicht eine Typisierung nach Größenklassen nicht alle Effekte ausreichend abbilden könne. So würden beispielsweise die eintretenden Umverteilungseffekte bei einer Absenkung der fiktiven Hebesätze bei einer reinen Typisierung nach Größenklassen nicht ausreichend dargestellt. In der Arbeitsgruppe sei daher über weitere mögliche Typisierungsmerkmale wie beispielsweise Arbeitslosenquote, Steuerkraft und Steuerquote diskutiert worden. Auch wenn hierzu in der Arbeitsgruppe kein einheitliches Votum habe gefasst werden können, rege sie an, diese Typisierungsmerkmale nochmals zu überdenken.

**Herr Mnich** erläutert, dass diese Typisierungsmerkmale in der Arbeitsgruppe äußerst kontrovers diskutiert worden seien. Da man auch innerhalb der Arbeitsgruppe zu keiner Einigung gekommen sei und die Erörterung sehr konfliktgeladen gewesen sei, rate er davon ab, diese Diskussion erneut innerhalb der Kommission zu führen. Insbesondere im Hinblick auf den begrenzten zeitlichen Rahmen sei eine Verständigung der Teilnehmer auf weitere Typisierungsmerkmale höchst unwahrscheinlich. Er empfehle da-

her, dass zur Kenntnis genommen werde, dass der Städtetag NRW an weiteren Typisierungsmerkmalen und Informationen interessiert sei.

#### 4. Vorschläge des ifo-Gutachtens

**Herr Mnich** informiert über die in der Arbeitsgruppe erzielte Einigung über die zu berechnenden Modelle. Die Arbeitsgruppe schlage der Kommission einvernehmlich die in der Vorlage aufgeführten Berechnungen vor. Man habe sich weitestgehend an den Empfehlungen der Gutachter orientiert. Hinsichtlich des Soziallastenansatzes befürworte die Arbeitsgruppe allerdings eine zusätzliche Berechnung anhand des regressionsanalytisch aufgrund aktuellerer Daten ermittelten Gewichtungsfaktors von 12,4 Punkten. Bezüglich der Quantifizierung eines Flächenansatzes rege die Arbeitsgruppe eine zusätzliche Berechnung an, die veranschauliche, wie sich die Einführung eines solchen Nebenansatzes bei einem gleichzeitigen Verzicht auf zusätzliche Bedarfszuweisungen nach § 19 Absatz 2 Nr. 1 - 4 GFG 2009 auswirken werde. Auf die Frage von **Herrn PStS Palmen**, welche Zahlen bei der Berechnung der Einführung eines Demografiefaktors verwendet werden sollten und ob die Tatsache, dass der Einwohnerverlust im Jahr 2009 im Vergleich zu den Vorjahren zugenommen habe, Berücksichtigung gefunden habe, antwortet Herr Mnich, dass sich diese Berechnung auch an den Vorschlägen des ifo-Gutachtens orientiere. Das ifo-Gutachten schlage die Betrachtung des Durchschnitts der Einwohnerzahlen von drei Jahren im Vergleich zu den aktuellen Zahlen vor. Die Arbeitsgruppe habe sich darauf verständigt, der Berechnung des Durchschnitts die Jahre 2005 bis 2007 zugrunde zu legen. Hierbei komme es nicht auf die Entwicklung der Bevölkerung im Land Nordrhein-Westfalen insgesamt an. Vielmehr hätten sich die einzelnen Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der Einwohnerzahlen durchaus unterschiedlich entwickelt. Es gebe auch Gemeinden, die einen Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen hätten. Sollte allerdings insgesamt ein Einwohnerverlust stattgefunden haben, so verfälsche dies die Vergleichsberechnungen nicht. Die Vergleichsberechnung komme in diesem Fall zu unbedeutenden Unterschieden.

Herr Mnich weist darauf hin, dass die kommunalen Spitzenverbände über diese Modelle hinaus einen weiteren Bedarf für Modellrechnungen gesehen hätten. Man habe sich in der Arbeitsgruppe jedoch darauf verständigt, zunächst die vorgeschlagenen Berechnungen durchzuführen und deren Ergebnisse zu analysieren.

**Herr Dr. von Kraack** bemerkt, dass aus Sicht des Landkreistages NRW zu einem späteren Zeitpunkt jedenfalls ein zusätzlicher Bedarf in der Durchführung einer Modellberechnung, die die momentane Aufteilung der Schlüsselmasse verändere, gesehen werde. Bei dieser Modellberechnung sollten zwei Säulen gebildet werden. Zum einen die Säule „Kreisaufgaben“ für kreisfreie Städte und Kreise und zum anderen die Säule „Gemeindeaufgaben“ für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte. Diese Berechnung sei geeignet, die Problematik der Verankerung des Soziallastenansatzes näher zu beleuchten. Gerade im Bereich der Soziallasten würden die Kreise einen Großteil der Aufgaben abfangen. Gemessen an den Ausgaben würden die Kreise 84,7 % der Aufgaben im Bereich der Soziallasten übernehmen. Die kreisangehörigen Gemeinden hingegen übernähmen gemessen an den Ausgaben nur 15,3 % der Aufgaben. Die vorgeschlagene Modellrechnung trage dem Umstand Rechnung, dass die Kreise in weiten Teilen Aufgaben- und Ausgabenträger seien. Dies sei auch ein Kernpunkt des Gutachtens von Herrn Prof. Junkernheinrich. Herr Dr. von Kraack vermutet, dass eine entsprechende Veränderung im kreisangehörigen Raum auch zu einer erheblichen Änderung des Umlagedruckes führen könne.

**Herr H. Becker** unterstützt die Forderung von Herrn Dr. von Kraack. Eine solche Berechnung könne Aufschluss über die Verwerfungslinien zwischen den einzelnen Kommunen geben. Eine nähere Betrachtung der derzeit im Zusammenhang mit der Kreisumlage zwischen den einzelnen Gemeinden bestehenden Probleme sei dringend notwendig. Herr H. Becker bittet den Landkreistag in diesem Zusammenhang um Vorlage der Langfassung des Gutachtens von Herrn Prof. Junkernheinrich.

**Herr Dr. Baur** weist darauf hin, dass die Auswirkungen der von Herrn Dr. von Kraack vorgeschlagenen Berechnungen nicht abschätzbar seien. Er ist der Auffassung, dass der Vorschlag zunächst schriftlich ausformuliert werden sollte.

**Herr Wohland** unterstützt die Forderung von Herrn Dr. Baur, dass weitere Vorschläge für Modellrechnungen jeweils schriftlich ausformuliert werden sollten.

**Frau Dr. Diemert** befürwortet die von Herrn Dr. Baur und Herrn Wohland empfohlene Vorgehensweise. Die Vorschläge, die in dem Gutachten von Herrn Prof. Junkernheinrich gemacht würden, führten zu einer völligen Umstrukturierung der Schlüsselmassen. Folge man dem von Herrn Dr. von Kraack eingebrachten Vorschlag von Herrn Prof. Junkernheinrich, führe das im Ergebnis dazu, dass der Soziallastenansatz im kreisangehörigen Bereich nicht mehr an die kreisangehörigen Gemeinden, sondern an die Kreise ausgezahlt werde. Dies löse eine Verschiebung der Bedarfe aus, die auf die gemeindlichen Schlüsselmassen rückwirke. Frau Dr. Diemert äußert die Auffassung, dass es sich hierbei um ein komplexes System handle, dessen Simulation schwierig sei. Auch sie bittet den Landkreistag um Vorlage der Langfassung des Gutachtens von Herrn Prof. Junkernheinrich.

**Herr Löttgen** ist der Auffassung, dass die schriftlichen Vorschläge mit einer entsprechenden Begründung versehen werden sollten.

**Herr Hamacher** bittet die Geschäftsstelle, die Ergebnisse auch in Form einer Excel-Tabelle darzustellen. Dies wird durch die Geschäftsstelle zugesagt.

**Herr StS Brendel** betont, dass zusätzliche Berechnungen grundsätzlich möglich seien. Da jedoch vor der Abschlusssitzung nur noch eine reguläre Sitzung stattfinde, dürfe man die zeitliche Komponente nicht aus den Augen verlieren. Soweit weitere Berechnungen für notwendig erachtet würden, halte auch er es für sinnvoll und notwendig, dass diese der Geschäftsstelle schriftlich vor der nächsten Sitzung mitgeteilt würden. Hinsichtlich der von Herrn Dr. von Kraack vorgeschlagenen Modellrechnung schlägt Herr StS Brendel vor, dass Herr Dr. von Kraack zunächst einen Vorschlag ausarbeiten und mit den kommunalen Spitzenverbänden abstimmen solle. Dieser abgestimmte Vorschlag solle dann bei der Geschäftsstelle eingereicht werden. Es könne allerdings nicht garantiert werden, dass in diesem Fall die Berechnungen bis zur nächsten Sitzung bereits durchgeführt worden seien. Soweit die kommunalen Spitzenverbände keine Einigung erzielen könnten, müsse in der nächsten Sitzung über den Vorschlag beraten werden. Bezüglich weiterer möglicher Modellrechnungen ersucht Herr StS Brendel die Teilnehmer unter den Aspekten der Kommunizierbarkeit und Operabilität der Ergebnisse nur solche Berechnungen einzufordern, die einen weiteren Erkenntnisgewinn versprächen.

**Herr Mnich** weist darauf hin, dass die Geschäftsstelle nur solche Berechnungen durch IT.NRW durchführen lassen könne, die schriftlich und rechtzeitig vor der nächsten Sitzung eingereicht würden.

**Herr StS Brendel** hält zusammenfassend folgendes Beratungsergebnis fest:

1. Die Kommission akzeptiert die Vorschläge der Arbeitsgruppe hinsichtlich der durchzuführenden Modellrechnungen und deren Darstellung und beauftragt die Geschäftsstelle, entsprechende Modellrechnungen durch IT.NRW durchführen zu lassen. Die Ergebnisse der Berechnungen sollen möglichst bis zur nächsten Sitzung am 16. April 2010 vorgelegt werden.
2. Die Geschäftsstelle beauftragt IT.NRW zusätzlich mit der Durchführung der zwei folgenden Berechnungen:
  - a. Berechnung der Wirkung aller Aspekte in der Gesamtsumme
  - b. Berechnung der Wirkung aller Aspekte, wenn die Schlüsselmassen auf die drei Ebenen auf veränderter Basis anhand der Zuschussbedarfe verteilt worden wäre
3. Sofern die Mitglieder der Kommission die Durchführung weiterer Modellrechnungen wünschen, sind diese rechtzeitig bis zur nächsten Sitzung am 16. April 2010 schriftlich und mit Begründung bei der Geschäftsstelle einzureichen.
4. Herr Dr. von Kraack formuliert den von ihm in die Sitzung eingebrachten Berechnungsvorschlag aus und stimmt diesen mit den kommunalen Spitzenverbänden ab. Soweit die kommunalen Spitzenverbände hinsichtlich dieses Vorschlags eine Einigung erzielen können, wird dieser Vorschlag an die Geschäftsstelle weitergeleitet, die IT.NRW mit der Durchführung der Berechnung beauftragt. Sollten die kommunalen Spitzenverbände kein einheitliches Votum abgeben, wird der Vorschlag in der nächsten Sitzung der Kommission am 16. April 2010 diskutiert.

## **Verschiedenes**

Die nächste Sitzung der Kommission findet am 16. April 2010 statt. Es handelt sich hierbei um die letzte reguläre Sitzung. In dieser Sitzung sollen die Ergebnisse der Modellrechnungen diskutiert werden. Des Weiteren wird über eventuell eingereichte Vorschläge zu weiteren Modellberechnungen entschieden.

In der Sitzung am 16. April 2010 werden die noch offenen Beratungspunkte aufgerufen. Diesbezüglich wird den Mitgliedern vorab eine entsprechende Aufstellung übersandt. Sollten die Mitglieder über diese Auflistung hinaus weitere noch nicht abschließend beratende Punkte feststellen, bittet die Geschäftsstelle um Rückmeldung.

Die Geschäftsstelle erstellt nach der letzten Sitzung am 16. April 2010 einen Abschlussbericht. Dieser wird den Mitgliedern vor der Abschlusssitzung zur Verfügung gestellt. Die Abschlusssitzung findet am 26. Mai 2010 ab 9:30 Uhr im Innenministerium statt.

Der Vorsitzende schließt die Sitzung um 12.40 Uhr.

Protokollführerin  
Annette Meier

### 5.1.11 Protokoll der 11. Kommissionssitzung am 16. April 2010

Teilnehmer: Staatssekretär Karl Peter Brendel, Horst Becker MdL, Dieter Bertram, Michael Bischoff, Martin Bornträger, Dr. Dörte Diemert, Horst Engel MdL, Claus Hamacher, Dr. Martin Klein, Dr. Christian von Kraack, Dr. Georg Lunemann, Rainer Lux MdL, Annette Meier, Stefan Mnich, Gabriele Offergeld, Andrea Ruß, Bernhard Schemmer MdL, Pierre Sebrantke, Dr. Klaus Weisel, Andreas Wohland

**Herr StS Brendel** begrüßt die Mitglieder der ifo-Kommission und weist auf die in der konstituierenden Sitzung vereinbarte Tonbandaufzeichnung hin. Gegen die Tagesordnung werden keine Einwendungen erhoben.

#### TOP 1: Genehmigung von Protokollen

- **Protokoll der Sitzung vom 04. September 2009**

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass das Protokoll der Sitzung vom 4. September 2009 auf Grund der von Frau Dr. Diemert geäußerten Änderungswünsche korrigiert worden sei. Um die vorgenommenen Änderungen besser nachvollziehen zu können, seien diese farblich hinterlegt.

Das Protokoll der Sitzung der ifo-Kommission wird in der Fassung, die es durch die von Frau Dr. Diemert eingebrachten Änderungen erhalten hat, genehmigt.

- **Protokoll der Sitzung vom 12. März 2010**

Das Protokoll der Sitzung vom 12. März 2010 wird genehmigt.

#### TOP 2: Ergebnisse der Modellrechnungen „Quantifizierung“

##### Modellrechnungen auf Grund des Beschlusses vom 12. März 2010

Einführend weist **Herr Mnich** in Ergänzung zur Vorlage der Geschäftsstelle vom 9. April 2010 darauf hin, dass bezüglich der vorgelegten Tabellen an zwei Punkten von dem Beschluss der ifo-Kommission sowie der Beratung der AG „Quantifizierung“ abgewichen wurde.

Die erste Abweichung betreffe die Darstellung der Ergebnisse. Wunsch der ifo-Kommission sei es gewesen, eine möglichst anonymisierte Darstellung der Veränderungen zu erhalten. Dieses Ziel sei mit den am 12. März 2010 verabredeten Ausweisungen von Minimal- und Maximalwerten nicht erreichbar gewesen. Auf diese Werte sei daher verzichtet worden. Um dennoch Veränderungsbewegungen zu verdeutlichen, seien die Tabellen um die minimale und maximale prozentuale Veränderung in der Größenklasse ergänzt worden. Hierbei sei auf die Darstellung von Abundanzverschiebungen verzichtet worden.

Die zweite Abweichung betreffe die Höhe der Grundsteuern A und B. Das Innenministerium NRW sei bei der Auswertung des ifo-Gutachtens bisher davon ausgegangen, dass

das ifo-Institut hinsichtlich der Grundsteuern die Verwendung der um einen prozentualen Abschlag reduzierten landesdurchschnittlichen Hebesätze empfehle. Im Rahmen der Vorbereitung der Modellrechnungen sei jedoch deutlich geworden, dass die Ausführungen an verschiedenen Stellen des Gutachtens unterschiedliche Schlussfolgerungen ermöglichten. Bei der Gewerbesteuer rege das Gutachten an, den Durchschnitt der anderen Länder heranzuziehen. Dies gehe aus der Empfehlung Nr. 14 S. 198f des Gutachtens hervor. Es bestünden aber Zweifel, ob sich die Empfehlung auch auf die Grundsteuer beziehe. Auf Nachfrage des Innenministeriums NRW habe das ifo-Institut bestätigt, dass das Gutachten sich auf die Gewerbesteuer fokussiere. Eine Berechnung der Grundsteuerhebesätze halte der Gutachter in beiden Varianten für denkbar. Er sehe in fiktiven Hebesätzen, die auf einem Durchschnitt tatsächlicher Landeshebesätze beruhten, die Möglichkeit einer selbstreferentiellen Wirkung. Sollte diese tatsächlich eintreten, müsse jedoch überprüft werden, ob der prozentuale Abschlag der ersten Variante reduziert oder gestrichen werden müsse. Der Vollständigkeit halber sei daher die Modellrechnung 7.2.2 durchgeführt worden.

**Herr Mnich** erklärt die Systematik der vorgelegten Tabellen und stellt die Modellrechnungen zu den aktualisierten bzw. eingeführten Parametern vor:

#### **Einzelmodelle:**

- **Modell 1: Aktualisierte Hauptansatzstaffel**

Das ifo-Institut überprüfe in seinem Gutachten auf Seite 99 ff. die Hauptansatzstaffel und empfehle die Einführung einer weniger stark gespreizten Staffel (Seite 104 des Gutachtens).

In der Ergebnistabelle sei erkennbar, dass alle kreisfreien Städte mit mehr als 300.000 Einwohnern in diesem Modell Schlüsselzuweisungen verlören, während alle kreisangehörigen Gemeinden von der vorgeschlagenen Hauptansatzstaffel profitierten. Lediglich bei den kreisfreien Städte bis 300.000 Einwohnern sowie den Kreisen, hier auf Grund veränderter Umlagegrundlagen, zeige sich ein differenzierteres Bild.

Weiter könne der Tabelle entnommen werden, dass die Anzahl der abundanten Gemeinden im kreisangehörigen Raum um drei sinke.

- **Modell 2: Aktualisierter Schüleransatz**

Auf Seite 105 ff. seines Gutachtens überprüfe das ifo-Institut den Schüleransatz und komme zu der Empfehlung, lediglich zwischen Halbtags- und Ganztagschülern mit den Gewichten 1,2 bzw. 2,8 zu differenzieren. Weiterhin werde mit dem sog. Kreisfaktor sichergestellt, dass Aufwendungen eines Schülers im gemeindlichen Raum denen im Kreisraum entsprächen.

Die Ergebnistabelle zeige für fast alle Größenklassen sowohl Gewinne als auch Verluste. Lediglich die kreisfreien Städte bis 300.000 Einwohner profitierten insgesamt durch eine solche Schülergewichtung. Diese Größenklasse erhalte insgesamt rund 18,6 Mio. Euro mehr Schlüsselzuweisungen, während alle anderen Größenklassen Mittel verlören.

Hinsichtlich der Abundanzverschiebung komme es nur bei der Größenklasse der kreisangehörigen Gemeinden von 10.001 bis 25.000 zu Änderungen. Insgesamt nehme die Zahl der abundanten Kommunen um zwei ab.

- **Modell 3.1: Aktualisierter Soziallastenansatz (Vorschlag ifo)**

Im ifo-Gutachten werde der Soziallastenansatz auf Seite 110 ff. überprüft. Als Bedarfsindikator habe das ifo-Institut die Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II identifiziert und rechnerisch einen Gewichtungsfaktor von rund 10 ermittelt. Auf Grund der zum Zeitpunkt der Berechnung bestehenden Zweifel an der Validität der Datenbasis sei dem Gutachter dieser Wert unplausibel hoch erschienen. Er habe deshalb vorgeschlagen, mit dem Gewichtungsfaktor von 4,2 das Gewicht des Soziallastenansatzes vorläufig mit dem entsprechenden Anteil am Gesamtansatz konstant zu halten. Der Faktor 4,2 liege daher der Modellrechnung zu Grunde.

Der Ergebnistabelle sei zu entnehmen, dass es in allen Größenklassen Gewinner und Verlierer gebe. Dennoch erfolge eine Umverteilung von rund 9,6 Mio. Euro zu Gunsten der kreisfreien Städte.

Hinsichtlich der Anzahl der abundanten Kommunen komme es in keiner Größenklasse zu erkennbaren Veränderungen.

- **Modell 3.2: Aktualisierter Soziallastenansatz (Berechnung IT.NRW)**

Wie durch das ifo-Institut vorgeschlagen, sei eine Neuberechnung des Gewichtungsfaktors durch IT.NRW auf einer inzwischen verfügbaren, aktuelleren Datengrundlage, bei der frühere Zweifel an der Validität nicht mehr beständen, erfolgt. Es zeige sich, dass der Gewichtungsfaktor, bei sonst gleichen Modellannahmen, 12,4 betragen müsste.

Wie im Modell 3.1 komme es auch bei einem Faktor von 12,4 in allen Größenklassen zu Gewinnern und Verlierern. Das Umverteilungsvolumen zu Gunsten der kreisfreien Städte steige jedoch auf rund 212,5 Mio. Euro an.

Auch bezüglich der Abundanzveränderungen komme es zu anderen Ergebnissen. So nehme die Gruppe der abundanten Gemeinden insgesamt um 23 zu, eine davon in der Größenklasse kreisfreie Städte bis 300.000 Einwohner.

**Frau Dr. Diemert** weist darauf hin, dass in der Darstellung der Abundanzveränderungen die Absolutbeträge der Verluste nicht ausgewiesen wurden. Weiter wurde festgestellt, dass im Modell 3.1 noch die Absolutwerte MIN und MAX angegeben sind.

Die Geschäftsstelle sagt daraufhin zu, zur nächsten Sitzung Austauschseiten für beide Ergebnistabellen zu Verfügung zu stellen.

- **Modell 4: Aktualisierter Zentralitätsansatz**

Die Überprüfung des Zentralitätsansatzes sei auf Seite 116 ff. des Gutachtens erfolgt. Das ifo-Institut empfehle, den Gewichtungsfaktor von bisher 0,15 auf 0,3 anzuheben. Modell 4 zeige die Wirkungen des veränderten Gewichtungsfaktors unter sonst gleichen Bedingungen.

In der Ergebnistabelle sei zu sehen, dass die Umverteilungswirkung zu Gunsten der kreisfreien Städte lediglich rund 1,7 Mio. Euro betrage, wobei es in allen Größenklassen zu Gewinnern und Verlierern komme.

Bezüglich der Anzahl der abundanten Gemeinden nähmen diese bei den Größenklassen der kreisangehörigen Gemeinden mit „10.001 bis 25.000“ bzw. „25.001 bis 60.000“ Einwohnern um eine bzw. zwei ab.

- **Modell 5.1: Flächenansatz**

Über die bereits im Gemeindefinanzierungsgesetz enthaltenen Ansätze hinaus diskutiere das ifo-Institut die Frage der Einführung weiterer Bedarfsfaktoren. Auf Seite 118 ff. des Gutachtens werde die Integration eines Flächenansatzes geprüft. Im Ergebnis halte der Gutachter es für vertretbar, einen Flächenansatz mit dem Gewichtungsfaktor 0,15 einzuführen. Modell 5 zeige die Wirkungen eines Flächenansatzes unter sonst gleichen Bedingungen.

Die Ergebnistabelle zeige, dass bei Einführung des Faktors alle kreisfreien Städte Schlüsselzuweisungen verlieren würden (insgesamt rund 3 Mio. Euro). Bei den kreisangehörigen Gemeinden ergebe sich ein differenzierteres Bild. Insgesamt könne auf Grund der Ergebnisse vermutet werden, dass eine Gemeinde umso mehr von diesem Faktor profitiere, je kleiner sie gemessen an der Zahl der Einwohner sei.

Hinsichtlich der Abundanzverteilung ergäben sich keine erkennbaren Wirkungen durch dieses Modell.

- **Modell 5.2: Flächenansatz bei Überführung der Sonderbedarfszuweisungen in die Schlüsselmassen**

Auf Seite 121 ff. des Gutachtens prüfe das ifo-Institut die Notwendigkeit der Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisungen (derzeit § 19 GFG 2010). Es werde vorgeschlagen, die Sonderbedarfszuweisungen „Kurortehilfe“, Abwassergebührenhilfe“, „Standortehilfe“ und „Hilfe zur Milderung des finanziellen Aufwands aus der landschaftlichen Kulturpflege“ schrittweise abzuschaffen und die Mittel in die allgemeinen Schlüsselmassen zu überführen. Insbesondere vor dem Hintergrund eines Flächenansatzes sei der Gutachter der Auffassung, dass diese Sonderbedarfszuweisungen nicht mehr erforderlich seien. Dem Modell 5.2 lägen neben einem Flächenfaktor von 0,15 die den Gemeinden zufließenden Mittel der „Kurortehilfe“, Abwassergebührenhilfe“ und „Standortehilfe“ zur Verstärkung der Schlüsselmasse der Gemeinden zu Grunde.

Im Gegensatz zum Modell 5.1 würden nun alle kreisfreien Städte gewinnen, während sich im kreisangehörigen Raum ein sehr heterogenes Bild zeige. Die Veränderungswirkungen ergäben sich aus der höheren Schlüsselmasse und der Tatsache, dass im derzeitigen System nur wenige Gemeinden Sonderbedarfe gelten machen könnten.

Die absolute Zahl der abundanten Gemeinden steige in den Größenklassen der kreisangehörigen Gemeinden „bis 10.000“ und „10.001 bis 25.000“ Einwohner um eins bzw. fünf.

- **Modell 6: Demografiefaktor**

Als weiteren Bedarfsfaktor überprüfe das ifo-Institut auf Seite 156 ff. des Gutachtens die Einführung eines Demografiefaktors. Aus Sicht der Gutachter erscheine hier, anstelle einer reinen Stichtagsbetrachtung, die Verwendung eines 3-Jahres-Durchschnitt der Einwohnerzahl sinnvoll.

In der Ergebnistabelle sei zu erkennen, dass die Gemeinden der einzelnen Größenklassen sehr unterschiedlich auf den Demografiefaktor reagierten, die Umverteilungsverteilungswirkung jedoch insgesamt relativ gering seien.

Hinsichtlich der absoluten Anzahl der abundanten Gemeinden nehme diese bei den kreisangehörigen Gemeinden von 10.001 bis 25.000 Einwohner um eins ab.

- **Modell 7.1: Fiktive Hebesätze Grundsteuern (NRW-Durchschnitt minus 5 %)**

Wie einleitend ausgeführt habe sich das ifo-Institut in seinem Gutachten nicht ausdrücklich für eine Art der Berechnung der fiktiven Grundsteuerhebesätze A und B ausgesprochen. Modell 7.1 lege die um 5 % verminderten NRW-Durchschnitte zu Grunde (Grundsteuer A: 208, Grundsteuer B: 412).

Es zeige sich in der Ergebnistabelle, dass rund 7,6 Mio. Euro vom kreisangehörigen in den kreisfreien Raum übergeleitet würden. Innerhalb der Größenklassen komme es jedoch zu Gewinnern und Verlierern. Auswirkungen auf die Anzahl abundanter Kommunen entstünden nicht.

- **Modell 7.2: Fiktiver Hebesatz Gewerbesteuer**

In seinem Gutachten rege das ifo-Institut auf Seite 139 an, künftig den fiktiven Gewerbesteuerhebesatz am Durchschnitt der anderen Länder auszurichten. Zum Zeitpunkt der Untersuchung habe dieser durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz rund 380 betragen, der zur Berechnung des Modells 7.2 verwendet wurde.

Der Ergebnistabelle sei zu entnehmen, dass die Anpassung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes zu höheren Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte insgesamt führen würden, wobei das Umverteilungsvolumen mit rund 6,5 Mio. Euro vom kreisangehörigen in den kreisfreien Raum verhältnismäßig gering wäre. Allerdings ergäben sich in allen Größenklassen der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden Gewinner und Verlierer.

In den Größenklassen der kreisangehörigen Gemeinden „bis 10.000“ und „10.001 bis 25.000“ Einwohner würde die Anzahl der abundanten Gemeinden jeweils um eine abnehmen.

- **Modell 7.2.2: Fiktive Hebesätze Grundsteuern (Länderdurchschnitt ohne NRW)**

Abweichend von Modell 7.1 lege das Modell 7.2.2 für die Grundsteuern die Durchschnitte der anderen Länder zu Grunde (Grundsteuer A: 307, Grundsteuer B: 382).

Die Auswertung der Ergebnistabelle zeige, dass rund 6,5 Mio. Euro zu Gunsten der kreisfreien Städte verschoben würden. Im Unterschied zu Modell 7.1 komme es bei diesen jedoch nur zu Gewinnern, während sich die Auswirkungen in den Größenklassen des kreisangehörigen Raums unterschiedlich darstellten. Auswirkungen auf die Anzahl abundanter Kommunen entstünden nicht.

Hinsichtlich der Grundsteuer A macht Herr Mnich darauf aufmerksam, dass der Durchschnitt der Hebesätze der anderen Länder ohne Nordrhein-Westfalen deutlich über dem um 5 % reduzierten NRW-Durchschnitt liege. Daraus werde deutlich, dass diese Steuer in NRW weniger Bedeutung als im bundesweiten Vergleich einnehme. Eine Festlegung des fiktiven Hebesatzes für die Grundsteuer A nach dem Durchschnitt der anderen Länder, der deutlich über den tatsächlichen Hebesätzen in Nordrhein-Westfalen liege, halte er für problematisch, weil damit eine um rund 50 % höhere Steuerkraft unterstellt werde.

Im Anschluss stellt Herr Mnich die Ergebnisse der kombinierten Modelle (Gesamtmodelle) vor. Allen Gesamtmodellen sei gemein, dass diese Haupt-, Schüler-, Zentralitäts-, Flächen- und Demografiefaktor und fiktiven Gewerbesteuerhebesatz nach Empfehlung des ifo-Instituts berücksichtigten. Hinsichtlich der Grundsteuern A und B werde der um 5 % reduzierte gewogene Landesdurchschnitt angesetzt. Die Modelle unterschieden sich jedoch in der Höhe der zu verteilenden Schlüsselmassen, und variierten jeweils hinsichtlich des Gewichtungsfaktors des Soziallastenansatzes.

#### **Gesamtmodelle:**

- **Modell 8.1: Schlüsselmasse gemäß GFG 2009 mit aktualisiertem Soziallastenansatz (Gewichtung 4,2)**
- **Modell 8.2: Schlüsselmasse gemäß GFG 2009 mit aktualisiertem Soziallastenansatz (Gewichtung 12,4)**

Die Modell 8.1 und 8.2 setzten bei den Berechnungen die Schlüsselmassenverteilung gemäß GFG 2009 voraus.

Auf Grund der Wechselwirkungen der verschiedenen Parameter komme es im Modell 8.1 zu einer Umverteilung der Mittel in Höhe von rund 25,9 Mio. Euro zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden. Im Modell 8.2 hingegen schlage die höhere Gewichtung im Soziallastenansatz zu Gunsten der kreisfreien Städte durch. Diese würden in dem Modell insgesamt rund 179,3 Mio. Euro gewinnen. Hinsichtlich der Veränderung einzelner Kommunen komme es in allen Größenklassen zu Gewinnen und Verlusten.

Während im Modell 8.1 die Anzahl der abundanten Gemeinden im kreisangehörigen Raum geringfügig abnehme (5 Gemeinden), steige diese im Modell 8.2 erheblich an (14 Gemeinden).

- **Modell 9.1: Schlüsselmasse nach Zuschussbedarf mit aktualisiertem Soziallastenansatz (Gewichtung 4,2)**
- **Modell 9.2: Schlüsselmasse nach Zuschussbedarf mit aktualisiertem Soziallastenansatz (Gewichtung 12,4)**
- **Modell 10.1: Überführung der Sonderbedarfszuweisungen in die Schlüsselmassen mit aktualisiertem Soziallastenansatz (Gewichtung 4,2)**
- **Modell 10.2: Überführung der Sonderbedarfszuweisungen in die Schlüsselmassen mit aktualisiertem Soziallastenansatz (Gewichtung 12,4)**

**Herr Bertram** erläutert, dass zur Berechnung der Modelle 9.1 und 9.2 die Schlüsselzuweisungsmassen an die drei Kommunalebene Gemeinden, Kreis und Landschaftsverbände anhand der jeweiligen Zuschussbedarfe neu berechnet worden seien.

Die Modelle 10.1 und 10.2 basierten auf den Schlüsselmassen gemäß GFG 2009, wie bereits im Modell 5.2 seien jedoch die Sonderbedarfszuweisungen in die Schlüsselmassen überführt worden.

Hinsichtlich der finanziellen Ergebnisse der Modellvarianten ergäben sich vergleichbare Wirkungen, wie sie bereits zu den Modellen 8.1 und 8.2 beschrieben worden seien.

## Weitere Modellrechnungen

Hinsichtlich des TOP 2 weist **Herr StS Brendel** darauf hin, dass Anträge auf Berechnung weiterer Modelle durch den Städte- und Gemeindebund NRW am 6. April 2010 und den Landkreistag am 13. April 2010 vorgelegt worden seien.

