



**Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik
am 18. Januar 2013**

Anhörung von Sachverständigen

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013
(Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 – GFG 2013)
(Drucksache 16/1402, Gesetzentwurf der Landesregierung)**

1. Vertikaler Aspekt

Die finanzielle Lage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen ist äußerst besorgniserregend. Nach den vom Ministerium für Inneres und Kommunales bekanntgegebenen Daten zum Haushaltsstatus der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zum 31.12.2011 hatten von den 396 Städten und Gemeinden lediglich 8 mit zusammen gerade einmal 110.577 Einwohnern (= 0,6 % der Einwohnerzahl von Nordrhein-Westfalen) einen strukturell ausgeglichenen Haushalt. Alle anderen leben folglich von der Substanz.

173 Gemeinden befanden sich in der Haushaltssicherung, wovon bei 143 das vorgelegte Haushaltssicherungskonzept nicht einmal genehmigungsfähig war.

Noch dramatischer ist, dass in 41 Gemeinden bereits im Finanzplanungszeitraum und in weiteren 75 Gemeinden in den Folgejahren die Überschuldung droht.

Wie schwierig die Situation ist, lässt sich bei einem Vergleich mit dem Durchschnitt der übrigen Flächenländer in aller Deutlichkeit erkennen.

Schon bei dem vom Land aus optischen Gründen gerne verwendeten Finanzierungssaldo, der allerdings lediglich mit der Spitze eines Eisbergs vergleichbar ist, lagen die Defizite im Jahr 2011 für die Kommunen in NRW bei 126 Euro pro Einwohner, im Durchschnitt der übrigen Flächenländer jedoch nur bei 11 Euro pro Einwohner¹.

Der Unterschied beträgt somit 115 Euro pro Einwohner bzw. 2,06 Mrd. Euro. Ich spreche deshalb von der Spitze des Eisbergs, weil im Finanzierungssaldo selbst nicht deutlich wird, dass die Differenz zum Durchschnitt nur deshalb nicht größer als 2,06 Mrd. Euro ist, weil die Sachinvestitionen der Kommunen in NRW (einschließlich der sogenannten Extrahaushalte) mit 212 Euro pro Einwohner gerade einmal 60% des Durchschnitts der anderen Flächenländer betragen. Hier lagen sie in 2011 nämlich bei 342 Euro pro Einwohner. Hätten die Kommunen in NRW die gleichen Sachinvestitionen wie im Durchschnitt der anderen Flächenländer durchführen können, würde ihr Finanzierungsdefizit folglich um 2,33 Mrd. Euro höher ausfallen.

Hinzu kommt, dass die Gemeinden in NRW aufgrund ihrer besonders schlechten Finanzausstattung schon seit langem gezwungen sind, deutlich höhere Hebesätze zu erheben als in den anderen Flächenländern. Die Grundsteuer B lag im Jahr 2011 in NRW im Durchschnitt bei 457 Punkten, bei den anderen Flächenländern dagegen nur bei 379 Punkten. Bei der Gewerbesteuer betrug das Verhältnis 442 Punkte in NRW zu 372 Punkten im Durchschnitt der anderen Flächenländer. Das sich aus den höheren Hebesätzen ergebende Mehraufkommen betrug immerhin 1,99 Mrd. Euro².

Insgesamt ergab sich somit eine Differenz zum Durchschnitt der anderen Flächenländer von 6,38 Mrd. Euro. Davon wurden 1,99 Mrd. Euro durch höhere Hebesätze und 2,33 Mrd. Euro durch niedrigere Sachinvestitionen kompensiert.

¹ Die entsprechenden Grafiken finden sich im Anhang

² Zu diesen Daten vgl. den Realsteuervergleich des Jahres 2011, Fachserie 14 Reihe 10.1

Noch deutlicher wird die im Ländervergleich geradezu verheerende Finanzsituation der Gemeinden in NRW bei einer Auswertung der laufenden Rechnung. Während die Kommunen in NRW ein Defizit von 76 Euro pro Einwohner aufwiesen, hatten die Kommunen der anderen Flächenländer im Durchschnitt einen Überschuss von 180 Euro pro Einwohner. Bei einer Differenz von 256 Euro pro Einwohner errechnet sich somit - bezogen auf die Einwohner von NRW - ein Unterschied von 4,58 Mrd. Euro.

Einschließlich der hebesatzbedingten Unterschiede von 1,99 Mrd. Euro ergibt sich für die Kommunen in NRW sogar eine um 6,57 Mrd. Euro schlechtere laufende Finanzausstattung als im Durchschnitt der anderen Flächenländer.

Eine wirtschaftlich befriedigende Finanzausstattung der Kommunen in NRW wäre allenfalls dann gegeben, wenn die Kommunen bei Hebesätzen wie im Durchschnitt der anderen Flächenländer einen Überschuss der laufenden Rechnung in Höhe der Abschreibungen erreichen würden.

Bei einem Defizit der laufenden Rechnung von 76 Euro, hebesatzbedingten Mehreinnahmen von 113 Euro und Bruttoabschreibungen von ca. 382 Euro pro Einwohner³ liegt die Finanzausstattung um 571 Euro pro Einwohner bzw. 10,22 Mrd. Euro unter dieser Marke.

