



## Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

### Der Minister

An den  
Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

mit **350** Abdrucken

Haroldstraße 5,  
40213 Düsseldorf

Telefon  
(0211) 871 01  
Durchwahl  
(0211) 871 2517 2522

Aktenzeichen  
**III B 2 - 51.10.60 - 2054/00**

**30**.03.2000



Betr.: Bericht über das Ergebnis der von der Landesregierung durchgeführten Prüfungen zum kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen

Bezug: Beschluss des Landtags vom 20. März 1996  
(Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD und  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 12/820)

Im Zusammenhang mit der Reform des Finanzausgleichs in den Jahren 1996 bis 1998 hatte der Landtag die Landesregierung mit Beschluss vom 20.03.1996 beauftragt, die Systematik der Bedarfsermittlung des gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystems einer weiteren Prüfung zu unterziehen (Entschließungsantrag der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN Drs. 12/820).

Die Prüfungen konnten inzwischen abgeschlossen werden. Sie haben im Ergebnis nicht dazu geführt, dem Landtag Veränderungen der jetzt geltenden Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen vorzuschlagen.

Nach dem Ergebnis der Prüfungen ist folgendes festzustellen:

- Der Sozillastenansatz mit dem Indikator „Dauerarbeitslosigkeit“ stellt zur Zeit die einzige praktikable Möglichkeit dar, über den Hauptansatz hinausgehende Bedarfsunterschiede zu erfassen.
- Die Erfassung zentralörtlicher Funktionen über die Hauptansatzstaffel, Schüleransatz und Zentralitätsansatz stellt die geeignetste Form für die fiktive Bedarfsermittlung im Schlüsselzuweisungssystem dar.
- Für den im Zentralitätsansatz zugrunde gelegten Indikator „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“ gibt es zur Zeit keine geeignete Alternative.

Nähere Einzelheiten sind dem beigefügten Bericht des Innenministeriums über die Prüfaufträge des Landtags zum kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen zu entnehmen. Ich bitte dieses Schreiben und den Bericht den Mitgliedern des Landtags zu Kenntnis zu geben.



(Dr. Fritz Behrens)

# **Bericht**

**Prüfaufträge  
des  
Landtags Nordrhein-Westfalen  
zum  
kommunalen Finanzausgleich  
in Nordrhein-Westfalen**

# **INHALTSÜBERSICHT**

- 1. EINLEITUNG**
  - 1.1 Reform des kommunalen Finanzausgleichs**
  - 1.2 Prüfaufträge des Landtags**
- 2. ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN**
  - 2.1 Soziallastenansatz**
    - 2.1.1 Ausgangslage**
    - 2.1.2 Hintergrund des Prüfauftrages**
    - 2.1.3 Prüfungsergebnis**
  - 2.2 Nutzung der landesplanerischen Ausweisung**
    - 2.2.1 Ausgangslage**
    - 2.2.2 Hintergrund des Prüfauftrages**
    - 2.2.3 Prüfungsergebnis**
  - 2.3 Zentralitätsansatz**
    - 2.3.1 Ausgangslage**
    - 2.3.2 Hintergrund des Prüfauftrages**
    - 2.3.3 Prüfungsergebnis**
- 3. ZUSAMMENFASSUNG**

# 1. EINLEITUNG

## 1.1 Reform des kommunalen Finanzausgleichs

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat 1996 die Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen beschlossen. Sie basierte auf den Empfehlungen eines von der Landesregierung 1994 in Auftrag gegebenen Gutachtens des ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung e. V., München (ifo-Institut) aus dem Jahre 1995. Die Reform ist in drei Schritten (1996, 1997 und 1998) umgesetzt worden.

Das Berechnungs- und Verteilungssystem der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen stellt sich demnach wie folgt dar:

- Bei der Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs einer Gemeinde wird die durchschnittliche Ausgabenbelastung durch die Bedarfsindikatoren Einwohner, Schüler, Dauerarbeitsloser und sozialversicherungspflichtig Beschäftigter dargestellt; mit diesen Indikatoren werden der Hauptansatz, der Schüleransatz, der Soziallastenansatz und erstmalig der Zentralitätsansatz gebildet, die zusammen den Gesamtansatz als rechnerische Größe für den fiktiven Bedarf darstellen:
  - Der Hauptansatz einer Gemeinde wird nach einem Hundertsatz ihrer Einwohnerzahl gebildet; die sogenannte Hauptansatzstaffel ist aufgrund der Ergebnisse einer Regressionsanalyse, die auf der Basis der Zuschussbedarfe der Gemeinden in den Verwaltungshaushalten (ohne Schulkosten) vorgenommen worden ist, ermittelt worden; bei Gemeinden bis 25.000 Einwohnern beträgt der Hundertsatz 100, bei Gemeinden mit mehr als 679.500 Einwohnern beträgt der Hundertsatz 150,1.
  - Der Schüleransatz wird den Gemeinden nach einem Hundertsatz für jeden Schüler an Schulen gewährt, deren Träger sie zu Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres sind; der Ermittlung des Schüleransatzes wird die amtliche Schulstatistik für die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen zugrunde ge-

legt; der Vervielfältiger für jede Schulform wird nach den tatsächlich für jede Schulform entstandenen Kosten ermittelt, wobei die Kosten je Schüler an Haupt- und Realschulen die Ausgangsgröße 100 darstellen.

