

Landkreistag NRW, Kavalleriestraße 8, 40213 Düsseldorf

An die Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

ausschließlich per E-Mail:

anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/98

A11

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.100/.101
Telefax: 0211.300491.5110
E-Mail: martin.klein@lkt-nrw.de

Datum: 24.09.2012
Aktenz.: 20.30.00 vK/cp

(Stichwort: „GFG 2012 + StärkungspaktfondsG – Anhörung AKo – 28.09.2012“)

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

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/302

in Verbindung mit

Gesetz zur Errichtung eines Fonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktfondsgesetz)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/176

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 28.09.2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die mit Schreiben vom 14.09.2011, Geschäftszeichen I.1/A11-V.4, ausgesprochene Einladung zur öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik zum Gesetzentwurf der Landesregierung zu einem Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2012 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 – GFG 2012), LT-Drs. 16/302, und zum Gesetzentwurf der Landesregierung zu einem Gesetz zur Errichtung eines Fonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktfondsgesetz), LT-Drs. 16/176, am 28.09.2012 danken wir Ihnen.

Wie erbeten, nehmen wir nachstehend zu dem uns vorgelegten Gesetzentwurf eines GFG 2012 zusammenfassend Stellung. Hinsichtlich der weiteren Erläuterung unserer Auffassung verweisen wir auf die beigefügte Analyse, die wir – in einer um die Beantwortung der seinerzeit gestellten Fragen ergänzten Fassung – bereits mit unserer Stellungnahme zum diskontinuitätsbedingt erledigten, jedoch inhaltlich nahezu identischen Vorgängergesetzentwurf zu einem GFG 2012 aus der 15. Wahlperiode vorgelegt hatten (Anlage; die nachfolgende Zusammenfassung findet sich dort nochmals zu Beginn auf den Seiten 2 – 4).

Was den Gesetzentwurf eines Stärkungspaktfondsgesetzes und die dazu im übersandten Fragenkatalog gestellte Frage angeht, verweisen wir auf die mit separater Post übermittelte gemeinsame Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen, die durch diese Stellungnahme nicht berührt wird.

Zusammenfassende Bewertung

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

tisch schon jetzt denkbare Gewichtung von 17,76 dürfte dabei nur eine Zwischengröße darstellen. Die vorgesehene, einmalige „Abmilderungshilfe“ in Höhe von 68,6 Mio. € dagegen wird – wie sich aus den bereits vorliegenden Eckpunkten der Landesregierung für ein GFG 2013 ergibt – im Jahr 2013 nicht mehr zur Verfügung stehen.

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

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

Die dringend notwendige GFG-Strukturreform erfolgt zwar auch mit dem GFG 2012 nicht, jedoch hat das Land bekanntermaßen im Juli 2012 – Forderungen aus dem Kreis der kommunalen Spitzenverbände entsprechend – den Auftrag zur Erstellung eines „Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ an die „Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V.“ des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln (FiFo Köln) vergeben. Dieses soll – jenseits der im Rahmen des ifo-Gutachtens 2008 gewonnenen Informationen zu einer Fülle von Detailfragen des GFG – den bestehenden spezifischen Reformbedarf an der GFG-Struktur eruieren. Die – mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmte – Leistungsbeschreibung zu diesem Gutachtenauftrag berücksichtigt sowohl hinsichtlich der Beschreibung der Ausgangssituation als auch hinsichtlich der Formulierung des Bearbeitungsauftrages und der dazu genannten Fragestellungen die wesentlichen, aus unserer Sicht bestehenden Fragestellungen (Teilschlüsselmasseanpassung, Teilschlüsselmassengestaltung und

Soziallastenansatzverortung). Es wird daher zentral darauf ankommen, die GFG-Strukturreform auf dieser Grundlage in Angriff zu nehmen.

Wir bitten, unsere in diesem Schreiben nebst Anlage formulierten Anmerkungen bei der weiteren Beratung des Gesetzentwurfs zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink that reads "Martin Klein". The signature is written in a cursive style.