**Herr Hamacher** stellt die vom Städte- und Gemeindebund NRW beantragten Modelle vor.

Bezüglich des Vorschlages 1 führt er aus, dass damit, abweichend vom bisherigen System, die Auswirkungen gestaffelter fiktiver Gewerbesteuerhebesätze auf die Schlüsselzuweisungen überprüft werden sollten. Die bestehende Hebesatzspreizung sei für den Städte- und Gemeindebund NRW ein Indiz dafür, dass die Möglichkeiten einer Hebesatzanpassung nicht in allen Gemeinden gleich bestünden und diese insbesondere größenabhängig seien. Bezüglich der Entscheidung des Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen zu gestaffelten Hebesätzen betont Herr Hamacher, dass aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes NRW sich der Gerichtshof grundsätzlich für differenzierte Hebesätze ausgesprochen habe, die damals in Frage stehende Sprungstelle jedoch auf Grund nicht nachvollziehbarer Grenzsetzungen für nicht verfassungsgemäß angesehen habe. Bezüglich der im Modell des Städte- und Gemeindebundes NRW konkret vorgeschlagenen Staffelung betont Herr Hamacher, dass diese nach dortiger Ansicht ein adäquates Bild der Verteilung darstelle. Es seien prozentuale Korrekturen vom arithmetischen Mittel nach unten vorgenommen worden, um der selbstreferentiellen Wirkung Rechnung zu tragen.

Hinsichtlich des Vorschlags 2 trägt Herr Hamacher vor, dass es aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes NRW erforderlich sei, den bisherigen Schüleransatz zu einem Bildungsansatz zu erweitern und dafür die Kinder unter 6 Jahren bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen. Die Erweiterung des Ansatzes sei erforderlich, da sich die Bedeutung der frühkindlichen Bildung verstärkt habe. Die Berücksichtigung eines Kindes soll dabei ungewichtet erfolgen.

**Frau Dr. Diemert** begrüßt grundsätzlich die Einführung eines Bildungsansatzes, betont jedoch, dass die Signifikanz des Indikators „Unter-6-Jährige“ im regressionsanalytischen System zunächst geprüft werden müsse. Nach ihrer Auffassung sei jedoch grundsätzlich die Anzahl der in einem Gebiet lebenden Kinder unter sechs Jahren kein ausreichender Bedarfsindikator. Aus dieser Zahl könne nicht direkt auf ein entsprechendes Bildungsangebot geschlossen werden. Frau Dr. Diemert hält die Zahl der Betreuungsplätze für unter sechs Jahre alte Kinder für geeigneter, Bedarfe zu erklären. Hinsichtlich des Vorschlags differenzierter Hebesätze trägt sie vor, dass aus Sicht des Städtetags NRW unterschiedliche Hebesätze nicht aus bestehenden Hebesatzpotenzialen resultierten. Vielmehr seien sie häufig Ausdruck bestimmter Haushaltsnotlagen und Ausgabebelastungen in den Gemeinden. Eine Differenzierung auf der Finanzkraftseite werde daher vom Städtetag NRW abgelehnt. Sollte der Wunsch einer Umverteilung von großen zu kleinen Gemeinden bestehen, sollte dieser auf der Bedarfsseite, etwa durch die Hauptansatzstaffel, Berücksichtigung finden. Hier zeige die vorgestellte Modellberechnung 1 bereits, dass die großen Städte, bei Einführung der vom ifo-Institut vorgeschlagenen Hauptansatzstaffel, erheblich verlieren würden. Sollten dennoch auch die Finanzkraftseite und damit die Steuerertragspotenziale bei der Differenzierung Berücksichtigung finden, plädiere der Städtetag NRW dafür, auch die Wirtschaftsstärke einer Gemeinde und die damit verbundenen Reaktionen der Kommunalaufsicht und Haushaltszwänge zu berücksichtigen.

**Herr Dr. Klein** erklärt für den Landkreistag NRW Unterstützung für die Berechnungsvorschläge des Städte- und Gemeindebundes NRW. Bezüglich der Gewichtung des vorgeschlagenen Bildungsansatzes weist er darauf hin, dass es vom Bund vorgegebene Ausbauziele - KiBiz, U3-Betreuung - gebe, die die Kommunen zu erreichen hätten. Ob eine Gewichtung mit „eins“ daher ausreichend ist, wäre noch zu prüfen.

**Herr H. Becker** schließt sich der Auffassung von Frau Dr. Diemert zum Bildungsansatz an und erklärt, dass die Anzahl der Kinder unter sechs Jahren kein geeigneter Bedarfsindikator sei. Insbesondere könnten hieraus Fehlanreize bei den Kommunen entstehen. Aus seiner Sicht könne eine entsprechende Bedarfsermittlung beispielsweise anhand der von Herrn Dr. Klein aufgezeigten, zu erreichenden Ausbauziele ausgerichtet werden. Es müssten hier jedoch Möglichkeiten der späteren Qualitätsmessung installiert werden. Andererseits könne die Anzahl der vorhandenen Betreuungsplätze berücksichtigt werden. Herr H. Becker erläutert, dass er hierbei eine Gewichtung von „Eins“ nicht für ausreichend halte. Weiter könne er sich vorstellen, lediglich die Kinder im Alter von vier und fünf in die Zählung aufzunehmen, da hier sei der gesetzliche Anspruch weitestgehend erfüllt.

**Herr StS Brendel** fasst zusammen, dass hinsichtlich der Durchführung der Berechnung des Vorschlags 1 des Städte- und Gemeindebundes NRW keine Bedenken in der Kommission bestehen. Bezüglich des Vorschlags 2 sehe er diesen Konsens nicht. Ob ein anderer Bedarfsparameter andere und/oder bessere Ergebnisse liefere, könne er nicht einschätzen. Er spreche sich dafür aus, nur Modellvarianten von IT.NRW rechnen zu lassen, zu denen belastbare Zahlen zur Verfügung ständen.

**Herr Mnich** gibt an, dass die Anzahl der untersechsjährigen Kinder vorliege und somit eine entsprechende Rechnung von IT.NRW durchführbar sein dürfte. Er macht jedoch darauf aufmerksam, dass bei der Weiterentwicklung eines Nebenansatzes grundsätzlich eine Regressionsanalyse erforderlich sei, um methodisch abzusichern, ob ein vermuteter Zusammenhang auch nachweisbar bestehe. Falls sich für untersechsjährige Kinder ein solcher Zusammenhang bestätigen sollte, sei offen, mit welcher Gewichtung die Kinder berücksichtigt werden müssten. Derartige Untersuchungen seien jedoch in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht leistbar. Weiter weist er darauf hin, dass bereits an anderen Stellen im Landeshaushalt Mittel für frühkindliche Bildung zur Verfügung gestellt würden. Diese müssten in die Überlegungen zur Bildung eines Indikators für die Bedarfsermittlung mit einbezogen werden. Zum Vorschlag von Frau Dr. Diemert weitere Regressionsrechnungen in Auftrag zu geben, gibt Herr Mnich zu bedenken, dass dies in der noch verbleibenden Zeit der bis zur abschließenden Kommissionssitzung nicht möglich sein werde. Er regt an, das ifo-Institut um nähere Erläuterungen hinsichtlich der Frage, ob und ggf. welche Erkenntnisse bei der Erarbeitung des Gutachtens bereits zur Bedarfsrelevanz der untersechsjährigen Kinder gewonnen wurden, zu geben.

**Herr Wohland** betont, dass sich auch der Städte- und Gemeindebund mit der Frage befasst habe, ob nicht die Anzahl der Kinder in Betreuungseinrichtungen die bessere Bedarfsgröße darstelle. Da jedoch die Anzahl der Betreuungsplätze in der jüngeren Vergangenheit stark angestiegen seien, stelle die hierzu bestehende Statistik keine aussagekräftige Datengrundlage für den derzeitigen Bedarf da. Hilfsweise sei daher die Entscheidung für die Anzahl der Kinder unter sechs Jahren getroffen worden.

**Frau Dr. Diemert** macht deutlich, dass der kommunale Finanzausgleich auf Grund von Vergangenheitsdaten durchgeführt werde. Insoweit halte sie es nicht für problematisch,

entsprechende Daten auch für einen Bildungsansatz zu verwenden. Bezüglich der Frage, welche Daten entsprechende Bedarfe erklärten, regt sie an, hierzu entsprechende Regressionsrechnungen zu beauftragen.

**Herr Schemmer** erklärt, dass die Betreuung der Kinder unter sechs Jahren in der Regel am Wohnort erfolge. Größere interkommunale Verschiebungen wie diese teilweise im Bereich Schulen vorkämen, sehe er nicht. Aus diesem Grunde halte er die Anzahl der Kinder für einen geeigneten Indikator. Ein „Hineinregieren“ in die Kommunen durch das Setzen von besonderen Betreuungsstandards, insbesondere vor dem Hintergrund der durch die unterschiedliche Sozialstruktur teilweise stark differierenden Zuschussbedarfe pro Betreuungsplatz, lehnt Herr Schemmer jedoch ab.

**Herr Engel** unterstützt die Einschätzung von Herrn Dr. Klein und Herrn Schemmer hinsichtlich des Erfordernisses die Anzahl der Kinder unter sechs Jahren als Bedarfsindikator zu verwenden.

**Herr Hamacher** betont noch einmal, dass ein alleiniger Schüleransatz im Städte- und Gemeindebund NRW als nicht ausreichend angesehen werde und insbesondere die Kosten für Betreuungseinrichtungen stark zugenommen hätten und auch zukünftig ansteigen würden. Auch er sehe, wie Herr Schemmer, keine größeren Pendlerströme in diesem Bereich, so dass die Aufwendungen in der Regel in den Orten anfallen würden, in denen die Kinder auch wohnten. Entgegen der Meinung von Herrn H. Becker sieht Herr Hamacher nicht die Gefahr besonderer Mitnahmeeffekte aus diesem Ansatz. Solche seien auch auf Grund anderer Ansätze möglich.

Auch **Herr Dr. von Kraack** hält eine Weiterentwicklung des Schüleransatzes zu einem Bildungsansatz für erforderlich. Bezüglich der relevanten Parameter unterstützt er den Vorschlag, Regressionsanalysen vom ifo-Institut oder gegebenenfalls IT.NRW rechnen zu lassen, um damit auch die Gewichtung von „eins“, die er für unzureichend halte, überprüfen zu lassen.

**Herr Mnich** weist darauf hin, dass die Zuschussbedarfe der Kommunen im Bereich Bildung bereits im Schüleransatz durch die Regressionsanalyse auf der Basis des Zuschussbedarfs II berücksichtigt seien. Änderungen in diesem Bereich wären nach seiner Auffassung nur erforderlich, wenn sich im Rahmen regressionsanalytischer Überprüfungen herausgestellt hätte, dass die Anzahl der Schüler keinen signifikanten Erklärungsgehalt für diese Zuschussbedarfe darstellten. Zu diesem Ergebnis sei der Gutachter aber nicht gekommen.

**Herr Schemmer** regt an, die Modelle des Städte- und Gemeindebundes NRW, trotz teilweise vorhandener methodischer Bedenken, rechnen zu lassen.

**Herr StS Brendel** schließt die Diskussion zu den Modellen des Städte- und Gemeindebunds NRW ab und leitet zum Antrag des Landkreistags NRW über.

**Herr Dr. Klein** führt aus, dass die Kreise bisher keinen eigenen Soziallastenansatz im Finanzausgleichssystem hätten. Im Verhältnis der Kreise und kreisangehörigen Gemeinden würden die Kreise jedoch rund 85 % der dort anfallenden Aufwendungen im Sozialbereich tragen. Die Kreise seien derzeit lediglich indirekt über die Umlagen an den soziallastenbedingten Zuweisungen beteiligt. Der Landkreistag NRW erhoffe durch

das beantragte Modell unter anderem einen Rückgang der Umlagediskussionen einzelner Kreise mit ihren angehörigen Gemeinden.

**Herr Mnich** führt zum Modell des Landkreistags NRW aus, dass IT.NRW nach Prüfung des Antrags mitgeteilt habe, dass das Modell so nicht rechenbar sei. Unberücksichtigt bleibe in dem Modell, dass es auf Grund der vorgeschlagenen Verschiebung von Schlüsselmassen an die Kreise zu Änderungen der Grundbeträge sowohl bei den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, als auch an die Kreise komme. Hieraus ergäben sich andere Schlüsselzuweisungen für jede Kommune. Dieses werde im gemeindlichen Bereich noch dadurch verstärkt, dass der Sozillastenansatz bei den kreisfreien Städten bestehen bleibe, während er bei den kreisangehörigen Gemeinden entfalle. Darüber hinaus ließe das Modell unberücksichtigt, dass die Gewichtung der Bedarfsgemeinschaften nicht 1:1 von den Gemeinden zu Kreisen übertragen werden könne.

**Herr StS Brendel** regt an, dass der Landkreistag NRW mit der Geschäftsstelle und IT.NRW die Fragen zur Berechenbarkeit des Modells kläre und nach einer Lösungsmöglichkeit suche.

#### **Beratungsergebnisse:**

- Die Kommission nimmt die Modellrechnungen 1 bis 10.2 zur Kenntnis.
- Die Geschäftsstelle sagt zu, korrigierte Austauschseiten für die Ergebnistabellen der Modelle 3.1 und 3.2 übersenden.
- Die Geschäftsstelle bittet das ifo-Institut, zur Frage der statistischen Signifikanz der untersechsjährigen Kinder als Bedarfsindikator für einen erweiterten Bildungsansatz Stellung zu nehmen.
- IT.NRW wird beauftragt, die vom Städte- und Gemeindebund NRW vorgelegten Modelle zu berechnen.
- Der Landkreistag wird mit der Geschäftsstelle und IT.NRW Gespräche zur Berechenbarkeit des beantragten Modells führen.

#### **TOP 3: Offene Beratungspunkte**

Herr StS Brendel weist darauf hin, dass die Kommission in ihren Sitzungen verschiedentlich Beratungspunkte zurückgestellt und sich darauf verständigt habe, diese offenen Beratungspunkte am Ende der Kommissionsarbeit erneut aufzurufen und zu diskutieren.

#### **Aspekte des vertikalen Finanzausgleichs**

- **Gleichmäßigkeitsgrundsatz**

Als ersten noch offenen Beratungspunkt ruft **Herr StS Brendel** den Gleichmäßigkeitsgrundsatz auf. Die ifo-Kommission habe diesen Punkt in ihrer Sitzung am 22. April 2009 erörtert und schließlich zurückgestellt. Herr StS Brendel erklärt, dass das ifo-Institut von der Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes abrate, da dieser zu keiner Verstärkung der kommunalen Finanzausstattung führe.

**Herr Mnich** erinnert daran, dass sich die Mitglieder der Kommission in der Sitzung am 22. April 2009 einig gewesen seien, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz nicht unter dem Aspekt der Verstetigung im Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen eingesetzt werden solle. Die kommunalen Vertreter hätten allerdings darauf hingewiesen, dass ein Einbezug des fakultativen Steuerverbundes und der Grunderwerbssteuer in die Finanzausgleichsmasse unter dem Aspekt der Auskömmlichkeit der Finanzausstattung diskutiert werden müsse. Die Geschäftsstelle habe allerdings bisher nicht wahrgenommen, dass es diesbezüglich neue Erkenntnisse gegeben habe. Es stelle sich daher die Frage, ob die Kommission das in der Sitzung am 22. April 2009 gefundene Ergebnis bestätige.

**Herr Schemmer** hält es für möglich, dass sich diesbezüglich der Status quo auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen ändere. In einem solchen Fall änderten sich auch die Rahmenbedingungen für den Status quo, über den die Kommission derzeit diskutiere.

**Herr StS Brendel** erklärt, dass aus seiner Sicht mit dem derzeitigen Status quo gearbeitet werden müsse und hält danach folgendes Beratungsergebnis fest:

- In der Kommission besteht Konsens, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz in das Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen nicht eingeführt werden soll, weil davon eine verstetigende Wirkung auf die Finanzausgleichsmasse nach den Untersuchungen des Gutachters nicht zu erwarten ist.

- **Verbundgrundlagen und Verbundsatz**

**Herr StS Brendel** leitet den offenen Beratungspunkt Verbundgrundlagen und Verbundsatz ein und erläutert, dass dieser Beratungspunkt erstmal in der Sitzung vom 22. April 2009 erörtert worden sei. In der Sachverständigenanhörung am 4. September 2009 sei das Thema sehr vertieft worden und die Kommission sei nach seiner Auffassung damit auch inhaltlich weiter gekommen. Es stelle sich nunmehr die Frage, ob die Mitglieder der Kommission weiteren Diskussionsbedarf sähen. Da dies nicht der Fall ist, erklärt Herr StS Brendel den Beratungspunkt formal für erledigt.

- **Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei der Aufstellung und Beratung des GFG, Finanzausgleichsbeirat**

**Herr StS Brendel** ruft die nächsten offenen Beratungspunkte Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei der Aufstellung und Beratung des GFG und Finanzausgleichsbeirat auf und macht darauf aufmerksam, dass die Erörterung dieser Punkte ebenfalls in der Sitzung am 22. April 2009 stattgefunden habe. In der damaligen Sitzung hätten die kommunalen Spitzenverbände ihre Beteiligung durch Landesregierung und Landtag bei der Aufstellung und Beratung des GFG als ausreichend bewertet und die Einführung eines Finanzausgleichsbeirats nicht für erforderlich gehalten. In der Gemeindefinanzkommission Bund werde derzeit über mögliche Beteiligungsformen der kommunalen Spitzenverbände und der Kommunen diskutiert. Nach entsprechender Rückfrage stellt Herr StS Brendel fest, dass sich aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände kein Änderungs- oder Ergänzungsbedarf an dem bisherigen Beratungsergebnis ergeben hat.

## Berücksichtigung weiterer Aspekte im Finanzausgleichssystem

### • Nothaushalt und Altschulden

Zum offenen Beratungspunkt Nothaushaltskommunen und Altschulden, der schwerpunktmäßig in der Sitzung der ifo-Kommission am 20. März 2009 beraten wurde, stellt **Herr StS Brendel** fest, dass die Diskussion hinsichtlich dieser Themen selbstverständlich nicht beendet sei. Es stelle sich allerdings die Frage, ob die Probleme im Rahmen dieser Kommission näher beleuchtet werden könnten und müssten.

**Herr Schemmer** weist darauf hin, dass er keine Möglichkeit sehe, die angesprochenen Probleme mit den Mitteln des GFG zu lösen. Das GFG bezwecke die gerechte Verteilung der vorhandenen Finanzmittel. Er halte es nicht für tragfähig, dass mit den Instrumenten des GFG eine Verteilung der Mittel dahingehend stattfinde, dass die Kommunen, deren Haushalte noch in Ordnung seien, Mittel zugunsten der Nothaushaltskommunen abgäben, da die Kommunen ihre schwierigen Haushaltssituationen häufig auch selbst verschuldet hätten. Er gehe davon aus, dass außerhalb des GFG eine politische Lösung gefunden werden müsse.

**Herr StS Brendel** stellt fest, dass – unabhängig von der Frage nach einem möglichen Verschulden der Nothaushaltssituationen – in der Kommission Einvernehmen besteht, dass eine Lösung der Probleme von Nothaushaltskommunen und hoher Verbindlichkeiten eher außerhalb des GFG gefunden werden müsse.

**Frau Dr. Diemert** geht auf den Hinweis von **Herrn Engel**, dass das GFG 90 % der fiktiven Bedarfe ausgleiche, ein und erläutert, dass die Frage des Ausgleichs immer im Zusammenhang mit der Gesamtdotierung gesehen werden müsse.

**Herr Dr. von Kraack** geht auf den Beitrag von Herrn Schemmer ein und unterstreicht, dass die kommunalen Spitzenverbände durchaus sähen, dass es unterschiedliche Verschuldensgrade bei den Kommunen gebe. Allerdings sehe er keine Möglichkeit, hier eine Differenzierung vorzunehmen und in einem entsprechenden System umzusetzen. Das GFG sei jedenfalls nicht geeignet, die Probleme der Nothaushaltskommunen und Altschulden zu bewältigen, da es nur die laufenden Bedarfe der Kommunen abdecke. Zudem sei auch das finanzielle Volumen des GFG nicht ausreichend, um den Problemen zu begegnen.

**Frau Dr. Diemert** ergänzt, dass sich nicht nur die Frage nach einem Verschulden stelle. Es müssten vielmehr auch die Ursachen für die derzeitige Situation angesprochen werden. Hier seien beispielsweise der nicht angepasste Soziallastenansatz und die unzureichende Gesamtdotierung des kommunalen Finanzausgleichs zu nennen.

**Herr StS Brendel** hält folgendes Beratungsergebnis fest:

- Die Kommission stellt einvernehmlich fest, dass der Haushaltsstatus einer Kommune als Haushaltssicherungs- bzw. Nothaushaltskommune kein Bedarfsfaktor im Sinne des Schlüsselzuweisungssystems sein kann.
- Eine Lösung der Haushaltssicherungs- bzw. Nothaushaltsproblematik sowie der damit in Verbindung stehenden Problematik hoher Verbindlichkeiten insbesondere im Bereich der Liquiditätskredite sollte außerhalb des horizontalen Finanzausgleichssystems gefunden werden. Sie sollte nicht primäres Ziel des Schlüsselzuweisungssystems oder des horizontalen Finanzausgleichs sein.

- **Einheitslasten**

Als letzten noch offenen Beratungspunkt ruft **Herr StS Brendel** das Thema Einheitslasten auf und erläutert, dass der Landtag Nordrhein-Westfalen mit der Verabschiedung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes im Februar 2010 eine gesetzliche Grundlage für die Abrechnung der Einheitslasten geschaffen habe. Die kommunalen Spitzenverbände bestritten allerdings die im Gesetz ermittelte Höhe der Einheitslasten. Sie weisen darauf hin, dass Gemeinden beabsichtigten, das Gesetz verfassungsgerichtlich überprüfen zu lassen. Aus diesem Grund bedürfe es nach seiner Einschätzung einer vertieften Erörterung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes im Rahmen der ifo-Kommission nicht.

**Herr Hamacher** teilt mit, dass im Städte- und Gemeindebund NRW eine Präferenz dahingehend bestehe, die Frage der Einheitslasten vom GFG zu entkoppeln. Es sei ehrlicher und übersichtlicher, im GFG den originären Verbundsatz zu beziffern, der den Kommunen unabhängig von den Einheitslasten verbleibe. Im Rahmen einer grundlegenden Überarbeitung des GFG sollte daher eine dementsprechende Entkoppelung vorgenommen werden. Herr Hamacher weist darauf hin, dass ein echter Verbundsatz von 23 % wünschenswert sei.

#### **TOP 4: Verschiedenes**

Die Abschluss Sitzung findet am 26. Mai 2010 um 9.30 Uhr im Innenministerium statt. Der Abschlussbericht wird den Mitgliedern der Kommission bis zum 18. Mai 2010 vorgelegt.

Auf entsprechende Nachfrage durch **Herrn StS Brendel** stimmen die Mitglieder der Kommission zu, dass die genehmigten Protokolle dem Abschlussbericht als Bestandteile beigefügt werden.

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass es sich bei dem Abschlussbericht um eine komprimierte Darstellung der Beratungen und der Beratungsergebnisse handeln werde. Der Abschlussbericht solle dem Leser ermöglichen, das Thema schnell zu erschließen. Mittels der beigefügten Protokolle könne man das Thema dann vertieft und umfassend erarbeiten. Zugleich könne der Abschlussbericht als Grundlage für die Beratungen in der nächsten Legislaturperiode dienen.

**Herr Hamacher** bittet darum, dass in dem Abschlussbericht entsprechende Lesehinweise auf die Protokolle aufgenommen werden. Dies wird von der Geschäftsstelle zugesagt.

Hinsichtlich der Genehmigung des Protokolls der Sitzung vom 16. April 2010 erklärt **Herr Mnich**, dass das Protokoll den Mitgliedern der Kommission mit dem Abschlussbericht bis zum 18. Mai 2010 vorgelegt werde. Eine Genehmigung könne dann in der Abschluss Sitzung am 26. Mai 2010 erfolgen.

**Herr StS Brendel** hält zusammenfassend folgenden Beschluss fest:

- Die Protokolle und weitere Beratungsunterlagen werden dem Abschlussbericht als Bestandteile beigefügt.
- In dem Abschlussbericht werden Verweise auf die Textstellen in den Protokollen aufgenommen.

Der Vorsitzende schließt die Sitzungen um 12:30 Uhr.

Pierre Sebrantke / Annette Meier  
Protokollführer

## 5.1.12 Protokoll der 12. Kommissionssitzung am 26. Mai 2010

Sitzungsbeginn: 9.30 Uhr

Teilnehmer: Staatssekretär Karl Peter Brendel, Andreas Becker MdL, Horst Becker MdL, Dieter Bertram, Michael Bischoff, Tobias Brocke, Dr. Dörte Diemert, Horst Engel MdL, Claus Hamacher, Hans Willi Körfges MdL, Monika Kuban, Dr. Christian von Kraack, Deborah Lazaro, Dr. Georg Lunemann, Rainer Lux MdL, Dr. Lukas Mangelsdorff, Annette Meier, Stefan Mnich, Mehrdad Mostofizadeh, Parl. Staatssekretär Manfred Palmen MdL, Andrea Ruß, Bernhard Schemmer MdL, Pierre Sebrantke, Markus Ventz, Johannes Winkel, Andreas Wohland

**Herr StS Brendel** begrüßt die Mitglieder der ifo-Kommission zur Abschlusssitzung und weist auf die in der konstituierenden Sitzung vereinbarte Tonbandaufzeichnung hin.

- **Protokoll der Sitzung vom 16. April 2010**

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass bei der Geschäftsstelle keine Änderungswünsche hinsichtlich des Protokolls der Sitzung vom 16. April 2010 eingereicht worden seien.

**Frau Dr. Diemert** bittet, dass in Ihrem Wortbeitrag auf Seite 10 des Protokolls vom 16. April 2010 klarstellend das Wort „Steuererhebungspotenziale“ durch das Wort „Steuerertragspotenziale“ ersetzt werde.

Hinsichtlich des von der Geschäftsstelle vorgelegten Berechnungsergebnisses für die vom Städte- und Gemeindebund NRW beantragte Modellberechnung „Bildungsansatz“ stellt Frau Dr. Diemert fest, dass die Geschäftsstelle IT.NRW mit der Berechnung des Modells beauftragt und zeitgleich das ifo-Institut um Stellungnahme zur Frage der statistischen Signifikanz der untersechsjährigen Kinder als Bedarfsindikator für einen erweiterten Bildungsansatz gebeten habe. Nach ihrer Erinnerung habe die Kommission allerdings beschlossen, zunächst die Stellungnahme des ifo-Instituts einzuholen. Erst nach erfolgter positiver Stellungnahme hätte die Berechnung durchgeführt werden sollen. Die Kommission habe das Thema Bildungsansatzes eingehend diskutiert. Es sei auch die Frage aufgeworfen worden, ob der Bildungsansatz nicht gegebenenfalls mit anderen Indikatoren berechnet werden müsse.

Hinsichtlich der Zusammenfassung des Ergebnisses des offenen Beratungspunktes „Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei der Aufstellung und Beratung des GFG, Finanzausgleichsbeirat“ merkt Frau Dr. Diemert an, dass das Protokoll und auch der Abschlussbericht den Eindruck erweckten, dass die kommunalen Spitzenverbände in diesem Punkt keinen Änderungs- und Ergänzungsbedarf sähen. Die Gemeindefinanzkommission Bund befasse sich derzeit auch mit dem Thema Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten bei Gesetzgebungsverfahren. Nur vor diesem Hintergrund sähen die kommunalen Spitzenverbände zurzeit keinen weiteren Beratungsbedarf hinsichtlich des offenen Beratungspunktes „Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei der Aufstellung und Beratung des GFG, Finanzausgleichsbeirat“.

**Herr StS Brendel** erklärt, dass dieser Beratungspunkt in der ifo-Kommission erstmals zu einem Zeitpunkt aufgerufen worden sei, in dem die Bildung der Gemeindefinanz-

kommission Bund noch gar nicht absehbar war. Sowohl die Geschäftsstelle als auch er selbst hätten in der damaligen Sitzung nicht wahrgenommen, dass die kommunalen Spitzenverbände einen entsprechenden Vorbehalt geäußert hätten.

**Herr Dr. von Kraack** empfiehlt, in dem Abschlussbericht der ifo-Kommission darauf hinzuweisen, dass sich die Gemeindefinanzkommission Bund derzeit dem Thema widme und die Kommission die Klärung dieser Frage der Gemeindefinanzkommission Bund überlasse.

**Herr StS Brendel** hält fest, dass das Thema bei der Beratung der Empfehlungen des Abschlussberichtes nochmals aufgegriffen und eine entsprechende Formulierung eingefügt werde.

Das Protokoll der Sitzung vom 16. April 2010 wird in der Fassung, die es durch die von Frau Dr. Diemert eingebrachte Änderung erhalten hat, genehmigt.

- **Arbeitsgruppe Quantifizierung**

**Herr StS Brendel** weist darauf hin, dass die Geschäftsstelle den Kommissionsmitgliedern am 14. Mai 2010 per Mail folgende Unterlagen übermittelt hat:

- Austauschseiten für die Modellrechnungen 3.1 und 3.2
- Stellungnahme des ifo-Instituts vom 30. April 2010 hinsichtlich eines Bildungsansatzes
- Berechnungsergebnis für die vom Städte- und Gemeindebund NRW beantragten und in der Sitzung am 16. April 2010 beschlossenen Modellberechnungen (differenzierte Hebesätze und Bildungsansatz)
- Vorlage der Geschäftsstelle zu der vom Landkreistag NRW beantragten und in der Sitzung am 16. April 2010 beschlossenen Modellberechnung

Die Kommission nimmt die übermittelten Unterlagen zur Kenntnis.

- **Beratung Abschlussbericht**

**Herr StS Brendel** legt dar, dass die Geschäftsstelle zu allen Beratungspunkten „Ergebnisse der Kommissionsberatung“ formuliert und in den Entwurf aufgenommen habe. In den Fällen, in denen die Kommission Empfehlungen ausgesprochen habe, seien diese übernommen worden. An einigen Stellen habe die Kommission jedoch noch keine abschließenden Empfehlungen formuliert. Die Vorschläge der Geschäftsstelle dienten der Anregung und Erleichterung der nunmehr vorzunehmenden Diskussion.

**Herr StS Brendel** schlägt vor, die einzelnen Beratungspunkte und Empfehlungen nacheinander aufzurufen und abschließend zu diskutieren. Die Mitglieder der Kommission hätten die Möglichkeit, abweichende Meinungen direkt in der Sitzung oder nachträglich schriftlich zu formulieren. Diese abweichenden Positionen würden in den Bericht eingearbeitet und allen Mitgliedern mit der Möglichkeit hierzu nochmals Stellung zu nehmen, übersandt.

**Herr Körfges** unterstreicht, dass weder die kommunalen Spitzenverbände noch die Politik zum jetzigen Zeitpunkt Empfehlungen mit verbindlicher Wirkung abgeben könnten. Die Kommission könne allerdings den Bericht zur Kenntnis nehmen und erklären, dass der Meinungsstand zutreffend wiedergegeben sei.

**Herr StS Brendel** erklärt, dass allen Mitgliedern der Kommission bewusst sei, dass die Beratungsergebnisse weder für den Landtag noch für die Landesregierung oder die kommunalen Spitzenverbände bindend seien. Es sei verständlich, dass alle Mitglieder der Kommission ihre endgültige Meinungsbildung im weiteren Verfahren davon abhängig machen würden, wie einzelne Empfehlungen in eine Gesamtkonzeption für ein künftiges GFG einfließen würden. In dem Abschlussbericht sei unter dem Punkt Auftrag und Arbeitsweise der Kommission ein entsprechender Hinweis enthalten.

Die Kommission berät die einzelnen Punkte und Empfehlungen des Abschlussberichtes. Der Abschlussbericht wird auf Grund der in der Sitzung abgegebenen Hinweise und Beschlüsse abgeändert.

**Herr Lux** und **Herr Schemmer** teilen mit, dass sie die Kommissionssitzung nunmehr verlassen müssten, um an der zeitnah beginnenden CDU-Fraktionssitzung teilzunehmen.

**Herr Körfges** teilt ergänzend mit, dass sich die Abgeordneten von SPD, Grünen und FDP mit den CDU-Kollegen verständigt hätten, gemeinsam die Kommissionssitzung zu verlassen. Er hebt nochmals hervor, dass – im Sinne der Ausführungen von Herrn StS Brendel – der Umgang mit den einzelnen Empfehlungen der Kommission im weiteren Verfahren davon abhängig gemacht werden müsse, wie sie sich in eine Gesamtkonzeption für ein künftiges GFG einfügen würden.

Alle Abgeordneten verlassen daraufhin gegen 10.50 Uhr die Kommissionssitzung.

Die Beratung des Abschlussberichtes wird fortgesetzt.

- **Weitere Verfahrensschritte**

Nach Beendigung der Beratung des Abschlussberichtes informiert **Herr StS Brendel** über die vorgesehenen weiteren Verfahrensschritte. Die Mitglieder der Kommission hätten bis zum 2. Juni 2010 (Dienstschluss) die Möglichkeit, bei der Geschäftsstelle Änderungs- und Ergänzungswünsche sowie formulierte abweichende Positionen einzureichen. Die Geschäftsstelle werde den Mitgliedern der Kommission bis zum 11. Juni 2010 eine überarbeitete Endfassung des Abschlussberichtes zur Verfügung stellen. Die Mitglieder der Kommission hätten daraufhin bis zum 17. Juni 2010 erneut die Möglichkeit eine zweite Stellungnahme einzureichen. Die Geschäftsstelle werde die Endfassung des Abschlussberichtes bis zum 21. Juni 2010 fertig stellen. Die Kommission erklärt sich mit diesem Verfahren einverstanden.