Selbst wenn man – wie in den Ergebnisrechnungen - nur die eigenfinanzierten Abschreibungen als Kosten berücksichtigt, die bei rd. 40 % der Bruttoabschreibungen bzw. 153 Euro pro Einwohner liegen, müsste die Finanzausgleichsmasse um mindestens 6,12 Mrd. Euro ansteigen. Allerdings würden dann keinerlei Mittel vorhanden sein, um den möglichen Ersatzbedarf für die ursprünglich drittfinanzierten Investitionen zu befriedigen.

Von daher können die im Ländervergleich deutlich höheren Schulden der Gemeinden in NRW, die eine Konsolidierung immer mehr erschweren, auch nicht verwundern. Mit 1.249 Euro pro Einwohner liegen die Kassenkredite fast dreimal so hoch wie mit 392 Euro im Durchschnitt der anderen Flächenländer und die fundierten Kredite mit 1.468 Euro pro Einwohner um fast 40 % über denen der Kommunen in den anderen Flächenländern.

Gegenüber den Vergleichswerten der anderen Flächenländer beträgt die zusätzliche Schuldenlast der Kommunen in NRW somit 1.303 Euro pro Einwohner bzw. insgesamt 23,3 Mrd. Euro.

Nun argumentiert das Land damit, dass sich bei einem Vergleich der Finanzlagen des Landes und der Kommunen keine verfassungsrechtlich relevante Disparität zulasten der Kommunen ergibt (S. 48 der Drucksache 16/1402). Dies ist jedoch aus vier Gründen eine sehr verzerrte Darstellung.

Zum Ersten beziehen sich die angegebenen Finanzierungssalden von 2,9 Mrd. Euro beim Land und von 1,5 Mrd. Euro bei den Kommunen nur auf die Kernhaushalte. Statistischer Standard ist allerdings seit einigen Jahren ein Vergleich der Kern- und der Extrahaushalte.

³ Der Wert von 382 Euro pro Einwohner entspricht dem Durchschnittswert der Gemeinden in Deutschland und ist der VGR entnommen. Vgl. Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2011, Fachserie 18 Reihe 1.4

Danach wiesen das Land im Jahr 2011 einen Finanzierungssaldo von 3,4 Mrd. Euro und die Kommunen einen von 2,25 Mrd. Euro auf.

Zum Zweiten wird beim Finanzierungssaldo zu Lasten der Kommunen ja gerade nicht berücksichtigt, dass der Wert von 2,25 Mrd. Euro ja nur deshalb entstanden ist, weil die Kommunen in NRW ihre Investitionstätigkeit extrem reduziert haben und in ihrer Not Mehreinnahmen aus exorbitant hohen Hebesätzen erzielen mussten. Bei einem objektiven Vergleich mit dem Land müsste deshalb der entsprechend korrigierte Wert von 6,57 Mrd. Euro verwendet werden.

Zum Dritten stellt der Finanzierungssaldo auch gar keine geeignete Vergleichsgröße dar, sondern dafür sind die Ergebnisrechnungen sehr viel besser geeignet.

Zum Vierten schließlich ist der einfache Vergleich der Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen auch schon deshalb unvertretbar, weil dabei die vorliegenden Vergleiche mit anderen Ländern völlig ausgeblendet werden.

Mit 191 Euro pro Einwohner lag nämlich das Finanzierungsdefizit des Landes NRW nur um 36 Euro pro Einwohner bzw. insgesamt 0,64 Mrd. Euro über dem Defizit der anderen Flächenländer und die laufende Rechnung des Landes wies im Jahr 2011 sogar einen Überschuss von 29 Euro pro Einwohner bzw. 0,53 Mrd. Euro auf. Der Abstand zum Durchschnitt der anderen Flächenländer betrug dabei 87 Euro pro Einwohner bzw. 1,56 Mrd. Euro.

Wie gesagt, betrug dieser Unterschied bei den Kommunen 256 Euro pro Einwohner bzw. 4,58 Mrd. Euro und bei einer Korrektur um die hebesatzbedingten Mehreinnahmen sogar 369 Euro pro Einwohner bzw. 6,57 Mrd. Euro. Von daher stehen die Kommunen in NRW im Ländervergleich geradezu dramatisch schlechter da als das Land.

Der Zuwachs der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2013 um 0,23 Mrd. Euro gegenüber dem GFG 2012 beruht ausschließlich auf der relativ guten Steuerkraftentwicklung des Landes und nicht etwa auf einer eigentlich längst notwendigen Umverteilung zu Gunsten der Kommunen. Diese 0,23 Mrd. Euro werden deshalb bei weitem nicht ausreichen, um eine substantielle Verbesserung der kommunalen Finanzsituation herbeizuführen.

Auch wenn die nordrhein-westfälische Landesverfassung vom Verfassungsgerichtshof bisher ausgesprochen landesfreundlich ausgelegt wurde, darf bezweifelt werden, dass das Landesverfassungsgericht in Anbetracht der anhaltenden dramatischen Schlechterstellung der kommunalen Haushalte gegenüber dem Landeshaushalt auch weiterhin dieses Ungleichgewicht hinnehmen wird. Es darf vielmehr erwartet werden, dass auch der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen die finanzielle Grundausstattung der Kommunen auf Dauer so absichern dürfte wie es die Verfassungsgerichte in anderen Ländern bereits seit geraumer Zeit praktizieren.