- Der Soziallastenansatz wird auf der Basis der Daten der Bundesanstalt für Arbeit über die Dauerarbeitslosen ermittelt; dabei wird je nach Dauer der Arbeitslosigkeit eine Gewichtung der Arbeitslosenzahl mit den Faktoren 6, 7 und 8 vorgenommen.
  - Der Zentralitätsansatz wird den Gemeinden auf der Basis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zugerechnet; dabei fließt jeder sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit 15 vom Hundert in die Berechnung ein.
- Dem fiktiven Bedarf einer Gemeinde steht eine Steuerkraft gegenüber, die ebenfalls normiert wird, um die Anreizwirkung zur Ausschöpfung vorhandener Steuereinnahmelmöglichkeiten (Hebesatzrecht der Gemeinden) zu erhalten:
- Zur Ermittlung der Steuerkraft bei den Realsteuern wird ein einheitlicher fiktiver Hebesatz angewandt, da er unabhängig von autonomen Entscheidungen der Gemeinden Verteilungsneutralität gewährleistet.
- Die Differenz zwischen fiktivem Bedarf und fiktiver Steuerkraft wird ausgeglichen (Ausgleichssatz), allerdings nicht in voller Höhe. Der Ausgleichssatz wurde um 5 Prozentpunkte auf 90 % abgesenkt, um das Interesse der Gemeinden zur Verbesserung ihrer eigenen Finanzkraft zu stärken.

## **1.2 Prüfaufträge des Landtags**

Im Zusammenhang mit der Reform des Finanzausgleichs hat der Landtag die Landesregierung mit Beschluss vom 20.03.1996 beauftragt, die Systematik der Bedarfsermittlung des gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystems unter folgenden Aspekten einer weiteren Prüfung zu unterziehen (Entschließungsantrag der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN Drs. 12/820):

- 1. Sobald die Daten über die Anzahl der Sozialhilfeempfänger bzw. Sozialhilfelasten der Kommunen auf neuer gesicherter statistischer Basis zur Verfügung stehen, ist zu prüfen, ob anstelle der Anzahl der Langzeitarbeitslosen die Anzahl der Sozialhilfeempfänger bzw. die Sozialhilfelasten der Kommunen zur Grundlage des Soziallastenansatzes gemacht werden können.**
- 2. Die Zielsetzung und das Gliederungssystem der Landesplanung sind derzeit keine ausreichende Grundlage für das Verteilungssystem der Schlüsselzuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz. Es soll deshalb geprüft werden, ob die landesplanerischen Ausweisungen so umgestaltet werden können, dass sie diesen Anforderungen gerecht werden und ggf. Eingang in die Hauptansatzstaffel finden können.**
- 3. Ergänzend soll geprüft werden, ob für den Zentralitätsnebenansatz neben bzw. anstelle der vom ifo-Institut empfohlenen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ein anderer Indikator treten kann, der Zentralitätsbelastung ausdrückt und für den zugleich die für die Bedarfsermittlung notwendige Datengrundlage gegeben ist. Sollten entsprechende Daten zur Verfügung stehen, ist dies im Gemeindefinanzierungsgesetz 1997 zu berücksichtigen.**

Die mit den Prüfaufträgen verbundenen Fragestellungen waren im wesentlichen auch schon Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat die Verfassungsmäßigkeit beider Gesetze mit Urteilen vom 9. Juli 1998 und 1. Dezember 1998 bestätigt.

Der Landtag hat sich bei der Beratung des Antrags der CDU-Fraktion (Drs. 12/3366) vom 21. September 1998 und des Entschließungsantrags der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS '90/DIE GRÜNEN (Drs. 12/4204) vom 08. Juni 1999 zum Gesetz-entwurf der Landesregierung „Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in

Nordrhein-Westfalen“ erneut mit Fragen des Soziallastenansatzes bei der Bedarfsermittlung befasst.

Darüber hinaus hat auch in der vom Innenminister 1998 einberufenen Finanzkommission die Bedarfsermittlung im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems im kommunalen Finanzausgleich erneut eine Rolle gespielt, ohne dass die Finanzkommission eine Empfehlung im Hinblick auf eine Änderung des bestehenden Systems gegeben hätte.

## **2. ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN**

Die Ergebnisse der durchgeführten Prüfungen werden nachstehend im einzelnen dargestellt:

### **2.1 Soziallastenansatz**

#### **2.1.1 Ausgangslage**

Auf der Grundlage der Empfehlungen im Gutachten des ifo-Institutes und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vom Innenminister einberufenen Kommission zum ifo-Gutachten (ifo-Kommission) hatte der Landtag mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 beschlossen, an dem 1988 eingeführten Arbeitslosenansatz dem Grunde nach festzuhalten, ihn aber als Soziallastenansatz weiter zu entwickeln. Hierbei wurde die Gewichtung der Dauerarbeitslosen als Bedarfsindikator verstärkt.

Eine sachgerechte Auseinandersetzung mit der Problematik eines angemessenen und systemgerechten Nebenansatzes im kommunalen Finanzausgleich zu den Soziallasten ist nur möglich, wenn man die Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen einbezieht. Deshalb ist es erforderlich, die Ergebnisse bisheriger Untersuchungen und die Begründungen für den heute im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen gültigen Soziallastenansatz und seine Berechnungsgrundlagen zusammengefasst darzustellen.



## 2.1.2 Hintergrund des Prüfauftrages

Die in den achtziger Jahren stark zugenommenen Ausgaben der Kommunen für die Sozialhilfe führten zu Anforderungen an das Finanzausgleichssystem, die hieraus resultierenden Bedarfsunterschiede differenzierter abzubilden. Diese Diskussion wurde aufgenommen von der vom Innenministerium 1987 eingesetzten Arbeitsgruppe sachverständiger Praktiker zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen (Innenministerium, 1987). Die Arbeitsgruppe schlug vor, die bisherigen Nebenansätze um einen Arbeitslosenansatz zu ergänzen. Nach Überzeugung der Arbeitsgruppe war eine wesentliche Ursache für den Anstieg der Sozialhilfeausgaben die zunehmende Dauerarbeitslosigkeit. Sie berief sich dabei auch auf die Ergebnisse eines Forschungsprojektes des Ruhr-Forschungs-Instituts für Innovations- und Strukturpolitik (vgl. Budde / Junkernheinrich „Kommunale Inzidenz eines Arbeitslosenansatzes im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich“; 1986). Das Forschungsinstitut sprach sich wegen der in Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit stehenden und zum Teil erheblichen Belastungsunterschiede zwischen den Gemeinden bei den Sozialhilfeausgaben dafür aus, die Arbeitslosigkeit nach ihrer Dauer als zusätzliches Bedarfselement in das Schlüsselzuweisungssystem aufzunehmen. Das Gemeindefinanzierungsgesetz 1988 sah erstmals diesen Nebenansatz vor.