Dr. Martin Klein

Anlage

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

Gesetzentwurf der Landesregierung

LT-Drs. 16/302

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 28.09.2012

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

<u>Gliederung</u>	Seite
A. Zusammenfassende Bewertung	2
B. Systematische Bewertung des Gesetzentwurfs	4
1. Beschränkte Teilumsetzung der Ergebnisse der ifo-Kommission	4
2. Politische Wirkung sog. „Abmilderungshilfe“ und höherer Verbundmasse	8
3. Verbundsatz	9
4. Aufteilung der Finanzausgleichsmasse.....	11
5. Aufteilung der Schlüsselmasse	11
6. Verteilung der Schlüsselmasse	14
a) Ermittlung des fiktiven Bedarfs.....	14
aa) Hauptansatz	14
bb) Demographiefaktor.....	15
cc) Schüleransatz	15
dd) Sozillastenansatz.....	16
ee) Zentralitätsansatz	19
ff) Flächenansatz	19
b) Ermittlung der Einnahmekraft.....	20
7. Sonderbedarfzuweisungen	21
8. Investitions- und Sonderpauschalen	21
9. Tilgung der Verbindlichkeiten nach dem Konjunkturpaket II.....	21

A. Zusammenfassende Bewertung

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

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

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

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

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

Das GFG 2012 drängt damit – besonders spürbar im Fall nachlassender Wirtschaftskonjunktur – den Anteil des kreis-/städtereigensangehörigen Raums an den Gemeinschaftsteuereinnahmen des Landes merklich zurück. Da der kreis-/städtereigensangehörige Raum bereits mit dem GFG 2011 etwa 135 Mio. € an Gemeindegemeinschaften verloren hat, bedeutet dies, dass der Anteil des kreis-/städtereigensangehörigen Raums an der GFG-Gemeinschaftenmasse⁵ von 52,2 Prozent (GFG 2010), über 50 Prozent (GFG 2011) auf 48,31 Prozent (GFG 2012) zurückgeht. Dies bedeutet gravierende Verluste, die sich – bei Fortführung der GFG-Struktur – bereits in wenigen Jahren auf einen Milliarden-Betrag kumulieren. Die zunehmende Schiefe dieser Auswirkungen wird besonders deutlich, wenn man berücksichtigt, dass über 60 Prozent der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens im kreis-/städtereigensangehörigen Raum leben.

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

Die dringend notwendige GFG-Strukturreform erfolgt zwar auch mit dem GFG 2012 nicht, jedoch hat das Land bekanntermaßen im Juli 2012 – Forderungen aus dem Kreis der kommunalen Spitzenverbände entsprechend – den Auftrag zur Erstellung eines „Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ an die „Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V.“ des finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln (FiFo Köln) vergeben. Dieses soll – jenseits der im Rahmen des ifo-Gutachtens 2008 gewonnenen Informationen zu einer Fülle von Detailfragen des GFG – den bestehenden spezifischen Reformbedarf an der GFG-Struktur eruieren. Die – mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmte – Leistungsbeschreibung zu diesem Gutachtenauftrag berücksichtigt sowohl hinsichtlich der Beschreibung der Ausgangssituation als auch hinsichtlich der Formulierung des Bearbeitungsauftrages und der dazu genannten Fragestellungen die wesentlichen, aus unserer Sicht bestehenden Fragestellungen (Teilschlüsselmasseanpassung, Teilschlüsselmassegestaltung und

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

Soziallastenansatzverortung). Es wird daher zentral darauf ankommen, die GFG-Strukturreform auf dieser Grundlage in Angriff zu nehmen.

B. Systematische Bewertung des Gesetzentwurfs

1. Beschränkte Teilumsetzung der Ergebnisse der ifo-Kommission

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

(vgl. Anlage zu unserem Schreiben vom 14.03.2011 zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik zum Entwurf eines GFG 2011 am 18.03.2011, LT-Stellungnahme 15/341, S. 2, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-341.pdf> [Stand: 24.09.2012]).

Der vorliegende, mit dem diskontinuitätsbedingt erledigten, jedoch inhaltlich nahezu identischen Vorgängergesetzentwurf zu einem GFG 2012 aus der 15. Wahlperiode (LT-Drs. 15/3402) inhaltlich nahezu identische Entwurf eines GFG 2012 führt jedoch die im Wesentlichen aus dem Jahre 1980 stammende Struktur des GFG fort. Die anderslautenden Ausführungen des Entwurfs, wonach

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

(Begründung zum Gesetzentwurf, S. 51 [zweiter Absatz], vgl. auch den Hinweis auf eine Umsetzung der Vorschläge der ifo-Kommission im Vorblatt zum Gesetzentwurf unter A. [vorletzter Absatz] und D. [letzter Absatz], S. 2 und 3)

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

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

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 394 ff., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 24.09.2012]).

und

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

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

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

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

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

entspricht lediglich einer salvatorischen Klausel. Dies ist umso bedeutender, als die Landesregierung insbesondere hinsichtlich der Teilschlüsselmassenanpassung in den seit März 2011 zu den Eckpunkten eines möglichen GFG 2012 geführten Gesprächen zu Beginn noch eine klare Notwendigkeit gesehen und entsprechende Berechnungen vorgelegt hatte. Hinsichtlich der notwendigen Neuverortung des Soziallastenansatzes hatte die Landesregierung auf die bereits 1988 erörterten, komplexen Folgewirkungen verwiesen und zur Lösung auf die Erforderlichkeit einer finanzwissenschaftlichen Untersuchung verwiesen.