Das Land Nordrhein-Westfalen befindet sich im Vergleich zu seinen Kommunen in einer deutlich besseren finanziellen Situation, dennoch kann nicht übersehen werden, dass auch das Land auf dem Weg zu einem Haushalt ohne neue Schulden, der aufgrund der Schuldenbremse spätestens bis zum Jahr 2020 erreicht sein muss, noch gewaltige Konsolidierungsanstrengungen vor sich hat.

Von daher ist es zumindest aus der Sicht des Landes durchaus nachvollziehbar, dass die kommunale Finanzausgleichsmasse nicht in einem Schritt auf ein auskömmliches Niveau angehoben werden kann. Um den Kommunen allerdings zumindest eine gewisse Perspektive zu eröffnen, könnte es sinnvoll sein, den Verbundsatz im Zeitraum zwischen 2013 und 2020 jährlich um 0,5 Punkte anzuheben. Dies würde acht jährlichen Schritten von jeweils rd. 200 Mio. Euro entsprechen. Im Zieljahr 2020 könnte der Verbundsatz dann bei 27 % liegen.

2. Horizontaler Aspekt

a. Generelle Bewertung

Da die Finanzausgleichsmasse im GFG 2013 bei weitem nicht ausreicht, um das strukturelle Defizit in spürbarer Weise zu verringern, kommt es umso mehr darauf an, dass die viel zu knappen Mittel so gerecht wie möglich verteilt werden.

Obwohl dem Land spätestens seit dem Herbst 2011 klar sein muss, dass das jetzige Verteilungssystem schwerwiegende verfassungsrechtliche Mängel aufweist, sind im GFG 2013 gegenüber der Struktur des GFG 2012 keine Korrekturen vorgesehen. Stattdessen ist – offensichtlich um nochmals Zeit zu gewinnen – ein weiteres Gutachten in Auftrag gegeben worden. Die Vorlage dieses Gutachten wird zwar von der Landesregierung noch für dieses Quartal angekündigt, seine Ergebnisse sollen sich allerdings frühestens auf das GFG 2014 auswirken. Insofern wird mit diesem Gesetzentwurf sehenden Auges dem Landtag erneut die Verabschiedung eines verfassungsrechtlich äußerst bedenklichen GFG zugemutet.

Die verfassungsrechtlichen Mängel betreffen insbesondere die Ermittlung und die Höhe des Soziallastenansatzes und des Schüleransatzes sowie den Finanzausgleich zwischen und innerhalb der Kreise.

Durch den völlig überhöhten Soziallastenansatz kommt es zu einer sich gegenüber dem GFG 2012 nochmals verstärkenden systematischen Übernivellierung. Rein finanziell gesehen, kann deshalb einer Gemeinde bei einem Soziallastenansatz von 15,3 nichts Besseres passieren, als möglichst viele Bedarfsgemeinschaften aufzuweisen. Nach der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen ist eine solche systematische Übernivellierung mit der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen nicht zu vereinbaren.

Die Ermittlung des Schüleransatzes für Halbtagschüler aus der Regressionsanalyse ist statistisch gesehen als reines Zufallsergebnis und damit als willkürlich und verfassungsrechtlich äußerst bedenklich anzusehen.

Durch die Nichtberücksichtigung der für die Finanzkraft der Gemeinden abzuführenden Landschaftsumlage kommt es beim Finanzausgleich zwischen den Kreisen zu einer systematischen Übernivellierung. Benachteiligt sind hier vor allem die Kreise mit überdurchschnittlichen Umlagegrundlagen und darunter vor allem die mit hohen Soziallasten.

Die Übernivellierung innerhalb der Kreise entsteht vor allem dadurch, dass der Soziallastenansatz nur auf der Gemeindeebene, nicht aber auf der die Kosten tragenden Kreisebene als bedarfserhöhend angesehen wird.

b. Massive methodische Fehler bei der Ermittlung des Soziallastenansatzes

Das ifo-Institut hatte bei seinen Reformvorschlägen den ermittelten Parameter für den Einfluss einer Bedarfsgemeinschaft von gut 10 zu Recht für unplausibel hoch gehalten und deshalb eine Erhöhung auf lediglich 4,2 vorgeschlagen. Wäre das Land diesem ifo-Vorschlag gefolgt, wäre die Übernivellierung durch den überhöhten Soziallastenansatz vermieden worden.

Leider hat das ifo-Institut auf eine nähere Analyse der festgestellten Unplausibilität verzichtet und stattdessen eine (wie sich später herausgestellt hat) unzutreffende Begründung gegeben. Dass das Land daraus die Schlussfolgerung gezogen hat, das Regressionsmodell des ifo-Instituts nunmehr ohne Rücksicht auf die bei Regressionsanalysen immer zu beachtenden Anwendungsbedingungen als reinen Rechenautomaten verwenden zu können, ist methodisch völlig unhaltbar.