Die Frage, ob anstelle der Langzeitarbeitslosigkeit andere Kriterien für einen "echten" Soziallastenansatz herangezogen werden können, wird seit dieser Zeit diskutiert.

Das ifo-Institut hat in seinem Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich 1995 die Tragfähigkeit des Arbeitslosenansatzes als Soziallastenansatz untersucht. Dabei hat das ifo-Institut sich insbesondere mit der Frage auseinandergesetzt, ob der Indikator „Dauerarbeitslosigkeit“ auch weiterhin geeignet ist, den über den Hauptansatz hinausgehenden Bedarf auszudrücken oder ob die Dauerarbeitslosigkeit einen zu geringen Teilaspekt entsprechender Mehrbelastungen darstellt. Untersucht wurde weiterhin, ob für andere Indikatoren als die „Dauerarbeitslosigkeit“ Daten vorhanden sind, die den Anforderungen an die Einbeziehung in das Bedarfsermitt-

lungssystem im kommunalen Finanzausgleich genügen. Das ifo-Institut sprach sich im Ergebnis gegen einen Soziallastenansatz aus, der auf den tatsächlichen Sozialhilfeausgaben basiert. Nach Auffassung der Gutachter sprachen mehrere Gründe dagegen:

- Die Konstruktion eines Soziallastenansatzes auf Basis der tatsächlichen kommunalen Ausgaben oder Mehrbedarfen, so wie sie sich im Abschnitt 41 der kommunalen Jahresrechnungsstatistik darstellen, ist aufgrund der stark eingeschränkten Vergleichbarkeit dieser Zahlen und auch aufgrund der Anfälligkeit gegenüber einer Einflußnahme der Gemeinden nicht sinnvoll.
- Die Dauerarbeitslosigkeit war nach wie vor geeignet - ergänzend zum Hauptansatz - Bedarfsunterschiede auszudrücken; dies stützten auch die Ergebnisse von Untersuchungen von Budde und Junkernheinrich (a.a.O.) sowie von Kemper und Lohan (Struktur der Sozialhilfe in Bielefeld, 1987, Hrsg.: Sozialamt der Stadt Bielefeld), wonach ein enger Zusammenhang zwischen der Langzeitarbeitslosigkeit und den gestiegenen Sozialhilfeausgaben besteht.

Gegen die Heranziehung der Zahl der Sozialhilfeempfänger für einen neuen Soziallastenansatz sprach auch hier das Argument der Anfälligkeit gegenüber einer Einflußnahme der Gemeinden; zum anderen mangelte es darüber hinaus an gemeindeschaffen Daten über die Zahl der Sozialhilfeempfänger.

Auch in der ifo-Kommission bildeten die Fragen in Zusammenhang mit dem Soziallastenansatz einen besonderen Schwerpunkt. Diskutiert wurde insbesondere das Verhältnis von Hauptansatz und ergänzendem Nebenansatz, die Frage verfügbarer Daten für alternative Bedarfsindikatoren sowie die Aussagekraft des Indikators „Dauerarbeitslosigkeit“.

Die Diskussion hat keine überzeugenden Gründe dafür geliefert, von dem System einer Kombination zwischen einwohnerbezogenen Hauptansatz und ergänzendem Nebenansatz für die Soziallasten abzuweichen. Es erschien insbesondere nicht ratsam, die Zuschussbedarfe einzelner Abschnitte oder Unterabschnitte des Haushalts oder der Aus-

gaben der Sozialhilfe in einzelnen Abschnitten oder Unterabschnitten des Haushaltes heranzuziehen. Die Leistungspraxis in den Städten ist sehr unterschiedlich; die Ausgaben pro Einwohner differieren deshalb erheblich je nach Intensität der Kontrolle von Leistungen. Bedarfe im Finanzausgleich sollen aber nicht von den Städten selbst gesetzt werden können. Es muss der Gefahr begegnet werden, durch die Wahl eines derartigen Indikators negative Anreize zu setzen.

Die amtliche Sozialhilfestatistik berichtet über Umfang und Struktur der Sozialhilfeleistungen seit deren Einführung durch das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) Anfang der sechziger Jahre. Die Vorschriften über statistische Erhebungen basierten auf dem „Gesetz über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe und der Kriegsopferversorge“ vom 15. Januar 1963, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 26. Juni 1990 (BGBl. I S. 1163). Die auf dieser Rechtsgrundlage durchgeführten Erhebungen orientierten sich allerdings noch weitgehend an der Situation, wie sie vor dreißig Jahren bestanden hatte. Seither sind in Deutschland gravierende Änderungen zu verzeichnen (Statistisches Bundesamt: Die neue Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik, Wirtschaft und Statistik 2/1994). Rechtsgrundlage für die neu strukturierte Sozialhilfestatistik ab Januar 1994 sind die §§ 127 bis 134 der Neufassung des BSHG in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1994 (BGBl. I S. 646), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1996 (BGBl. I S. 2083). Die Statistik der Sozialhilfe ist vor allem aufgrund verschiedener Defizite in Bezug auf Erhebungsinhalte und mangelnde Aktualität geändert und erweitert worden. Das Hauptgewicht der Reform lag bei der Statistik über die Empfängerinnen und Empfänger und hier wiederum in erster Linie der Teil „Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt“. (vgl. LDS, Statistische Berichte: Sozialhilfe in Nordrhein-Westfalen 1997, Düsseldorf 10/1998)

Diese Sozialhilfestatistik enthielt nach Aussage des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW (LDS) weder hinsichtlich der Ausgaben noch hinsichtlich der Empfänger belastbare Daten. Wie bei jeder neuen Statistik ist ein gewisser Zeitablauf erforderlich, um die Daten zuverlässig erfassen und auswerten zu können.