**Herr StS Brendel** teilt mit, dass er die Endfassung des Abschlussberichtes dem Landtag mit dem Hinweis zuleiten werde, dass die Kommissionsarbeit beendet sei. Der vorgelegte Abschlussbericht werde dann im Landtag beraten.

**Herr Hamacher** bittet, dass die Geschäftsstelle den Abschlussbericht in der Fassung vom 11. Juni 2010 im Änderungsmodus zur Verfügung stellt. Der Vorsitzende und die Geschäftsstelle sagen dies zu.

**Herr StS Brendel** erklärt, dass die Geschäftsstelle ein verkürztes Ergebnisprotokoll der Sitzung erstellen werde. Der Gang der Beratung des Abschlussberichts würde nicht im Protokoll dargestellt, weil er sich aus der überarbeiteten Fassung ergebe.

**Herr Hamacher** schlägt vor, dass das Protokoll mit der überarbeiteten Fassung des Abschlussberichtes bis zum 11. Juni 2010 an die Mitglieder übermittelt werde. Sollten die Mitglieder der Geschäftsstelle bis zum 17. Juni 2010 keine Änderungs- oder Ergänzungswünsche eingereicht haben, gelte das Protokoll als genehmigt.

Die Kommission stimmt dieser Verfahrensweise zu.

**Herr Mnich** erinnert daran, dass alle Sitzungen der ifo-Kommission auf Tonband aufgezeichnet worden seien. Sobald der Bericht fertig gestellt sei und der Vorsitzende diesen dem Landtag zuleite, werde die Geschäftsstelle die Tonbänder löschen.

**Herr StS Brendel** weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sowohl der Gang der Beratungen als auch die erarbeiteten Ergebnisse in den Protokollen festgehalten worden seien.

Die Kommission beschließt, dass die Tonbandaufnahmen aller Sitzungen nach Zuleitung des Abschlussberichtes an den Landtag gelöscht werden.

Der Vorsitzende bedankt sich abschließend für die konstruktive Arbeit in der Kommission. Die Kommission habe eine qualitativ hochwertige und ausgewogene Beratungsgrundlage für die Erarbeitung und Entwicklung des zukünftigen Gemeindefinanzierungsgesetzes geschaffen. Der Landesregierung und dem Landtag stehe nunmehr eine Grundlage für eine Anpassung und Weiterentwicklung des Systems des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen zu Verfügung. Er hoffe, dass im Ergebnis ein GFG beschlossen werden könne, dass in vernünftiger Art und Weise die Interessen aller Beteiligten ausgleiche.

Der Vorsitzende bedankt sich bei allen Mitgliedern der Kommission für die rege Teilnahme an der Diskussion. Alle Mitglieder hätten die Diskussion jederzeit äußerst respektvoll und konstruktiv geführt.

Der Vorsitzende schließt die Sitzung gegen 12.15 Uhr.

Protokollführerin  
Annette Meier

## **5.2 Vorlagen der Geschäftsstelle**

### **5.2.1 Aufteilung der Schlüsselmasse**

#### **Vorlage 1 der Geschäftsstelle: Aufteilung der Schlüsselmasse**

Anlagen: 1

#### **I. Sachstand**

Die ifo-Kommission hat sich in ihrer Sitzung am 22. April 2009 unter anderem mit den Ausführungen und Empfehlungen des Gutachters zum Thema „Aufteilung der Schlüsselmassen“ befasst.

In diesem Zusammenhang hat sie die Geschäftsstelle beauftragt darzustellen, wie sich die drei Schlüsselmassen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände im Verhältnis zu den Bruttoausgaben dieser Körperschaftsebenen entwickelt seit dem Jahr 2000 entwickelt haben.

Darüber hinaus wurde die Geschäftsstelle beauftragt, die Kommission über die Aufteilung der Schlüsselmasse in anderen Bundesländern zu informieren.

#### **II. Stellungnahme der Geschäftsstelle**

##### 1. Aufteilung der Schlüsselmasse in Nordrhein-Westfalen

Die Geschäftsstelle hat in der Kommissionssitzung am 22. April 2009 darauf hingewiesen, dass die Schlüsselmasse in Nordrhein-Westfalen seit über 30 Jahren im Verhältnis von rund 78 % für Gemeinden, rund 12 % für Kreise und rund 10 % für Landschaftsverbände aufgeteilt wird. Das Aufteilungsverhältnis wurde damals auf Grundlage der Verhältnisse der Brutto-Ausgaben der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte der drei kommunalen Ebenen ermittelt. In den späteren Überprüfungen des Finanzausgleichssystems ist diese Aufteilungssystematik unverändert geblieben.

In der als Anlage beigefügten Tabelle werden die Anteile der Bruttoausgaben aller Gemeinden (GV) sowie die Bruttoausgaben der drei Körperschaftsebenen Gemeinden, Kreise sowie Landschaftsverbände ihren Anteilen an der Schlüsselmasse in den Jahren 2000 bis 2006 gegenüber gestellt. Die prozentualen Anteile der Bruttoausgaben sind auf der Grundlage der Jahresrechnungsstatistik ausgewiesen. Für die Jahre ab 2007 liegt die Jahresrechnungsstatistik noch nicht vor.

Der Anteil der Teilschlüsselmassen an der Schlüsselmasse entspricht in den Jahren 2000 bis 2006 im Wesentlichen dem Anteil der Bruttoausgaben der einzelnen Körperschaftsebene an den gesamten Bruttoausgaben. In den meisten Fällen überschreitet die Abweichung die Größenordnung von einem Prozentpunkt nicht. Nur in den Jahren 2005 und 2006 steigt der Anteil der Bruttoausgaben der Kreise gegenüber dem Anteil ihrem an der Schlüsselmasse etwas an und der umgekehrte Effekt ist bei den Landschaftsverbänden festzustellen. Der Anstieg bei den Kreisen ist auf die Auszahlung des Arbeitslosengeldes II durch die Optionskreise zurückzuführen. Diese Mittel steigern die Bruttoausgaben der Kreise insgesamt, sind für die Optionskreise aber aufgrund der pauschalierten Erstattung durch den Bund Durchlaufposten.

## 2. Aufteilung der Schlüsselmasse in anderen Bundesländern

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Aufteilung der Schlüsselmassen in den 13 Flächenländern.

Sie macht deutlich, dass alle Länder die Schlüsselmasse in zwei oder drei Teilmassen aufteilen. Diese Teilmassen unterscheiden sich allerdings erheblich hinsichtlich der Empfängergruppen.

**Tabelle: Bildung von Teilschlüsselmassen im kommunalen Finanzausgleich in den Flächenländer \*)**

<b>Land</b>	<b>Teilschlüsselmasse 1</b> für Schlüsselzuweisungen an	<b>Teilschlüsselmasse 2</b> für Schlüsselzuweisungen an	<b>Teilschlüsselmasse 3</b> für Schlüsselzuweisungen an
<b>NRW</b>	kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte	Kreise	Landschaftsverbände
<b>BW</b>	Gemeinden	Stadtkreise	Landkreise
<b>BY</b>	Gemeinden	Landkreise	./.
<b>BB</b>	kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben	kreisfreie Städte für Kreisaufgaben	Landkreise
<b>HE</b>	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise
<b>MV</b>	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise
<b>NI</b>	kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte	Landkreise und kreisfreie Städte	./.
<b>RP</b>	Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte (Schlüsselzuweisungen A)	(Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, Landkreise und kreisfreie Städte (Schlüsselzuweisungen B))	Investitionsschlüsselzuweisungen
<b>SL</b>	die Gemeinden (Sonderschlüsselzuweisungen)	die Gemeinden (Schlüsselzuweisungen)	Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände (Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken)
<b>SN</b>	kreisangehörige Gemeinden und Landkreise	kreisfreie Städte	./.
<b>ST</b>	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
<b>SH</b>	Gemeinden	Kreise und kreisfreie Städte	Übergemeindliche Aufgaben
<b>TH</b>	Gemeinden und kreisfreie Städte	Landkreise	./.

\*) Erstellt von IM NRW auf der Grundlage der Finanzausgleichsgesetze 2008

## Anlage zur Vorlage 1 - Aufteilung der Schlüsselmasse

**Tabelle: Aufteilung der Schlüsselmasse im Verhältnis zu den Bruttoausgaben der Gemeinden (GV) in den Jahren 2000 bis 2006 in Nordrhein-Westfalen (Anlage zu Vorlage 1)<sup>1</sup>**

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %	Bruttoausgaben in %	Anteil an Schlüsselmasse in %
<b>Gemeinden</b>	77	76	78	78	78	78	79	78	78	78	78	78	79	78
<b>Kreise</b>	13	12	13	12	12	12	12	12	13	12	14	12	14	12
<b>Landschaftsverbände</b>	11	12	10	10	9	10	9	10	9	10	8	10	7	10
<b>Summe *)</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\*) Durch Rundungsdifferenzen kann die Summe der drei Körperschaftsebenen geringfügig von 100 % abweichen

1) Anmerkung: Zur Korrektur der Angaben für das Jahr 2006 siehe Anlage 2 zum Protokoll 5.1.5

## 5.2.2 Länderumfrage zur Bildung und Aufteilung von Schlüsselmassen

### **Vorlage 2 der Geschäftsstelle: Bildung und Aufteilung der Schlüsselmasse in anderen Ländern**

Anlage: 1

Die ifo-Kommission hat in ihrer Sitzung am 1. Juli 2009 die Geschäftsstelle beauftragt, eine Länderumfrage hinsichtlich der Frage durchzuführen, ob in anderen Ländern derzeit über alternative Aufteilungen der Schlüsselmassen beraten wird.

Die Geschäftsstelle hat hierzu folgende Stellungnahmen aus den Ländern erhalten:

#### **Baden-Württemberg**

Die Aufteilung der Schlüsselmasse in die Teilmassen Gemeinden, Stadtkreise, Landkreise ist derzeit nicht in der Diskussion. Diesbezüglich sind auch keine Änderungen im Finanzausgleich geplant.

#### **Bayern**

Eine quotale Beteiligung der Bezirke, der dritten kommunalen Ebene in Bayern, an der Schlüsselmasse wird derzeit von deren Spitzenverband gefordert. Eine Entscheidung über diesen Wunsch ist noch nicht gefallen.

#### **Brandenburg**

Derzeit gibt es im Land Brandenburg keine Diskussion über die Aufteilung der Schlüsselmassen. Allerdings ist gem. § 3 Abs. 5 und § 8 Abs. 3 des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes der kommunale Finanzausgleich im dreijährigen Rhythmus zu überprüfen, aktuell für das Ausgleichsjahr 2010. Das entsprechende Gutachten wird in Kürze im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich vorgestellt werden. Ob sich daraus zu der in Rede stehenden Frage Diskussions- und Änderungsbedarf ergeben könnte, ist nicht abzusehen.

#### **Hessen**

Das hessische Ministerium der Finanzen arbeitet derzeit an einer Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs. Bei der Analyse des aktuellen Ausgleichssystems hat sich gezeigt, dass auf Grund der geringen Anzahl von nur fünf kreisfreien Städten die Ausgleichswirkung in dieser Teilschlüsselmasse eingeschränkt ist. Eine der diskutierten Reformmaßnahmen sieht daher vor, die kreisfreien Städte mit ihren jeweiligen Teilfunktionen in die beiden Schlüsselmassen für den kreisangehörigen Raum zu integrieren. Dann gäbe es nur noch zwei Teilschlüsselmassen.

#### **Mecklenburg-Vorpommern**

Vor dem Hintergrund des absehbaren Rückgangs der Finanzausgleichsleistungen infolge der demografischen Entwicklung und dem Auslaufen des Solidarpaktes II wurde eine Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes ab 2010 erforderlich. Der Gesetzentwurf wird voraussichtlich noch im Oktober 2009 vom Landtag beschlossen. Die bisherige Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse wird mit dem Gesetzentwurf deutlich verändert und soll nach § 11 Abs. 2 FAG Entwurf wie folgt vorgenommen werden:

1. kreisangehörige Gemeinden 39,557 %
2. kreisfreie Städte 28,403 %
3. Landkreise 32,04 %.

Den Gesetzentwurf zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes können Sie unter folgendem Link abrufen:

[www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv/drucksachen/5\\_Wahlperiode/D05-2000/Drs05-2685.pdf?&ctrl=fromSearch&search=5/2685&](http://www.landtag-mv.de/dokumentenarchiv/drucksachen/5_Wahlperiode/D05-2000/Drs05-2685.pdf?&ctrl=fromSearch&search=5/2685&)

### **Niedersachsen**

Die Aufteilung der Schlüsselmassen befindet sich im Hinblick auf das 2-Ebenen-Modell derzeit nicht in der Diskussion. Diesbezügliche Veränderungen im N FAG sind nicht geplant.

### **Saarland**

Eine Änderung der Aufteilung der Finanzausgleichsmasse in die Teilmassen wird zur Zeit nicht diskutiert.

### **Sachsen**

Die Aufteilung der Schlüsselmassen auf die drei Körperschaftsgruppen erfolgt nach dem sogenannten Gleichmäßigkeitsgrundsatz zweiter Stufe – GMG II (§ 4 SächsFAG). Danach wird die Schlüsselmasse zunächst zwischen Kreisfreien Städten einerseits und den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden andererseits (kreisangehöriger Raum) so aufgeteilt, dass sich die Finanzkraft pro Kopf in beiden Räumen gleichmäßig entwickelt (§ 4 Abs. 1 und 2 SächsFAG).

Die Schlüsselmasse des kreisangehörigen Raumes wird anschließend auf die Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden so aufgeteilt, dass sich die Schlüsselzuweisungen je Einwohner in beiden Räumen gleichmäßig entwickeln (§ 4 Abs. 3 SächsFAG).

Da dieser Gleichmäßigkeitsgrundsatz allein auf die Finanzierungsseite abstellt, sieht das SächsFAG darüber hinaus eine Überprüfung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum vor, in deren Ergebnis die Schlüsselmassenverteilung gegebenenfalls zu korrigieren ist. Dies erfolgte zuletzt 2009 mit dem 6. ÄndG zum SächsFAG und zwar im Zuge der Einkreisung von vier ehemals kreisfreien Städten. Zur Neujustierung des GMG II wurden neue Ausgangswerte für die Fortschreibung im Gesetz festgelegt.

Die Überprüfung zum GMG II wird in Vorbereitung des neuen Doppelhaushalts 2011/2012 vorgenommen und ist derzeit in Bearbeitung, so dass kurzfristig keine Aussage dahingehend möglich ist, ob eine durch die Aufgabenentwicklung verursachte Anpassung der Schlüsselmassen vorgenommen wird. Das grundlegende Prinzip des GMG II steht nicht zur Disposition.

### **Sachsen-Anhalt**

Es gibt derzeit grundlegende Diskussionen zum FAG und auch zur Aufteilung der Schlüsselmasse. Der Gesetzentwurf zur Novellierung des FAG befindet sich derzeit in der Beratung der Fachausschüsse des Landtages. Die Regierungsfractionen haben die feste Absicht, den Gesetzentwurf, evtl. mit kleineren Änderungen, zu verabschieden und zum 01.01.2010 in Kraft zu setzen.

### **Schleswig-Holstein**

Die Aufteilung der Schlüsselmassen befindet sich derzeit nicht in der Diskussion. Diesbezüglich sind derzeit keine Veränderungen im Finanzausgleichsgesetz geplant.

## **Thüringen**

Die Grundaufteilung der Schlüsselmasse zwischen den Gemeinden und kreisfreien Städten auf der einen sowie den Landkreisen auf der anderen Seite erfolgt in Thüringen seit Jahren nach einem statischen Verteilungsschlüssel 75 zu 25. Diese Grundaufteilung wird von den jeweiligen kommunalen Spitzenverbänden zwar immer wieder diskutiert, aber nicht ernsthaft in Frage gestellt. Für den KFA des Jahres 2010 bestehen zumindest auf Arbeitsebene keine Bestrebungen, an dem Prinzip der zwei Schlüsselmassen und der Grundaufteilung (75 zu 25) Änderungen vorzunehmen. Inwieweit die neue Landesregierung hier Veränderungen anstrebt, ist angesichts der noch laufenden Koalitionsverhandlungen noch nicht absehbar.

## II.

Die der ifo-Kommission mit Schreiben vom 18.06.2009 übersandte Übersicht über die Bildung von Teilschlüsselmassen im kommunalen Finanzausgleich in den Flächenländern wurde anhand der Rückmeldungen aus den Ländern angepasst. Die aktualisierte Fassung habe ich zu Ihrer Kenntnis beigefügt.

Für die Geschäftsstelle

gez. Mních

## Anlage zur Vorlage 2 - Bildung und Aufteilung der Schlüsselmasse in anderen Ländern

### Bildung von Teilschlüsselmassen im kommunalen Finanzausgleich in den Flächenländern (Stand 15.10.2009)

Land	Teilschlüsselmasse 1 für Schlüsselzuweisungen an	Teilschlüsselmasse 2 für Schlüsselzuweisungen an	Teilschlüsselmasse 3 für Schlüsselzuweisungen an
<b>NW</b>	kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte	Kreise	Landschaftsverbände
<b>BW</b>	Gemeinden	Stadtkreise	Landkreise
<b>BY</b>	Gemeinden	Landkreise	./.
<b>BB</b>	kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben	kreisfreie Städte für Kreisaufgaben	Landkreise
<b>HE</b>	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise
<b>MV</b>	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise
<b>NI</b>	kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte	Landkreise und kreisfreie Städte	./.
<b>RP *)</b>	Keine Vorweg-Dotierung von Teilschlüsselmassen (siehe Anmerkung)	./.	./.
<b>SL **)</b>	Gemeinden	Gemeindeverbände (Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken)	./.
<b>SN</b>	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden
<b>ST</b>	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise
<b>SH</b>	Gemeinden	Kreise und kreisfreie Städte	Übergemeindliche Aufgaben
<b>TH</b>	Gemeinden und kreisfreie Städte	Landkreise	./.

#### \*) Anmerkung **Rheinland Pfalz**

In Rheinland-Pfalz bilden die im Landeshaushaltsgesetz festgesetzten Schlüsselzuweisungen im Kapitel 20 06 Titel 613 01 sowie die Investitionsschlüsselzuweisungen des Titels 883 21 im gleichen Kapitel die gesamte Schlüsselmasse. Die Schlüsselzuweisungen des Titels 613 01 verteilen sich wie folgt. Zuerst werden die Schlüsselzuweisungen A an die Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städte und die kreisfreien Städte verteilt. Die o.g. Kommunen, soweit deren Steuerkraft unter 76,24 % des Landesdurchschnitts liegt, erhalten eine Auffüllung ihrer Steuerkraft durch Schlüsselzuweisungen A auf 76,24 % der landesdurchschnittlichen Steuerkraft.

Im Anschluss daran werden die sog. Schlüsselzuweisungen B1 (Kopfbeträge) an die großen kreisangehörigen Städte, Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Höhe von 10 Euro je Einwohner, an die Landkreise in Höhe von 27 Euro je Einwohner und an die kreisfreien Städte in Höhe von 46 Euro je Einwohner ermittelt.

Der von den Schlüsselzuweisungen verbleibende Rest (ohne Investitionsschlüsselzuweisungen) dient dem Ausgleich von Finanzbedarf und der Finanzkraft, die sog. Schlüsselzuweisung B2. Sofern der Finanzbedarf größer ist als die Finanzkraft findet ein sog. 50 % Ausgleich der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft statt. Die Kommunen, die die Schlüsselzuweisungen B1 empfangen, sind unter den vorgenannten Voraussetzungen auch Empfänger der Schlüsselzuweisungen B2.

Die im Haushaltsplan ausgewiesenen Investitionsschlüsselzuweisungen werden analog zu den Schlüsselzuweisungen B2 dem gleichen Empfängerkreis zugewiesen.

**\*\*) Anmerkung Saarland**

Im Ergebnis gibt es im Saarland zwei Teilschlüsselmassen (Gemeinden und Gemeindeverbände). Im Jahr 1996 ist eine Sonderschlüsselmasse für Gemeinden eingeführt worden. Durch sie werden die Mindereinnahmen der Gemeinden beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auf Grund der Neuregelung des Familienleistungsgesetzes ausgeglichen. Es handelt sich hierbei um Einkommensteuer-Ersatzleistungen

### 5.2.3 Abundanzabschöpfung

#### Vorlage 3 der Geschäftsstelle: Abundanzabschöpfung

Anlagen: 1

#### I. Sachstand

Die ifo-Kommission hat sich in ihrer Sitzung am 22. April 2009 unter anderem mit den Ausführungen und Empfehlungen des Gutachters zum Thema Abundanzabschöpfung befasst. In diesem Zusammenhang hat sie die Geschäftsstelle um eine Vorlage zu folgenden Fragen gebeten:

1. Wie viele Gemeinden und Gemeindeverbände (GV) waren in den Jahren 2000 bis 2008 in Nordrhein-Westfalen abundant?
2. In welchen Bundesländern wird die Abundanz der Gemeinden (GV) abgeschöpft und wie erfolgt die Abschöpfung?
3. Wie hoch waren die Abundanzabschöpfungen in anderen Bundesländern im Jahr 2008?
4. Zu welchem finanziellen Volumen hätte eine Abundanzabschöpfung in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage der Modelle anderer Bundesländer im Jahr 2008 geführt?
5. Welche Mechanismen können bei einer Änderung der Schlüsselmassen einer Übervorteilung kleiner abundanter Gemeinden entgegenwirken?

#### II. Stellungnahme der Geschäftsstelle

Zu Frage 1: Wie viele Gemeinden und Gemeindeverbände (GV) waren in den Jahren 2000 bis 2008 in Nordrhein-Westfalen abundant?

Die folgende Tabelle zeigt, dass die Zahl der abundanten Kommunen in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2000 bis 2008 zwischen mindestens 30 und höchstens 54 lag. Damit waren zwischen 7,0 % und 12,6 % der 429 Gemeinden (GV) abundant.

#### Abundante Gemeinden (GV) in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2000 bis 2008

Jahr	Kreisangehörige Gemeinden		Kreisfreie Städte		Kreise		Gesamt	
	Anzahl	in % (von 373)	Anzahl	in % (von 23)	Anzahl	in % (von 31)	Anzahl	in % (von 429)
2000	28	7,5	2	8,7	0	0,0	30	7,0
2001	35	9,4	2	8,7	0	0,0	37	8,6
2002	31	8,3	2	8,7	0	0,0	33	7,7
2003	40	10,7	1	4,3	0	0,0	41	9,6
2004	33	8,8	2	8,7	0	0,0	35	8,2
2005	44	11,8	2	8,7	1	3,2	47	11,0
2006	50	13,4	3	13,0	1	3,2	54	12,6
2007	44	11,8	3	13,0	1	3,2	48	11,2
2008	46	12,3	3	13,0	1	3,2	50	11,7

In absoluten Zahlen sind die meisten abundanten Kommunen kreisangehörige Gemeinden. Prozentual beträgt der Anteil der abundanten von allen 373 kreisangehörigen Gemeinden zwischen 7,5 % und 13,4 %.

Von den 23 kreisfreien Städten waren mindestens eine und höchstens 3 in diesem Zeitraum abundant. Der prozentuale Anteil der abundanten kreisfreien Städte unterscheidet sich nur unwesentlich von dem der kreisangehörigen Gemeinden: Er liegt zwischen 4,3 % und 13,0 %.

Von den 31 Kreisen war in den Jahren bis 2004 kein Kreis abundant und in den Jahren ab 2005 nur ein Kreis (3,2 %).

Die als Anlage beigefügte Tabelle weist die Bedarfsdeckungsquoten der abundanten Gemeinden (GV) in den Jahren 2005 bis 2008 in Prozent aus. Die Bedarfsdeckungsquote wird ermittelt aus der Division von Steuerkraftmesszahl bzw. Umlagekraftmesszahl (Einnahmekraft) und Ausgangsmesszahl (fiktiv ermittelten Bedarf). Die Bedarfsdeckungsquoten von 100 % bis über 200 % und dem Maximum von 271 % zeigen, dass unter den abundanten Gemeinden (GV) erhebliche Steuerkraftunterschiede bestehen.

### Zu Frage 2: In welchen Bundesländern wird die Abundanz der Gemeinden (GV) abgeschöpft und wie erfolgt die Abschöpfung?

Abundanzabschöpfungen oder Finanzausgleichsumlagen werden in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in unterschiedlicher Ausprägung durchgeführt bzw. erhoben. Mecklenburg-Vorpommern und Hessen erwägen, eine Abundanzumlage einzuführen.

Im Folgenden wird beschrieben, wie die Abschöpfung erfolgt und für welche Zwecke die Mittel eingesetzt werden.

#### **Baden-Württemberg (BW)**

Von den Gemeinden und Landkreisen wird jährlich eine Finanzausgleichsumlage erhoben. Bemessungsgrundlagen sind bei den Gemeinden, Stadtkreisen und Landkreisen die Steuerkraftsummen. Die Finanzausgleichsumlage beträgt 22,1 % der Bemessungsgrundlagen. Sie erhöht sich bei Gemeinden für jeden Prozentpunkt, um den die Steuerkraftmesszahl 60 % der Bedarfsmesszahl übersteigt, um 0,06 % höchstens jedoch auf 32 %.

Das Land stellt den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung ihrer Aufgaben in jedem Haushaltsjahr 88,73 % des Aufkommens der Finanzausgleichsumlage über die Finanzausgleichsmasse zur Verfügung. 11 % der Finanzausgleichsumlage fließen in den Landeshaushalt.

Die Finanzausgleichsumlage ist aus den früheren Schul- und Sachkostenumlagen hervorgegangen und anstelle einer Krankenhausumlage entstanden. Sie wird in der heutigen Form seit 1973 von den Gemeinden und Kreisen erhoben. Das Aufteilungsverhältnis wurde in der Vergangenheit häufig verändert, um finanzielle Umschichtungen zwischen Land und Gemeinden zu bewirken.

#### **Niedersachsen (NI)**

Übersteigt die für die Schlüsselzuweisungen ermittelte Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ihre Bedarfsmesszahl, so erhebt das Land von der Gemeinde eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 20 % des übersteigenden Betrages.

Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließt in die Gemeindeschlüsselmasse.

#### **Rheinland-Pfalz (RP)**

Das Land erhebt von den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten eine Finanzausgleichsumlage, deren Aufkommen der Finanzausgleichsmasse zufließt.

Als Umlagegrundlage wird der den Landesdurchschnitt übersteigende Teil der Steuerkraftmesszahl zu 10 % herangezogen.

### **Schleswig-Holstein (SH)**

Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ihre Ausgangsmesszahl, wird von der Gemeinde eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 20 % des übersteigenden Betrages erhoben.

Die Finanzausgleichsumlage fließt zur einen Hälfte den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben und zur anderen Hälfte dem Kreis zu, von dessen Gemeinden die Umlage aufgebracht wird.

### **Sachsen-Anhalt (ST)**

Übersteigt bei einer Gemeinde die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mehr als 50 %, führt die betroffene Gemeinde 30 v. H. des über diesem Grenzwert liegenden Betrages als Finanzausgleichsumlage ab. Davon ausgenommen sind Gemeinden, deren Kreditmarktschulden im Sinne der amtlichen Statistik der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände (Schuldenstatistik) im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinden der entsprechenden Größenklasse das Eineinhalbfache übersteigen. Führt die Verpflichtung zur Abführung der Finanzausgleichsumlage zu einer unangemessenen Veränderung der Finanzkraft einer Gemeinde, entfällt die Verpflichtung zur Abführung der Umlage, soweit dies zur Sicherung einer angemessenen Finanzkraft der Gemeinde erforderlich ist.

Die Finanzausgleichsumlage wird dem Ausgleichsstock zugeführt.

### **Sachsen (SN)**

Seit 2009 wird von den kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt, eine Finanzausgleichsumlage erhoben. Ist eine Finanzausgleichsumlage zu erheben, beträgt diese im ersten Jahr der Erhebung 30 %, im zweiten Jahr der Erhebung 40 % und ab dem dritten Jahr der Erhebung 50 % des Differenzbetrages von Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl.

Das Aufkommen fließt in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes dem jeweiligen Landkreis zu, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet. Der verbleibende Betrag fließt der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden zu.

Zu Frage 3: Wie hoch waren die Abundanzabschöpfungen in anderen Bundesländern im Jahr 2008?

Zu Frage 4: Zu welchem finanziellen Volumen hätte eine Abundanzabschöpfung in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage der Modelle anderer Bundesländer im Jahr 2008 geführt?

Aus der folgenden Tabelle wird ersichtlich, zu welchem Finanzvolumen die Abundanzabschöpfung in BW, RP, ST, SH im Jahr 2008 tatsächlich geführt hat und zu welchem finanziellen Volumen die Abundanzabschöpfung nach dem jeweiligen Modell in Nordrhein-Westfalen geführt hätte.

## Abundanzabschöpfung

	Abundanzabschöpfung in anderen Ländern im Jahr 2008**  in Mio. €	Mögliche Abundanzabschöpfung in Nordrhein-Westfalen anhand von Modellen anderer Länder für das Jahr 2008  in Mio. €
<b>RP</b>	51	837
<b>NI</b>	40	163
<b>ST</b>	24	20
<b>SN</b>	*	245
<b>BW</b>	2.675	4.703
<b>SH</b>	35	163

\* im Jahr 2009 eingeführt

\*\* festgesetzte Finanzausgleichsumlage

Die mit Abstand höchste Finanzausgleichsumlage ist mittels des Modells des Landes Baden-Württembergs sowohl im Ländervergleich (2.674 Mio. EUR), als auch angewandt auf den Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen (4.703 Mio. EUR) festzustellen. Das Land Rheinland Pfalz schöpft mit seinem Modell zwar vergleichsweise ähnliche Umlagebeträge (51 Mio. EUR) ab wie die anderen Länder, aber angewandt auf Nordrhein-Westfalen ist ein deutlich höherer Umlagebetrag (837 Mio. EUR) zu verzeichnen als bei Modellen der restlichen Länder. Das Finanzausgleichsumlagemodell des Landes Sachsen-Anhalt weist im Vergleich zu den Modellen der anderen Länder und bezogen auf Nordrhein-Westfalen das niedrigste Volumen auf.

### Zu Frage 5: Welche Mechanismen können bei einer Änderung der Schlüsselmassen einer Übervorteilung kleiner abundanter Gemeinden entgegenwirken?

Eine Gemeinde (GV) ist abundant, wenn ihre Steuerkraftmesszahl (normierte Steuerkraft) die Ausgangsmesszahl (normierter Bedarf) übersteigt. Sie erhält keine Schlüsselzuweisung, weil sie mit ihrer normierten Steuerkraft in der Lage ist, den nach den Ansätzen des GFG ermittelten fiktiven Bedarf zu decken.

Abundante Gemeinden (GV) sind finanzstärker als andere Gemeinden (GV), denn mit Schlüsselzuweisungen werden nur 90 % der Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und Ausgangsmesszahl ausgeglichen. Daher ist die Finanzausstattung einer abundanten Gemeinde (GV) immer besser, als die einer Gemeinde, die Schlüsselzuweisungen erhält. Dennoch gibt es abundante Gemeinden, die ihren Haushalt nicht ausgleichen können und deshalb verpflichtet sind, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Einigen dieser Gemeinden gelingt es nicht einmal, den Haushaltsausgleich innerhalb der gesetzlichen Frist zu erreichen, so dass ihr HSK nicht genehmigungsfähig ist.

Die als Anlage beigefügte Tabelle weist alle abundanten Gemeinden (GV) in den Jahren 2005 bis 2008 aus. Hervorgehoben dargestellt sind die Gemeinden mit genehmigtem und ungenehmigtem HSK.

Jahr	Anzahl abundanter Gemeinden (GV)			
	Gesamt	darunter: mit genehmigtem HSK	darunter: ohne genehmigtes HSK	darunter: HSK-pflichtig gesamt
2005	47	5	4	9
2006	54	4	4	8
2007	48	3	4	7
2008	50	2	1	3

Strukturelle Gründe für die HSK-Pflicht einiger abundanter Gemeinden lassen sich aus der Tabelle nicht erkennen. Die Bedarfsdeckungsquoten liegen bei einigen dieser Gemeinden zum Teil an der Abundanzschwelle (100 %), mit bis zu 145 % zum Teil aber auch deutlich darüber. Es ist lediglich festzustellen, dass im Bereich der Bedarfsdeckungsquoten über 150 % keine HSK-pflichtigen Gemeinden zu finden sind. Dass eine bestimmte Gruppe von Gemeinden (GV) stärker betroffen ist, ein HSK aufzustellen, ist nicht feststellbar. Es gibt Gemeinden, die mit einer Bedarfsdeckungsquote von 100% ihren fiktiv ermittelten sowie ihren tatsächlichen Bedarf decken können und andere Gemeinden, die nicht in der Lage sind ihren tatsächlichen Bedarf zu decken und gezwungen sind ein HSK aufzustellen. Darüber hinaus existieren Gemeinden, die selbst bei einer im Verhältnis aller abundanten Gemeinden überdurchschnittlichen Bedarfsdeckungsquote von bis zu 145 % dennoch ein HSK aufstellen müssen. Demgegenüber stehen Gemeinden mit gleichen Bedarfsdeckungsquoten, die ihren Haushalt ausgleichen können.