Das Land hat mit dieser Vorgehensweise gegen grundlegende statistische und ökonomische Standards verstoßen. Die Hauptmängel liegen in einer offensichtlichen und leicht nachweisbaren Fehlspezifikation des Modells und der bedenkenlosen Verwendung nicht plausibler und statistisch insignifikanter Parameter. Ein Soziallastenansatz von 15,3 führt im GFG 2013 bei einem Grundbetrag von 581 Euro zu Schlüsselzuweisungen pro Bedarfsgemeinschaft von 7.994 Euro. Die durchschnittlichen direkten Nettokosten pro Bedarfsgemeinschaft (nach Abzug der Bundes- und Landesanteile) lagen im vergangenen Jahr 2012 jedoch lediglich bei rd. 2.781 Euro und dürften auch in diesem Jahr allenfalls 2.809 Euro erreichen. Einschließlich der einheitlichen Landschaftsumlage von 15,35% würde also bereits eine Schlüsselzuweisung von 3.318 Euro die Nettokosten der Unterkunft nach dem SGB II vollständig abdecken.

Da die Summe aus den eigenen Steuereinnahmen und den Schlüsselzuweisungen allerdings bei weitem nicht ausreicht, die kommunalen Zuschussbedarfe zu 100% zu finanzieren, läge schon darin eine besondere finanzielle Privilegierung dieser Aufgabe.

Auch für das Land dürfte es (weil alle Daten genau dokumentiert sind) leicht nachzurechnen sein, dass die Schlüsselzuweisungen einen Umfang von 241 % der direkten Nettokosten der Bedarfsgemeinschaften (einschließlich der Landschaftsumlage) aufweisen. Deshalb ist zur Begründung des extrem hohen Soziallastenansatzes die These entwickelt worden, dass die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften als allgemeiner Soziallastenindikator anzusehen ist und deshalb im Parameterwert von 15,3 auch alle anderen Soziallasten miterfasst und finanziell ausgeglichen würden.

Allerdings hat es das Land versäumt, die Richtigkeit oder zumindest die Plausibilität dieser doch recht kühnen Behauptung zu überprüfen. Hätte das Land sich dieser Mühe unterzogen, wäre sehr schnell deutlich geworden, dass diese These nicht verifizierbar, sondern schlicht falsch ist.

Die großen Blöcke der kommunalen Soziallasten sind neben den Kosten der Unterkunft (die durch die Zahl der Bedarfsgemeinschaften natürlich sehr gut abgebildet werden), die örtliche Sozialhilfe, die Jugendhilfe und die überörtliche Sozialhilfe.

Da die überörtliche Sozialhilfe, deren wichtigster Posten die Eingliederungshilfe darstellt, auf der Ebene der Landschaftsverbände finanziert wird, besteht (bis auf die oben bereits angesprochene Landschaftsumlage auf die aufgrund des Soziallastenansatz entstandenen Schlüsselzuweisungen) kein weiterer Einfluss der Zahl der Bedarfsgemeinschaften. Zudem lässt sich leicht zeigen, dass zwischen der Jugendhilfe und der Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II keinerlei statistisch signifikanter Zusammenhang besteht.

Die einzigen sonstigen Sozialausgaben (neben den Kosten der Unterkunft), die tatsächlich auch durch die Zahl der Bedarfsgemeinschaften teilweise erklärt werden können und die Haushalte der einzelnen Gemeinden und Kreise belasten, finden sich im Bereich der örtlichen Sozialhilfe.

Da seit wenigen Tagen für die Kreise und kreisfreien Städte die aktuellen Daten für die einzelnen Komponenten der örtlichen Sozialhilfe des Jahres 2011 vorliegen, habe ich im Vorfeld dieser Anhörung erneut (wie früher schon mit den Daten des Jahres 2008) statistisch überprüft, wie hoch der Einfluss der Zahl der Bedarfsgemeinschaften auf die örtliche Sozialhilfe ist.

Statistisch signifikante Zusammenhänge finden sich nur für die beiden Sozialhilfekomponenten der Grundsicherung im Alter sowie der Hilfe zur Pflege. Danach erhöhten sich im Jahr 2011 durch eine zusätzliche Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II im statistischen Durchschnitt die Nettoausgaben für die Grundsicherung um 811 Euro und für die Hilfe zur Pflege um 524 Euro. Eine Fortschreibung des Einflusses einer Bedarfsgemeinschaft mit der Preissteigerungsrate führt zu Schätzwerten für das laufende Jahr 2013 von 836 Euro für die Grundsicherung und 539 Euro für die Hilfe zur Pflege.

Da allerdings der Bund die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab 2014 vollständig übernimmt und im lfd. Jahr bereits zu 75 %, beträgt die gesamte zusätzliche Nettobelastung (nach Abzug der Bundeszuschüsse) durch eine Bedarfsgemeinschaft auf die Höhe der örtlichen Sozialhilfe in diesem Jahr rd. 748 Euro und im kommenden Jahr 2014 einschließlich zwischenzeitlicher zu erwartender Preissteigerungen sogar nur noch ca. 548 Euro.