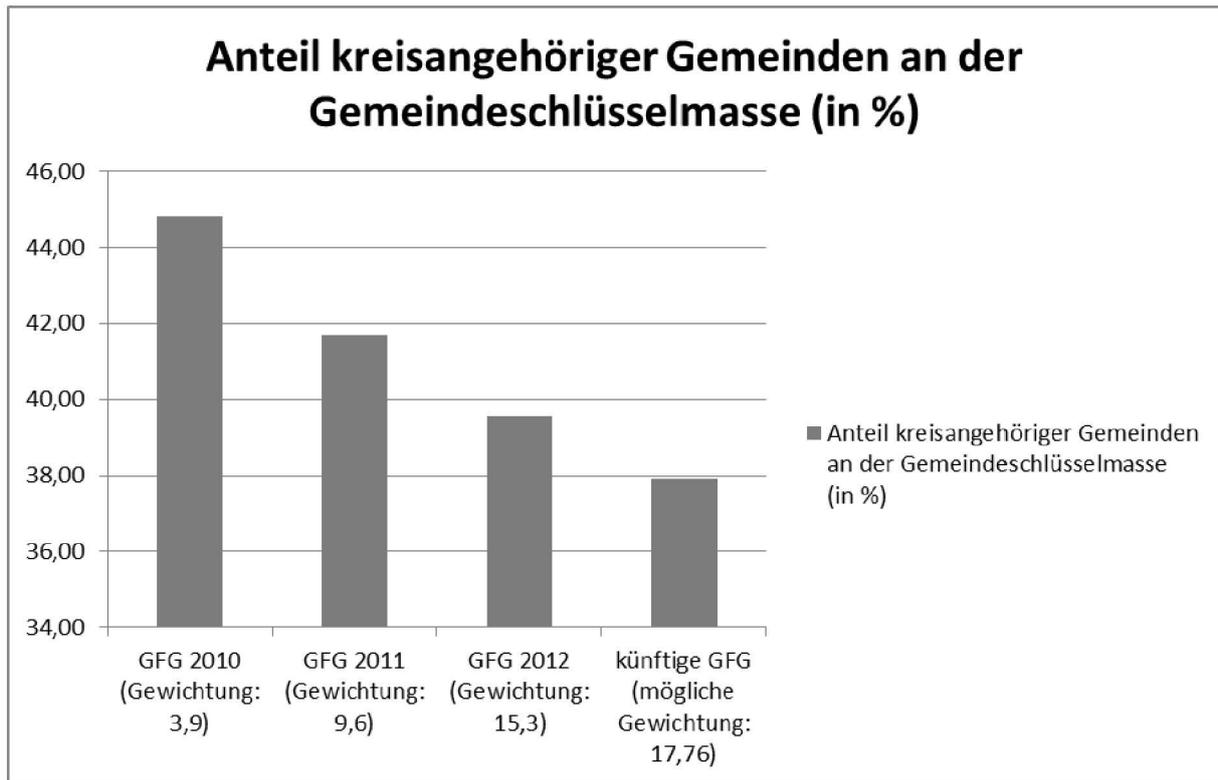
Diese hat die Landesregierung bekanntermaßen im Juli 2012 – Forderungen aus dem Kreis der kommunalen Spitzenverbände entsprechend – im Rahmen eines an die „Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V.“ des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln (FiFo Köln) vergebenen Auftrags zur Erstellung eines „Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ begonnen. Dieses soll – jenseits der im Rahmen des ifo-Gutachtens 2008 gewonnenen Informationen zu einer Fülle von Detailfragen des GFG – den bestehenden spezifischen Reformbedarf an der GFG-Struktur eruieren. Die – mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmte – Leistungsbeschreibung zu diesem Gutachtenauftrag berücksichtigt sowohl hinsichtlich der Beschreibung der Ausgangssituation als auch hinsichtlich der Formulierung des Bearbeitungsauftrages und der dazu genannten Fragestellungen die wesentlichen, aus unserer Sicht bestehenden Fragestellungen (Teilschlüsselmassenanpassung, Teilschlüsselmassengestaltung und Soziallastenansatzverortung).