Demgegenüber bestätigte das Landesarbeitsamt die Zuverlässigkeit der Zahlen über die Langzeitarbeitslosen. Diese Daten stehen - nach einer Sonderauswertung für Nordrhein-Westfalen - gemeindescharf zur Verfügung. Die Zuordnung zum Gemeindegebiet erfolgt nach dem Wohnsitz, nicht nach der Betriebsstätte.

Die Aussagekraft des Indikators „Dauerarbeitslosigkeit“ wurde kontrovers diskutiert.

Bei der Diskussion in der ifo-Kommission wurde u. a. eingewandt, dass neben der Arbeitslosigkeit zunehmend andere Lebensumstände ursächlich für den Bezug von Sozialhilfe sind. So wurde z. B. darauf verwiesen, dass zunehmend alleinerziehende Mütter auf Sozialhilfe angewiesen sind. Allerdings fehlt es an statistischen Daten, die eine solche Aussage allgemeingültig belegen. Eingewandt wurde insoweit, dass nicht die Tatsache des „Alleinerziehens“ für den Bezug von Sozialhilfe ausschlaggebend ist, sondern häufig mit der dauerhaften eigenen Arbeitslosigkeit oder der Arbeitslosigkeit des Unterhaltsverpflichteten in Zusammenhang steht. Die neue Sozialhilfestatistik hilft auch insoweit nicht weiter, weil bei den Gründen für den Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt Mehrfachnennungen möglich sind.

Bestätigt werden konnte allerdings die starke Korrelation zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfebelastungen. Nach praktischen Erfahrungswerten aus dem kommunalen Raum kann man davon ausgehen, dass früher zu 100 Arbeitslosen weitere 150 Personen hinzugerechnet werden mußten, die mittelbar betroffen waren. Heute kommen auf 100 Arbeitslose weitere 250 mittelbar betroffene Personen dazu.

Auch in dem vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MASSKS) in Auftrag gegebenen Untersuchungen des Zentrums für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung (ZEFIR) an der Ruhr-Universität Bochum zum Sozialbericht 1998 (vgl. Sozialbericht 1998, Landtagsvorlage 12/2405 v. 24.01.2000) wird dieser Zusammenhang bestätigt. Als Bedingungsfaktor für regionale Disparitäten wird auch hier der Anstieg der Arbeitslosigkeit festgestellt. Beim Vergleich aller Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen kommt

dieser Zusammenhang darin zum Ausdruck, dass mit wachsender Arbeitslosigkeit auch der Anteil, der von Sozialhilfe betroffenen Bevölkerung steigt. Arbeitslosigkeit, vor allem unter städtischen Lebensbedingungen, löst danach den Zusammenhalt von Familien. Dies wiederum führt zu höheren Sozialhilfedichten in den Städten. Einen höheren Erklärungswert für den Bezug von Sozialhilfe weist kein anderer Sachverhalt auf.

Alle mit dem Soziallastenansatz zusammenhängenden Fragen sind in der Anhörung von Sachverständigen durch den Kommunalpolitischen Ausschuss des Landtags (vgl. Ausschussprotokoll 12/162) vom 7.02.1996 erneut erörtert worden. Auch dabei wurde deutlich, dass es außerordentlich schwierig ist, andere Indikatoren für Soziallasten zu finden. Dies hat schon die lange Debatte in der Wissenschaft seit den sechziger Jahren zum Thema Sozialindikatoren gezeigt. Bereits damals hat sich erwiesen, dass Sozialhilfebezug mit dem Einkommen korreliert. Das heißt, eine kinderreiche Familie mit hohem Einkommen ist keine „Soziallast“, ein alter Mensch mit einer hohen Rente ist keine „Soziallast“ und auch eine alleinerziehende Mutter ist dies nicht, wenn ein Unterhaltspflichtiger zur Verfügung steht oder die Mutter selbst erwerbstätig ist.

Vor dem Hintergrund zu erwartender möglicher neuer Erkenntnisse aus der neuen Sozialhilfestatistik hat der Landtag seinen Beschluss zum neuen Soziallastenansatz mit dem Auftrag an die Landesregierung verknüpft, zu prüfen, ob anstelle des Indikators „Dauerarbeitslosigkeit“ andere Sachverhalte zur Bedarfsermittlung herangezogen werden können.

Die mit dem Prüfauftrag verbundenen Fragestellungen waren auch Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung der Gemeindefinanzierungsgesetze 1996 und 1997. Die Verfassungsbeschwerden wurden in dem Urteil vom 9. Juli 1998 (VerfGH 16/96 und 7/97) als unbegründet zurückgewiesen. Es begegnete keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass die Zahlen der Langzeitarbeitslosen als Indikator für die gesamten Sozialhilfekosten der Gemeinden herangezogen werden. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht beanstandet, dass der Gesetzgeber den vergrößernden Indikator der Arbeitslosenzahlen gewählt und zugleich die Landesregierung mit einer Prüfung beauftragt hat. Auch zu diesem Zeitpunkt standen

noch keine belastbaren Daten aus der neuen Sozialhilfestatistik zur Verfügung.