Die Summe aus allen direkten und indirekten Kosten pro Bedarfsgemeinschaft liegt folglich im Jahr 2013 bei ca. 3.557 Euro und wird sich im Jahr 2014 auf rd. 3.385 Euro reduzieren. Berücksichtigt man jeweils zusätzlich die Landschaftsumlage, so ergibt sich im laufenden Jahr ein kostendeckender Betrag von 4.202 Euro pro Bedarfsgemeinschaft und im Jahr 2014 einer von 3.999 Euro.

Folglich liegen die Schlüsselzuweisungen pro Bedarfsgemeinschaft nach dem vorliegenden Gesetzentwurf zum GFG 2013 mit 7.994 Euro bei 190,2 % der durchschnittlichen gesamten direkten und indirekten Kosten (einschließlich der abzuführenden Landschaftsumlage). Würde die Struktur des GFG auch noch im Jahr 2014 unverändert bleiben, ergäbe sich sogar ein Wert von 205,4 %. Eine nachvollziehbare Rechtfertigung für ein solches Ausmaß an Übernivellierung ist auch bei äußerst wohlwollender Betrachtung nicht erkennbar.

Vertretbar wäre nämlich allenfalls ein kostendeckender Soziallastenansatz, obwohl dies in Anbetracht der eklatanten Unterfinanzierung der sonstigen kommunalen Aufgaben bereits eine kaum begründbare besondere Privilegierung wäre.

Da sich bei einer Absenkung des Soziallastenansatzes zugleich auch der Grundbetrag erhöht, kann der entsprechende Wert nur durch eine entsprechende Simulationsrechnung ermittelt werden. Bei einem von 581 Euro auf 705 Euro ansteigenden Grundbetrag errechnet sich auf diese Weise ein kostendeckender Soziallastenansatz von 6,62. Eine Überschreitung dieses Wertes muss deshalb als verfassungswidrige Übernivellierung bewertet werden.

c. Massive methodische Fehler bei der Ermittlung des Schüleransatzes

Die Ermittlung des Schüleransatzes für Halbtagschüler aus der Regressionsanalyse ist statistisch gesehen als reines Zufallsergebnis und damit als willkürlich anzusehen. Bei einem rein rechnerisch durchaus korrekt ermittelten Punkt-Schätzwert von 319 € pro Halbtagschüler, aber einer sehr hohen Standardabweichung von 389 €, liegt nämlich das 95 %-Schätzintervall für den durchschnittlichen „wahren“ Zuschussbedarf pro Halbtagschüler zwischen -446 € und +1.084 €. Es ist methodisch völlig unvertretbar, auf der Basis einer so unsicheren Schätzung einen Bedarfsansatz im Finanzausgleich festzulegen.

Kaum besser ist die statistische Situation bei den Zuschussbedarfen der Ganztagschüler. Bei einem Punktschätzwert von 1.835 € und einer Standardabweichung von 474 € ergibt sich für den durchschnittlichen Zuschussbedarf eines Ganztagschülers ein 95 %-Schätzintervall zwischen 903 Euro und 2.767 €.

Die Fehlerhaftigkeit ergibt sich auch daraus, dass die Spreizung zwischen den so „berechneten“ Bedarfsansätzen für Halbtags- und Ganztagschüler mit einem Verhältnis von 0,7 zu 3,33 ganz offensichtlich unplausibel hoch ist und statistisch nicht belegt werden kann.

Grundsätzlich ist es im Übrigen vernünftig, auch den Schüleransatz mit Hilfe der Regressionsanalyse zu ermitteln. Um wirklich belastbare Schätzwerte zu erhalten, ist allerdings ein zweistufiges Verfahren erforderlich, bei dem in der ersten Stufe die Zuschussbedarfsrelation zwischen Ganztags- und Halbtagschülern so präzise wie möglich ermittelt und erst in der zweiten Stufe der Parameter für das Niveau des Schüleransatzes geschätzt wird.

d. Umverteilung durch die Übernivellierung beim Soziallastenansatz

Die Übernivellierung beim Soziallastenansatz führt zu einer massiven und nicht gerechtfertigten Umverteilung zugunsten der Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Quote an Bedarfsgemeinschaften.

Statistisch gesehen verläuft die Umverteilungsgrenze durch den völlig überhöhten Soziallastenansatz bei Gemeinden mit etwa 60.000 Einwohnern. Die größeren Gemeinden gewinnen zusammen 219,6 Mio. Euro, die kleineren Gemeinden haben dementsprechend zusammen gleichhohe Verluste.

Allerdings gibt es auch 20 Städte mit mehr als 60.000 Einwohnern, die zu den Verlierern gehören und durch den völlig überhöhten Soziallastenansatz zusammen genommen immerhin einen Verlust von 81,6 Mio. Euro erleiden. Im GFG 2013 sind dies Köln, Bonn, Münster, Aachen, Leverkusen, Solingen, Velbert, Dormagen, Grevenbroich, Moers, Bergisch-Gladbach, Troisdorf, Bocholt, Rheine, Gütersloh, Paderborn, Lüdenscheid, Siegen, Lippstadt und Unna. Dies bedeutet natürlich zugleich auch, dass die übrigen Gemeinden mit mehr als 60.000 Einwohnern insgesamt 301,2 Mio. Euro gewinnen.