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

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

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

würde der Anteil der kreis-/städtereigenen Gemeinden an der Gemeindefinanzierungsgrundlage weiter auf etwa 37,9 Prozent sinken.



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

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

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

	Alte Schlüsselmassenaufteilung (GFG 2011)		Schlüsselmassenaufteilung gem. ifo-Kommission (gemessen am GFG 2011)	
Gemeinden	78,5 %	5.608 Mio. €	71,56 %	5.114 Mio. €
- davon kreisfreie Städte		3.393 Mio. € (60,5 %)		ca. 3.094 Mio. € (60,5 %)
- davon kreisangehörige Gemeinden		2.215 Mio. € (39,5 %)		ca. 2.020 Mio. € (39,5 %)
Kreise/Städteregion	11,7 %	836 Mio. €	17,11 %	1.223 Mio. €
Landschaftsverbände	9,8 %	701 Mio. €	11,33 %	810 Mio. €
- davon Wirkung zugunsten kreisfreier Städte ⁶		301 Mio. € (43 %)		ca. 347 Mio. € (43 %)
- davon zugunsten kreisangehörigen Raums ⁷		400 Mio. € (57 %)		ca. 462 Mio. € (57 %)
Ergebnis für kreisangehörigen Raum⁸		3.452 Mio. €		ca. 3.705 Mio. €

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die an sich begrüßenswerte „Abmilderungshilfe“ stellt jedoch den Versuch dar, die vorstehend geschilderten, bereits ab dem GFG 2013 auch effektiv schwerwiegenden, strukturell für den kreis-/städtereigenen Raum deutlich nachteiligen Veränderungen im Gesetzgebungsprozess des GFG 2012 in den Hintergrund treten zu lassen. Künftige Gemeindefinanzierungsgesetze können – wie aus den bereits vorliegenden Eckpunkten für ein GFG 2013 ersichtlich – auf der so geschaffenen Basis unter Hinweis darauf vorgelegt werden, es seien keine strukturellen Veränderungen vorgenommen worden.

3. Verbundsatz

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

(vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008, Gütersloh 2008 S. 91; *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 179, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 24.09.2012]).

und insbesondere in Folge des Anstiegs der Sozialleistungen in den letzten Jahren, sowie seit dem 01.01.2008 in Folge der Kommunalisierung der Umwelt- und der Versorgungsverwaltung, stark zugenommen hat. So sind die kommunalen Zuschussbedarfe von 1980 bis 2006 um 144,5 Prozent gestiegen, während die Schlüsselmasse im Verbund nur um 62 Prozent stieg.

(*ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 188 und 198, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 24.09.2012]).

Während dieser Zeit sank der Verbundsatz von 28,5 Prozent (§ 2 Abs. 1 Satz 1 FAG 1980) über 25,5 Prozent (§ 2 Abs. 1 GFG 1985) auf 23 Prozent (§ 2 Abs. 1 GFG 1986), wo er seither verharrt. Dabei beträgt der Verbundsatz derzeit lediglich noch nominal 23 Prozent – effektiv liegt er bei 21,83 Prozent. Denn 1,17 Prozentpunkte entfallen auf einen vorläufigen

pauschalen Ausgleich für die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 3 GFG 2012).

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

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

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

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

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

Denn die Bonität des Landes hängt wegen des bündischen Prinzips zwischen Land und Kommunen, das das Land erst jüngst im Rahmen der Auflage des Stärkungspaktes wieder bestätigt hat, nicht allein von der im Landeshaushalts abgebildeten Verschuldung ab, sondern von der kumulierten Leistungsfähigkeit des Landes und aller seiner kommunalen Gebietskörperschaften. Den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich zu praktizieren – nur weil er durch die Rechtsprechung des VerfGH NRW gedeckt ist – bedeutet, Verschuldung auf die Kommunen überzuwälzen bzw. dort bereits bestehende Unterdeckungen in der enormen Höhe von

erwiesenermaßen jährlich 2,85 Mrd. € nicht abzubauen, sondern zu verschärfen. Die – unter Berufung auf verfassungsrechtliche Zulässigkeit – produzierte kommunale Finanzkrise wird damit bereits mittelfristig auf die Bonität und damit auf die Leistungsfähigkeit des Landes durchschlagen.