### **2.1.3 Prüfungsergebnis**

An der mangelnden Belastbarkeit der neuen Empfängerstatistik hat sich bis heute nichts geändert. Innenministerium und LDS wirken darauf hin, das Meldeverhalten und die Verbuchungspraxis der Städte, Kreise und Gemeinden zu verbessern. Analysen des vorhandenen statistischen Materials im Jahr 1998 haben aber gezeigt, dass die Anfangsschwierigkeiten nach wie vor nicht überwunden sind und die Empfängerstatistik als verlässliche Berechnungsbasis noch nicht geeignet ist. Insbesondere weisen die Angaben der Gemeinden bei der Jahresrechnungs- und der Sozialhilfestatistik erhebliche Unstimmigkeiten auf. Hinzu kommt, dass infolge der mit der Einführung der Pflegeversicherung und den damit verbundenen Umstellungen der Buchungsvorgänge durch Landschaftsverbände, Kreise und kreisfreie Städte eine neue „Übergangsphase“ entstanden ist, die die statistischen Daten schwer analysierbar machen. Außerdem erfolgen in der Praxis neue Buchungsumstellungen durch eine stärkere Einbindung kreisangehöriger Gemeinden bei der unmittelbaren Finanzierung der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG durch die Kreise als örtliche Träger der Sozialhilfe. Dies alles macht die statistischen Daten instabil.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Änderung der Verwaltungsvorschriften für die Gliederung und Gruppierung der kommunalen Haushaltspläne vom 27.11.1995 ab dem Jahre 1997. Danach wird von einer Reihe von Kommunen haushaltstechnisch noch nicht beachtet, dass Sozialhilfeleistungen grundsätzlich im Haushalt des Sozialhilfeträgers zu veranschlagen und zu buchen sind und bei Aufgabendelegation diese vom Delegationsnehmer über das Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge abzuwickeln sind. Selbst wenn diese Daten im Laufe des Jahres 2000 für das Rechnungsjahr 1998 erstmals zur Verfügung stehen, bleibt die Belastbarkeit einer erneuten Prüfung zu unterziehen.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme hat auch das Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung (ZEFIR) bei seiner Untersuchung zum Sozialbericht 1998 (a.a.O.) davon abge-

sehen, die neue Empfängerstatistik zugrunde zu legen. Aufgrund der qualitativen Mängel und methodischer Bedenken ist für die Regionalauswertungen auf Daten nach der alten Sozialhilfestatistik zurückgegriffen worden.

Diese Probleme treten nicht nur in Nordrhein-Westfalen auf. In **Rheinland-Pfalz** hat der Landesrechnungshof in einer Querschnittsprüfung (Rechnungshof Rheinland-Pfalz: Kommunalbericht 1998) festgestellt, dass die Statistik erhebliche Mängel aufweist. Die Aussagekraft der Statistik ist danach derart eingeschränkt, dass davon auszugehen ist, dass sie frühestens in zehn Jahren hinreichend belastbare Grunddaten liefern kann. Die Prüfung hat z. B. gezeigt, dass die Verwaltungen bei der Beurteilung der Sozialhilfebedürftigkeit unterschiedliche Maßstäbe oder Verfahrensweisen anwenden und so bei vergleichbaren Sachverhalten zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der Zahl der Hilfeempfänger kommen. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs sind Empfängerzahlen als Indikatoren für den Soziallastenansatz noch weniger geeignet als die Ist-Ausgaben für die Sozialhilfe. Aus diesem Grund hat die rheinland-pfälzische Landesregierung davon Abstand genommen, die neue Sozialhilfestatistik zur Basis eines Soziallastenansatzes zu machen. Derzeit wird unter anderem geprüft, ob neben der Dauerarbeitslosigkeit, entsprechend der Regelung in Nordrhein-Westfalen, weitere Faktoren herangezogen werden können.

Zu ähnlichen Ergebnissen wie der Landesrechnungshof in Rheinland-Pfalz ist auch das **Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung** gekommen, das im Auftrag der Landesregierung gutachterlich die Reform des Finanzausgleichs in Niedersachsen vorbereitet hat (Hardt/Schmidt, Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Hannover, Dezember 1998). Das Institut geht sogar davon aus, dass die Statistik auch nach Überwindung der noch andauernden Probleme für Zwecke des Finanzausgleichs nicht nutzbar sein wird und hält den Aufbau einer eigens dafür konzipierten Sozialhilfestatistik für erforderlich.

Diese Einschätzungen sind durch die Analyse des vorhandenen Datenbestandes in Nordrhein-Westfalen bestätigt worden. Sieht man von Verknüpfungen mit der Jahresrechnungssstatistik und damit zusammenhängenden Ausgaben ab

und lässt man in der Empfängerstatistik alle Angaben außer der Anzahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außer Betracht, ergibt sich folgendes Bild:

- ▶ Die Empfängerstatistik erfasst Bestandszahlen zum Stichtag 31.12., bildet also die innerhalb eines Jahres auftretenden Schwankungen nicht ab. Ohne wiederum angreifbare Hilfsrechnungen lassen sich Durchschnittswerte nicht ermitteln
- ▶ Die Anzahl der Empfänger lässt keine Rückschlüsse zu, ob eine Gemeinde Anstrengungen unternimmt zur Verminderung von Sozialhilfe bzw. im Rahmen der Ermessensausübung strenge Maßstäbe angelegt. So ist z. B. nicht zu erklären, dass der prozentuale Anteil der Empfänger von Sozialhilfe an der Wohnbevölkerung selbst in von der Einwohnerzahl und der Sozialstruktur annähernd gleichen Städten stark voneinander abweicht.