Im kreisangehörigen Raum ist es so, dass dieser gegenüber einem genau kostendeckenden Soziallastenansatz insgesamt 186,1 Mio. Euro verliert. Natürlich gibt es auch im kreisangehörigen Raum einzelne Gemeinden, die sich durch den überhöhten Soziallastenansatz verbessern. Von 374 kreisangehörigen Gemeinden erzielten 54 Gemeinden mit zusammen 1,66 Mio. Einwohnern Mehreinnahmen von zusammen 99,1 Mio. Euro und 251 Gemeinden mit zusammen 6,28 Mio. Einwohnern verlieren 285,2 Mio. Euro.

Von diesen 251 Gemeinden verlieren 23 Gemeinden nur aufgrund des überhöhten Soziallastenansatzes ihre Schlüsselzuweisungen vollständig und werden somit abundant. Nur eine Gemeinde, die beim überhöhten Soziallastenansatz Schlüsselzuweisungen erhält, würde bei einem kostendeckenden Soziallastenansatz diese Schlüsselzuweisungen verlieren.

Die besonders steuerstarken übrigen 69 kreisangehörigen Gemeinden bleiben auf Grund ihrer Steuerstärke so oder so abundant. Der Umfang der überschießenden Steuerkraft abundanter Gemeinden liegt nach dem Entwurf des GFG 2013 bei 638,0 Mio. Euro und würde sich bei einem kostendeckenden Soziallastenansatz auf 512,2 Mio. Euro reduzieren.

e. Soziallastenansatz und Kreisumlage

Unabhängig vom Soziallastenansatz bestand und besteht durch die Nichtberücksichtigung der Landschaftsumlage im Kreisfinanzausgleich schon seit den achtziger Jahren eine verfassungsrechtlich äußerst bedenkliche Übernivellierung, die sich allerdings durch den überhöhten Soziallastenansatz nochmals dramatisch verschärft hat.

Aber auch innerhalb der einzelnen Kreise kommt es zu einer systematischen Übernivellierung. Da die Finanzierung der Soziallasten (im Regelfall) ausschließlich auf der Kreisebene erfolgt und durch die allgemeine Kreisumlage refinanziert werden muss, verfügen kreisangehörige Gemeinden mit einem hohen Soziallastenansatz (nach Abführung der Kreisumlage) über eine deutlich höhere Finanzkraft als Gemeinden mit einem niedrigen Soziallastenansatz, obwohl auf der Ausgabenseite gar keine Zusatzbelastung vorhanden ist.

Diese Übernivellierung innerhalb der einzelnen Kreise hat sich durch die Anhebung des Soziallastenansatzes von ursprünglich 3,9 bis 2010 über 9,6 in 2011 auf 15,3 seit 2012 in eklatanter Weise verschärft. Die diesbezüglichen mahnenden und unmissverständlichen Hinweise des Verfassungsgerichtshofs vom 19.07.2011 wurden bisher offensichtlich vollständig ignoriert. Es ist kaum vorstellbar, dass das Verfassungsgericht diese offene Missachtung seiner eindeutigen Hinweise nochmals tolerieren wird.

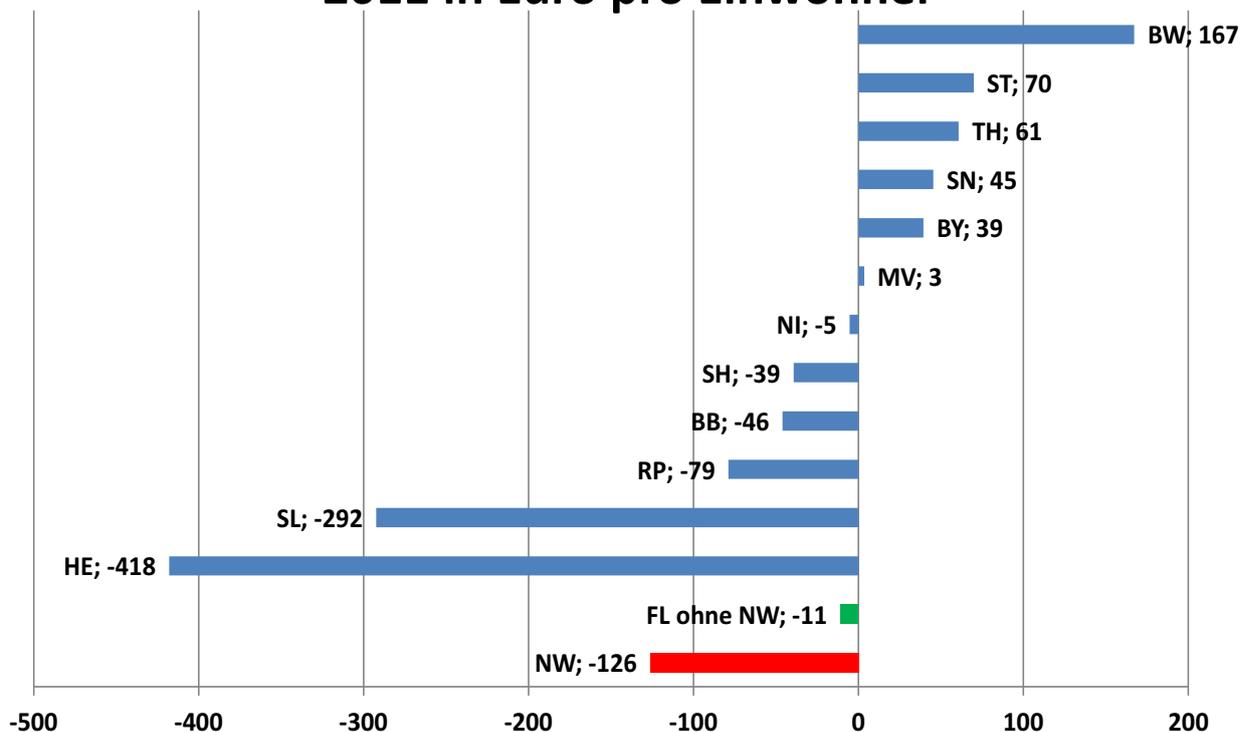
Anhang:

(Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen)

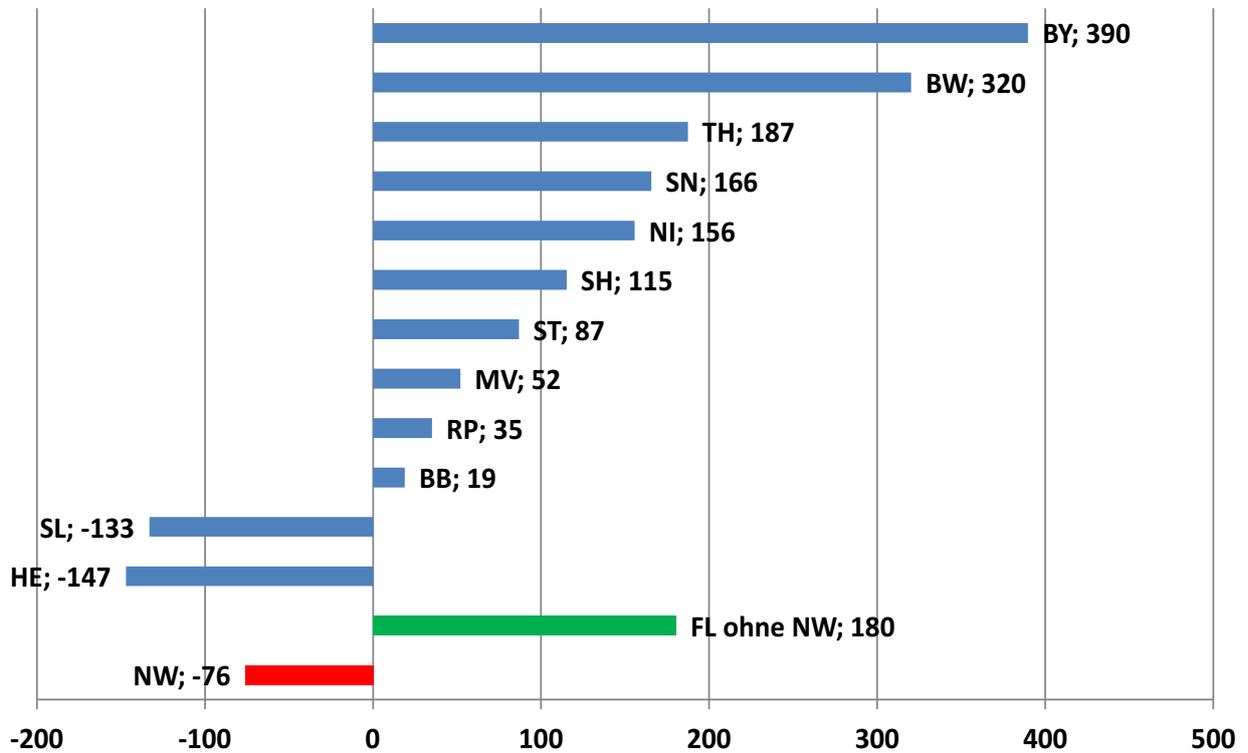
Indikatoren zur Beurteilung der Finanzsituation der Kommunen

- Finanzierungssaldo
- Saldo der lfd. Rechnung
- Sachinvestitionen
- Hebesatzanspannung
- Schuldenstand (Kapitalmarktschulden und Kassenkredite)
- Relative Gesamtfinanzsituation I =
Finanzierungssaldo – Abschreibungen +
Sachinvestitionen – hebesatzbedingte Mehr-
/Mindereinnahmen
- Relative Gesamtfinanzsituation II = Lfd. Rechnung –
hebesatzbedingte Mehr-/Mindereinnahmen