Auch die Einwohnerzahlen lassen keinen strukturellen Grund für die HSK-Pflicht von Gemeinden erkennen. Insbesondere ist keine besondere Betroffenheit von kleinen Gemeinden festzustellen. Es gibt abundante HSK-pflichtige Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern ebenso wie mit Einwohnerzahlen bis zu 65.000.

Insgesamt kann daher nicht festgestellt werden, dass abundante HSK-pflichtige Gemeinden bestimmte gemeinsame Merkmale aufweisen, die auf eine strukturelle Benachteiligung im Finanzausgleichssystem hinweisen. Es sind daher auch keine Maßnahmen vorzuschlagen.

Grundsätzlich kann nur darauf hingewiesen werden, dass bei der Einführung einer Abundanzabschöpfung - unabhängig davon, ob die abundante Gemeinde HSK-pflichtig ist oder nicht - die Finanzkraft nach der Abschöpfung insbesondere bei den Gemeinden, die sich an der Abundanzschwelle befinden (Bedarfsdeckungsquote von 100 % und knapp darüber), nicht soweit abgesenkt ist, dass diese Gemeinden schlechter gestellt sind, als andere Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten. Eine solche Wirkung würde gegen das Übernivellierungsverbot verstoßen.

Für die Geschäftsstelle

gez. Winkel



## 5.2.4 Finanzielle Auswirkungen der Ansiedlung der Sozialhilfeträgerschaft

### Vorlage 4 der Geschäftsstelle: Finanzielle Auswirkungen der Ansiedlung der Sozialhilfeträgerschaft

Anlagen: 4

#### I. Sachstand

Die ifo-Kommission hat sich in ihrer Sitzung am 20. März 2009 unter anderem mit Aspekten des vertikalen Finanzausgleichs befasst. Zur Frage des Landkreistages NRW zur Organisation der Sozialhilfeträgerschaft in anderen Bundesländern, insbesondere Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, wurde durch die Geschäftsstelle eine Länderumfrage durchgeführt. Folgende Fragen wurden gestellt:

1. Wer nimmt in Ihrem Land die Trägerschaft für überörtliche Sozial- und Jugendhilfe wahr?
2. Erfolgt die Finanzierung aus Mitteln des Landes oder der Kommunen?
3. Wie werden in Ihrem Land seit dem Jahr 2000 die im Bereich der Ausgaben für soziale Leistungen gestiegenen Ausgaben/ Aufwendungen sowohl des Landes als auch der kommunal verfassten örtlichen Trägerebene im Rahmen der Gemeindefinanzierung berücksichtigt?
4. Wird die Trägerschaft für überörtliche Sozial- und Jugendhilfe im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt? Wenn ja, wie?
5. Welche Ansätze wurden in den Jahren 2000 bis 2008 für die Finanzierung in den Landeshaushalten bzw. in den Gesetzen zum kommunalen Finanzausgleich eingestellt?
6. Welche Beträge wurden durch die Kommunen in diesem Zeitraum aufgewendet?

Zur Beantwortung der Fragen wurden folgende Flächenländer gebeten:

- Baden-Württemberg
- Bayern
- Hessen
- Niedersachsen
- Rheinland-Pfalz

#### II. Stellungnahme der Geschäftsstelle

Eine Beantwortung der Länderumfrage erfolgte durch vier Bundesländer, die Antwortschreiben sind als Anlage beigefügt:

- Baden-Württemberg (Anlage 1)
- Bayern (Anlage 2)
- Hessen (Anlage 3)
- Rheinland-Pfalz (Anlage 4)

Für die Geschäftsstelle  
gez. Winkel

## Anlage 1 zur Vorlage 4



# Baden-Württemberg

FINANZMINISTERIUM

Finanzministerium Baden-Württemberg • Pf. 10 14 53 • 70013 Stuttgart

Innenministerium  
des Landes ~~Nordrhein-Westfalen~~  
Haroldstr. 5  
40213 Düsseldorf

Stuttgart 2. Juni 2009

Name

Durchwahl (07 11) 2 79 -

Telefax

E-Mail

Gebäude Neues Schloss

Aktenzeichen 2-2230.1/45

(Bitte bei Antwort angeben!)

### **Finanzielle Auswirkungen der Ansiedlung der Sozialhilfeträgerschaft Kommunaler Finanzausgleich**

**Ihr Schreiben vom 29.04.2009**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu den von Ihnen aufgeworfenen Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

- 1. Wahrnehmung der Trägerschaft für überörtliche Sozial- und Jugendhilfe**  
Bis Ende 2004 waren die Landeswohlfahrtsverbände Württemberg-Hohenzollern und Baden Träger der überörtlichen Sozial- und Jugendhilfe. Die Landeswohlfahrtsverbände wurden im Zuge der Verwaltungsstrukturreform des Landes Baden-Württemberg aufgelöst.  
Der Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) ist in Baden-Württemberg seit 2005 überörtlicher Träger der Sozial- und Jugendhilfe.
- 2. Finanzierung**  
Der KVJS wird von den 9 Stadt- und 35 Landkreisen in Baden-Württemberg getragen und finanziert.

Schlossplatz 4 (Neues Schloss) • 70173 Stuttgart • Abteilung 3 Steuern: Dorotheenstr. 10  
Telefon 0711 279-0 • Fax 0711 279-3893 • poststelle@fm.bwl.de • www.fm.baden-wuerttemberg.de  
Behindertengerechte Parkplätze vorhanden • U-Haltestelle Schlossplatz

### **3. Berücksichtigung der seit dem Jahr 2000 gestiegenen Ausgaben für soziale Leistungen**

Die Stadt- und Landkreise erhalten zum teilweisen Ausgleich ihrer Sozialhilfeausgaben (einschließlich der Ausgaben für die Grundsicherung nach dem SGB II) Zuweisungen des Landes im Rahmen des Soziallastenausgleichs (§ 21 FAG). Mit dem Soziallastenausgleich werden den Landkreisen die den Landkreisdurchschnitt übersteigenden Sozialhilfenettoausgaben zu 40% und den Stadtkreisen die den Landesdurchschnitt übersteigenden Sozialhilfenettoausgaben zu 30% ausgeglichen.

Mit der Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände 2005 gingen die bisherigen Aufgaben größtenteils auf die Stadt- und Landkreise über. Zur Abfederung der Belastungsverschiebungen wurden zwei Sonderlastenausgleiche eingeführt, der Eingliederungshilfelastenausgleich (§ 21a FAG) und der Status-quo-Ausgleich (§ 22 FAG).

Mit dem Eingliederungshilfelastenausgleich werden den Stadt- und Landkreisen die über dem Landesdurchschnitt liegenden Zweckausgaben aus den von den Landeswohlfahrtsverbänden übernommenen Aufgaben ausgeglichen. Die Ausgleichsquote beträgt ab dem Jahr 2009 70%.

Die Stadt- und Landkreise werden durch die ab 2005 übernommenen Zweckausgaben belastet und durch den Wegfall der Landeswohlfahrtsumlage entlastet. Da Be- und Entlastungen nicht kongruent sind, kommt es zu finanziellen Verwerfungen. Diese werden durch den interkommunalen Status-quo-Ausgleich vermieden. Zwischen den Stadt- und Landkreisen findet jährlich ein aufkommensneutraler Ausgleich statt. Dabei wird ein Volumen von rd. 1 Mrd. Euro jährlich umgeschichtet. Der Verteilung liegen die Zweckausgaben des Jahres 2003 und die aktuelle Steuerkraft der Stadt- und Landkreise zugrunde.

### **4. Berücksichtigung der Trägerschaft für überörtliche Sozial- und Jugendhilfe im kommunalen Finanzausgleich**

Die Trägerschaft für überörtliche Sozial- und Jugendhilfe wird im kommunalen Finanzausgleich nicht berücksichtigt. Die Regelungen zur Deckung des Finanzbedarfs in § 9 des Jugend- und Sozialverbandsgesetzes führen dazu, dass der Aufwand angemessen auf die Mitglieder verteilt wird.

**5. Ansätze in den Jahren 2000 bis 2008 für die Finanzierung in den Landeshaushalten bzw. im Gesetz zum kommunalen Finanzausgleich**

Die für den Soziallasten- und Eingliederungshilfelastenausgleich erforderlichen Mittel werden der Finanzausgleichsmasse A vorweg entnommen.

Die aktuelle gesetzliche Regelung (§§ 21ff FAG) steht auf der Homepage des Finanzministeriums zur Verfügung

([www.fm.baden-wuerttemberg.de/Kommunalfinanzen/Finanzausgleichsgesetz](http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/Kommunalfinanzen/Finanzausgleichsgesetz)).

In den Jahren 2000 bis 2008 betragen die Zuweisungen im Rahmen des Soziallastenausgleichs jährlich zwischen rd. 73 und rd. 84 Mio. Euro. Für den Eingliederungshilfelastenausgleich wurden der FAG-Masse im Jahr 2007 rd. 2 Mio. Euro und im Jahr 2008 rd. 8 Mio. Euro vorweg entnommen.

**6. Aufwendungen der Kommunen in diesem Zeitraum**

Ein Vergleich der Sozialausgaben 2000 bis 2008 ist wegen der Hartz IV Reform im Jahr 2005 wenig sinnvoll.

Die Sozialhilfenettoausgaben haben sich in den Jahren 2005 bis 2007 wie folgt entwickelt:

2005 = 1.280 Mio. Euro

2006 = 1.353 Mio. Euro (+ 5,7 %)

2007 = 1.312 Mio. Euro (- 3,0 %)

Entwicklung der Eingliederungshilfenettoausgaben:

2005 = 1.054 Mio. Euro

2006 = 1.129 Mio. Euro (+ 7,1 %)

2007 = 1.172 Mio. Euro (+ 3,8 %)

Um Übersendung des Umfrageergebnisses wird gebeten.

## Anlage 2 zur Vorlage 4

Bayerisches Staatsministerium  
der Finanzen



Bayerisches Staatsministerium der Finanzen · Postfach 22 00 03 · 80535 München

Innenministerium des Landes  
Nordrhein-Westfalen  
Heroldstr. 5  
40213 Düsseldorf

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom  
33, 29. April 2009

Bitte bei Antwort angeben  
Unser Zeichen, Unsere Nachricht vom  
63 – FV 6211 – 001 – 18680/09

Datum  
14. Mai 2009

### **Anfrage zu den finanziellen Auswirkungen der Ansiedlung der Sozialhilfeträgerschaft**

**Anlage:** Auszug aus dem bayerischen Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG)

Sehr geehrter Herr Mnich,

Sie haben zur Vorbereitung der Umsetzung der Ergebnisse eines Gutachtens des Ifo-Instituts vom Juni 2008 zur Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen eine Umfrage an verschiedene jeweils mit dem kommunalen Finanzausgleich befasste Landesministerien gerichtet. Die Umfrage soll Aufschluss darüber liefern, in welchem Umfang sich in anderen Flächenländern die staatliche Ebene an steigenden Soziallasten der Kommunen insbesondere im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe beteiligt bzw. ob jeweils eine vergleichende Betrachtung der Ausgabenentwicklung in den durch Sozialleistungen geprägten Ausgabenbereichen von Land und Kommunen zur Bemessung der Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs vorgenommen wird.

Zu den einzelnen Fragen wird nachfolgend Stellung genommen:

**Dienstgebäude**  
Odeonsplatz 4  
80539 München

**Öffentliche Verkehrsmittel**  
U 3, U 4, U 5, U 6 Odeonsplatz

**Telefon**  
Vermittlung  
089 2306-0

**E-Mail**  
poststelle@stmf.bayern.de  
**Internet**  
www.stmf.bayern.de

*1. Wer nimmt in Ihrem Land die Trägerschaft für überörtliche Sozial- und Jugendhilfe wahr?*

Überörtlicher Sozialhilfeträger im Freistaat Bayern sind die sieben bayerischen Bezirke (Art. 81 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) vom 8. Dezember 2006). Die Bezirke sind nach der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (Bezirksordnung - BezO) jeweils eigenständige kommunale Gebietskörperschaften für überörtliche Aufgaben, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Gemeinden hinausreichen (sogenannte dritte kommunale Ebene).

Überörtlicher Träger der Jugendhilfe im Sinn des § 69 Abs. 1 SGB VIII ist der Freistaat Bayern (Art. 24 AGSG), der diese Aufgabe durch das Landesjugendamt wahrnimmt. Ausgenommen davon sind u. a. Kostenerstattungspflichten nach §§ 89, 89a Abs. 2, § 89b Abs. 2, § 89c Abs. 3, § 89d und § 89e Abs. 2 SGB VIII. Hierfür sind die Bezirke zuständig. Daneben wurden den Bezirken durch Landesrecht weitere überörtliche Aufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe übertragen (Art. 31 AGSG).

*2. Erfolgt die Finanzierung aus Mitteln des Landes oder der Kommunen?*

Es gilt der Grundsatz, dass die jeweilige Ebene die eigenen Aufgaben mit eigenen Mitteln finanziert. Bei den Bayerischen Bezirken erfolgt die Finanzierung der nach Abzug der Einnahmen verbleibenden Ausgaben durch die Erhebung einer Umlage bei den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden.

*3. Wie werden in Ihrem Land seit dem Jahr 2000 die im Bereich der Ausgaben für soziale Leistungen gestiegenen Ausgaben/Aufwendungen sowohl des Landes als auch der kommunal verfassten örtlichen Trägerebene im Rahmen der Gemeindefinanzierung berücksichtigt?*

Eine vergleichende Betrachtung der Ausgaben des Landes mit den Ausgaben der Kommunen im sozialen Bereich wird durch die Bayerische Staatsregierung nicht vorgenommen. Die im Rahmen der Aufstellung des Staatshaushalts erforderliche Entscheidung über das Volumen der Gemeindefinanzierung durch den Staat,

insgesamt oder auch nur bezogen auf den kommunalen Finanzausgleich, ist bisher verfahrensmäßig nicht geregelt. In der bisherigen Praxis wird im Rahmen der Aufstellung des Staatshaushalts die volumenmäßige Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs durch das Staatsministerium der Finanzen in einem Spitzengespräch mit den kommunalen Spitzenverbänden verhandelt. In einer Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. November 2007 hat dieser dem Freistaat jedoch aufgegeben, bis Ende 2009 ein Verfahren zu entwickeln und gesetzlich zu fixieren, aufgrund dessen transparenter als bisher beurteilt werden kann, ob der kommunale Finanzausgleich insgesamt (es geht um die Verteilung Staat – Kommunen) sachgerecht ausgestattet ist. Ein abgestimmter Gesetzentwurf der Staatsregierung liegt diesbezüglich noch nicht vor. Nach der Begründung des Urteils des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ist eine vergleichende Betrachtung einzelner Aufgabenbereiche von Staat und Kommunen nicht erforderlich. Einer besonderen Regelung bedarf es ausschließlich, um festzustellen, welche Dotierung des Finanzausgleichs in der Summe erforderlich ist, um die Kommunen insgesamt in den Stand zu versetzen, ihre pflichtigen Aufgaben zu erfüllen und sich darüber hinaus noch freiwilligen Aufgaben zu widmen.

*4. Wird die Trägerschaft für überörtliche Sozial- und Jugendhilfe im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt? Wenn ja, wie?*

Die Bayerischen Bezirke erhalten nach Maßgabe des Staatshaushalts eine staatliche Zuweisung zu den Belastungen, die ihnen insbesondere als überörtliche Träger der Sozialhilfe erwachsen (Ausgleich nach Art. 15 FAG, siehe Anlage).

Die Zuweisungen an die Bayerischen Bezirke für den Ausgleich nach Art. 15 FAG berücksichtigen – ähnlich wie Schlüsselzuweisungen – deren Aufgabenumfang und die jeweils maßgebenden Umlagegrundlagen. Die Bemessung des Aufgabenumfangs erfolgt überwiegend auf Basis der Einwohnerzahlen, wobei Bevölkerungsgruppen, bei denen eine größere Wahrscheinlichkeit des Leistungsbezugs in der überörtlichen Sozialhilfe besteht (schwerbehinderte Menschen und Einwohner, die das 75. Lebensjahr vollendet haben), besonders gewichtet werden. In die zur Bemessung des Aufgabenvolumens maßgebende Größe fließen zu einem Anteil von

30% auch die jeweiligen Nettoausgaben der Bezirke für bestimmte soziale Pflichtaufgaben (insbes. Sozialhilfe) ein.

5. Welche Ansätze wurden in den Jahren 2000 bis 2009 für die Finanzierung in den Landeshaushalten bzw. in den Gesetzen zum kommunalen Finanzausgleich eingestellt?

Für die Aufgaben der Bezirke im Rahmen der überörtlichen Sozialhilfe erhielten diese in den vergangenen Jahren folgende staatliche Zuweisungen im Rahmen des Sozialhilfeausgleichs nach dem Finanzausgleichsgesetz:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Ausgleich an die Bezirke nach Art. 15 FAG in Mio. €</b>	281	281	300	300	440	540	540	565	580

Darüber hinaus wurden steigende Ausgaben der Bezirke in der Sozialhilfe auch durch Aufgabenentlastungen der Bezirke berücksichtigt. So hat der Staat von den Bezirken die Aufgaben im Vollzug des Asylbewerberleistungsgesetzes zum 1. Juli 2002 in einem Umfang von jährlich geschätzt 73 Mio. € (Basis der Schätzung war das Kalenderjahr 2000) übernommen.

Weitere Zuständigkeitsänderungen führten zu Verschiebungen zwischen den kommunalen Ebenen. Zum 1. Januar 2006 wurden die bis dahin bestehende Sonderzuständigkeit der Bezirke für Leistungen an die Personengruppe der Ausländer und Spätaussiedler aufgehoben und somit Aufgaben an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden verlagert und die Bezirke finanziell entlastet. Ab 1. Januar 2008 erfolgte eine umgekehrte Zuständigkeitsverlagerung hinsichtlich der Zuständigkeit für Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen zu den Bezirken.

6. Welche Beträge wurden durch die Kommunen in diesem Zeitraum aufgewendet?

	2000	2001	2002	2003*	2004*	2005	2006	2007
<b>Nettoausgaben der Sozialhilfe in Mio. €</b>	2.286	2.353	2.528	2.745	3.019	2.346	2.413	2.509
<b>Nettoausgaben ° in der Kinder- und Jugendhilfe in Mio.€</b>	1.307	1.358	1.486	1.433	1.436	1.448	1.675	2.463

\* Einschließlich Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

° Untererfassung der Nettoausgaben für Kindertageseinrichtungen bis zum Kalenderjahr 2006

Quelle: Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Auskünften dienen zu können und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

**Amtliche Abkürzung:** FAG**Fassung vom:** 02.07.2008**Gültig ab:** 01.01.2008**Dokumenttyp:** Gesetz**Quelle:****Gliederungs-** 605-1-F**Nr:**

**Gesetz über den Finanzausgleich  
zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden  
(Finanzausgleichsgesetz - FAG)  
in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 2008**

**Art. 15<sup>1)</sup>**

(1) <sup>1</sup> Der Staat gewährt den Bezirken eine Zuweisung zu den Belastungen, die ihnen insbesondere als überörtlichen Trägern der Sozialhilfe erwachsen. <sup>2</sup> Für die Höhe der Zuweisungsmasse ist die Bewilligung im Staatshaushaltsplan maßgebend.

(2) Die Zuweisungsmasse wird nach folgendem Schlüssel verteilt:

1. <sup>1</sup> Bei der Berechnung der Zuweisung jedes Bezirks wird eine Ausgangsmesszahl einer Umlagekraftmesszahl gegenübergestellt. <sup>2</sup> Jeder Bezirk erhält als Zuweisung 75 v.H. des Betrags, um den die Umlagekraftmesszahl hinter der Ausgangsmesszahl zurück bleibt.
2. Die Umlagekraftmesszahl beträgt 18 v.H. der Umlagegrundlagen nach Art. 21 Abs. 3 Satz 2.
3. <sup>1</sup> Die Ausgangsmesszahl eines Bezirks wird gefunden, indem zunächst eine fiktive Einwohnerzahl des Bezirks errechnet wird. <sup>2</sup> Diese wird dann mit einem Grundbetrag vervielfältigt. <sup>3</sup> Der Grundbetrag wird so festgesetzt, dass der nach Maßgabe des Staatshaushalts zur Verfügung stehende Betrag aufgebraucht wird.
4. <sup>1</sup> Die fiktive Einwohnerzahl eines Bezirks errechnet sich, indem die Einwohnerzahl Bayerns mit einem für diesen Bezirk ermittelten Prozentsatz vervielfacht wird. <sup>2</sup> Dieser Prozentsatz setzt sich aus einer Bevölkerungskomponente und einer Ausgabenkomponente zusammen, die addiert werden. <sup>3</sup> Die Bevölkerungskomponente berücksichtigt die unterschiedliche Zusammensetzung der Einwohner eines Bezirks, die Ausgabenkomponente die Nettoausgaben, die einem Bezirk als überörtlichem Träger der Sozialhilfe, abzüglich von Erstattungsleistungen nach Art. 88 Abs. 4 AGSG, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, abzüglich von Erstattungsleistungen nach Art. 3 AGSG, und der Kriegsofopferfürsorge sowie nach dem Unterbringungsgesetz erwachsen sind.
5. <sup>1</sup> Für die Bevölkerungskomponente werden zunächst alle Einwohner des Bezirks mit dem 0,3fachen angesetzt. <sup>2</sup> Hierzu addieren sich die Einwohner mit schwerer Behinderung, vervielfacht mit dem Faktor 6, sowie die Einwohner, die das 75. Lebensjahr vollendet haben, vervielfacht mit dem Faktor 1,5. <sup>3</sup> Sodann wird für jeden Bezirk festgestellt, mit welchem Prozentsatz er an der Gesamtsumme der so errechneten Bevölkerung der Bezirke beteiligt ist. <sup>4</sup> Der jeweilige Prozentsatz wird mit 70 v.H. angesetzt.
6. <sup>1</sup> Für die Ausgabenkomponente werden für jeden Bezirk die unter Nr. 4 genannten

Nettoausgaben addiert und sodann festgestellt, mit welchem Prozentsatz er an der Gesamtsumme der entsprechenden Ausgaben aller Bezirke beteiligt ist. <sup>2</sup> Der jeweilige Prozentsatz wird mit 30 v.H. angesetzt.

## **Fußnoten**

11) Vgl. Fußnote 2) zu Art. 3.

## **Art. 15 FAG wird von folgenden Dokumenten zitiert**

### **Rechtsprechung**

Bayerischer Verfassungsgerichtshof, 28. November 2007, Az: Vf. 15-VII-05  
Bayerischer Verwaltungsgerichtshof München 4. Senat, 13. Februar 2003, Az: 4 B 01.2106  
Bayerischer Verfassungsgerichtshof, 12. Januar 1998, Az: Vf. 24-VII-94

### **Gesetze Landesrecht**

Art. 1 FAG, gültig ab 01.01.2009  
Art. 1 FAG, gültig ab 01.01.2008 bis 31.12.2008  
Art. 23 FAG, gültig ab 01.01.2008  
§ 1 FAGDV 2002, gültig ab 01.01.2008 bis (gegenstandslos)  
§ 18 FAGDV 2002, gültig ab 01.01.2008  
§ 1 FAGDV 2002, gültig ab 01.01.2008  
§ 16 FAGDV 2002, gültig ab 01.01.2008  
Art. 5 AGSG, gültig ab 01.01.2008  
§ 1 FAGDV 2002, gültig ab 01.01.2007 bis 31.12.2007  
§ 16 FAGDV 2002, gültig ab 01.01.2007 bis 31.12.2007  
Art. 5 AGSG, gültig ab 01.01.2007 bis 31.12.2007  
Art. 8b AGSGB, gültig ab 01.08.2006 bis 31.12.2006  
§ 1 FAGDV 2002, gültig ab 01.01.2006 bis 31.12.2006  
§ 18 FAGDV 2002, gültig ab 01.01.2006 bis 31.12.2007  
§ 16 FAGDV 2002, gültig ab 01.01.2005 bis 31.12.2006  
§ 1 FAGDV 2002, gültig ab 01.01.2004 bis 31.12.2005  
§ 16 FAGDV 2002, gültig ab 01.01.2004 bis 31.12.2004  
§ 16 FAGDV 2002, gültig ab 01.01.2002 bis 31.12.2003  
§ 18 FAGDV 2002, gültig ab 01.01.2002 bis 31.12.2005  
§ 5 DVAsylBLG, gültig ab 01.11.1993 bis 30.06.2002

## Anlage 3 zur Vorlage 4

Hessisches Ministerium  
der Finanzen



Hessisches Ministerium der Finanzen · Postfach 3180 · 65021 Wiesbaden

Innenministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
z.H. Frau AR'in Ruß  
Haroldstraße 5  
40213 Düsseldorf

Geschäftszeichen K 4001 A 03 – IV 4  
Dokument-Nr.

Bearbeiter/in  
Durchwahl  
Fax  
E-Mail  
Ihr Zeichen  
Ihre Nachricht 29.04.2009  
Datum 18.06.2009

### Finanzielle Auswirkungen der Ansiedlung der Sozialhilfeträgerschaft

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu Ihrer Anfrage teile ich folgendes mit:

**1. Wer nimmt in Ihrem Land die Trägerschaft für überörtliche Sozial- und Jugendhilfe wahr?**

Überörtlicher Träger der Sozialhilfe in Hessen ist der kommunal verfasste (von den Landkreisen und den kreisfreien Städten getragen) Landeswohlfahrtsverband Hessen.

Überörtlicher Träger der Jugendhilfe ist das Land.

**2. Erfolgt die Finanzierung aus Mitteln des Landes oder der Kommunen?**

Die überörtliche Sozialhilfe wird in Hessen aus kommunalen Mitteln finanziert.  
Die überörtliche Jugendhilfe wird teilweise aus staatlichen Haushaltsmitteln und teilweise aus kommunalen Mitteln aufgebracht. Siehe hierzu Tabelle unter 5.

**3. Wie werden in Ihrem Land seit dem Jahr 2000 die im Bereich der Ausgaben für soziale Leistungen gestiegenen Ausgaben/Aufwendung sowohl des Landes als auch der kommunal verfassten örtlichen Trägerebene im Rahmen der Gemeindefinanzierung berücksichtigt?**

Es ist zu berücksichtigen, dass es ab 2005 infolge von Hartz IV zu spürbaren Entlastungen der Kommunalebene (örtlicher Sozialhilfeträger) gekommen ist. Außerdem wurde die „klassische“ Sozialhilfe durch Einführung der Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung entlastet.

Sollte sich Ihre Frage auf einen „Mehrbelastungsausgleich“ beziehen, so ist zu bemerken, dass dies dem System des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen fremd ist. Im Übrigen wird auf nachstehende Tabelle verwiesen.

Jahr	Bruttoausgaben der Sozialhilfe in Hessen lt. amtl. Statistik in €	Sozialhilfelasten- Ausgleich im KFA für örtl. Sozialhilfe Ist-Ausgaben in €	Finanzzuweisungen aus dem KFA im Hinblick auf Arbeitslosigkeit für örtl. Sozialhilfe Ist-Ausgaben in €
2000	2.054.750.000	145.898.510	37.131.113
2001	2.150.485.000	158.493.170	33.908.166
2002	2.152.590.000	161.348.812	32.748.000
2003	2.262.247.000	159.999.950	32.700.000
2004	2.250.731.000	160.000.000	32.699.950
2005	1.715.123.000	140.000.000	22.700.000
2006	1.720.762.000	140.000.000	22.700.000
2007	1.791.932.000	96.060.000 *)	0 *)
2008	Daten der Landesstatistik liegen noch nicht vor		

\*) Anmerkung: Ein Teil der KFA-Mittel für soziale Zwecke wurde ab dem Haushaltsjahr 2007 zugunsten der verstärkten Förderung von Kindern (U 3 / Beitragsfreistellung letztes Kindergartenjahr) umgewidmet. Siehe auch Tabelle unter 5.

**4. Wird die Trägerschaft für überörtliche Sozial- und Jugendhilfe im Kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Wenn ja, wie?**

Die Trägerschaft für die überörtliche Sozialhilfe wird im KFA Hessen dergestalt berücksichtigt, dass der Landeswohlfahrtsverband Hessen als überörtlicher Träger der Sozialhilfe unmittelbar mit einem festen Vomhundertsatz an der Steuerverbundmasse bzw. an der Schlüsselmasse beteiligt wird.

Jahr	Allgemeine Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen aus KFA Ist-Ausgaben in €
2000	73.699.656
2001	74.513.122
2002	75.217.000
2003	73.418.000
2004	60.734.000
2005	62.047.000
2006	65.094.000
2007	87.082.004
2008	87.483.000

**5. Welche Ansätze wurden in den Jahren 2000 bis 2008 für die Finanzierung in den Landeshaushalten bzw. in den Gesetzen zum Kommunalen Finanzausgleich eingestellt?**

Für Sozialhilfe siehe Tabelle unter 3.

Für den Bereich der Jugendhilfe siehe nachfolgende Tabelle:

Jahr	Bruttoausgaben der Jugendhilfe in Hessen lt. amtl. Statistik  in €	Jugendhilfe- lastenausgleich im <b>KFA</b> für <u>örtliche</u> <u>Jugendhilfe</u> Ist-Ausgaben in €	Leistungen aus dem <b>KFA</b> für die U-3- Förderung und die Frei- Stellung des letzten Kindergartenjahres vom Elternbeitrag <u>überörtliche</u> <u>Jugendhilfe</u> Ist-Ausgaben in € -	Leistungen des überörtlichen Trägers der Jugendhilfe (staatlicher Haushalt)  Ist-Ausgaben in €
2000	1.491.681.168	74.223.731		107.626.940
2001	1.554.370.485	73.960.773		51.015.316
2002	1.688.178.982	73.724.510		50.433.662
2003	1.770.684.435	73.827.129		55.046.565
2004	1.796.750.919	73.397.046		53.911.576
2005	1.815.715.000	63.000.000		54.957.000
2006	1.835.381.000	63.000.100		55.402.000
2007	2.033.321.000	62.999.700	(neue Leistung ab 2007) 101.641.476	43.749.524
2008	Daten der Landesstatistik liegen noch nicht vor			

**6. Welche Ansätze wurden durch die Kommunen in diesem Zeitraum aufgewendet?**

Siehe hierzu Tabellen unter 3. (Sozialhilfe) und unter 5. (Jugendhilfe).

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Angaben dienen zu können. Ich bitte um Nachsicht für die späte Antwort und nehme hierzu Bezug auf die telefonische Unterredung zwischen Herrn Winkler und Frau Ruß.

Für Fragen stehe ich gern zur Verfügung

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

## Anlage 4 zur Vorlage 4

Kaiser-Friedrich-Straße 5

Innenministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
40190 Düsseldorf  
z Hd. von Frau Andrea Russ

55116 Mainz  
Postfach 33 20  
55023 Mainz  
Telefon 06131 16-0  
Telefax 06131 16-4331  
Poststelle@fm.rlp.de  
www.fm.rlp.de

3. Juni 2009

Mein Aktenzeichen	Ihr Schreiben vom	Ansprechpartner/-in / E-Mail	Telefon / Fax
01-03.000-00.00.00.01 – FG 403 Bitte immer angeben!	29. April 2009 33 -		06131 16- 06131 16-

### Finanzielle Auswirkungen der Ansiedlung der Sozialhilfeträgerschaft; hier: Kommunalen Finanzausgleich

Sehr geehrte Frau Russ,

anbei erhalten Sie die Antworten zu Ihrer o.g. Umfrage des Landes Rheinland-Pfalz.

#### *Zu Frage 1:*

Überörtlicher Träger der **Sozialhilfe** ist das Land. Die Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe werden vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung wahrgenommen. Überörtlicher Träger der **öffentlichen Jugendhilfe** ist das Land. Auch hier nimmt das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung die Aufgaben des überörtlichen Trägers wahr.

#### *Zu Frage 2:*

Die örtlichen Träger der Sozialhilfe beteiligen sich an den Aufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe grundsätzlich **in Höhe von 50 v.H. der Aufwendungen**. Davon ausgenommen sind die in § 2 Abs. 2 AGSGB XII genannten Tatbestände (z.B. Sozialhilfe für Deutsche im Ausland, Blindenhilfe nach § 72 SGB XII). Diese Aufwendungen trägt das Land allein. Die Kosten, die für die Wahrnehmung der Aufgaben des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe entstehen, trägt das Land.

#### *Zu Frage 3:*

Die Beantwortung dieser Frage erübrigt sich (vgl. Antwort zu Frage 4).

#### *Zu Frage 4:*

Nein.

#### *Zu Frage 5:*

Die Beantwortung dieser Frage erübrigt sich (vgl. Antwort zu Frage 4).