4. Aufteilung der Finanzausgleichsmasse

Die nach dem Gesetzentwurf (vgl. Begründung, Nr. 3.3, S. 54) vorgesehene Aufteilung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2012 in einen Anteil allgemeiner Deckungsmittel (finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen) im Umfang von 85,21 Prozent und einen Anteil zweckgebundener pauschaler Zuweisungsmittel (finanzkraftunabhängige Investitions-pauschalen und Sonderbedarfszuweisungen) im Umfang von etwa 14,79 Prozent wird von uns unterstützt. Da damit letztlich über 17 Zwanzigstel der Mittel konsumtiv und fast 3 Zwanzigstel investiv bereitgestellt werden (im Bereich der Sonderpauschalen sind auch konsumtive Verwendungen zulässig), werden grundlegende Voraussetzungen des Erhalts der Investitionsfähigkeit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen gesichert: Trotzdem sollte der Anteil der keiner Bindung unterliegenden allgemeinen Deckungsmittel sukzessive erhöht werden, da die Kommunen frei verfügbare Mittel benötigen und die Zweckbindung von Mitteln letztlich eine Auflage für die Verwendung von Geldern darstellt, auf die die Kommunen über Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG ohnehin einen Anspruch haben.

5. Aufteilung der Schlüsselmasse

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

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 21 und 23, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 24.09.2012]).

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

Dabei ist der Anteil der Kreise/Städteregion an den Zuschussbedarfen insbesondere infolge der erheblichen Aufgabenverlagerungen auf die Kreisebene und des Ausgabenzuwachses bei den Soziallasten deutlich stärker gestiegen als die anderer Beteiligter des derzeitigen Gemeindefinanzierungssystems. Während zwischen 1980 und 2006 nämlich die Gesamtzuschussbedarfe von Kreisen, kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landschaftsverbänden um insgesamt 144,5 Prozent stiegen, wuchsen die der Kreise um 189,9 Prozent. Ursache hierfür ist das extreme Anwachsen der Soziallasten. Kostenanstiegen in wesentlichen Teilen ihrer Haushalte können sich die Kreise/Städteregion nicht entziehen, da mit 88,8 Prozent der überwiegende Teil der Zuschussbedarfe auf Pflichtaufgaben entfällt, deren Ausgestaltung nur in geringem Maße gesteuert werden kann. Gerade im Bereich der Sozialen Sicherung hat sich jedoch zwischen 1980 und 2006 in den Kreishaushalten ein Anstieg des Pro-Kopf-Zuschussbedarfs um 221,6 Prozent ergeben. Da die Kreise/Städteregion die Unterdeckung in diesen Bereichen nur über die Erhebung der Kreis-/Städteregionsumlage bei den kreis-/städteregionsangehörigen Gemeinden ausgleichen können, sind sie gezwungen, teilweise bis zu über 50 Prozent der gemeindlichen Finanzkraft abzuschöpfen. Daher ist dringend eine höhere Gewichtung der Kreisschlüsselmasse vorzunehmen, um eine Absenkung der Kreis-/Städteregionsumlage zu ermöglichen und den Umlagedruck auf die kreis-/städteregionsangehörigen Gemeinden zu reduzieren. Die damit einhergehende Rückführung der Umwegfinanzierung der Kreise/Städteregion verbessert zugleich die Planbarkeit der gemeindlichen Haushalte, deren „Fremdbestimmungsgrad“ abnehmen würde.

Entsprechend hatte die ifo-Kommission empfohlen, die Aufteilung der Teilschlüsselmassen mindestens im Rahmen der regelmäßigen Grunddaten Anpassungen zu überprüfen, ggf. anzupassen und diese Anpassung möglichst auf der Grundlage der Daten der Jahresabschlussstatistik nach der Relation der Zuschussbedarfe von Kreisen, Gemeinden und Landschaftsverbänden vorzunehmen.

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 394 ff., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 24.09.2012]).

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

Der Landkreistag NRW fordert daher nachdrücklich, diese finanzstatistisch belegte Empfehlung der ifo-Kommission unmittelbar umzusetzen, da die Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse auf die einzelnen Teilschlüsselmassen in der seit 30 Jahren im wesentlichen unveränderten Form ansonsten mit dem auf die Aufteilung anwendbaren allgemeinen Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung nicht mehr vereinbar wäre.