Im Zusammenhang mit dem verfassungsgerichtlichen Verfahren zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1996 und 1997 hat auch die Frage eine Rolle gespielt, ob anstelle der Zahl der Dauerarbeitslosen die Sozialhilfelasten der Kommunen zur Grundlage des Sozillastenansatzes gemacht werden können. Überlegungen für diesen alternativen Soziallastenansatz stützten sich insbesondere auf ein Gutachten zur Reform des Schlüsselzuweisungssystems im Auftrag des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages (Junkernheinrich/Micosatt, Gesellschaft für interdisziplinäre Forschung – GIF – Reform des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, Bochum, 1997). Grundlage sind die Zuschussbedarfe der Sozialhilfeausgaben nach dem Bundessozialhilfegesetz - BSHG - (Abschnitt 41; ab 1994 in der neuen Gliederung Unterabschnitte 410 bis 416 und Abschnitt 42 des Gliederungsplans nach der Jahresrechnungsstatistik). Dabei wurden für den kreisfreien Raum fast doppelt so hohe Zuschussbedarfe in DM/EW festgestellt als im kreisangehörigen Raum. Die gesetzliche Verpflichtung zur Leistung von Sozialhilfe macht nach Einschätzung der Gutachter einen ausgleichsrelevanten Sonderbedarf aus. Allerdings wurde die Analyse der Daten der Einzelpläne 4 nach eigener Aussage der Gutachter dadurch beeinträchtigt, dass „die Aufgaben-



teilung im kreisangehörigen Raum eine differenzierte Analyse der Bedarfsunterschiede erschwert“. Überdies ließ die alleinige Trägerschaft der Kreise für die Sozialhilfe nach dem BSHG einen Vergleich mit den kreisfreien Städten nur bedingt zu. Einen Vorschlag, wie die vorgefundenen Datenprobleme gelöst werden können und wie sich ein „echter“ Soziallastenansatz danach konkret berechnen läßt, enthält auch dieses Gutachten nicht.

Auch die gesetzlichen Regelungen in anderen Ländern wurden daraufhin untersucht, ob sie auf den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich übertragen werden können. In mehreren Ländern (z. B. Schleswig-Holstein, Bayern, Baden-Württemberg) werden für die Berechnung des Soziallastenansatzes die Sozialhilfe-Nettoausgaben zugrundegelegt. Allen Regelungen gemeinsam ist, dass über dem Durchschnitt (Landesdurchschnitt, Durchschnitt kreisfrei – Kreise) liegende Ausgaben in bestimmter Höhe (40 % – 70 %) ausgeglichen werden. Eine Übertragung auf Nordrhein-Westfalen scheidet schon daran, dass die Systematik hinsichtlich der Aufteilung der Schlüsselmassen in Rheinland-Pfalz von der in Nordrhein-Westfalen abweicht. Während in Nordrhein-Westfalen für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte eine gemeinsame Schlüsselmasse gebildet wird, weisen die Finanzausgleichsgesetze der o. a. Länder getrennte Schlüsselmassen aus. Da die Zuweisungen dort Kreise und kreisfreie Städte als örtlicher Träger der Sozialhilfe erhalten, ist es unproblematisch, dass die Sozialhilfe-Nettoausgaben nicht gemeindescharf vorliegen.

Der Soziallastenansatz hat auch in der vom Landtag (Beschluss vom 18.05.1997) eingesetzten Finanzkommission erneut eine Rolle gespielt. Im Abschlussbericht der Finanzkommission (Innenministerium NRW, August 1999) ist keine Empfehlung im Hinblick auf eine Änderung des bestehenden Systems gegeben worden.

Zusammenfassend ergibt sich damit:

- ▶ Der derzeitige Soziallastenansatz auf der Grundlage der Langzeitarbeitslosen ist mangels geeigneter Alternativen zur Zeit die einzige Möglichkeit, um über den Hauptansatz

hinausgehende Bedarfsunterschiede durch Soziallasten zu erfassen.

## **2.2 Nutzung der landesplanerischen Ausweisung**

### **2.2.1 Ausgangslage**

Mit dem Beschluss zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen 1996 hat sich der Landesgesetzgeber hinsichtlich der Ermittlung des fiktiven Bedarfs im Schlüsselzuweisungssystem grundsätzlich für die Beibehaltung der Einwohnergewichtung (Hauptansatz) und des Schüleransatzes sowie für die Modifizierung des Soziallastenansatzes und die Einführung eines Zentralitätsansatzes entschieden. Der Indikator Einwohner im Hauptansatz deckt nach dem Ergebnis der Regressionsrechnungen zentralörtliche Funktionen mit ab. Darüber hinaus erfasst der Schüleransatz zentralörtliche Funktionen und auch der neu eingeführte Zentralitätsansatz deckt „Arbeitsplatzzentralität“ ab.

Im Rahmen der Diskussion hat auch die Frage eine Rolle gespielt, ob die Erfassung von Zentralitätsfunktionen "zentraler" Orte im wesentlichen über den Hauptansatz vorgenommen werden sollte oder ob alternativ ein "Zentrale-Orte-Ansatz" neben dem Hauptansatz mit zumindest erheblich reduzierter Spreizung der Hauptansatzstaffel eingeführt werden kann. Der Landesgesetzgeber hat die Landesregierung beauftragt, zu prüfen, ob evtl. die Einordnung einer Gemeinde in den Landesentwicklungsplan als Indikator für einen "Zentrale-Orte-Ansatz" Anwendung finden kann.

### **2.2.2 Hintergrund des Prüfauftrages**

Die im Rahmen der Bedarfsermittlung vorgenommene Einbindung von Zentralitätsfunktionen berücksichtigte die verfügbaren, verifizierbaren und insbesondere praktikablen Datengrundlagen zur Erfassung der Zentralität.

Es war insbesondere deutlich geworden, dass hinsichtlich der Nutzbarkeit der Landesplanung für Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs, diese in der damals verfügbaren Form (vergangenheitsbezogene Daten, raumordnungspolitische Zielsetzungen) keine geeignete Grundlage für eine fiktive Be-

darfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich darstellte. In Nordrhein-Westfalen soll der Landesentwicklungsplan in erster Linie dazu beitragen, dass soziale und wirtschaftliche Anforderungen mit der notwendigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlage in Übereinstimmung gebracht werden. Eine direkte Ausrichtung des Landesentwicklungsplans auf finanzausgleichsrelevante Nutzungsmöglichkeiten ist nicht Teil dieser Zielsetzung.