#### *Zu Frage 6:*

Statistische Angaben für den geforderten Zeitraum liegen mir derzeit leider nicht vor. Die jüngste verfügbare Statistik, das Kompendium der Finanzstatistik des Statistischen

Landesamt Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 2006, enthält **Daten aus dem Jahr 2004**.  
Sofern diese Daten gewünscht werden, bitte ich um genaue Angabe, für welchen Bereich (Gliederungsnummer dreistellig) diese benötigt werden.

Die Angaben sind mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familien angestimmt. Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

gez.

**Vorlage Finanzelle Auswirkungen der Ansiedlung der Sozialhilfeträgerschaft**  
Beantwortung des Landes Niedersachsen (E-Mail vom 16. Juli 2009):

(...)

Auf Ihre Nachfragen antworte ich wie folgt:

zu 1.

Die ueberoertliche Sozial- und Jugendhilfe wird ueberwiegend von einer Landesbehoerde wahrgenommen. Einzelne Teilbereiche koennen auf Kommunen uebertragen werden.

zu 2. und 3.

Sowohl im Bereich der Sozial- als auch in der Jugendhilfe bestehen zwischen Land und Kommunen zahlreiche Finanzverflechtungen ausserhalb des kommunalen Finanzausgleiches. Diese resortieren ausschliesslich beim MS und MK und sind von extrem hoher Komplexitaet. Insofern laesst sich von hier nur schwer nachvollziehen und darstellen, ob und wie gestiegene Ausgaben des Landes bzw. der Kommunen fuer Aufgaben der Sozial- und Jugendhilfe im Rahmen der Gemeindefinanzierung Beruecksichtigung finden.

zu 4.

Nein.

zu 5.

Im KFA wurde kein Ansatz fuer Ausgaben im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe eingestellt. Zu den Finanzbeziehungen ausserhalb des KFA verweise ich auf die Antwort zu den Fragen 2. und 3.

zu 6.

Die Nettoausgaben (oh.bes.Finanz.vorgaenge) im vollstaendigen Bereich der Sozialen Sicherung (Einzelplan 4) (in tsd. Euro) (lt. der Statistik Z9500103 des LSKN):

2000	3.464.689
2001	3.491.255
2002	3.544.773
2003	3.670.298
2004	3.772.926
2005	3.624.491
2006	3.665.215

Die bereinigten Ausgaben des Gesamthaushaltes fuer die soziale Sicherung (Einzelplan 4) belaufen sich auf (in tsd. Euro) (Herkunft w.o):

2000	5.916.916
2001	6.010.530
2002	6.474.683
2003	6.711.608
2004	6.984.510
2005	7.546.752
2006	7.596.150

Fuer 2007 und 2008 sind die Daten aus der amtlichen Statistik noch nicht abzurufen.

Mit freundlichen Gruessen  
Im Auftrage

M... M...

--

Nds. Ministerium fuer Inneres, Sport und Integration Ref. 33 - Kommunale Finanzen  
und Wirtschaft

## 5.2.5 Regressionsanalyse und Gewichtung des Soziallastenansatzes

### Vorlage 5 der Geschäftsstelle : Regressionsanalyse und Gewichtung des Soziallastenansatzes

Die Kommission hat die Geschäftsstelle in der Sitzung am 6. November 2009 um eine allgemeine Erläuterung zur Regressionsanalyse (Teil I) gebeten, die mit dieser Vorlage gegeben wird.

Die Geschäftsstelle hat in dieser Sitzung neuere Erkenntnisse zur Gewichtung des Soziallastenansatzes mündlich vorgetragen und einen ergänzenden schriftlichen Bericht zugesagt, der in Teil II dieser Vorlage gegeben wird.

#### I. Regressionsanalyse

##### 1. Allgemeine Erläuterungen<sup>1</sup>

Die Regressionsanalyse ist ein statistisches Prognoseverfahren, bei dem die Beziehungen einer Zielvariablen und einer erklärenden Variablen untersucht werden. Die erklärende Variable stellt nicht die Zeit dar, sondern eine ökonomische Größe, die in einem ursächlichen Zusammenhang zu der Zielvariablen steht. Die Verfahren der Regressionsanalyse sind von der Struktur der Beziehungen zwischen der Zielvariablen und der Anzahl der erklärenden Variablen abhängig. Unterschieden werden die lineare Einfachregression, die lineare Mehrfachregression sowie die nichtlineare Regression.

Das Ziel der Regressionsanalyse ist, die Abhängigkeit einer metrischen Variablen  $y$  von mehreren anderen (metrischen) Variablen zu untersuchen. Es wird also getestet, ob die verschiedenen unabhängigen Variablen einen Einfluss auf die abhängige Variable  $y$  haben und wie stark dieser Einfluss ist. Die Regressionsanalyse berechnet die sog. Regressionsgerade, mit deren Hilfe folgende Fragestellungen beantwortet werden können:

- Untersuchung des Zusammenhanges;  
Mit Hilfe des sogenannten Bestimmtheitsmaßes kann die Stärke des Zusammenhanges angegeben werden.
- Prognose der abhängigen Variablen.

Die gebräuchlichste Form der Regressionsanalyse ist die multiple lineare Regressionsanalyse.

Während die Korrelationsanalyse die Strenge des Zusammenhangs zwischen Variablen untersucht, misst die Regressionsanalyse die Art des Zusammenhangs zwischen einer abhängigen Variablen und einer oder mehreren unabhängigen Variablen. Im letzteren Fall spricht man von multipler Regression; bei nur einer unabhängigen Variablen dagegen von einfacher Regression.

Die Regressionsanalyse setzt metrisch skalierte Variablen (Skalenniveau) voraus, deren Einteilung in abhängige und unabhängige vor der Analyse nach sachlogischen Ge-

---

<sup>1</sup> Die folgenden Erläuterungen basieren auf: [www.wirtschaftslexikon24.net](http://www.wirtschaftslexikon24.net); ergänzende ausführlichere Informationen finden sich unter: [www.stat4u.at/download/1424/Regreges.pdf](http://www.stat4u.at/download/1424/Regreges.pdf) (Hudeck, M. und Neumann, C.; Regression. Eine anwendungsorientierte Einführung. Institut für Statistik der Universität Wien); sehr anschaulich auch: [www.lehrerfortbildung-bw.de/kompetenzen/projektkompetenz/methoden\\_a\\_z/daten/regression.htm](http://www.lehrerfortbildung-bw.de/kompetenzen/projektkompetenz/methoden_a_z/daten/regression.htm)

sichtspunkten zu erfolgen hat. Dies bedeutet, dass die Richtung des Zusammenhangs bekannt sein muss. Nach der Art des Zusammenhangs wird zwischen linearer und nicht-linearer Regression unterschieden. Im linearen Fall kennzeichnet eine Gerade die funktionale Beziehung zwischen den Variablen.

## 2. Regressionsanalyse zur Berechnung von Schlüsselzuweisungen

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen wird der normierte Finanzbedarf der fiktiven Steuerkraft gegenübergestellt um mit einem im Gesetz geregelten prozentualen Ausgleich (Ausgleichsgrad) zwischen diesen Richtgrößen herzustellen.

Ziel ist es, diese Richtgrößen des Finanzbedarfs zu finden, objektiv zu qualifizieren und zu quantifizieren.

Die Analyse der gemeindespezifischen Finanzbedarfe auf Grund des tatsächlichen Ausgabeverhaltens, wie es sich aus den Ergebnissen der kommunalen Jahresrechnungsstatistik ergibt, stellt den ersten Schritt im Verfahren dar.

Der sogenannte Zuschussbedarf bildet hier seit Jahrzehnten die geeignete Grundlage. Dieser ist der Anteil der Gesamtausgaben für deren Finanzierung die Gemeinde allgemeine Deckungsmittel in Anspruch nimmt (siehe Schema):

<b>Berechnungsschema für die Ermittlung des Zuschussbedarfs II</b>		
	Rechenoperation	Gruppierungs-Nr.
<b>Mehrausgaben</b>		
Ausgaben des Verwaltungshaushalts		899
Einnahmen des Verwaltungshaushalts	./.	299
Zuführungen an den Vermögenshaushalt	./.	86
Abwicklung von Fehlbeträgen	./.	89 (892)
Zuführungen vom Vermögenshaushalt	+	28
<b>Steuern</b>		
Grundsteuer A	+	000
Grundsteuer B	+	001
Gewerbsteuer nach Ertrag	+	003
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	+	010
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	+	012
Gewerbsteuerumlage	./.	810, 811
<b>Zuweisungen</b>		
Schlüsselzuweisungen	+	41
Bedarfszuweisungen	+	51,59
Sonstige allgemeine Zuweisungen	+	61
Sonstige Zuweisungen vom Land	+	71, 91

Bei der Untersuchung des Zusammenhangs zwischen mehreren Variablen, werden als unabhängige Variablen diejenigen Variablen bezeichnet, mit deren Werten die Ausprägungen einer oder mehrerer anderer Variablen (abhängige Variablen) erklärt werden sollen.

Der durchschnittliche Pro-Kopf-Zuschussbedarf in Euro je Einwohner geht in die Analyse als abhängige Variable ein.

Auf der Basis der Pro-Kopf-Zuschussbedarfe im Jahr 2005 der einzelnen Gemeinden errechnet sich der durchschnittliche Pro-Kopf-Zuschussbedarf der 396 Gemeinden in Höhe von 912,65 €.

Zur Erklärung des Pro-Kopf-Zuschussbedarfs kommen zum Beispiel folgende Indikatoren als unabhängige Variablen in Betracht:

- Einwohner
- Bedarfsgemeinschaften
- Katasterfläche insgesamt - Hektar -
- Freiflächen oder Flächen anderer Nutzung
- Ganztagschüler
- Halbtagschüler
- Schüler insgesamt
- Einwohner in bestimmten Altersgruppen
- Einwohner unter 15 Jahren (Kontrollvariabel)
- Einwohner über 65 Jahren (Kontrollvariabel)
- Primäreinkommen je Einwohner in €

Um für eine Berücksichtigung bei der Bedarfsermittlung in Frage zu kommen, hat der jeweilige Indikator dabei neben der finanzwissenschaftlichen Relevanz weitere Anforderungen zu erfüllen. Insbesondere muss er auf einer zuverlässigen und kontinuierlich fortgeführten Datenbasis beruhen, die gemeindescharf abgegrenzt und nach objektiven Merkmalen aufgestellt wurde. Zudem sind die Bedarfsindikatoren möglichst so zu wählen, dass die Strategieanfälligkeit möglichst gering ist.

Die Art eines gerichteten Zusammenhangs wird durch die Regression beschrieben. Für die Regression des Pro-Kopf-Zuschussbedarfs haben sich folgende Variablen qualifiziert:

- Einwohner
- Bedarfsgemeinschaften - Anzahl / (das ifo-Institut hat alternativ Personen je Bedarfsgemeinschaft geprüft)
- Katasterfläche insgesamt - Hektar -
- Ganztagschüler
- Halbtagschüler
- Einwohner unter 15 Jahren (Kontrollvariabel)
- Einwohner über 65 Jahren (Kontrollvariabel)
- Primäreinkommen je Einwohner in €
- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Die Rechengrößen werden für jede Gemeinde durch Werte je Einwohner auf eine identische Basis gestellt:

- Zuschussbedarf je Einwohner
- Wurzel der Einwohner
- Bedarfsgemeinschaften je Einwohner
- Katasterfläche insgesamt - Hektar - je Einwohner
- Ganztagschüler je Einwohner
- Halbtagschüler je Einwohner
- Einwohner unter 15 Jahren je Einwohner
- Einwohner über 65 Jahren
- Primäreinkommen je Einwohner
- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je Einwohner

Auf dieser Basis lassen sich nun Landesmittelwerte bilden.

• Landesmittelwert Einwohnerwurzel:		
	$\frac{\text{Summe der Einwohnerwurzel}}{\text{Anzahl der Gemeinden}}$	180,565786
• Landesmittelwert Soziallasten		
	$\frac{\text{Summe der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner}}{\text{Anzahl der Gemeinden}}$	0,03105182
• Landesmittelwert Schüler Halbtags		
	$\frac{\text{Summe der Halbtagschüler je Einwohner}}{\text{Anzahl der Gemeinden}}$	0,10520465
• Landesmittelwert Schüler Ganztags		
	$\frac{\text{Summe der Ganztagschüler je Einwohner}}{\text{Anzahl der Gemeinden}}$	0,01385101
• Landesmittelwert Fläche		
	$\frac{\text{Summe Flächen je Einwohner}}{\text{Anzahl der Gemeinden}}$	0,414563122
• Landesmittelwert Zentralität		
	$\frac{\text{Summe sozialversicherungspfl. Beschäftigte je Einwohner}}{\text{Anzahl der Gemeinden}}$	0,24594036

Um nun die Einflüsse der verschiedenen Variablen auf den Zuschussbedarf mittels eines Modells abschätzen zu können, wird eine Regressionsanalyse durchgeführt. Die Analyse soll den Einfluss der verknüpften unabhängigen Variablen auf den Zuschussbedarf beschreiben um letztendlich den Normbedarf eines Einwohners bestimmen zu können.

Die Regression zeigt folgende Ergebnisse:

<b>Regressions-Statistik</b>	
Bestimmtheitsmaß	0,609997463
Beobachtungen	396
	<b>Koeffizienten</b>
Einwohner am 31.12.2005	0,420621183
Bedarfsgemeinschaften	5831,257048
Katasterfläche insgesamt in Hektar am 31.12.2005	94,1937057
Ganztagsschüler	1534,333779
Halbtagschüler	617,7591301
Einwohner unter 15 Jahren am 31.12.2005	-1935,962658
Einwohner über 65 Jahren am 31.12.2005	-115,1153943
Primäreinkommen je Einwohner in € 2004	0,010958178
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 31.12.2005	203,8602943

Als Ergebnis seiner Analyse empfiehlt das ifo-Gutachten, zur Abbildung des Finanzbedarfs einer Gemeinde den Gesamtansatz mit folgenden Ansätzen zu ermitteln:

- Hauptansatz
- Schüleransatz
- Sozillastenansatz
- Zentralitätsansatz
- Flächenansatz (neu).

Zunächst wird der Teil des Pro-Kopf-Zuschussbedarfs ermittelt, der durch die Ansätze im Gesamtansatz bereits erklärt wird. Hierzu, werden die ermittelten Koeffizienten der Ansätze mit den Landesmittelwerten multipliziert:

Pro-Kopf-Zuschuss Zuschussbedarf II <b>minus</b>		912,6466282	€
Landesmittelwert der Einwohnerwurzel <b>multipliziert mit</b>	180,56578599		
Koeffizienten Einwohner	0,420621183	75,94979451	€
Landesmittelwert Bedarfsgemeinschaft <b>multipliziert mit</b>	0,031051824		
Koeffizient Bedarfsgemeinschaft	5831,257048	181,0711694	€
Landesmittelwert Fläche <b>multipliziert mit</b>	0,414563122		
Koeffizient Fläche	94,1937057	39,04923669	€
Landesmittelwert Ganztagschüler <b>multipliziert mit</b>	0,013851008		
Koeffizient Ganztagschüler	1534,333779	21,25207008	€
Landesmittelwert Halbtagschüler <b>multipliziert mit</b>	0,105204653		
Koeffizient Halbtagschüler	617,7591301	64,99113478	€
Landesmittelwert sozialversiche- rungspfl. Beschäftigte <b>multipliziert mit</b>	0,245940365		
Koeffizient sozialversicherungspfli. Beschäftigte	203,8602943	50,13747514	€
<b>Sockelbetrag</b>		<b>480,1957476</b>	<b>€</b>

Sockelbetrag → Pro-Kopf-Zuschussbedarf, der nicht durch die Variablen erklärt wird, die dem Hauptansatz und den Nebenansätzen zugrunde liegen.

Der Sockelbetrag bildet nun die Ausgangsgrundlage zur Berechnung der Hauptansatzstaffel, bzw. die Spreizung der Hauptansatzstaffel. Es wird deutlich, dass die Einwohnerzahl den wesentlichsten Erklärungswert für das Ausgabeverhalten bzw. für die Ermittlung des Bedarfs einer Gemeinde darstellt und dass mit zunehmender Einwohnerzahl der Zuschussbedarf einer Gemeinde wächst.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Regressionsanalyse und der daraus gewonnenen Finanzbedarfsrelationen wurde der Hauptansatz in Form der Hauptansatzstaffel abgeleitet. Mit diesem Verfahren wird vermieden, dass einzelne Gemeinden ihren Finanzbedarf mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich ausrichten. Am Anfang und Ende der Hauptansatzstaffel werden Setzungen vorgenommen, die aber weder das Ergebnis der Regressionsanalyse verfälschen noch dem Verteilungsgerechtigkeitsanspruch zuwiderlaufen.

Die Hauptansatzstaffel gilt für mehrere Jahre, da sich Bedarfsrelationen nicht ständig ändern. In gewissen zeitlichen Abständen (einmal je Legislaturperiode) sollen die ihr zu Grunde liegenden Berechnungsdaten (z. B. der Zuschussbedarf) überprüft und ggf. angepasst werden (Grunddatenanpassungen). Diese Überprüfung erfolgte letztmalig im Rahmen der Erarbeitung des Gutachtens „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ durch das ifo-Institut für Wirtschaftsforschung. Danach empfiehlt das ifo-Institut die Beibehaltung einer Hauptansatzstaffel als Kernelement der Bedarfsbestimmung. Die vom ifo-Institut abgeleitete und modifizierte Hauptansatzstaffel weist eine um sechs Punkte geringere Spreizung als die im Jahr 2002 ermittelte auf. Am oberen Rand der Hauptansatzstaffel soll zukünftig an der bisherigen Regelung für die Stadt Köln, einem um 3 Prozentpunkte über der letzten noch besetzten Staffelklasse höheren Ansatz, festgehalten werden.

Die Analyseergebnisse bestätigen, dass für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 25.000 kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-Zuschussbedarf und der Bevölkerungsgröße besteht. Daher wird empfohlen, den Mindeststandard für die Hauptansatzstaffel bei 25.000 Einwohnern beizubehalten.

Auf der Basis der Einwohnerzahlen der amtlichen Bevölkerungsstatistik zum Stichtag 31.12. des vorvorangegangenen Jahres wird mit der Hauptansatzstaffel die Gewichtung vorgenommen. Das Ergebnis bildet den Hauptansatz.

Die regressionsanalytischen Untersuchungen haben jedoch auch deutlich gemacht, dass neben den Einwohnern, den Schülern, den Dauerarbeitslosen bzw. nunmehr den Bedarfsgemeinschaften die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für das Ausgabeverhalten der Gemeinden einen Erklärungswert darstellen. Diese Indikatoren wurden in das Bedarfsberechnungssystem zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen in den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich als Nebenansätze aufgenommen (Schüleransatz, Sozillastenansatz und Zentralitätsansatz), die Gewichtungen der Nebenansätze sind durch das ifo-Institut hieraus ermittelt worden.

## **II. Gewichtung des Sozillastenansatzes**

Bis zum GFG 2007 wurde die Anzahl der Langzeitarbeitslosen einer Gemeinde differenziert nach der Dauer der Arbeitslosigkeit als Indikator zur Ermittlung der Sozillastenansatzes herangezogen.

Seit dem GFG 2008 wird der Sozillastenansatz auf der Basis der Bedarfsgemeinschaften berechnet mit dem Gewichtungsfaktor 3,9 (§ 8 Abs. 5 GFG 2010). Der Gesetzgeber hat damit auf die Reformen am Arbeitsmarkt reagiert und der Tatsache Rechnung getragen, dass die maßgebliche Statistik für Landzeitarbeitslose in ihrer bisherigen Form nicht fortgeführt wurde und damit als Datengrundlage nicht mehr zur Verfügung stand. Der Anteil des Sozillastenanteils am Gesamtansatz nach dem neuen Berechnungsschema ist jedoch hierdurch im Ergebnis gleich geblieben.

Das ifo-Gutachten empfiehlt (Gutachten, S. 115):

1. Den Sozillastenansatz zur Berücksichtigung von Aufwendungen der Gemeinden und Gemeindeverbände im sozialen Bereich beizubehalten. Auch nach der Arbeitsmarktreform sei keine wesentliche Veränderung der Aufwandsbelastung der kommunalen Haushalte im sozialen Bereich festzustellen. Bedarfsverhältnisse auf Gemeindeebene seien weiterhin maßgeblich durch Aufwendungen für soziale Leistungen bestimmt.

2. Als Indikator die Zahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften je Einwohner heranzuziehen. Als Datengrundlage soll auf die von der Bundesagentur für Arbeit geführte Statistik zugegriffen werden.
3. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit dem Faktor 4,2 zu gewichten
4. Die Gewichtung ist in spätestens 3-5 Jahren zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Der Gutachter weist in seinem Gutachten darauf hin, dass sich bei der Verwendung des Indikators Bedarfsgemeinschaften für den Soziallastenansatz umstellungsbedingte Probleme ergäben. Dem Gutachter standen für seine Analyse nur Daten der Jahresrechnungsstatistik 2005 zur Verfügung. Er konnte deshalb nicht ausschließen, dass die statistischen Ergebnisse aufgrund von Buchungs- und Erfassungsproblemen im Rahmen der Umstellung auf „Hartz IV“ zum 1. Januar 2005 verfälscht sind. Der Gutachter hielt daher den auf der damals verfügbaren statistischen Grundlage von ihm ermittelten Gewichtungsfaktor von 10 für unplausibel hoch und gab die Empfehlung, vorsichtshalber den Soziallastenansatz zunächst so zu gewichten, dass dessen relative Bedeutung im Gesamtansatz konstant bleibt. Durch einen Zuschlag von rund 10 % auf den Gewichtungsfaktor 3,9 kommt er zu der Empfehlung, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit dem Faktor 4,2 zu gewichten. Diese Empfehlung ist aber mit der weiteren Empfehlung verbunden, in spätestens 3 bis 5 Jahren die Gewichtung zu überprüfen.

Das ifo-Institut hat in seinem Gutachten auf der Grundlage des Zuschussbedarfes im Jahr 2005 zur Ermittlung der Höhe des Gewichtungsfaktors für den Soziallastenansatz folgende Rechnungen durchgeführt:

Normbedarf

$$\begin{aligned}
 &= \text{Sockelbetrag} + (\text{Koeffizient Einwohner} * \sqrt{\text{Einwohner}}) \\
 &= 480,1957476 + (0,420621183 * \sqrt{25000}) \quad = 546,70179611304
 \end{aligned}$$

Gewichtung Soziallastenansatz

Regressions-Koeffizient Bedarfsgemeinschaften → 5831,3

$$\frac{\text{Normbedarf}}{\text{Regressions-Koeffizient Bedarfsgemeinschaften}} = \frac{546,7}{5831,3} = 10,6662481$$

Die folgende Gegenüberstellung der Festsetzungen des GFG 2008 und der Modellrechnung mit dem Gewichtungsfaktor 10,6 für den Soziallastenansatz (Basis: Zuschussbedarf 2005) zeigt, dass danach der Anteil des Soziallastenansatzes am Gesamtansatz mit der veränderten Gewichtung von 12,5 % auf 26,4 % steigt, während der Anteil der anderen Ansätze entsprechend zurück geht.

<b>Festsetzung 2008</b>					
Gebietskörperschaft	Haupt- ansatz	Schüler- ansatz	Sozial- lasten- ansatz <b>3,9</b>	Zentralitäts- ansatz	Gesamt- ansatz

Land NRW insgesamt	21.419.549	2.490.646	3.527.612	847.248	28.285.055
Anteil am Gesamtansatz	75,7	8,8	12,5	3	100

<b>Modellrechnung 2008</b>					
Gebietskörperschaft	Haupt- ansatz	Schüler- ansatz	Sozial- lasten- ansatz <b>10,6</b>	Zentralitäts- ansatz	Gesamt- ansatz

Land NRW insgesamt	21.419.549	2.490.646	8.903.046	847.248	33.660.489
Anteil am Gesamtansatz	63,6	7,4	26,4	2,5	100

Inzwischen liegt die Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2007 vor und die Daten der Bedarfsgemeinschaften werden seit einigen Jahren erhoben. Auf diesen aktuelleren Datengrundlagen, bei denen nicht mehr von wesentlichen umstellungsbedingten Effekten ausgegangen werden kann, ist es auf der Basis des oben beschriebenen Verfahrens zur Berechnung der Hauptansatzstaffel möglich, auch die Gewichtung des Soziallastenansatzes neu zu bestimmen.

Auf der Grundlage des Zuschussbedarfs des Jahres 2006 ergibt sich danach für den Gewichtungsfaktor des Soziallastenansatzes in einer Modellrechnung von IT.NRW für das GFG 2008 ein Gewicht von 12,4. Dieses Ergebnis bestätigt in der Größenordnung das vom Gutachter ermittelte Gewicht von 10,6 und übertrifft es sogar noch. Die Höhe des Gewichts und seine Veränderung gegenüber dem bisherigen Gewicht von 3,9 ist danach nicht auf umstellungsbedingte Sondereffekte zurückzuführen, sondern weist darauf hin, dass die Ausgaben der Gemeinden für soziale Leistungen überdurchschnittlich gestiegen sind.

Im Rahmen der Umsetzung der Ergebnisse des ifo-Gutachten und der Aktualisierung der Grunddaten wird daher voraussichtlich eine erhebliche Anhebung des Gewichts des Soziallastenansatzes erforderlich werden.

Für die Geschäftsstelle der ifo-Kommission  
Im Auftrag

gez. Mnich

## 5.2.6 Ergebnisse der Arbeitsgruppe Quantifizierung

### Vorlage 6 der Geschäftsstelle: Ergebnisse der Arbeitsgruppe Quantifizierung

Anlagen: 3

#### I. Sachverhalt

Die ifo-Kommission hat sich in ihrer Sitzung am 15.01.2010 für eine Durchführung von Modellrechnungen ausgesprochen. Zu diesem Zweck wurde beschlossen, dass eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und mit der Geschäftsstelle gebildet wird, die Beschlussvorschläge über zu berechnende Fragestellungen und die Darstellung der Ergebnisse erarbeitet.

Eine entsprechende Arbeitsgruppe hat am 28. Januar 2010 und am 1. März 2010 im Innenministerium getagt. Teilgenommen haben Vertreter der drei kommunalen Spitzenverbände, des Innen- und Finanzministeriums sowie von IT.NRW.

#### II. Ergebnisse

##### 1. Basisjahr

Als Basis für die Durchführung der Vergleichberechnungen soll das GFG des Jahres 2009 als Referenzjahr zugrunde gelegt werden.

##### 2. Aufteilung der Schlüsselmassen

Die prozentuale Aufteilung der Schlüsselmassen in § 6 GFG 2009 erfolgte anhand der Quoten 78 % (Städte und Gemeinden), 12 % (Kreise) und 10 % (Landschaftsverbände).

Im Verlauf der Diskussion zeigte es sich, dass es durchaus Gründe gibt, die bisherige Orientierung an den Bruttoausgaben der verschiedenen kommunalen Ebenen künftig im Rahmen der erforderlichen Grunddatenanpassung durch eine Ausrichtung an den Zuschussbedarfen zu ersetzen. Die Auswirkungen mit den entsprechenden prozentualen Anteilen sind der **Anlage 1** zu entnehmen.

Für die Durchführung der Modellrechnungen sollte jedoch im Interesse einer besseren Vergleichbarkeit die im GFG 2009 vorgenommene Aufteilung der Schlüsselmassen als Basis genommen werden.

##### 3. Typisierung

Es besteht Einvernehmen, für die Quantifizierungen Typisierungen von Städten, Gemeinden und Kreisen vorzunehmen. Wie im ifo-Gutachten sollen für die Typisierungen Gemeindegrößenklassen gebildet werden.

Die im ifo-Gutachten verwendeten NRW-Gemeindegrößenklassen (vier für kreisfreie Städte, fünf für kreisangehörige Kommunen) führen jedoch in einigen Größenklassen zu einer sehr geringen Zahl von Gemeinden, durch die die beabsichtigte Anonymisie-

rung der Ergebnisse aufgehoben wird. Die Arbeitsgruppe spricht sich daher einvernehmlich dafür aus, bestimmte Gruppen zusammenzufassen und im Ergebnis im Bereich der **kreisfreien Städte** zwei Größenklassen und im Bereich der **kreisangehörigen Kommunen** vier Größenklassen zu bilden (siehe **Anlage 2**).

Die Ergebnisdarstellung bei den **Kreisen** soll anhand von zwei in etwa gleich großen Gruppen - orientiert an der Einwohnergrößenklasse - erfolgen (siehe **Anlage 3**).

Für eine Differenzierung anhand weiterer Indikatoren (z.B. Betrachtung der Finanzstärke, Arbeitslosenquote) konnte innerhalb der Arbeitsgemeinschaft keine einvernehmliche Meinung erzielt werden. Die Arbeitsgruppe ist mithin zu dem Ergebnis gelangt, für die Typisierung zunächst nur anhand der Gemeindegrößenklassen vorzugehen.

### Vorschläge des ifo-Gutachtens

Die AG schlägt der Kommission einvernehmlich vor, zunächst jeweils eine Modellrechnung zu den im Folgenden benannten Empfehlungen des ifo-Gutachtens durch IT.NRW durchführen zu lassen und die Ergebnisse nach der Systematik der Anlage 2 (siehe Ziffer 3) der Kommission vorzulegen. Das bedeutet im Einzelnen

1. Modifizierte **Hauptansatzstaffel** mit einer im Vergleich zum Status Quo um sechs Punkte geringeren Spreizung,
2. **Schüleransatz** mit einer modifizierten Gewichtung, die lediglich nach Halbtags- und Ganztagschülern differenziert (Gewichtungsfaktoren 1,2 bzw. 2,8),
3. **Soziallastenansatz** anhand
  - des im Gutachten vorgeschlagenen Gewichtungsfaktors von 4,2 Punkten;
  - des regressionsanalytisch aufgrund aktuellerer Daten ermittelten Gewichtungsfaktors von 12,4 Punkten
4. **Zentralitätsansatz** mit einer erhöhten Gewichtung in Höhe von 0,3 Punkten,
5. Quantifizierung eines **Flächenansatzes**
  - mit einem Gewichtungsfaktor in Höhe von 0,15 Punkten
  - zusätzlich sollte eine Berechnung erstellt werden, wie sich die Einführung eines solchen Nebenansatzes bei einem gleichzeitigen Verzicht auf zusätzliche Bedarfszuweisungen nach § 19 Absatz 2 Nr. 1 - 4 GFG 2009 auswirken würde,
6. Quantifizierung der Einführung eines **Demografiefaktors** unter Berücksichtigung der Kriterien im ifo-Gutachten,
7. Quantifizierung anhand reduzierter **fiktiver Hebesätze**, wie sie im ifo-Gutachten vorgeschlagen werden (fiktiver Gewerbesteuerhebesatz: Orientierung am Durchschnitt der anderen Länder ohne NRW, Grundsteuern: gewogener Landesdurchschnitt minus 5 %).

Weiter bestand Einvernehmen in der AG Quantifizierung darüber, dass voraussichtlich über diese Modelle hinaus weiterer Bedarf für Modellrechnungen bestehen wird.

#### **4. Beschlussvorschlag**

Die Kommission nimmt die Vorlage der Geschäftsstelle zur Kenntnis und beauftragt diese, entsprechende Modellrechnungen durch IT.NRW durchführen zu lassen. Die Ergebnisse sollen möglichst zur nächsten Sitzung vorgelegt werden.