(vgl. dazu VerFGH NRW, Urteil vom 06.07.1993, VerFGH 9/92 und 22/92, DÖV 1993, 1003, 1004 f.)

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

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

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

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

6. Verteilung der Schlüsselmasse

a) Ermittlung des fiktiven Bedarfs

aa) Hauptansatz

Nach dem Gesetzentwurf (§ 8 Abs. 3 und Begründung zu § 8 Abs. 3, S. 61) soll die Hauptansatzstaffel als zentrales Element der gemeindlichen Bedarfsmessung beibehalten und lediglich auf Grundlage der seitens des ifo-Gutachters vorgeschlagenen, veränderten Berechnungsgrundlage angepasst werden.

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

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

von der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung zugrunde.

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

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

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

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

Da die Einwohnerveredelung in der Finanzwissenschaft zunehmend kritisch gesehen wird,

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

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

bb) Demographiefaktor

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

cc) Schüleransatz

Die nach dem Gesetzentwurf (§ 8 Abs. 4 und Begründung zu § 8 Abs. 4, S. 61) bei dessen Überführung in einen unechten Nebenansatz erfolgende Anpassung des Schüleransatzes entspricht nur teilweise den Ergebnissen der Beratungen der ifo-Kommission: Die ifo-Kommission hatte zwar eine Vereinfachung und Neugewichtung des Schüleransatzes nach dem Kriterium Halbtags-/Ganztagschüler mit den im ifo-Gutachten vorgeschlagenen Gewichtungsfaktoren grundsätzlich für geeignet gehalten: Sie hatte jedoch nachdrücklich Zweifel daran geäußert, dass diese Umstellung im Hinblick auf Förderschulen eine angemessene und hinreichende Differenzierung ermöglicht.

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

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

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

dd) Sozillastenansatz

Zu der im vorgelegten Entwurf vorgesehenen Anpassung der Gewichtung des Sozillastenansatzes (Gesetzesentwurf, § 8 Abs. 5 und Begründung zu § 8 Abs. 5, S. 62) ist zunächst hervorzuheben, dass sie – abweichend von mit den kommunalen Spitzenverbänden erörterten Ergebnissen einer aktuelleren Regressionsanalyse (Basis: Jahresrechnungsstatistik 2009) – keine erneute Grunddatenanpassung, sondern die Umsetzung des zweiten Schrittes der mit dem GFG 2011 vorgenommenen Grunddatenanpassung auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2008 bedeutet (von zuletzt 9,6 auf 15,3). Eine erneute Grunddatenanpassung hätte nach den Ausführungen des Gesetzesentwurfs zu einer Gewichtung des Sozillastenansatzes mit 17,76 und damit zu noch deutlicheren Verschiebungen in den kreisfreien Raum geführt. Zwar erkennt der Landkreistag – wie bereits in der politischen Debatte zum GFG 2011 – die rechnerische Richtigkeit dieser auf Basis der jüngsten verfügbaren Jahresrechnungsstatistik 2008 von IT.NRW im Wege der der Regressionsanalyse ermittelten

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

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 385, 391 ff., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 24.09.2012]).

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

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

(vgl. Anlage zu unserem Schreiben vom 14.03.2011 zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik zum Entwurf eines GFG 2011 am 18.03.2011, LT-Stellungnahme 15/341, S. 8, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-341.pdf> [Stand: 24.09.2012]).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ee) Zentralitätsansatz

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

(vgl. *ifo-Kommission*, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011, LT-Vorlage 15/21 vom 05.07.2010, S. 38 ff., abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-21.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 24.09.2012]).

und wird unterstützt.

ff) Flächenansatz

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

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

b) Ermittlung der Einnahmekraft

Dass der Gesetzentwurf sich nur noch dahingehend äußert,

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

(Gesetzentwurf, Begründung zu § 9 a. E., S. 63)

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

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

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

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

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

7. Sonderbedarfzuweisungen

Der vorgesehene Erhalt der Sonderbedarfzuweisungen (§ 19 GFG 2012) ist konsequent und wird begrüßt, da das vorgesehene Volumen des Flächenansatzes angesichts der durch die Änderungen der anderen Parameter des GFG entstehenden Mittelverschiebungen für die erforderliche Kompensation mit Blick auf den kreis-/städtereigenen Raum nicht ausreicht.

8. Investitions- und Sonderpauschalen

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

9. Tilgung der Verbindlichkeiten nach dem Konjunkturpaket II

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