Darüber hinaus hatte sich die Einordnung einer Gemeinde in den Landesentwicklungsplan auch in der vom ifo-Institut vorgenommenen multiplen Regression nicht als signifikant herausgestellt. Für die Berechnungen stand noch der bis 1994 geltende Landesentwicklungsplan zur Verfügung.

Der seit 1995 geltende Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – LEP NRW – (GV NRW S. 532) sieht im Gegensatz zum bisherigen LEP ein zentralörtliches Gliederungssystem mit nur noch drei Einstufungen (Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren) vor. Diese Grob-Gliederung ist angesichts der Struktur der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen keine geeignete Grundlage für eine differenzierte Ermittlung von Bedarfsunterschieden für Zwecke des Finanzausgleichs.

Auch ein Vergleich mit anderen Bundesländern, die die Landesplanung zumindest ansatzweise in ihr Finanzausgleichssystem übernommen haben, hat keine für Nordrhein-Westfalen brauchbaren Erkenntnisse gebracht. So ist beispielsweise der Landesentwicklungsplan in Hessen nicht nur erheblich tiefer untergliedert sondern auch die Gemeindestruktur in Hessen unterscheidet sich wesentlich von der in Nordrhein-Westfalen.

### **2.2.3 Prüfungsergebnis**

Da erst mit dem 1995 beschlossenen LEP NRW die früher geltende tiefere Gliederung hinsichtlich der Zentralörtlichkeit zugunsten einer Grobeinstufung aufgegeben wurde, soll daran in absehbarer Zeit festgehalten werden. Es bleibt im übrigen fraglich, ob es überhaupt leistbar ist, bei einer evtl. Neugestaltung des LEP NRW neben der bisherigen komplexen Leitliniengestaltung dieses in erster Linie raumordnungspolitisch

orientierten Planes zusätzlich finanzausgleichsrelevante Festlegungen, die insbesondere fiskalische Belastungstatbestände der Kommunen verifizierbar ausweisen müssten, darzustellen. Selbst wenn die Landesplanung dies anbieten würde und man für Finanzausgleichszwecke darauf zurückgreifen könnte, bliebe immer noch zu prüfen, ob dadurch die geltende Hauptansatzstaffel tatsächlich infrage gestellt werden müsste.

Zusammenfassend ergibt sich damit:

- ▶ Für den kommunalen Finanzausgleich haben sich auf der Basis der derzeitigen Gestaltung der Landesplanung keine Erkenntnisse ergeben, die zu einer Änderung der bestehenden Einbeziehung zentralörtlicher Funktionen in die fiktive Bedarfsermittlung führen.
- ▶ Eine Umgestaltung des Landesentwicklungsplanes zu einer für Finanzausgleichszwecke nutzbaren Grundlage erscheint unter dem Gesichtspunkt der mit dieser Planungsgrundlage eigentlich verfolgten Zielsetzung nicht praktikabel.

## **2.3 Zentralitätsansatz**

### **2.3.1 Ausgangslage**

Mit der Ergänzung der Bedarfsermittlung um einen Strukturansatz sollte nach dem Vorschlag des ifo-Instituts "Neuland" im kommunalen Finanzausgleich betreten werden. Die Landesregierung hatte dem Landtag vorgeschlagen, die Empfehlung der ifo-Gutachter, die Bedarfsermittlung um einen neuen Nebenansatz zu ergänzen, aufzugreifen allerdings die Gewichtung deutlich niedriger anzusetzen.

Mit der Umsetzung der Reform des Finanzausgleichs im Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 wurde ein entsprechender Nebenansatz eingeführt. Der neue Nebenansatz berechnet sich nach der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einem Faktor von 0,15.

### 2.3.2 Hintergrund des Prüfauftrages

Die Ergänzung stand im Zusammenhang mit der vielfach vorgetragenen Kritik, der kommunale Finanzausgleich sei zu stark allein auf den Ausgleich negativer Entwicklungen ausgerichtet. Im Hinblick auf die Stärkung des Allokationsziels schlugen die Gutachter deshalb vor, diejenigen Gemeinden im Rahmen der Bedarfsermittlung gewissermaßen zu "belohnen", die überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze für die Einwohner der Gemeinde aber auch für das Umland bereitstellen.

Als Indikator wählten die Gutachter die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Zum einen hatte die multiple Regressionsrechnung gezeigt, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten signifikanten Einfluss auf den Zuschussbedarf einer Gemeinde hat. Zudem bestand eine hohe Korrelation zwischen den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und dem Pendlersaldo, was die Arbeitsplatzzentralität einer Gemeinde ausdrückt. Zum anderen erfüllte der Indikator die Anforderungen, die an Datengrundlagen im übrigen zu stellen sind; sie sind gemeinschaftsweit verfügbar und werden mindestens jährlich aktualisiert.

Die Empfehlung der Gutachter ist sowohl in der ifo-Kommission als auch in der parlamentarischen Beratung eingehend erörtert worden, wobei die Eignung des Indikators „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“ problematisiert worden ist.

Am Indikator "sozialversicherungspflichtig Beschäftigte" wurde mangels geeigneter Alternativen festgehalten. Da die Wahl dieses Indikators gleichwohl nicht restlos überzeugte, hatte die Landesregierung bereits in der ifo-Kommission vorgeschlagen, die Prüfung von Alternativen auch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens fortzusetzen.

Diese Anregung hatte der Landtag mit dem Prüfauftrag aufgegriffen.