Für die Geschäftsstelle  
Im Auftrag

gez. Mnich

## Anlage 1 zur Vorlage 6 - Ergebnisse der Arbeitsgruppe Quantifizierung

Bezeichnung	Zuschußbedarf II (neues Schema)			
	2005	2006	2007	Mittelwert 2005- 2007

<b>Prozentualer Anteil der kreisf. Städte und kreis- sangeh. Gemeinden</b>	<b>70,52</b>	<b>71,45</b>	<b>71,54</b>	<b>71,18</b>
<b>Prozentualer Anteil der Kreisverwaltungen</b>	<b>17,59</b>	<b>17,03</b>	<b>17,18</b>	<b>17,26</b>
<b>Prozentualer Anteil der Landschaftsverbände</b>	<b>11,89</b>	<b>11,52</b>	<b>11,28</b>	<b>11,55</b>
	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>99,99</b>

## Anlage 1 zur Vorlage 6 - Ergebnisse der Arbeitsgruppe Quantifizierung

Berechnungsschema für die Ermittlung des Zuschussbedarfs

Haushaltsstelle	Rechen- operation	Grp.-Nr.
<b>Zuschussbedarf II</b> <b><u>Gemeinden</u></b>		
Mehrausgaben		
Ausgaben des VWH		899
Einnahmen des VWH	./.	299
Zuführung an den VMH	./.	86
Abwicklung von Fehlbeträgen	./.	89 (892)
Zuführungen vom VMH	+	28
Steuern		
Grundsteuer A	+	000
Grundsteuer B	+	001
Gewerbsteuer nach Ertrag	+	003
Lohnsummensteuer <sup>1)</sup>	+	004
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	+	010
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	+	012
Gewerbsteuerumlage	./.	810, 811
Zuweisungen		
Schlüsselzuweisungen	+	041
Bedarfszuweisungen	+	051, 059
sonstige allgemeine Zuweisungen	+	061, 062
Ausgleichsleist. n. d. Familienleistungsausgleich	+	091
Ausgleichsleist. a. d. Grundsicherung f. Arb'suchende	+	092
sonstige vom Land	+	071, 081

<sup>1)</sup> nicht mehr besetzt

Berechnungsschema für die Ermittlung des Zuschussbedarfs

Haushaltsstelle	Rechen- operation	Grp.-Nr.
<b>Zuschussbedarf II</b> <b><u>Kreise / Landschaftsverbände</u></b>		
Mehrausgaben		
Ausgaben des VWH		899
Einnahmen des VWH	./.	299
Zuführung an den VMH	./.	86
Abwicklung von Fehlbeträgen	./.	89 (892)
Zuführungen vom VMH	+	28
Umlagen		
Allgemeine Umlage von Gemeinden	+	072
Zuweisungen		
Schlüsselzuweisungen	+	041
Bedarfszuweisungen	+	051, 059
sonstige allgemeine Zuweisungen	+	061, 062
Ausgleichsleist. a. d. Grundsicherung f. Arb'suchende	+	092
sonstige vom Land		071, 081

## Anlage 2 zur Vorlage 6 - Ergebnisse der Arbeitsgruppe Quantifizierung

**Tabelle XXXXX**  
**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

Modellbezeichnung: XXXXXXXXXXXXX

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009			Modellrechnung Schlüsselzuweisungen			Gewinn / Verlust			
			absolut	pro Kopf	MIN	MAX	absolut	pro Kopf	MIN	MAX	absolut	pro Kopf
<b>Kreisfreie Städte insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.143.525</b>	<b>3.018.501.541</b>	<b>409,96</b>	<b>0</b>	<b>417.839.769</b>						
mit ... Einwohnern												
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	0	417.839.769						
bis 300 000	14	2.522.002	996.775.283	359,56	0	125.901.445						
<b>Kreisangehörige Gemeinden insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.853.096</b>	<b>2.291.324.459</b>	<b>219,41</b>	<b>0</b>	<b>71.560.996</b>						
mit ... Einwohnern												
60 001 und mehr	35	3.227.022	822.051.570	282,62	0	71.560.996						
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	0	29.203.112						
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	0	10.000.069						
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	0	4.578.612						

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung XXXXXXXXXXXX XX	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>2</b>					
mit ... Einwohnern							
300 001 und mehr	9	1					
bis 300 000	14	1					
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>67</b>					
mit ... Einwohnern							
60 001 bis 100 000	35	2					
25 001 bis 60 000	116	24					
10 001 bis 25 000	169	31					
bis 10 000	53	9					

## Anlage 3 zur Vorlage 6 - Ergebnisse der Arbeitsgruppe Quantifizierung

	<b>Kreis</b>	<b>Einwohner am 30.06.2008</b>
1	Kreis Olpe	140.699
2	Kreis Höxter	150.631
3	Kreis Euskirchen	192.952
4	Kreis Coesfeld	221.049
5	Kreis Herford	252.285
6	Kreis Heinsberg	256.546
7	Kreis Düren	269.924
8	Hochsauerlandkreis	272.969
9	Rheinisch-Bergischer Kreis	278.276
10	Kreis Warendorf	281.184
11	Oberbergischer Kreis	285.912
12	Kreis Siegen-Wittgenstein	287.357
13	Kreis Paderborn	298.944
14	Kreis Viersen	303.025
15	Kreis Soest	306.772
16	Kreis Kleve	308.948
17	Städteregion Aachen	309.657
18	Kreis Minden-Lübbecke	318.699
19	Ennepe-Ruhr-Kreis	337.295
	<b>Durchschnitt</b>	<b>341.219</b>
20	Kreis Gütersloh	354.321
21	Kreis Lippe	356.220
22	Kreis Borken	370.530
23	Kreis Unna	418.128
24	Märkischer Kreis	439.975
25	Rhein-Kreis Neuss	444.143
26	Kreis Steinfurt	444.967
27	Rhein-Erft-Kreis	464.440
28	Kreis Wesel	473.365
29	Kreis Mettmann	501.128
30	Rhein-Sieg-Kreis	599.128
31	Kreis Recklinghausen	638.327
	<b>Summe</b>	<b>10.919.015</b>

## 5.2.7 Modellrechnungen

### Vorlage 7 der Geschäftsstelle: Modellrechnungen

Die ifo-Kommission hat in ihrer Sitzung am 12. März 2010 beschlossen, dass die Geschäftsstelle IT.NRW beauftragt, Modellrechnungen anhand der Vorschläge der Arbeitsgruppe Quantifizierung und der Beschlussfassung der Kommission durchzuführen. Die Ergebnisse der Berechnungen habe ich in der Anlage beigefügt.

Hierzu möchte ich auf folgende Punkte hinweisen:

1.

Den Modellrechnungen ist ein Vorblatt voran gestellt, das Ihnen den Berechnungsweg verdeutlichen soll. Die Modellrechnungen 1 - 7 (ggf. mit Unterpunkten) weisen die Auswirkungen aus, die sich ergeben, wenn im System des kommunalen Finanzausgleichs (hier: GFG 2009) einzelne Parameter verändert worden wären. Aus den Modellrechnungen 8 - 10 (einschließlich der Unterpunkte) können sie die Auswirkungen der dort bezeichneten Gesamtmodelle ersehen.

2.

Anders als in der Vorlage vom 5. März 2010 angekündigt wurden aus den damals beigefügten Übersichten zu den Modellrechnungen die jeweiligen Spalten 6 und 7 sowie 9 und 10 (Minimal-/Maximalbeträge) entnommen. Es hat sich herausgestellt, dass hieraus kommunenspezifische Ergebnisse abgeleitet werden könnten. Dieser Effekt sollte jedoch nach einvernehmlicher Auffassung in der Kommission nach Möglichkeit vermieden werden.

Dafür wurden im Bereich „Gewinn und Verlust“ der Übersichten zwei Spalten eingefügt, in denen innerhalb der jeweiligen Größenklasse die minimale bzw. die maximale prozentuale Veränderung für eine einzelne Gemeinde/Kreis ausgewiesen wird. Diese Feststellung lässt keinen Rückschluss auf die einzelnen Gemeinden/Kreise zu.

3.

Bei der Modellrechnung 7 (fiktive Hebesätze) haben wir durch IT.NRW noch eine zusätzliche (dritte) Berechnung vornehmen lassen. Wie in der ifo-Kommission beschlossen, hat IT.NRW zunächst eine Modellrechnung zur Grundsteuer (7.1) auf der Grundlage eines gewogenen Landesdurchschnitts minus 5 % und zur Gewerbesteuer (7.2) auf der Basis von 380 Prozentpunkten (Orientierung am Durchschnitt der anderen Länder) durchgeführt.

Das ifo-Gutachten fokussiert sich im Zusammenhang mit seinen Vorschlägen zu den Realsteuerhebesätzen namentlich auf die Gewerbesteuer. Die Grundsteuer wird in den einschlägigen Passagen nicht ausdrücklich erwähnt. Der Vollständigkeit halber haben wir IT.NRW aber auch eine Modellrechnung 7.2.2 durchführen lassen, bei der sich der fiktive Hebesatz der Grundsteuer - analog zur Gewerbesteuer - am Durchschnitt der tatsächlichen Hebesätze der anderen Länder ausrichtet.

4.

Die Gesamtmodelle vergleichen die Situation im Verhältnis zu den tatsächlichen Festsetzungen im GFG 2009 und fiktiv, d.h. wenn die Schlüsselmassen auf die drei Körperschaftsebenen auf veränderter Basis anhand der Zuschussbedarfe verteilt worden wären. Die Gesamtmodelle weisen Berechnungen auf der Basis eines Soziallastenansatzes mit einem Gewichtungsfaktor von 4,2 Punkten und mit einem Gewichtungsfaktor von 12,4 Punkten auf.

Für die Geschäftsstelle

Im Auftrag

gez. Mnich

# Anlage zur Vorlage 7 - Modellrechnungen

## Modellrechnung "ifo Kommission"

Modell - Nr.	Verteilungsmasse	Haupt-	Schüler-	Soziallasten-	modifizierte Parameter				Steuerkraft Gewerbesteuer- hebesatz	
					Zentralitäts- ansatz	Flächen-	Demografie-			
<b>Einzelmodelle</b>										
1	\$ 6 GFG 2009	X ifo Vorschlag								
2	\$ 6 GFG 2009		X 1,2/2,8 Kreis Faktor*							
3.1	\$ 6 GFG 2009			X 4,2						
3.2	\$ 6 GFG 2009			X 12,4						
4	\$ 6 GFG 2009				X 0,3					
5.1	\$ 6 GFG 2009					X 0,15				
5.2	\$ 6 GFG 2009 plus § 19 (2) Nr.1-3						X 0,15 § 19 GFG			
6	\$ 6 GFG 2009							X	Mittelwert aus 3 Jahre	
7.1	\$ 6 GFG 2009							X	Grundsteuer A 208 Grundsteuer B 412 (NRW minus 5%)	
7.2.1	\$ 6 GFG 2009							X	Gewerbesteuer 380	
7.2.2	\$ 6 GFG 2009							X	Grundsteuer A 307 Grundsteuer B 382 (Deutschland ohne NRW)	
<b>Gesamtmodelle</b>										
8.1	GFG 2009	X ifo Vorschlag	X 1,2/2,8 Kreis Faktor*	X 4,2	X 0,3	X 0,15		X	Mittelwert aus 3 Jahre	Gewerbest. 380 Grundsteuer A 208 Grundsteuer B 412
8.2	GFG 2009	X ifo Vorschlag	X 1,2/2,8 Kreis Faktor*	X 12,4	X 0,3	X 0,15		X	Mittelwert aus 3 Jahre	Gewerbest. 380 Grundsteuer A 208 Grundsteuer B 412
9.1	fiktiv Anteile nach Zuschuss	X ifo Vorschlag	X 1,2/2,8 Kreis Faktor*	X 4,2	X 0,3	X 0,15		X	Mittelwert aus 3 Jahre	Gewerbest. 380 Grundsteuer A 208 Grundsteuer B 412
9.2	fiktiv Anteile nach Zuschuss	X ifo Vorschlag	X 1,2/2,8 Kreis Faktor*	X 12,4	X 0,3	X 0,15		X	Mittelwert aus 3 Jahre	Gewerbest. 380 Grundsteuer A 208 Grundsteuer B 412
10.1	fiktiv Anteile nach Zuschuss plus §19	X ifo Vorschlag	X 1,2/2,8 Kreis Faktor*	X 4,2	X 0,3	X 0,15		X	Mittelwert aus 3 Jahre	Gewerbest. 380 Grundsteuer A 208 Grundsteuer B 412
10.2	fiktiv Anteile nach Zuschuss plus §19	X ifo Vorschlag	X 1,2/2,8 Kreis Faktor*	X 12,4	X 0,3	X 0,15		X	Mittelwert aus 3 Jahre	Gewerbest. 380 Grundsteuer A 208 Grundsteuer B 412

\* siehe S. 167 ff. Gutachten "Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen", ifo-Institut

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 1 - aktualisierte Hauptansatzstafel -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 1 aktualisierte Hauptansatzstafel Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.							
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %				
<b>Kreisfreie Städte</b>														
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>3.018.501.541</b>	<b>407,76</b>	<b>2.950.213.795</b>	<b>398,54</b>	<b>-68.287.746</b>	<b>-9,22</b>	<b>-13,8</b>	<b>2,3</b>				
<b>mit ... Einwohnern</b>														
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	1.958.486.630	423,78	-63.239.628	-13,68	-13,8	-0,9				
bis 300 000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	991.727.165	356,60	-5.048.118	-1,82	-8,8	2,3				
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>														
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.291.325.459</b>	<b>216,28</b>	<b>2.359.613.205</b>	<b>222,73</b>	<b>68.287.746</b>	<b>6,45</b>	<b>0,5</b>	<b>124,4</b>				
<b>mit ... Einwohnern</b>														
60 001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	835.279.609	281,43	13.228.039	4,46	0,5	17,9				
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	874.590.798	198,19	29.431.093	6,67	1,4	124,4				
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	549.016.743	196,85	22.254.642	7,98	1,9	46,2				
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	100.726.055	237,47	3.373.972	7,95	1,8	26,4				
<b>Kreisverwaltungen</b>														
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-1,2</b>	<b>15,0</b>				
<b>mit ... Einwohnern</b>														
308 000 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	356.909.764	64,75	1.204.244	0,22	-0,7	15,0				
bis 308 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	435.060.236	85,60	-1.204.244	-0,24	-1,2	5,0				

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 1 - aktualisierte Hauptansatzstafel -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 1 aktualisierte Hauptansatzstafel	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
insgesamt	23	2	2	3	832.126	18	-69.119.872
mit ... Einwohnern							
300 001 und mehr	9	1	1	0	0	8	-63.239.628
bis 300 000	14	1	1	3	832.126	10	-5.880.244
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
insgesamt	373	67	64	309	68.287.746	0	0
mit ... Einwohnern							
60 001 und mehr	35	3	3	32	13.228.039	0	0
25 001 bis 60 000	116	24	22	94	29.431.093	0	0
10 001 bis 25 000	169	31	30	139	22.254.642	0	0
bis 10 000	53	9	9	44	3.373.972	0	0
<b>Kreisverwaltungen</b>							
insgesamt	31	1	1	11	2.771.459	19	-2.771.459
mit ... Einwohnern							
308 000 und mehr	12	1	1	5	1.910.551	6	-706.307
bis 308 000	19	0	0	6	860.908	13	-2.065.152

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 2 - aktualisierter Schüleransatz -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 2 aktualisierter Schüleransatz Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.						
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %			
<b>Kreisfreie Städte</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>3.018.501.541</b>	<b>407,76</b>	<b>3.035.758.068</b>	<b>410,10</b>	<b>17.256.527</b>	<b>2,33</b>	<b>-1,8</b>	<b>27,6</b>			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	2.020.422.850	437,18	-1.303.408	-0,28	-1,8	3,7			
bis 300 000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	1.015.335.218	365,09	18.559.935	6,67	0,1	27,6			
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.291.325.459</b>	<b>216,28</b>	<b>2.274.068.932</b>	<b>214,65</b>	<b>-17.256.527</b>	<b>-1,63</b>	<b>-91,0</b>	<b>56,6</b>			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
60 001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	818.311.496	275,71	-3.740.074	-1,26	-7,9	6,9			
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	836.885.299	189,65	-8.274.406	-1,88	-91,0	56,6			
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	523.659.434	187,75	-3.102.667	-1,11	-35,8	33,6			
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	95.212.703	224,47	-2.139.380	-5,04	-22,9	12,4			
<b>Kreisverwaltungen</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-20,7</b>	<b>11,0</b>			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
341 000 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	353.868.156	64,20	-1.837.364	-0,33	-7,2	11,0			
bis 341 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	438.101.844	86,20	1.837.364	0,36	-20,7	30,8			

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 2 - aktualisierter Schüleransatz -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 2 aktualisierter Schüleransatz	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
insgesamt	23	2	2	17	27.436.507	4	-10.179.980
mit ... Einwohnern							
300 001 und mehr	9	1	1	4	8.876.572	4	-10.179.980
bis 300 000	14	1	1	13	18.559.935	0	0
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
insgesamt	373	67	65	101	23.481.294	207	-40.737.821
mit ... Einwohnern							
60 001 und mehr	35	3	3	10	5.232.626	22	-8.972.700
25 001 bis 60 000	116	24	24	25	7.507.773	67	-15.782.179
10 001 bis 25 000	169	31	29	54	9.583.838	86	-12.686.505
bis 10 000	53	9	9	12	1.157.057	32	-3.296.437
<b>Kreisverwaltungen</b>							
insgesamt	31	1	1	16	15.863.031	14	-15.863.031
mit ... Einwohnern							
341 000 und mehr	12	1	1	5	7.385.967	6	-9.223.331
bis 341 000	19	0	0	11	8.477.064	8	-6.639.700

Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen

Modellrechnung Nr. 3.1 - Soziallastenansatz 4.2 - (überarbeitete Darstellung)

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 3.1 Soziallastenansatz 4.2 Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.							
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %				
<b>Kreisfreie Städte</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>												
<b>insgesamt</b>			<b>3.018.501.541</b>	<b>407,76</b>	<b>3.028.098.640</b>	<b>409,06</b>	<b>9.597.099</b>	<b>1,30</b>	<b>-4,5</b>	<b>1,3</b>				
<b>mit ... Einwohnern</b>														
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	2.026.982.871	438,60	5.256.613	1,14	-0,3	0,4				
bis 300 000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	1.001.115.769	359,98	4.340.486	1,56	-4,5	1,3				
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>														
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.291.325.459</b>	<b>216,28</b>	<b>2.281.728.360</b>	<b>215,38</b>	<b>-9.597.099</b>	<b>-0,91</b>	<b>-22,6</b>	<b>4,5</b>				
<b>mit ... Einwohnern</b>														
60 001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	824.069.407	277,65	2.017.837	0,68	-5,1	1,6				
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	841.203.991	190,63	-3.955.714	-0,90	-13,1	4,5				
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	520.394.577	186,58	-6.367.524	-2,28	-22,6	0,7				
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	96.060.385	226,47	-1.291.698	-3,05	-8,4	0,0				
<b>Kreisverwaltungen</b>														
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-2,4</b>	<b>1,3</b>				
<b>mit ... Einwohnern</b>														
341 001 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	354.957.224	64,40	-748.296	-0,14	-2,4	1,3				
bis 341 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	437.012.776	85,99	748.296	0,15	-1,2	1,0				

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 3.1 - Soziallastenansatz 4,2 -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 3.1 Soziallastenansatz 4,2	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
insgesamt	23	2	2	17	11.166.763	4	-1.569.664
mit ... Einwohnern							
300 001 und mehr	9	1	1	7	5.985.788	1	-729.175
bis 300 000	14	1	1	10	5.180.975	3	-840.489
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
insgesamt	373	67	67	57	4.439.950	249	-14.037.049
mit ... Einwohnern							
60 001 und mehr	35	3	3	22	3.108.412	10	-1.090.575
25 001 bis 60 000	116	24	24	26	1.217.138	66	-5.172.852
10 001 bis 25 000	169	31	31	8	113.943	130	-6.481.467
bis 10 000	53	9	9	1	457	43	-1.292.155
<b>Kreisverwaltungen</b>							
insgesamt	31	1	1	19	2.039.419	11	-2.039.419
mit ... Einwohnern							
341 001 und mehr	12	1	1	4	860.758	7	-1.609.054
bis 341 000	19	0	0	15	1.178.661	4	-430.365

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 3.2 - Soziallastenansatz 12.4 - (überarbeitete Darstellung)**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 3.2 Soziallastenansatz 12,4 Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.						
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %			
<b>Kreisfreie Städte</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>3.018.501.541</b>	<b>407,76</b>	<b>3.231.024.130</b>	<b>436,47</b>	<b>212.522.589</b>	<b>28,71</b>	<b>-28,7</b>	<b>29,8</b>			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	2.137.285.726	462,46	115.559.468	25,00	-6,6	10,0			
bis 300 000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	1.093.738.404	393,29	96.963.121	34,87	-28,7	29,8			
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.291.325.459</b>	<b>216,28</b>	<b>2.078.802.870</b>	<b>196,22</b>	<b>-212.522.589</b>	<b>-20,06</b>	<b>-98,8</b>	<b>90,7</b>			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
60 001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	866.341.873	291,89	44.290.303	14,92	-38,5	35,8			
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	758.287.123	171,84	-86.872.582	-19,69	-98,8	90,7			
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	385.320.499	138,15	-141.441.602	-50,71	-98,1	16,1			
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	68.853.375	162,33	-28.498.708	-67,19	-75,0	0,2			
<b>Kreisverwaltungen</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-54,2</b>	<b>34,1</b>			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
341 001 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	339.350.020	61,57	-16.355.500	-2,97	-54,2	34,1			
bis 341 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	452.619.980	89,06	16.355.500	3,22	-26,7	23,5			

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 3.2 - Soziallastensatz 12,4 -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 3.2 Soziallastensatz 12,4	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
insgesamt	23	2	3	17	248.588.432	3	-36.065.843
mit ... Einwohnern							
300 001 und mehr	9	1	1	7	132.451.499	1	-16.892.031
bis 300 000	14	1	2	10	116.136.933	2	-19.173.812
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
insgesamt	373	67	89	51	98.884.658	233	-311.407.247
mit ... Einwohnern							
60 001 und mehr	35	3	4	20	69.386.968	11	-25.096.665
25 001 bis 60 000	116	24	31	23	27.015.211	62	-113.887.793
10 001 bis 25 000	169	31	39	7	2.478.641	123	-143.920.243
bis 10 000	53	9	15	1	3.838	37	-28.502.546
<b>Kreisverwaltungen</b>							
insgesamt	31	1	1	17	45.149.797	13	-45.149.797
mit ... Einwohnern							
341 001 und mehr	12	1	1	4	18.932.202	7	-35.287.702
bis 341 000	19	0	0	13	26.217.595	6	-9.862.095

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 4 - aktualisierter Zentralitätsansatz 0,3 -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 4 aktualisierter Zentralitätsansatz 0,3 Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.							
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %				
<b>Kreisfreie Städte</b>														
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>3.018.501.541</b>	<b>407,76</b>	<b>3.020.247.804</b>	<b>408,00</b>	<b>1.746.263</b>	<b>0,24</b>	<b>-2,2</b>	<b>30,4</b>				
<b>mit ... Einwohnern</b>														
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	2.022.534.465	437,63	808.207	0,17	-1,1	3,0				
bis 300 000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	997.713.339	358,76	938.056	0,34	-2,2	30,4				
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>														
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.291.325.459</b>	<b>216,28</b>	<b>2.289.579.196</b>	<b>216,12</b>	<b>-1.746.263</b>	<b>-0,16</b>	<b>-78,1</b>	<b>30,3</b>				
<b>mit ... Einwohnern</b>														
60 001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	830.235.348	279,73	8.183.778	2,76	-2,6	20,6				
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	843.791.890	191,21	-1.367.815	-0,31	-78,1	30,3				
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	520.659.435	186,68	-6.102.666	-2,19	-9,3	25,6				
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	94.892.523	223,72	-2.459.560	-5,80	-25,3	8,0				
<b>Kreisverwaltungen</b>														
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-29,9</b>	<b>5,5</b>				
<b>mit ... Einwohnern</b>														
341 001 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	358.144.368	64,98	2.438.848	0,44	-29,9	5,5				
bis 341 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	433.825.632	85,36	-2.438.848	-0,48	-11,1	2,2				

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 4 - aktualisierter Zentralitätsansatz 0,3 -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner <sup>1)</sup>		Verlierer <sup>1)</sup>	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 4 aktualisierter Zentralitätsansatz 0,3	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
insgesamt	23	2	2	9	21.611.883	12	-19.865.620
mit ... Einwohnern							
300 001 und mehr	9	1	1	3	12.257.337	5	-11.449.130
bis 300 000	14	1	1	6	9.354.546	7	-8.416.490
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
insgesamt	373	67	64	116	29.913.888	193	-31.660.151
mit ... Einwohnern							
60 001 und mehr	35	3	3	20	14.431.792	12	-6.248.014
25 001 bis 60 000	116	24	22	43	11.238.895	51	-12.606.710
10 001 bis 25 000	169	31	30	49	4.057.484	90	-10.160.150
bis 10 000	53	9	9	4	185.717	40	-2.645.277
<b>Kreisverwaltungen</b>							
insgesamt	31	1	1	15	7.781.982	15	-7.781.982
mit ... Einwohnern							
341 001 und mehr	12	1	1	6	5.482.582	5	-3.043.734
bis 341 000	19	0	0	9	2.299.400	10	-4.738.248

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 5.1 - Flächenansatz -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 5.1 Flächenansatz Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.					
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %		
<b>Kreisfreie Städte</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>3.018.501.541</b>	<b>407,76</b>	<b>3.015.500.553</b>	<b>407,36</b>	<b>-3.000.988</b>	<b>-0,41</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,1</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	2.019.814.493	437,05	-1.911.765	-0,41	-0,2	-0,1		
bis 300 000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	995.686.060	358,03	-1.089.223	-0,39	-1,2	-0,1		
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.291.325.459</b>	<b>216,28</b>	<b>2.294.326.447</b>	<b>216,57</b>	<b>3.000.988</b>	<b>0,28</b>	<b>-5,4</b>	<b>15,8</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
60 001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	821.073.058	276,64	-978.512	-0,33	-0,9	-0,1		
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	844.832.594	191,45	-327.111	-0,07	-5,4	9,2		
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	529.563.168	189,87	2.801.067	1,00	-1,4	13,2		
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	98.857.627	233,07	1.505.544	3,55	-0,8	15,8		
<b>Kreisverwaltungen</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-1,2</b>	<b>1,9</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
341 001 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	356.461.498	64,67	755.978	0,14	-0,1	1,9		
bis 341 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	435.508.502	85,69	-755.978	-0,15	-1,2	0,5		

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 5.1 - Flächenansatz -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 5.1 Flächenansatz	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>-3.000.988</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
300 001 und mehr	9	1	1	0	0	8	-1.911.765
bis 300 000	14	1	1	0	0	13	-1.089.223
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	<b>132</b>	<b>5.357.221</b>	<b>174</b>	<b>-2.356.233</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
60 001 und mehr	35	3	3	0	0	32	-978.512
25 001 bis 60 000	116	24	24	12	735.046	80	-1.062.157
10 001 bis 25 000	169	31	31	80	3.107.113	58	-306.046
bis 10 000	53	9	9	40	1.515.062	4	-9.518
<b>Kreisverwaltungen</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>1.218.550</b>	<b>14</b>	<b>-1.218.550</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
341 001 und mehr	12	1	1	9	793.222	2	-37.244
bis 341 000	19	0	0	7	425.328	12	-1.181.306

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 5.2 - Flächenansatz und zusätzliche Verteilungsmasse aus §19 Abs.2 Nr.1-3 -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 plus §19 Abs. 2 Nr.1-3 EUR		Modellrechnung Nr. 5.2 Flächenansatz und zusätzliche Verteilungsmasse aus §19 Abs.2 Nr.1-3 Schlüsselzuweisungen		Gewinn / Verlust EUR / v.H.					
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %		
<b>Kreisfreie Städte</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>3.018.634.368</b>	<b>407,78</b>	<b>3.023.444.195</b>	<b>408,43</b>	<b>4.809.827</b>	<b>0,65</b>	<b>0,1</b>	<b>2,0</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	2.024.874.951	438,14	3.148.693	0,68	0,1	0,4		
bis 300 000	14	2.781.032	996.908.110	358,47	998.569.244	359,06	1.661.134	0,60	0,1	2,0		
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.306.950.632</b>	<b>217,76</b>	<b>2.302.140.805</b>	<b>217,30</b>	<b>-4.809.827</b>	<b>-0,45</b>	<b>-17,4</b>	<b>13,2</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
60 001 und mehr	35	2.967.992	824.090.709	277,66	823.663.204	277,52	-427.505	-0,14	-10,9	1,5		
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	848.664.364	192,32	847.937.763	192,15	-726.601	-0,16	-6,6	8,9		
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	535.966.967	192,17	531.400.574	190,53	-4.566.393	-1,64	-17,4	13,2		
bis 10 000	53	424.163	98.228.592	231,58	99.139.264	233,73	910.672	2,15	-2,6	8,2		
<b>Kreisverwaltungen</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-1,2</b>	<b>3,2</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
341 001 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	356.498.839	64,68	793.319	0,14	-0,1	3,2		
bis 341 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	435.471.161	85,68	-793.319	-0,16	-1,2	0,5		

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsitzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 5.2 - Flächenansatz und zusätzliche Verteilungsmasse aus §19 Abs.2 Nr.1-3 -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner <sup>1)</sup>		Verlierer <sup>1)</sup>	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 5.2 Flächenansatz und zusätzliche Verteilungsmasse aus §19 Abs.2 Nr.1-3	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>21</b>	<b>4.809.827</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
300 001 und mehr	9	1	1	8	3.148.693	0	0
bis 300 000	14	1	1	13	1.661.134	0	0
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>61</b>	<b>67</b>	<b>259</b>	<b>8.222.668</b>	<b>47</b>	<b>-13.032.495</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
60 001 und mehr	35	3	3	28	1.375.510	4	-1.803.015
25 001 bis 60 000	116	24	24	83	2.157.427	9	-2.884.028
10 001 bis 25 000	169	26	31	109	3.258.976	29	-7.825.369
bis 10 000	53	8	9	39	1.430.755	5	-520.083
<b>Kreisverwaltungen</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>1.244.462</b>	<b>14</b>	<b>-1.244.462</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
341 001 und mehr	12	1	1	9	845.660	2	-52.341
bis 341 000	19	0	0	7	398.802	12	-1.192.121

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 6 - Demographiefaktor -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 6 Demographiefaktor Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.			
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %
<b>Kreisfreie Städte</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>3.018.501.541</b>	<b>407,76</b>	<b>3.017.564.176</b>	<b>407,64</b>	<b>-937.365</b>	<b>-0,13</b>	<b>-8,9</b>	<b>2,2</b>
insgesamt mit ... Einwohnern										
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	2.018.901.689	436,85	-2.824.569	-0,61	-1,8	0,6
bis 300 000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	998.662.487	359,10	1.887.204	0,68	-8,9	2,2
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.291.325.459</b>	<b>216,28</b>	<b>2.292.262.824</b>	<b>216,37</b>	<b>937.365</b>	<b>0,09</b>	<b>-7,3</b>	<b>35,2</b>
insgesamt mit ... Einwohnern										
60 001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	822.714.368	277,20	662.798	0,22	-5,2	5,9
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	844.062.049	191,27	-1.097.656	-0,25	-7,3	35,2
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	527.804.305	189,24	1.042.204	0,37	-5,4	17,7
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	97.682.102	230,29	330.019	0,78	-6,1	17,1
<b>Kreisverwaltungen</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-2,2</b>	<b>4,8</b>
insgesamt mit ... Einwohnern										
308 000 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	355.663.514	64,53	-42.006	-0,01	-2,2	4,8
bis 308 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	436.306.486	85,85	42.006	0,01	-2,5	0,9

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 6 - Demographiefaktor -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 6 Demographiefaktor	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
insgesamt	23	2	2	11	7.229.533	10	-8.166.898
mit ... Einwohnern							
300 001 und mehr	9	1	1	3	2.977.337	5	-5.801.906
bis 300 000	14	1	1	8	4.252.196	5	-2.364.992
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
insgesamt	373	67	66	138	10.129.321	169	-9.191.956
mit ... Einwohnern							
60 001 und mehr	35	3	3	14	3.488.391	18	-2.825.593
25 001 bis 60 000	116	24	24	37	2.806.837	55	-3.904.493
10 001 bis 25 000	169	31	30	66	3.188.498	73	-2.146.294
bis 10 000	53	9	9	21	645.595	23	-315.576
<b>Kreisverwaltungen</b>							
insgesamt	31	1	1	18	2.644.126	12	-2.644.126
mit ... Einwohnern							
308 000 und mehr	12	1	1	7	1.447.864	4	-1.489.870
bis 308 000	19	0	0	11	1.196.262	8	-1.154.256

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 7.1 - fiktive Hebesätze Grundsteuer A 208 /Grundsteuer B 412 -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 7.1 fiktive Hebesätze Grundsteuer A 208 /Grundsteuer B 412 Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.					
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %		
<b>Kreisfreie Städte</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>3.018.501.541</b>	<b>407,76</b>	<b>3.026.083.814</b>	<b>408,79</b>	<b>7.582.273</b>	<b>1,02</b>	<b>-4,0</b>	<b>0,8</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	2.026.722.064	438,54	4.995.806	1,08	-0,2	0,5		
bis 300 000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	999.361.750	359,35	2.586.467	0,93	-4,0	0,8		
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.291.325.459</b>	<b>216,28</b>	<b>2.283.743.186</b>	<b>215,57</b>	<b>-7.582.273</b>	<b>-0,72</b>	<b>-39,4</b>	<b>0,7</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
60 001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	821.432.319	276,76	-619.251	-0,21	-4,7	0,5		
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	841.434.130	190,68	-3.725.575	-0,84	-39,4	0,4		
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	524.017.324	187,88	-2.744.777	-0,98	-8,8	0,7		
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	96.859.413	228,35	-492.670	-1,16	-3,8	0,0		
<b>Kreisverwaltungen</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-3,1</b>	<b>0,3</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
341 001 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	355.292.349	64,46	-413.171	-0,07	-3,1	0,2		
bis 341 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	436.677.651	85,92	413.171	0,08	-0,6	0,3		