### 2.3.3 Prüfungsergebnis

Diese Prüfung wurde bereits im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Kriterien für die Verteilung der Mittel des Strukturfonds aufgenommen und im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung, bei der der Zentralitätsansatz erneut in Frage gestellt wurde, intensiviert.

Überprüft wurde insbesondere, ob die Zahl der Ein- und Auspendler, also der Saldo der Berufspendler neben oder an die Stelle des Indikators "sozialversicherungspflichtig Beschäftigte" treten kann.

Diese Auffassung hatten insbesondere Junkernheinrich/Micosatt in ihrem Gutachten (a.a.O.) vertreten. Danach sollten die statistisch verfügbaren Pendlerdaten genutzt werden, allerdings nicht unmittelbar in einen Zentralitätsansatz einfließen. Nach Auffassung der Gutachter können sie aber herangezogen werden zur Ermittlung von sozioökonomischen Verflechtungen zwischen Kernstadt und Umland.

Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen hatte 1992 darauf hingewiesen, dass Gemeinden, die in erster Linie Wohnorte sind und damit eine hohe Zahl von Auspendlern aufweisen, in aller Regel pro Kopf geringere Bedarfe aufweisen als „Betriebsgemeinden“ mit hoher Einpendlerquote, da die örtliche Produktion - Gewerbe, Handel, Dienstleistungen - kommunale Vorleistungen erfordert.

Festzustellen ist, dass die Zahl der Ein- und Auspendler statistisch erfasst wird. Diese Daten weisen den Vorteil auf, nicht sozialversicherungspflichtige Gruppen von Erwerbstätigen wie Beamte und Selbständige einzubeziehen. Für den Saldo der Ein- und Auspendler liegen jedoch nach wie vor lediglich die Ergebnisse der Volkszählung 1987 vor, die seitdem lediglich hochgerechnet werden. Diesen Daten mangelt es somit an der Aktualität. Deshalb hatte das ifo-Institut nicht auf den Pendlersaldo zurückgegriffen sondern den Ersatzindikator "sozialversicherungspflichtig Beschäftigte" angewandt.

Auch der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hatte insoweit keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den gewählten Indikator geltend gemacht.

Andere denkbare Alternativen scheiden bereits aufgrund mangelnder Datenqualität aus.

Viele statistisch verfügbare Daten liegen lediglich bis zur Ebene der Kreise und kreisfreien Städte vor. Dies gilt z. B. für das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Ein Herunterbrechen auf die Gemeindeebene ist bereits bei der Erarbeitung von Kriterien für den Strukturfonds als angreifbar und unpraktikabel verworfen worden.

Über die Zahl der Arbeitsplatzgewinne in einer Gemeinde stehen ebenfalls keine direkt statistisch ermittelten Werte zur Verfügung. In Frage käme insoweit allenfalls eine hilfswise Berechnung über die Zahl der Gesamtbeschäftigten und deren Veränderungsraten. Berücksichtigt man allerdings, dass die Gesamtbeschäftigtenzahl und deren Veränderungsraten auf der Basis des Jahres 1987 geschätzt wird, kommt dieser Indikator eben nicht für die Berechnung eines Nebenansatzes bei der Bedarfsermittlung in Betracht.

Zusammenfassend ergibt sich damit:

- ▶ Auch wenn der Indikator "sozialversicherungspflichtig Beschäftigte" gewisse Schwächen aufweist, da insbesondere nicht alle Beschäftigtengruppen erfasst werden, gibt es keine Alternative, die allen Anforderungen, die an Daten Grundlagen für die Bedarfsermittlung zu stellen sind, besser gerecht würde.

### 3. ZUSAMMENFASSUNG

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für einen kommunalen Finanzausgleich, die Aufstockung der kommunalen Finanzen, der Ausgleich von Finanzkraftunterschieden innerhalb der kommunalen Gemeinschaft und die Lenkungsfunction des Finanzausgleichs werden mit dem jetzigen System in Nordrhein-Westfalen erfüllt. Mit der 1996 eingeleiteten und 1998 abgeschlossenen Reform ist die Berechnung der Schlüsselzuweisungen weiter verbessert worden. Ohne dieses System als „Ultima Ratio“ bezeichnen zu verstehen, hat sich bisher weder in der finanzwissenschaftlichen Diskussion noch in der politischen Auseinandersetzung die Notwendigkeit für Veränderungen ergeben. Es handelt sich hierbei um ein wissenschaftlich untermauertes, verfassungsgerichtlich inzwischen mehrfach bestätigtes, praktikables und allgemein akzeptiertes System.

- ▶ Der Sozillastenansatz mit dem Indikator „Dauerarbeitslosigkeit“ stellt zur Zeit die einzige praktikable Möglichkeit dar, über den Hauptansatz hinausgehende Bedarfsunterschiede zu erfassen.
- ▶ Die Erfassung zentralörtlicher Funktionen über die Hauptansatzstaffel, Schüleransatz und Zentralitätsansatz stellt die geeignetste Form für die fiktive Bedarfsermittlung im Schlüsselzuweisungssystem dar.
- ▶ Für den im Zentralitätsansatz zugrunde gelegten Indikator „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“ gibt es zur Zeit keine geeignete Alternative.

Gleichwohl ist die Fortentwicklung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs eine ständige Aufgabe. Auch die Systematik des jetzigen Finanzausgleichs steht beständig auf dem Prüfstand.

Eine Weiterentwicklung kann jedoch nur auf der Grundlage gesicherter Daten erfolgen. Diese müssen aussagekräftig, verifizierbar, belastbar und gemeindescharf sein und dürfen nicht wesentlich von den Gemeinden selbst beeinflussbar sein. Darüber hinaus müssen sie finanzausgleichsrelevant sein. Eine solche Basis ist unabdingbare Voraussetzung für



Veränderungen im Finanzausgleichssystem des Landes  
Nordrhein-Westfalen.