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 7.1 - fiktive Hebesätze Grundsteuer A 208 /Grundsteuer B 412 -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 7.1 fiktive Hebesätze Grundsteuer A 208 /Grundsteuer B 412	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>8.613.077</b>	<b>7</b>	<b>-1.030.804</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
300 001 und mehr	9	1	1	6	5.449.509	2	-453.703
bis 300 000	14	1	1	8	3.163.568	5	-577.101
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	<b>43</b>	<b>1.581.947</b>	<b>263</b>	<b>-9.164.220</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
60 001 und mehr	35	3	3	11	1.081.959	21	-1.701.210
25 001 bis 60 000	116	24	24	17	386.199	75	-4.111.774
10 001 bis 25 000	169	31	31	13	111.287	125	-2.856.064
bis 10 000	53	9	9	2	2.502	42	-495.172
<b>Kreisverwaltungen</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>775.610</b>	<b>10</b>	<b>-775.610</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
341 001 und mehr	12	1	1	5	251.520	6	-664.691
bis 341 000	19	0	0	15	524.090	4	-110.919

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 7.2 - fiktive Hebesätze Gewerbesteuer 380 -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 7.2 fiktive Hebesätze Gewerbesteuer 380 Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.						
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %			
<b>Kreisfreie Städte</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>3.018.501.541</b>	<b>407,76</b>	<b>3.025.001.857</b>	<b>408,64</b>	<b>0,88</b>	<b>6.500.316</b>	<b>-4,2</b>	<b>48,5</b>			
mit ... Einwohnern													
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	2.021.488.842	437,41	-0,05	-237.416	-4,2	9,4			
bis 300 000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	1.003.513.015	360,84	2,42	6.737.732	-1,9	48,5			
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.291.325.459</b>	<b>216,28</b>	<b>2.284.825.143</b>	<b>215,67</b>	<b>-0,61</b>	<b>-6.500.316</b>	<b>-7,2</b>	<b>142,5</b>			
mit ... Einwohnern													
60 001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	821.802.335	276,89	-0,08	-249.235	-3,0	30,3			
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	844.915.544	191,47	-0,06	-244.161	-4,8	142,5			
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	522.247.051	187,25	-1,62	-4.515.050	-7,2	29,9			
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	95.860.213	226,00	-3,52	-1.491.870	-6,2	23,3			
<b>Kreisverwaltungen</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>-2,1</b>	<b>70,4</b>			
mit ... Einwohnern													
341 001 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	357.350.161	64,83	0,30	1.644.641	-2,1	70,4			
bis 341 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	434.619.839	85,52	-0,32	-1.644.641	-2,0	22,6			

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 7.2 - fiktive Hebesätze Gewerbesteuer 380 -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 7.2 fiktive Hebesätze Gewerbesteuer 380	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
insgesamt	23	2	2	10	34.975.836	11	-28.475.520
mit ... Einwohnern							
300 001 und mehr	9	1	1	2	21.260.932	6	-21.498.348
bis 300 000	14	1	1	8	13.714.904	5	-6.977.172
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
insgesamt	373	67	65	126	23.152.079	182	-29.652.395
mit ... Einwohnern							
60 001 und mehr	35	3	3	15	7.843.850	17	-8.093.085
25 001 bis 60 000	116	24	23	44	10.288.145	49	-10.532.306
10 001 bis 25 000	169	31	30	55	4.583.042	84	-9.098.092
bis 10 000	53	9	9	12	437.042	32	-1.928.912
<b>Kreisverwaltungen</b>							
insgesamt	31	1	1	8	7.815.045	22	-7.815.045
mit ... Einwohnern							
341 001 und mehr	12	1	1	4	4.597.854	7	-2.953.213
bis 341 000	19	0	0	4	3.217.191	15	-4.861.832

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 7.2.2 - fiktive Hebesätze Grundsteuer A 307 / Grundsteuer B 382 -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 7.2.2 fiktive Hebesätze Grundsteuer A 307 / Grundsteuer B 382 Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.					
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %		
<b>Kreisfreie Städte</b>												
insgesamt	23	7.402.555	3.018.501.541	407,76	3.025.002.140	408,64	6.500.599	0,88	0,1	2,4		
mit ... Einwohnern												
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	2.026.109.595	438,41	4.383.337	0,95	0,1	0,6		
bis 300 000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	998.892.545	359,18	2.117.262	0,76	0,1	2,4		
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>												
insgesamt	373	10.594.066	2.291.325.459	216,28	2.284.824.860	215,67	-6.500.599	-0,61	-8,2	7,7		
mit ... Einwohnern												
60 001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	822.883.841	277,25	832.271	0,28	-1,2	0,9		
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	843.268.530	191,09	-1.891.175	-0,43	-6,0	7,7		
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	522.615.323	187,38	-4.146.778	-1,49	-8,2	1,3		
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	96.057.166	226,46	-1.294.917	-3,05	-6,7	0,1		
<b>Kreisverwaltungen</b>												
insgesamt	31	10.594.066	791.970.000	74,76	791.970.000	74,76	0	0,00	-2,3	0,2		
mit ... Einwohnern												
341 001 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	355.735.862	64,54	30.342	0,01	-2,3	0,1		
bis 341 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	436.234.138	85,83	-30.342	-0,01	-0,2	0,5		

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 7.2.2 - fiktive Hebesätze Grundsteuer A 307 / Grundsteuer B 382 -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 7.2.2 fiktive Hebesätze Grundsteuer A 307 / Grundsteuer B 382	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
insgesamt	23	2	2	21	6.500.599	0	0
mit ... Einwohnern							
300 001 und mehr	9	1	1	8	4.383.337	0	0
bis 300 000	14	1	1	13	2.117.262	0	0
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
insgesamt	373	67	67	66	1.647.201	240	-8.147.800
mit ... Einwohnern							
60 001 und mehr	35	3	3	22	1.034.900	10	-202.629
25 001 bis 60 000	116	24	24	30	529.753	62	-2.420.928
10 001 bis 25 000	169	31	31	12	76.956	126	-4.223.734
bis 10 000	53	9	9	2	5.592	42	-1.300.509
<b>Kreisverwaltungen</b>							
insgesamt	31	1	1	18	396.003	12	-396.003
mit ... Einwohnern							
341 001 und mehr	12	1	1	7	218.015	4	-187.673
bis 341 000	19	0	0	11	177.988	8	-208.330

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 8.1 - Gesamtmodell: Hauptansatz ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 4,2- Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412-Gewerbest. 380 -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 8.1 Gesamtmodell: Hauptansatz ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 4,2- Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412-Gewerbest. 380 Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.					
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %		
<b>Kreisfreie Städte</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>3.018.501.541</b>	<b>407,76</b>	<b>2.992.576.534</b>	<b>404,26</b>	<b>-25.925.007</b>	<b>-3,50</b>	<b>-4,1</b>	<b>65,7</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	1.967.736.865	425,78	-53.989.393	-11,68	-4,1	5,2		
bis 300 000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	1.024.839.669	368,51	28.064.386	10,09	-1,7	65,7		
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.291.325.459</b>	<b>216,28</b>	<b>2.317.250.466</b>	<b>218,73</b>	<b>25.925.007</b>	<b>2,45</b>	<b>-41,0</b>	<b>242,0</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
60 001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	839.320.970	282,79	17.269.400	5,82	-4,1	38,9		
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	854.063.306	193,54	8.903.601	2,02	-15,8	242,0		
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	529.245.235	189,76	2.483.134	0,89	-20,2	85,8		
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	94.620.955	223,08	-2.731.128	-6,44	-41,0	42,9		
<b>Kreisverwaltungen</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-16,5</b>	<b>62,5</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
341 001 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	358.727.971	65,08	3.022.451	0,55	-6,8	62,5		
bis 341 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	433.242.029	85,25	-3.022.451	-0,59	-16,5	42,6		

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 8.1 - Gesamtmodell: Hauptansatz ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 4,2- Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412-Gewerbest. 380 -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden			Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 8.1 Gesamtmodell: Hauptansatz ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 4,2-Grundsteuer A 208 Grundsteuer B 412-Gewerbest. 380	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR	
<b>Kreisfreie Städte</b>								
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>38.510.846</b>	<b>11</b>	<b>-64.435.853</b>	
<b>mit ... Einwohnern</b>								
300.001 und mehr	9	1	1	1	5.499.623	7	-59.489.016	
bis 300.000	14	1	1	9	33.011.223	4	-4.946.837	
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>								
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>67</b>	<b>62</b>	<b>165</b>	<b>72.466.790</b>	<b>146</b>	<b>-46.541.783</b>	
<b>mit ... Einwohnern</b>								
60.001 und mehr	35	3	3	20	25.575.789	12	-8.306.389	
25.001 bis 60.000	116	24	22	53	27.341.603	41	-18.438.002	
10.001 bis 25.000	169	31	29	78	17.875.587	62	-15.392.453	
bis 10.000	53	9	8	14	1.673.811	31	-4.404.939	
<b>Kreisverwaltungen</b>								
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>13.638.618</b>	<b>18</b>	<b>-13.638.618</b>	
<b>mit ... Einwohnern</b>								
341.001 und mehr	12	1	1	5	8.273.131	6	-5.250.680	
bis 341.000	19	0	0	7	5.365.487	12	-8.387.938	

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 8.2 - Gesamtmodell: Hauptansatz ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3-Flächenansatz 0,15-Soziallasten 12,4-Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412-Gewerbest. 380 -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 8.2 Gesamtmodell: Hauptansatz ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3-Flächenansatz 0,15-Soziallasten 12,4-Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412-Gewerbest. 380 Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.					
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %		
<b>Kreisfreie Städte</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>3.018.501.541</b>	<b>407,76</b>	<b>3.197.842.939</b>	<b>431,99</b>	<b>179.341.398</b>	<b>24,23</b>	<b>-34,8</b>	<b>36,8</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	2.086.887.195	451,56	65.160.937	14,10	-9,3	8,9		
bis 300 000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	1.110.955.744	399,48	114.180.461	41,06	-34,8	36,8		
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.291.325.459</b>	<b>216,28</b>	<b>2.111.984.061</b>	<b>199,36</b>	<b>-179.341.398</b>	<b>-16,93</b>	<b>-95,0</b>	<b>216,8</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
60 001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	877.259.139	295,57	55.207.569	18,60	-77,6	54,6		
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	769.949.341	174,48	-75.210.364	-17,04	-95,0	216,8		
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	396.165.809	142,04	-130.596.292	-46,82	-87,4	41,1		
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	68.609.772	161,75	-28.742.311	-67,76	-79,1	10,8		
<b>Kreisverwaltungen</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-40,4</b>	<b>76,6</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
341 001 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	343.148.606	62,26	-12.556.914	-2,28	-40,4	76,6		
bis 341 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	448.821.394	88,31	12.556.914	2,47	-20,8	32,1		

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX - Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 8.2 - Gesamtmodell: Hauptansatz Ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 12,4- Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412-Gewerbest. 380 -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden			Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 8.2 Gesamtmodell: Hauptansatz Ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 12,4-Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412- Gewerbest. 380	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR	
<b>Kreisfreie Städte</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>213.702.913</b>	<b>4</b>	<b>-34.361.515</b>	
<b>insgesamt</b>								
<b>mit ... Einwohnern</b>								
300 001 und mehr	9	1	1	6	93.078.387	2	-27.917.450	
bis 300 000	14	1	1	11	120.624.526	2	-6.444.065	
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>								
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>67</b>	<b>81</b>	<b>58</b>	<b>104.999.555</b>	<b>234</b>	<b>-284.340.953</b>	
<b>mit ... Einwohnern</b>								
60 001 und mehr	35	3	3	24	72.967.317	8	-17.759.748	
25 001 bis 60 000	116	24	28	26	29.499.452	62	-104.709.816	
10 001 bis 25 000	169	31	35	7	2.346.617	127	-132.942.909	
bis 10 000	53	9	15	1	186.169	37	-28.928.480	
<b>Kreisverwaltungen</b>								
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>42.390.680</b>	<b>13</b>	<b>-42.390.680</b>	
<b>mit ... Einwohnern</b>								
341 001 und mehr	12	1	1	5	19.241.545	6	-31.798.459	
bis 341 000	19	0	0	12	23.149.135	7	-10.592.221	

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 9.1 - Gesamtmodell : mod. Verteilungsmassen Hauptansatz ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 4,2- Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412-Gewerbest. 380- -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	fiktive Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 9.1 Gesamtmodell : mod. Verteilungsmassen Hauptansatz ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 4,2- Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412- Gewerbest. 380- Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.						
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %			
											absolut	pro Kopf	
<b>Kreisfreie Städte</b>													
<b>insgesamt</b>	23	7.402.555	2.768.577.210	374,00	2.745.399.727	370,87	-23.177.483	-3,13	-4,2	154,5			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
300 001 und mehr	9	4.621.523	1.862.513.235	403,01	1.811.219.913	391,91	-51.293.322	-11,10	-4,2	5,8			
bis 300 000	14	2.781.032	906.063.975	325,80	934.179.814	335,91	28.115.839	10,11	-1,8	154,5			
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>													
<b>insgesamt</b>	373	10.594.066	2.047.974.790	193,31	2.071.152.273	195,50	23.177.483	2,19	-74,8	437,1			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
60 001 und mehr	35	2.967.992	740.559.865	249,52	757.838.454	255,34	17.278.589	5,82	-4,3	138,5			
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	749.735.155	169,90	756.693.803	171,48	6.958.648	1,58	-74,8	437,1			
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	469.142.954	168,21	470.783.221	168,80	1.640.267	0,59	-22,8	273,2			
bis 10 000	53	424.163	88.536.816	208,73	85.836.795	202,37	-2.700.021	-6,37	-55,4	79,3			
<b>Kreisverwaltungen</b>													
<b>insgesamt</b>	31	10.594.066	1.171.757.000	110,61	1.171.757.000	110,61	0	0,00	-9,6	12,7			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
341 001 und mehr	12	5.511.760	543.057.028	98,53	545.935.660	99,05	2.878.632	0,52	-4,3	12,7			
bis 341 000	19	5.082.306	628.699.972	123,70	625.821.340	123,14	-2.878.632	-0,57	-9,6	16,4			

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 9.1 - Gesamtmodell : mod. Verteilungsmassen Hauptsatz ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 4,2-Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412-Gewerbest. 380 - -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden			Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 9.1 Gesamtmodell : mod. Verteilungsmassen Hauptsatz ifo Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 4,2-Grundsteuer A 208 Grundsteuer B 412-Gewerbest. 380	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR	
<b>Kreisfreie Städte</b>								
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>38.380.761</b>	<b>11</b>	<b>-61.556.244</b>	
<b>mit ... Einwohnern</b>								
300 001 und mehr	9	1	1	1	5.481.418	7	-56.774.740	
bis 300 000	14	1	1	9	32.899.343	4	-4.783.504	
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>								
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>71</b>	<b>67</b>	<b>160</b>	<b>68.453.048</b>	<b>146</b>	<b>-45.275.565</b>	
<b>mit ... Einwohnern</b>								
60 001 und mehr	35	3	3	20	25.350.108	12	-8.071.519	
25 001 bis 60 000	116	27	25	50	24.856.209	41	-17.897.561	
10 001 bis 25 000	169	32	30	77	16.653.618	62	-15.013.351	
bis 10 000	53	9	9	13	1.593.113	31	-4.293.134	
<b>Kreisverwaltungen</b>								
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>13.083.088</b>	<b>15</b>	<b>-13.083.088</b>	
<b>mit ... Einwohnern</b>								
341 001 und mehr	12	1	1	7	7.992.614	4	-5.053.982	
bis 341 000	19	0	0	8	5.150.474	11	-8.029.106	

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 9.2 - Gesamtmodell : mod. Verteilungsmassen Hauptansatz ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 12,4-Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412-Gewerbest. 380- -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Fiktive Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 9.2 Gesamtmodell : mod. Verteilungsmassen Hauptansatz ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 12,4- Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412- Gewerbest. 380- Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.					
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %		
<b>Kreisfreie Städte</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>2.768.577.210</b>	<b>374,00</b>	<b>2.938.664.325</b>	<b>396,98</b>	<b>170.087.115</b>	<b>22,98</b>	<b>-80,7</b>	<b>20,3</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
300 001 und mehr	9	4.621.523	1.862.513.235	403,01	1.923.085.875	416,12	60.572.640	13,11	-9,7	9,5		
bis 300 000	14	2.781.032	906.063.975	325,80	1.015.578.450	365,18	109.514.475	39,38	-80,7	20,3		
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.047.974.790</b>	<b>193,31</b>	<b>1.877.887.675</b>	<b>177,26</b>	<b>-170.087.115</b>	<b>-16,05</b>	<b>-99,1</b>	<b>103,5</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
60 001 und mehr	35	2.967.992	740.559.865	249,52	793.967.265	267,51	53.407.400	17,99	-36,8	69,3		
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	749.735.155	169,90	678.941.884	153,86	-70.793.271	-16,04	-99,1	103,5		
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	469.142.954	168,21	343.453.054	123,14	-125.689.900	-45,07	-98,9	68,8		
bis 10 000	53	424.163	88.536.816	208,73	61.525.472	145,05	-27.011.344	-63,68	-93,9	12,0		
<b>Kreisverwaltungen</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>1.171.757.000</b>	<b>110,61</b>	<b>1.171.757.000</b>	<b>110,61</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-22,0</b>	<b>16,1</b>		
<b>mit ... Einwohnern</b>												
341 001 und mehr	12	5.511.760	543.057.028	98,53	531.301.813	96,39	-11.755.215	-2,13	-22,0	16,1		
bis 341 000	19	5.082.306	628.699.972	123,70	640.455.187	126,02	11.755.215	2,31	-10,5	14,9		

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 9.2 - Gesamtmodell : mod. Verteilungsmassen Hauptansatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 12,4-Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412-Gewerbest. 380-

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden			Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 9.2 Gesamtmodell : mod. Verteilungsmassen Hauptansatz ifo-Schüleransatz 1,2/2,8-Zentralität 0,3- Flächenansatz 0,15- Soziallasten 12,4 Grundsteuer A 208-Grundsteuer B 412-Gewerbest. 380-	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR	
<b>Kreisfreie Städte</b>								
insgesamt	23	2	2	17	204.365.987	4	-34.278.872	
mit ... Einwohnern								
300 001 und mehr	9	1	1	6	88.486.252	2	-27.913.612	
bis 300 000	14	1	1	11	115.879.735	2	-6.365.260	
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>								
insgesamt	373	71	93	54	99.059.913	226	-269.147.028	
mit ... Einwohnern								
60 001 und mehr	35	3	4	23	69.783.418	8	-16.376.018	
25 001 bis 60 000	116	27	36	24	26.960.436	56	-97.753.707	
10 001 bis 25 000	169	32	38	6	2.138.776	125	-127.828.676	
bis 10 000	53	9	15	1	177.283	37	-27.188.627	
<b>Kreisverwaltungen</b>								
insgesamt	31	1	1	18	39.855.216	12	-39.855.216	
mit ... Einwohnern								
341 001 und mehr	12	1	1	5	18.266.442	6	-30.021.657	
bis 341 000	19	0	0	13	21.588.774	6	-9.833.559	

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 10.1 - Gesamtmodell : Anteile nach Zuschussbedarf + §19 GFG -Soziallasten 4.2**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Fiktive Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 10.1 Gesamtmodell : Anteile nach Zuschussbedarf + §19 GFG Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.						
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %			
<b>Kreisfreie Städte</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>2.768.577.210</b>	<b>374,00</b>	<b>2.753.320.705</b>	<b>371,94</b>	<b>-15.256.505</b>	<b>-2,06</b>	<b>-4,0</b>	<b>158,9</b>			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
300 001 und mehr	9	4.621.523	1.862.513.235	403,01	1.816.235.625	393,00	-46.277.610	-10,01	-4,0	6,2			
bis 300 000	14	2.781.032	906.063.975	325,80	937.085.080	336,96	31.021.105	11,15	-1,6	158,9			
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.047.974.790</b>	<b>193,31</b>	<b>2.078.989.295</b>	<b>196,24</b>	<b>31.014.505</b>	<b>2,93</b>	<b>-60,2</b>	<b>456,2</b>			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
60 001 und mehr	35	2.967.992	740.559.865	249,52	760.449.624	256,22	19.889.759	6,70	-4,0	149,9			
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	749.735.155	169,90	759.773.402	172,17	10.038.247	2,27	-60,2	456,2			
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	469.142.954	168,21	472.649.525	169,46	3.506.571	1,26	-22,3	280,5			
bis 10 000	53	424.163	88.536.816	208,73	86.116.744	203,03	-2.420.072	-5,71	-54,2	82,1			
<b>Kreisverwaltungen</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>1.171.757.000</b>	<b>110,61</b>	<b>1.171.757.000</b>	<b>110,61</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-9,7</b>	<b>13,0</b>			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
341 001 und mehr	12	5.511.760	543.057.028	98,53	545.977.526	99,06	2.920.498	0,53	-4,3	13,0			
bis 341 000	19	5.082.306	628.699.972	123,70	625.779.474	123,13	-2.920.498	-0,57	-9,7	16,6			

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 10.1 - Gesamtmodell : Anteile nach Zuschussbedarf + §19 GFG -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 10.1 Gesamtmodell : Anteile nach Zuschussbedarf + §19 GFG	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
insgesamt	23	2	2	10	40.925.393	11	-56.181.898
mit ... Einwohnern							
300 001 und mehr	9	1	1	1	5.860.953	7	-52.138.563
bis 300 000	14	1	1	9	35.064.440	4	-4.043.335
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
insgesamt	373	71	67	163	72.994.234	143	-41.979.729
mit ... Einwohnern							
60 001 und mehr	35	3	3	20	26.980.546	12	-7.090.787
25 001 bis 60 000	116	27	25	51	26.600.175	40	-16.561.928
10 001 bis 25 000	169	32	30	78	17.729.143	61	-14.222.572
bis 10 000	53	9	9	14	1.684.370	30	-4.104.442
<b>Kreisverwaltungen</b>							
insgesamt	31	1	1	15	13.215.107	15	-13.215.107
mit ... Einwohnern							
341 001 und mehr	12	1	1	7	8.041.633	4	-5.121.135
bis 341 000	19	0	0	8	5.173.474	11	-8.093.972

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 10.2 - Gesamtmodell : Anteile nach Zuschussbedarf + §19 GFG - (Soziallasten 12.4)**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Fiktive Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 10.2 Gesamtmodell : Anteile nach Zuschussbedarf + §19 GFG Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.						
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %			
<b>Kreisfreie Städte</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>2.768.577.210</b>	<b>374,00</b>	<b>2.947.047.224</b>	<b>398,11</b>	<b>178.470.014</b>	<b>24,11</b>	<b>-76,3</b>	<b>20,7</b>			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
300 001 und mehr	9	4.621.523	1.862.513.235	403,01	1.928.383.882	417,26	65.870.647	14,25	-9,5	9,9			
bis 300 000	14	2.781.032	906.063.975	325,80	1.018.663.342	366,29	112.599.367	40,49	-76,3	20,7			
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.047.974.790</b>	<b>193,31</b>	<b>1.885.262.776</b>	<b>177,95</b>	<b>-162.712.014</b>	<b>-15,36</b>	<b>-97,8</b>	<b>105,5</b>			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
60 001 und mehr	35	2.967.992	740.559.865	249,52	796.644.128	268,41	56.084.263	18,90	-36,4	70,4			
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	749.735.155	169,90	681.719.226	154,49	-68.015.929	-15,41	-97,8	105,5			
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	469.142.954	168,21	345.144.817	123,75	-123.998.137	-44,46	-95,2	71,3			
bis 10 000	53	424.163	88.536.816	208,73	61.754.605	145,59	-26.782.211	-63,14	-93,3	12,6			
<b>Kreisverwaltungen</b>													
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>1.171.757.000</b>	<b>110,61</b>	<b>1.171.757.000</b>	<b>110,61</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-22,2</b>	<b>16,4</b>			
<b>mit ... Einwohnern</b>													
341 001 und mehr	12	5.511.760	543.057.028	98,53	531.318.280	96,40	-11.738.748	-2,13	-22,2	16,4			
bis 341 000	19	5.082.306	628.699.972	123,70	640.438.720	126,01	11.738.748	2,31	-10,5	14,9			

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 10.2 - Gesamtmodell : Anteile nach Zuschussbedarf + §19 GFG -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. 10.2 Gesamtmodell : Anteile nach Zuschussbedarf + §19 GFG	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>211.465.341</b>	<b>4</b>	<b>-32.995.327</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
300 001 und mehr	9	1	1	6	92.972.821	2	-27.102.174
bis 300 000	14	1	1	11	118.492.520	2	-5.893.153
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>71</b>	<b>93</b>	<b>56</b>	<b>102.300.012</b>	<b>224</b>	<b>-265.012.026</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
60 001 und mehr	35	3	4	24	71.864.465	7	-15.780.202
25 001 bis 60 000	116	27	36	25	28.012.677	55	-96.028.606
10 001 bis 25 000	169	32	38	6	2.237.125	125	-126.235.262
bis 10 000	53	9	15	1	185.745	37	-26.967.956
<b>Kreisverwaltungen</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>18</b>	<b>40.071.526</b>	<b>12</b>	<b>-40.071.526</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
341 001 und mehr	12	1	1	5	18.442.378	6	-30.181.126
bis 341 000	19	0	0	13	21.629.148	6	-9.890.400

## 5.2.8 Weitere Rechenmodelle

### **Vorlage 8 der Geschäftsstelle: Weitere Rechenmodelle**

Anlagen: 4

### **Sitzung der ifo-Kommission am 16. April 2010**

Übersendung Anlagen

Sehr geehrte Damen und Herren,

unter Bezugnahme auf die Sitzung der ifo-Kommission am 16. April 2010 übersende ich Ihnen ergänzend die folgenden Unterlagen:

1. Austauschseiten für die Modellrechnungen 3.1 und 3.2
2. Stellungnahme des ifo-Instituts vom 30. April 2010 hinsichtlich eines Bildungsansatzes
3. Berechnungsergebnis für die vom Städte- und Gemeindebund NRW beantragten und in der Sitzung am 16. April 2010 beschlossenen Modellberechnungen (differenzierte Hebesätze und Bildungsansatz)
4. Vorlage der Geschäftsstelle zu der vom Landkreistag NRW beantragten und in der Sitzung am 16. April 2010 beschlossenen Modellberechnung

Die abschließende Sitzung der Kommission wird am 26. Mai 2010 im Innenministerium stattfinden. Eine Einladung erhalten Sie noch gesondert. Zusammen mit dieser Einladung werden Ihnen auch der Entwurf des Abschlussberichts und das Protokoll der Sitzung vom 16. April 2010 zugeleitet.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

gez. Stefan Mnich

## Anlage 2 zur Vorlage 8 - Weitere Rechenmodelle



Institut für  
Wirtschaftsforschung  
an der Universität München

Prof. Dr. Thiess Büttner  
Féderic Holm-Hadulla

ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V. · Postfach 86 04 60 · 81631 München

Herrn Stefan Mnich  
Innenministerium NRW  
Stv. Abteilungsleiter  
Leiter des Referats 33  
Haroldstr. 5  
40213 Düsseldorf

Poschingerstraße 5  
81679 München

☎ 089/9224-1319  
☎ 089/907795-1319  
✉ buettner@ifo.de  
www.ifo.de

Ihre Zeichen	Ihre Nachricht vom	Unsere Zeichen	Tag
33-47	19.4.2010		30. April 2010

Sehr geehrter Herr Mnich,

in Bezugnahme auf Ihren Brief vom 19. April 2010, möchten wir kurz auf die Frage einer gesonderten Berücksichtigung von Kindern im Vorschulalter im Schlüsselzuweisungssystem NRW eingehen.

Das ifo Institut hat eine empirische Untersuchung dieser Thematik durchgeführt. Insbesondere wurde statt der Variable „Anteil der Unter-15-jährigen an der Gesamtbevölkerung“ die Variable „Anteil der Unter-6-jährigen an der Gesamtbevölkerung“ (U-6) in das Regressionsmodell aufgenommen. Wie aus Tabelle 5 Spalte 3 des Gutachtens hervorgeht (S.108), liegt ein signifikant negativer Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-Zuschussbedarf und dem Anteil der Unter-15-jährigen an der Gesamtbevölkerung vor. Dies zeigt sich auch für die Variable „Anteil der Unter-6-jährigen an der Gesamtbevölkerung“ (siehe Regressionstabelle in der Anlage). Insofern ergeben sich im Rahmen der im Gutachten angewandten Methodik keine Hinweise für eine gesonderte Berücksichtigung von 0-6-jährigen bei der Bestimmung des Finanzbedarfs.

Mit freundlichen Grüßen,

Prof. Dr. Thiess Büttner und Féderic Holm Hadulla

Anlage: Regressionstabelle

Vorstand:  
Präsident  
Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Werner Sinn  
Meinhard Knoche

Vorsitzender des Kuratoriums:  
Prof. Dr. Wilhelm Simson  
Stellv. Vorsitzender:  
Prof. Dr. Jürgen Stark

Bankverbindung:  
HypoVereinsbank München  
BLZ 700 202 70  
Kto.-Nr. 4410101128  
SWIFT (BIC): HYVEDEMM  
IBAN: DE02 7002 0270 4410 1011 28

USt-IdNr. DE129516729  
Unsere Steuer-Nr. 143/843/47405  
Vereinsregister München 4419  
Gemeinnützigkeit anerkannt  
Zertifiziert nach DIN EN ISO 9001

## Regressionstabelle

*Regressionsrechnung auf Basis von Tabelle 5 Spalte 3 des ifo-Gutachtens zur Überprüfung des Einflusses des Anteils der Unter-6-jährigen an der Bevölkerung.*

<b>Variable</b>	<b>Regressionskoeffizient</b>	<b>Standard Fehler</b>
Quadratwurzel Bevölkerung Bedarfsgemeinschaften pro Einw.	0,4367311	0,1075317
Gesamtfläche (in ha) pro Einw.	6186,038	862,9685
Halbtagschüler pro Einw.	98,17157	22,25544
Ganztagschüler pro Einw.	552,8976	205,9935
Unter-6-jährige pro Einw.	1490,625	290,1683
Über-65-jährige pro Einw.	-6743,079	1610,71
Primäreink. pro Einw.	-453,6062	506,6093
Soz. vers. pfl. Besch. Pro Einw.	0,0113838	0,0029047
Konstante	277,5257	87,78168
	679,3175	174,6621

R-sq: 0.6247

## Anlage 3 zur Vorlage 8 - Weitere Rechenmodelle



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Innenministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Herrn Staatssekretär  
Karl Peter Brendel  
Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211-4587-1  
Telefax 0211-4587-211  
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de  
pers. E-Mail: Claus.Hamacher@kommunen-in-nrw.de  
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: IV 902-01/8 ha/do  
Ansprechpartner: Beigeordneter Hamacher  
Durchwahl 0211-4587-220

6. April 2010

### Modellrechnungen im Rahmen der ifo-Kommission hier: Ergänzende Vorschläge

Sehr geehrter Herr Brendel,

wir dürfen Bezug nehmen auf die Diskussion in der letzten Sitzung der ifo-Kommission am 12.03.2010 und die dort getroffene Verabredung, dass Vorschläge für weitere Modellrechnungen durch den Landesbetrieb IT.NRW rechtzeitig vor der nächsten Sitzung der Kommission in Schriftform eingereicht werden sollen. Diese Vorgabe greifen wir gerne auf und bitten darum, die nachfolgend beschriebenen Vorschläge für zwei Modellvarianten aufzugreifen und durchrechnen zu lassen.

#### A) Differenzierte fiktive Hebesätze bei der Steuerkraftermittlung

##### 1. Vorstellung des Modells

Seit 1997 wird die Steuerkraft in nordrhein-westfälischen Kommunen auf der Grundlage einheitlicher fiktiver Hebesätze ermittelt, die zurzeit für die Gewerbesteuer mit 403 Punkten festgesetzt sind. Dieser einheitliche Hebesatz spiegelt sowohl die tatsächlichen Einnahmen als auch die Einnahmepotentiale der Kommunen in NRW nur sehr verzerrt wider.

Als mögliche Modifikation soll ein Modell gerechnet werden, bei dem die Hebesätze wie folgt differenziert werden:

	Staffel- klasse 1	Staffel- klasse 2	Staffel- klasse 3	Staffel- klasse 4	Staffel- klasse 5	Staffel- klasse 6
Einwohner von - bis	1 10.000	10.001 25.000	25.001 50.000	50.001 75.000	75.001 150.000	150.001 1.000.000
Fiktiver Hebesatz Gew.-Steuer	363	369	375	385	397	408

## 2. Begründung des Vorschlags

- a) Der Städte- und Gemeindebund hatte sich – unterstützt auch durch den Landkreistag NRW – bereits in den zurückliegenden Sitzungen der Kommission dafür ausgesprochen, im Interesse einer möglichst realitätsnahen Darstellung der Steuereinnahmekraft der Kommunen vom bisherigen System eines landeseinheitlichen Hebesatzes Abstand zu nehmen und es durch eine Staffelung differenzierter Hebesätze (zumindest für die Gewerbesteuer, vorzugsweise aber auch für die Grundsteuer B) zu ersetzen.

Dass es eine empirische Evidenz für systematische Steuersatzunterschiede gibt, wird selbst im ifo-Gutachten ausdrücklich bestätigt (S. 131).

Anders als offensichtlich die Gutachter sehen wir in der sich seit vielen Jahren bestätigenden Tendenz niedriger Hebesätze bei abnehmender Gemeindegröße durchaus ein starkes Indiz auch für unterschiedliche Potentiale zur Steuersatzanspannung. Es gibt zahlreiche Befragungen und Untersuchungen (z. B. der Industrie- und Handelskammern), die Rückschlüsse darüber zulassen, welches die entscheidenden Standortfaktoren für die Ansiedlung von Unternehmen sind. Dabei stehen mit Abstand an erster Stelle die Verkehrsanbindungen (sowohl über die Straße als auch über die Bahn und ggf. über den Luft- und Wasserverkehr). Ebenfalls wichtig sind ein ausreichendes Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, eine leistungsfähige (breitbandige) Telekommunikationsinfrastruktur, die Nähe zu Zulieferbetrieben, die Nähe zu Hochschulen, aber auch Kulturangebote. Es liegt auf der Hand, dass dies Randbedingungen sind, bei denen größere Kommunen tendenziell eine bessere Versorgung aufweisen als kleinere Kommunen gerade in ländlichen Bereichen. Diese können den vorgenannten Standortfaktoren häufig nur moderate Steuern und Gebühren sowie günstige Grundstückspreise entgegensetzen, um Entscheidungen über Standortansiedlungen in ihrem Sinne beeinflussen zu können.

Es kommt hinzu, dass nordrhein-westfälische Kommunen im Vergleich der Bundesländer ein sehr hohes Hebesatzniveau aufweisen. Dies erschwert gerade in den Randlagen des Landes die Anspannung von Hebesätzen, da man ansonsten den Wettbewerb mit Kommunen aus dem Ausland oder den benachbarten Bundesländern nicht aushalten kann. Die Stadt Aachen ist die einzige Großstadt, die aufgrund ihrer Lage die Hebesatzkonkurrenz des angrenzenden Auslands bzw. anderer Bundesländer unmittelbar spürt. Ansonsten ist dies gerade auch ein Problem kleinerer Kommunen.

Die Überzeugung, dass größenklassenabhängig unterschiedliche Potentiale zur Hebesatzanspannung bestehen, ist im Übrigen auch handlungsleitend für die Kommunalaufsicht. Im Erlass des Innenministeriums „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ vom 06.03.2009 wird ausgeführt, dass die Hebesätze der Realsteuern (Grundsteuer und Gewerbesteuer) bezogen auf die Gemeindegrößenklasse mindestens in Höhe des jeweiligen Landesdurchschnitts festgesetzt sein müssen.

Durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze nicht. Dies belegt nicht nur das Beispiel des Nachbarlandes Niedersachsen, in dem eine Differenzierung (allerdings nur bei einer

Sprungstelle) vorgenommen wird, sondern auch und vor allem die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW. In seinem Urteil vom 06.07.1993 (VerfGH 9/92, 22/92) hat das Verfassungsgericht nicht etwa – wie es gelegentlich dargestellt wird – die Zulässigkeit gestaffelter fiktiver Hebesätze in Zweifel gezogen. Vielmehr führt das Gericht unter Ziffer 3.2 Folgendes aus:

*„Der Verfassungsgerichtshof lässt offen, ob die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Finanzausgleichs als Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts (Art. 78, Art. 79 Satz 2 LV) oder andere verfassungsrechtliche Gesichtspunkte Anlass geben, die Ermittlung der Realsteuerkraft einer Gemeinde ähnlich differenziert zu regeln wie die Ermittlung des Finanzbedarfs in § 7 GFG 1991/GFG 1992. Allerdings kommt der Finanzausgleich in seiner konkreten Wirkung dem von der Verfassungsregelung verfolgten Ziel am nächsten, wenn sowohl der Bedarf einer Gemeinde als auch ihre eigene Finanzkraft im Rahmen der aus praktischen Gründen unvermeidbaren Typisierung möglichst sachgerecht erfasst werden. Eine Regelung, die – wie § 8 Abs. 2 GFG 1991/GFG 1992 – hinsichtlich der fiktiven Realsteuersätze nur zwei Gruppen bildet oder – wie die Finanzausgleichsgesetze anderer Bundesländer – auf eine Differenzierung überhaupt verzichtet, führt hingegen zu mehr oder minder starken Vergrößerungen gegenüber den tatsächlichen Möglichkeiten zur Festsetzung von Hebesätzen in den verschiedenen Gemeinden.“*

Das Zitat zeigt deutlich, dass nicht nur differenzierte fiktive Hebesätze für zulässig erachtet werden, sondern sich der Landesgesetzgeber im Interesse einer realitätsgerechten Näherung an die tatsächlichen Einnahmepotentiale eigentlich zwingend mit der Möglichkeit einer Differenzierung auseinandersetzen muss.

Der Verfassungsgerichtshof hatte lediglich bemängelt, dass das Land in dem konkreten Verfahren noch nicht einmal empirische Begründungen für die gewählte Sprungstelle und für den Umstand, dass es nur eine Sprungstelle gab, liefern konnte.

Wenn dem empirischen Befund und den dargestellten (zumindest plausiblen) Gründen für die Unterschiede im Hebesatzgefüge vorgehalten wird, dass dies noch kein wissenschaftliches Modell sei, spricht dies keinesfalls gegen eine Differenzierung. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem zitierten Urteil dem Gesetzgeber ausdrücklich einen weiten Einschätzungsspielraum zugestanden. Er dürfe mangels einer allgemein anerkannten wissenschaftlichen Methode zur sachgerechten Ermittlung der Möglichkeiten einer Gemeinde bei der Bemessung der Hebesätze auf Umstände abstellen, denen er selbst bei seiner Bewertung Aussagekraft beimisst.

Im Übrigen dürfte angesichts des empirischen Befundes der Verzicht auf eine Differenzierung mindestens ebenso begründungsbedürftig sein wie deren Einführung. Eine wissenschaftlich überzeugende Begründung der These, dass alle Kommunen über die gleichen Möglichkeiten der Hebesatzanspannung verfügen, ist an keiner Stelle auch nur ansatzweise vorgetragen worden.

- b) Der konkrete Vorschlag für die Bildung von Staffeln beruht auf den Realsteuerdaten des Landesbetriebes IT für das Jahr 2007. Ihm liegen folgende Überlegungen zugrunde:

- Eine Unterscheidung zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Kommunen macht keinen Sinn. Es gibt keinen empirischen Hinweis für die Annahme, dass das Hebesatzpotential von dieser Einstufung abhängig ist.
- Zur Vermeidung von zu groben Unterscheidungen sollte das System mehrere Sprungstellen aufweisen. Der Verfassungsgerichtshof hatte die Regelung des GFG 1991/1992 u. a. deshalb kritisiert, weil nur eine einzige Sprungstelle vorgesehen war. Durch die Einführung von sechs Staffelklassen mit relativ geringen Abständen zwischen den einzelnen Staffelklassen kann es nicht zu Härten kommen. Die gewählten Klassen führen insgesamt zu einer Minderung der Standardabweichung gegenüber einer landeseinheitlichen Lösung.
- Die einzelnen Staffelklassen sollten auf der anderen Seite so bemessen sein, dass für eine sinnvolle Durchschnittsbildung in jeder Klasse genügend Kommunen vertreten sind. Konkret ist die Anzahl der Kommunen wie folgt: Klasse 1: 53; Klasse 2: 168; Klasse 3: 99; Klasse 4: 31; Klasse 5: 23; Klasse 6: 22 Kommunen.
- Eine weitere Aufteilung der Staffelklasse 6 war nach der empirischen Analyse nicht sinnvoll, da sich keine signifikanten Unterschiede mehr in der Hebesatzverteilung ergaben.
- Die vorgeschlagenen fiktiven Hebesätze sind abgeleitet aus dem arithmetischen Mittel der Hebesätze in jeder Staffelklasse, multipliziert mit dem Faktor 0,9. Die Absenkung um 10 % unter den tatsächlichen Durchschnitt dient dazu, die Spiralwirkung der Hebesatzentwicklung zu unterbinden.

## **B) Fortentwicklung des Schüleransatzes zu einem echten Bildungsansatz**

### 1. Vorstellung des Modells

Berechnet werden soll ein Bildungsansatz, der die vom ifo-Institut vorgeschlagene Ausgestaltung des Schüleransatzes aufgreift und zusätzlich jedes noch nicht über den Schüleransatz erfasste Kind im Alter von 0 bis 6 Jahren mit dem Gewichtungsfaktor 1 berücksichtigt.

### 2. Begründung des Vorschlags

Das ifo-Institut führt auf S. 105 des Gutachtens aus, dass das Schulwesen einen besonders kostenintensiven Bereich kommunaler Tätigkeit darstelle. Auch aus strukturpolitischen Gesichtspunkten sei eine Förderung von Aktivitäten im Bereich Schulen zu befürworten, insofern durch einen Schüleransatz Anreize geschaffen würden, eine verbesserte Schulinfrastruktur bereitzustellen. Hierdurch seien mittelfristig positive Effekte auf das wirtschaftliche und soziale Profil Nordrhein-Westfalens zu erwarten.

Diese Überlegungen sind zutreffend, jedoch wird die daraus abgeleitete Empfehlung zur Ausgestaltung eines Schüleransatzes dem Anspruch an eine zukunftsgerichtete Konstruktion des Finanzausgleichs nicht optimal gerecht.

Angesichts der gesellschaftspolitisch stark zunehmenden Bedeutung des Aufgabensektors „Bildung“ und dessen erweiterten Auftrag in den vorschulischen Bereich hinein bietet es sich an, den Schüleransatz zu einem Bildungsansatz fortzuentwickeln und in diesem nicht nur die schulbezogenen Aufgaben und Ausgaben abzubilden, sondern auch weitere zuschussfinanzierte Aufgabenfelder, insbesondere im Bereich der Kindergärten. Die vom ifo-Institut genannten Gründe für die Beibehaltung des Schüleransatzes können 1:1 auf den ebenfalls sehr kostenträchtigen Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und insbesondere auf die vorschulische Bildung in Kindertageseinrichtungen übertragen werden. Hier gibt es signifikante Zuwächse des Umfangs kommunaler Aufgaben, die sich insbesondere in den Programmen zur Schaffung von Betreuungsangeboten für Kinder unter 2 Jahren bis zum Zeitpunkt der Einschulung dokumentieren.

Die einfachste Methode, diesen erheblichen Kostenblock abzubilden, ist es, die Zahl der 0 bis 6-jährigen Kinder als Bedarfsindikator zu verwenden. Zur Vermeidung von Doppelberücksichtigungen sollten daher nur solche Kinder erfasst werden, die nicht bereits im Schüleransatz mitgezählt werden.

Die in den Diskussionen mit Vertretern des ifo-Instituts geäußerte These, über die Zahl der Schüler werde der Bedarf im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bereits ausreichend mit abgebildet, ist aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes nicht überzeugend dargelegt. Zum einen korreliert bereits heute die Zahl der über den Schüleransatz erfassten Kinder nicht zwingend mit der Zahl derjenigen Kinder, für die vorschulische Angebote finanziert werden müssen. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn es eine starke Präsenz von Ersatzschulträgern an einem Ort gibt. Zum anderen wird aber auch eine evtl. vorhandene Korrelation in der Zukunft zunehmend schwächer, da es aufgrund der demographischen Entwicklung zwangsläufig zu einer Konzentration von Schulstandorten in einem Teil der Städte und Gemeinden kommen wird. Spätestens in diesem Moment geht aber der Zusammenhang zwischen den Kostenblöcken für die Bereiche Schule/vorschulische Angebote verloren. Insofern ist ein Nebenansatz, der diesen erkennbaren Trend nicht aufgreift und die Kostenbelastungen der Kommunen im Bereich der vorschulischen Bildung als eigenständigen Bedarfsfaktor erfasst, nicht wirklich zukunftsgerichtet.

Wir bitten deshalb, auch diesen Vorschlag modellhaft durchrechnen zu lassen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung:

  
(Claus Hamacher)

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 1 STGB - differenzierte Hebesätze in der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 1 STGB differenzierte Hebesätze in der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.					
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %		
											absolut	pro Kopf
<b>Kreisfreie Städte</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>7.402.555</b>	<b>3.018.501.541</b>	<b>407,76</b>	<b>2.840.892.617</b>	<b>383,77</b>	<b>383,77</b>	<b>-177.608.924</b>	<b>-23,99</b>	<b>-94,9</b>	<b>-0,3</b>	
<b>mit ... Einwohnern</b>												
300.001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	1.906.740.855	412,58	412,58	-114.985.403	-24,88	-17,8	-2,7	
bis 300.000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	934.151.762	335,90	335,90	-62.623.521	-22,52	-94,9	-0,3	
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>10.594.066</b>	<b>2.291.325.459</b>	<b>216,28</b>	<b>2.468.934.383</b>	<b>233,05</b>	<b>233,05</b>	<b>177.608.924</b>	<b>16,76</b>	<b>-1,7</b>	<b>588,7</b>	
<b>mit ... Einwohnern</b>												
60.001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	831.982.986	280,32	280,32	9.931.416	3,35	-1,7	67,2	
25.001 bis 60.000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	935.236.429	211,94	211,94	90.076.724	20,41	1,0	588,7	
10.001 bis 25.000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	594.075.354	213,00	213,00	67.313.253	24,13	2,4	194,6	
bis 10.000	53	424.163	97.352.083	229,52	107.639.614	253,77	253,77	10.287.531	24,25	2,0	136,9	
<b>Kreisverwaltungen</b>												
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>74,76</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-13,2</b>	<b>161,4</b>	
<b>mit ... Einwohnern</b>												
341.001 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	355.645.912	64,52	64,52	-59.608	-0,01	-13,2	161,4	
bis 341.000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	436.324.088	85,85	85,85	59.608	0,01	-4,5	43,9	

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX -Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 1 STGB - differenzierte Hebesätze in der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. STGB differenzierte Hebesätze in der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
insgesamt	23	2	2	0	0	21	-177.608.924
mit ... Einwohnern							
300 001 und mehr	9	1	1	0	0	8	-114.985.403
bis 300 000	14	1	1	0	0	13	-62.623.521
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
insgesamt	373	67	53	303	181.632.775	17	-4.023.851
mit ... Einwohnern							
60 001 und mehr	35	3	3	15	13.955.267	17	-4.023.851
25 001 bis 60 000	116	24	21	95	90.076.724	0	0
10 001 bis 25 000	169	31	22	147	67.313.253	0	0
bis 10 000	53	9	7	46	10.287.531	0	0
<b>Kreisverwaltungen</b>							
insgesamt	31	1	1	12	15.226.432	18	-15.226.432
mit ... Einwohnern							
341 001 und mehr	12	1	1	4	8.121.524	7	-8.181.132
bis 341 000	19	0	0	8	7.104.908	11	-7.045.300

Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen

Modellrechnung Nr. 1a STGB - differenzierte Hebesätze in der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl -

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 1a STGB differenzierte Hebesätze in der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.			
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %
<b>Kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden insgesamt</b>	<b>396</b>	<b>17.996.621</b>	<b>5.309.827.000</b>	<b>295,05</b>	<b>5.309.827.000</b>	<b>295,05</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-94,9</b>	<b>588,7</b>
mit ... Einwohnern										
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	107.639.614	253,77	10.287.531	24,25	2,0	136,9
bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	594.075.354	213,00	67.313.253	24,13	2,4	194,6
bis 50 000	98	3.426.976	650.711.421	189,88	729.496.517	212,87	78.785.096	22,99	1,7	588,7
bis 75 000	31	1.857.949	392.885.713	211,46	417.974.641	224,97	25.088.928	13,50	1,0	67,2
bis 150 000	23	2.176.983	711.489.504	326,82	707.095.260	324,81	-4.394.244	-2,02	-1,7	0,9
mehr als 150 000	22	7.321.472	2.930.626.178	400,28	2.753.545.614	376,09	-177.080.564	-24,19	-94,9	-2,5
<b>Kreisverwaltungen insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>10.594.066</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>791.970.000</b>	<b>74,76</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>-13,2</b>	<b>161,4</b>
mit ... Einwohnern										
341 001 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	355.645.912	64,52	-59.608	-0,01	-13,2	161,4
bis 341 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	436.324.088	85,85	59.608	0,01	-4,5	43,9

Hinweis: Gewinn / Verlust MIN und MAX - Angaben ohne Berücksichtigung der abundanten Gemeinden in der Festsetzung bzw. Modellrechnung

noch: Modellrechnung Nr. 1a STGB - differenzierte Hebesätze in der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden			Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr. STGB differenzierte Hebesätze in der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR	
<b>Kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden</b>								
<b>insgesamt</b>	<b>396</b>	<b>69</b>	<b>55</b>	<b>303</b>	<b>181.632.775</b>	<b>38</b>	<b>-181.632.775</b>	
<b>mit ... Einwohnern</b>								
bis 10 000	53	9	7	46	10.287.531	0	0	
bis 25 000	169	31	22	147	67.313.253	0	0	
bis 50 000	98	19	17	81	78.785.096	0	0	
bis 75 000	31	6	5	26	25.088.928	0	0	
bis 150 000	23	1	1	3	157.967	19	-4.552.211	
mehr als 150 000	22	3	3	0	0	19	-177.080.564	
<b>Kreisverwaltungen</b>								
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>15.226.432</b>	<b>18</b>	<b>-15.226.432</b>	
<b>mit ... Einwohnern</b>								
341 001 und mehr	12	1	1	4	8.121.524	7	-8.181.132	
bis 341 000	19	0	0	8	7.104.908	11	-7.045.300	

**Gewinn und Verlustdarstellung nach Größenklassen**

**Modellrechnung Nr. 2 - STGB Bildungsansatz -**

Bezeichnung	Anzahl der Körperschaften	Einwohner am 31.12.2007	Festsetzung Schlüsselzuweisungen 2009 EUR		Modellrechnung Nr. 2 STGB Bildungsansatz Schlüsselzuweisungen EUR		Gewinn / Verlust EUR / v.H.							
			absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	MIN %	MAX %				
<b>Kreisfreie Städte</b>														
insgesamt	23	7.402.555	3.018.501.541	407,76	2.990.240.841	403,95	403,95	-28.260.700	-3,82	-6,3	22,1			
mit ... Einwohnern														
300 001 und mehr	9	4.621.523	2.021.726.258	437,46	1.985.960.057	429,72	429,72	-35.766.201	-7,74	-6,3	2,8			
bis 300 000	14	2.781.032	996.775.283	358,42	1.004.280.784	361,12	361,12	7.505.501	2,70	-0,9	22,1			
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>														
insgesamt	373	10.594.066	2.291.325.459	216,28	2.319.586.159	218,95	218,95	28.260.700	2,67	-33,7	98,8			
mit ... Einwohnern														
60 001 und mehr	35	2.967.992	822.051.570	276,97	821.277.936	276,71	276,71	-773.634	-0,26	-4,6	9,2			
25 001 bis 60 000	116	4.412.833	845.159.705	191,52	856.981.891	194,20	194,20	11.822.186	2,68	-33,7	98,8			
10 001 bis 25 000	169	2.789.078	526.762.101	188,87	542.078.314	194,36	194,36	15.316.213	5,49	-14,0	51,3			
bis 10 000	53	424.163	97.352.083	229,52	99.248.018	233,99	233,99	1.895.935	4,47	-6,7	36,0			
<b>Kreisverwaltungen</b>														
insgesamt	31	10.594.066	791.970.000	74,76	791.970.000	74,76	74,76	0	0,00	-19,9	36,1			
mit ... Einwohnern														
341 001 und mehr	12	5.511.760	355.705.520	64,54	355.583.380	64,51	64,51	-122.140	-0,02	-8,3	15,0			
bis 341 000	19	5.082.306	436.264.480	85,84	436.386.620	85,86	85,86	122.140	0,02	-19,9	36,1			

noch: Modellrechnung Nr. 2 - STGB Bildungsansatz -

Bezeichnung	Anzahl	Abundante Gemeinden		Gewinner		Verlierer	
		Festsetzung 2009	Modellrechnung Nr.	Anzahl	Gewinn EUR	Anzahl	Verlust EUR
<b>Kreisfreie Städte</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>16.078.959</b>	<b>10</b>	<b>-44.339.659</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
300 001 und mehr	9	1	1	2	5.597.446	6	-41.363.647
bis 300 000	14	1	1	9	10.481.513	4	-2.976.012
<b>Kreisangehörige Gemeinden</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>373</b>	<b>67</b>	<b>65</b>	<b>187</b>	<b>46.894.486</b>	<b>121</b>	<b>-18.633.786</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
60 001 und mehr	35	3	3	15	7.745.111	17	-8.518.745
25 001 bis 60 000	116	24	24	56	17.584.542	36	-5.762.356
10 001 bis 25 000	169	31	29	94	18.768.293	46	-3.452.080
bis 10 000	53	9	9	22	2.796.540	22	-900.605
<b>Kreisverwaltungen</b>							
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>15.285.353</b>	<b>14</b>	<b>-15.285.353</b>
<b>mit ... Einwohnern</b>							
341 001 und mehr	12	1	1	5	8.019.282	6	-8.141.422
bis 341 000	19	0	0	11	7.266.071	8	-7.143.931

## Anlage 4.1 zur Vorlage 8 - Weitere Rechenmodelle



20.30.00.2 vK

13.04.2010

### **Ifo-Kommission – Quantifizierung: Zusätzliche Berechnungsbedarfe**

Anlässlich der Sitzung der ifo-Kommission am 12.03.2010 war die Vorlage der Arbeitsgruppe „Quantifizierung“ behandelt worden. Damit besteht die Grundlage zur Darstellung der in Vorbereitung zu treffender Empfehlungen vorgesehenen Berechnung möglicher Auswirkungen der im ifo-Gutachten vorgeschlagenen Veränderungen spezifischer Ansätze. Gleichzeitig war festgelegt worden, dass über die Vorschläge des ifo-Gutachtens hinausgehende Berechnungsbedarfe im Vorfeld der nächsten Sitzung der ifo-Kommission am 16.04.2010 anzumelden sind.

Seitens des Landkreistages wird daher folgender Ergänzungsberechnungsbedarf angemeldet:

#### **A. Ergänzungsberechnungsbedarf**

Es ist zu berechnen, wie sich die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden und Kreise darstellten, wenn der Soziallastenansatz für den kreisangehörigen Raum in die Berechnung des Gesamtansatzes für die Kreise einflösse, die derzeit nach Zuschussbedarfsberechnung 84,7 Prozent der Aufgaben im Sozialbereich des kreisangehörigen Raums wahrnehmen.

#### **B. Eckpunkte der Durchführung**

1. Aus den im Ergebnis des GFG 2009 an die kreisangehörigen Gemeinden im Einzelnen ausgeschütteten Schlüsselzuweisungen (Datei „SCH2009.xls“, Sp. Q) ist der Teil zu isolieren, der auf den den kreisangehörigen Gemeinden zugebilligten Soziallastenansatz zurückgeht. Dies erfolgt folgendermaßen:

Der den Kreisangehörigen Gemeinden im einzelnen zugebilligte Soziallastensatz (Datei „SCH2009.xls“, Sp. F) ist von dem ihnen jeweils zugebilligten Gesamtansatz (Datei „SCH2009.xls“, Sp. H) zu subtrahieren. Das Produkt ist sodann als „neuer Gesamtansatz“ der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinde insgesamt der üblichen Berechnung zum Ausweis der Schlüsselmasse zu unterziehen ( $(\text{Gesamtansatz} \times \text{Grundbetrag} - \text{Steuerkraftmesszahl}) \times 0,9 = \text{Schlüsselzuweisung}$ ). Die Differenz zwischen den im GFG 2009 an die

kreisangehörige Gemeinde ausgeschütteten Schlüsselzuweisungen (Datei „SCH2009.xls“, Sp. Q) und dem unter Anwendung des „neuen Gesamtansatzes“ der kreisangehörigen Gemeinde errechneten Schlüsselzuweisungsbetrag stellt den isolierten Teil der Schlüsselzuweisung der einzelnen kreisangehörigen Gemeinde dar, der auf den ihr im GFG 2009 zugewilligten Soziallastenansatz zurückgeht. Die Summe dieser Differenzbeträge aller kreisangehörigen Gemeinden bildet den Teil der Gemeindeschlüsselmasse, der auf den den kreisangehörigen Gemeinden zugewilligten Soziallastenansatz zurückgeht.

2. Die im GFG 2009 bereitgestellte Kreisschlüsselmasse ist durch Addition um den unter 1. isolierten Teil der Schlüsselmasse zu ergänzen.
3. Sodann erfolgt die Berechnung der Verteilung der unter 2. ergänzten Kreisschlüsselmasse unter Anwendung des im GFG 2009 zugewilligten Soziallastenansatzes auf die Kreise. Dies erfolgt folgendermaßen:
  - a) Der Gesamtansatz jedes Kreises (Datei „KREI2009.xls“, Sp. D) wird um die Summe des im GFG 2009 seinen Gemeinden gewährten Soziallastenansatzes erhöht (dieser ist für den einzelnen Kreis bereits in der Datei „SCH2009.xls“, Sp. F, ausgewiesen: z. B. für den Kreis Kleve in Zeile 50 Sp. F). Das Produkt bildet sodann den „neuen Gesamtansatz“ des jeweiligen Kreises.
  - b) Sodann sind die durch Nutzung der nach der Berechnung unter 1. gesunkenen Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden des Kreises reduzierten Umlagegrundlagen des jeweiligen Kreises als „neue Umlagegrundlagen“ zu bilden: Die „neuen Umlagegrundlagen“ sind dabei das Ergebnis der jeweiligen Addition der im GFG für die Gemeinden des Kreises ausgewiesenen Steuerkraftmesszahlen (Datei „SCH2009.xls“, Sp. O) und der den Gemeinden des Kreises nach der Berechnung unter 1. zuzuweisenden niedrigeren Schlüsselzuweisungen.
  - c) Der durch Erhöhung unter a) gebildete „neue Gesamtansatz“ des Kreises ist unter Nutzung der unter b) gebildeten „neuen Umlagegrundlagen“ der üblichen Berechnung zum Ausweis der Schlüsselmasse des Kreises zu unterziehen (Gesamtansatz x Grundbetrag – Umlagekraftmesszahl = Schlüsselzuweisungen des Kreises).

### **C. Begründung**

Derzeit wird 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 Bedarfsgemeinschaften im Sinne des SGB II 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 – in Zuschussbedarfe gemessen: 84,7 Prozent – 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. Daher soll mit der Ergänzungsberechnung dargestellt werden, wie sich die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden und Kreise entwickelten, wenn der Sozillastenansatz für den kreisangehörigen Raum in die Berechnung des Gesamtansatzes für die Kreise einflösse. Dies wiederum soll die Grundlage für eine Berechnung des Landkreistages dazu bilden, ob der Umfang der dadurch von der Gemeindeschlüsselmasse in die Kreisschlüsselmasse überführten Mittel zu einer volumengleichen Absenkung der Kreisumlagesätze führen würde. Ziel ist eine für die Gemeinden und die Kreise finanzhaushaltsneutrale Abschaffung der durch den Sozillastenansatz derzeit bedingten Umwegfinanzierung.

## **Anlage 4.2 zur Vorlage 8 - Weitere Rechenmodelle**

### ***Vorlage der Geschäftsstelle der ifo-Kommission: Berechnung des vom Landkreistag NRW in der Sitzung am 16. April 2010 vorgestellten Modells***

Anlage: 1

Die Kommission hat die Geschäftsstelle in der Sitzung am 16. April 2010 beauftragt, zusammen mit IT.NRW und dem Landkreistag NRW die Frage der Berechnung des von ihm vorgestellten Modells zu prüfen. Hierzu fand am 20. April 2010 ein gemeinsames Gespräch im Innenministerium statt.

Dabei ist deutlich geworden, dass die vom Landkreistag NRW vorgeschlagene Berechnung nur durchführbar wäre, wenn zusätzlich mehrere, wesentliche Setzungen durchgeführt werden. Diese Setzungen betreffen Auswirkungen bei den Grundbeträgen, die Gewichtung eines Soziallastenansatzes für Kreise und die Art und Weise der Berücksichtigung abundanter Gemeinden. Derartige Setzungen würden die Nutzbarkeit des Modells – über eine rein rechnerische Einmaldarstellung hinaus – als Grundlage eines künftigen Finanzausgleichs in Frage stellen.

Deshalb haben sich die Teilnehmer übereinstimmend entschieden, in Abweichung von dem durch die Kommission am 16. April 2010 grundsätzlich gebilligten Antrag des Landkreistages vom 13. April 2010 beschriebenen Verfahren kreisscharf folgendes darzustellen:

1. In welchem Umfang die kreisangehörigen Gemeinden eines jeden Kreises Schlüsselzuweisungen auf der Grundlage des GFG 2009 erhalten haben.
2. Wie hoch die auf den Soziallastenansatz entfallenden Anteile (in Euro) an den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden eines Kreises gewesen sind.
3. Welche Veränderung sich bei den Umlagegrundlagen des jeweiligen Kreises ergeben hätte, wenn diese Anteile statt den kreisangehörigen Gemeinden dem Kreis unmittelbar zugeflossen wären.
4. Wie hoch die Summe aus Schlüsselzuweisung an den jeweiligen Kreis zuzüglich der obigen Anteile (siehe Ziffer 2) seiner kreisangehörigen Gemeinden wäre.

Die Geschäftsstelle hat – der grundsätzlichen Billigung des Antrages des Landkreistages durch die Kommission entsprechend – zugesagt, eine diesbezügliche Übersicht zu erstellen und der Kommission zu Verfügung zu stellen. Diese Übersicht ist als Anlage beigefügt.

Für die Geschäftsstelle der ifo-Kommission  
Im Auftrag

gez. Stefan Mnich

## Anlage

Kreis	Umlage- grundlagen	Kreis- schlüsselzu- weisungen	Anteil der Soziallas- ten an den SZW der kreisange- hörigen Gemein- den	Fiktive Umlage- grundlagen	Fiktive Zuweisun- gen
	2009	2009		(Differenz aus Spalte 1 und 3)	(Summe aus Spalte 2 und 3)
	in EUR	in EUR	In EUR	in EUR	in EUR
	1	2	3	4	5
Kleve	330 731 022	29 385 987	6 569 301	324 161 721	35 955 288
Mettmann	710 255 173	0	1 751 499	708 503 674	1 751 499
Neuss	523 001 640	20 842 511	2 031 471	520 970 169	22 873 982
Viersen	325 660 789	27 455 168	6 145 131	319 515 658	33 600 299
Wesel	517 909 834	40 381 300	17 954 795	499 955 039	58 336 095
Aachen	331 376 373	29 126 769	13 062 795	318 313 578	42 189 564
Düren	288 439 775	26 219 827	9 882 761	278 557 014	36 102 588
Rhein-Erft	525 053 454	29 957 213	9 145 791	515 907 663	39 103 004
Euskirchen	202 100 710	19 305 743	4 792 607	197 308 103	24 098 350
Heinsberg	264 424 995	29 645 058	8 651 831	255 773 164	38 296 889
Oberbergi- scher Kreis Rheinisch	313 272 584	23 865 566	4 255 500	309 017 084	28 121 066
Bergisch	304 164 459	19 662 249	4 917 395	299 247 064	24 579 644
Rhein-Sieg	627 877 510	58 886 711	10 699 029	617 178 481	69 585 740
Borken	385 296 093	40 163 096	4 217 411	381 078 682	44 380 507
Coesfeld	220 205 956	27 409 446	2 993 810	217 212 146	30 403 256
Recklinghau- sen	734 632 635	35 919 349	44 971 637	689 660 998	80 890 986
Steinfurt	469 622 254	41 212 869	8 200 082	461 422 172	49 412 951
Warendorf	293 601 222	28 193 137	4 538 940	289 062 282	32 732 077
Gütersloh	458 346 050	3 626 222	1 659 901	456 686 149	5 286 123
Herford	276 343 331	22 476 917	4 031 818	272 311 513	26 508 735
Höxter	151 550 522	17 925 910	3 835 839	147 714 683	21 761 749
Lippe	399 848 118	29 585 576	8 882 363	390 965 755	38 467 939
Minden- Lübbecke	359 206 039	22 528 637	6 923 669	352 282 370	29 452 306
Paderborn	332 615 491	23 281 453	8 609 886	324 005 605	31 891 339
Ennepe-Ruhr Hochsauer- land	403 254 893	14 717 394	6 578 941	396 675 952	21 296 335
Märkischer	286 295 125	30 253 995	4 433 362	281 861 763	34 687 357
Olpe	515 916 625	25 020 964	5 801 362	510 115 263	30 822 326
Siegen- Wittgenstein	166 075 305	7 883 974	258 040	165 817 265	8 142 014
Soest	358 134 871	6 464 914	2 538 684	355 596 187	9 003 598
	327 127 116	30 462 336	7 925 296	319 201 820	38 387 632

## Hinweis

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerberinnen/Wahlbewerbern oder Wahlhelferinnen/Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

## Impressum

### Herausgeber

Innenministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Haroldstraße 5  
40213 Düsseldorf

Telefon: 0211/871-01  
Telefax: 0211/871-3355  
poststelle@im.nrw.de  
www.im.nrw.de

### Redaktion

Referat 33  
Telefon: 0211/871-2480  
Telefax: 0211/871-3093  
referat33@im.nrw.de  
www.im.nrw.de/bue/345.htm

### Bestellservice

broschueren@im.nrw.de  
www.im.nrw.de/publikationen