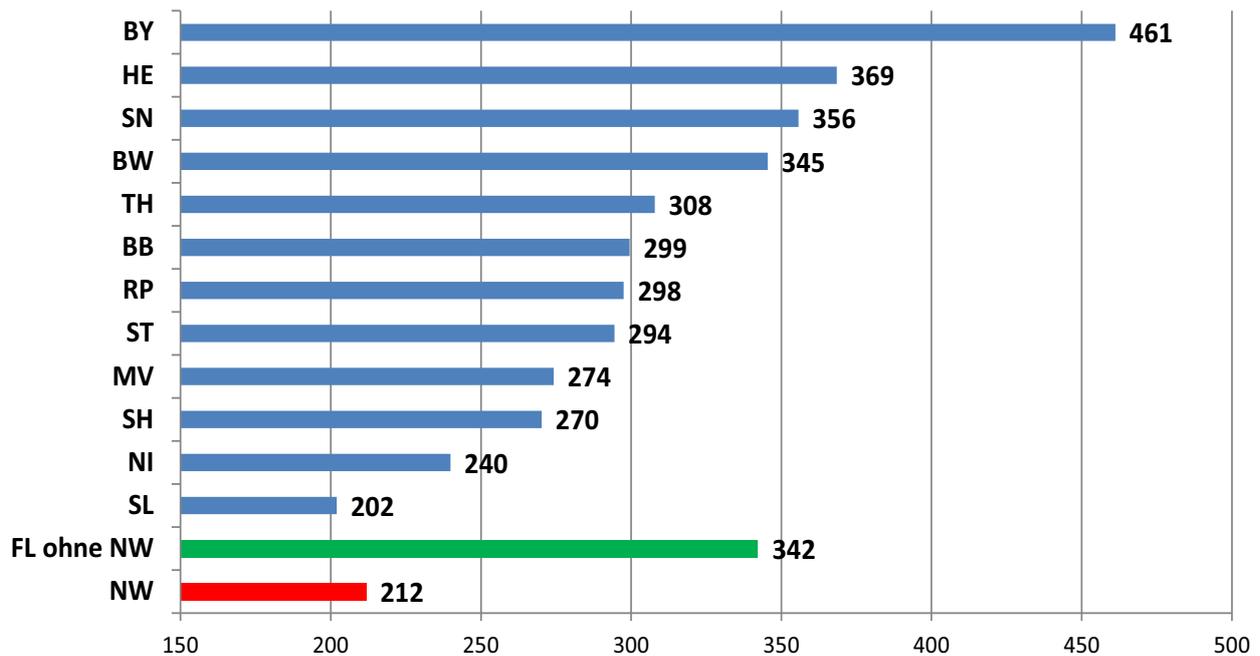
Finanzierungssaldo der Kommunen im Jahr 2011 in Euro pro Einwohner



Lfd. Rechnung der Kommunen im Jahr 2011 in Euro pro Einwohner



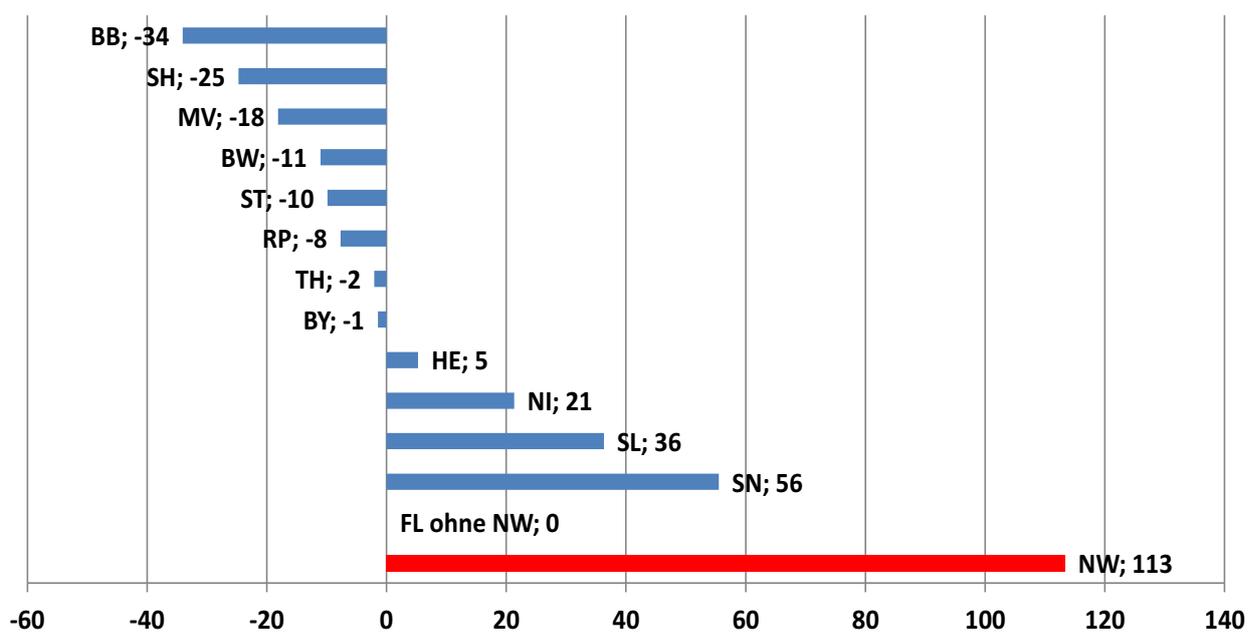
Sachinvestitionen der Kommunen im Jahr 2011 in Euro pro Einwohner



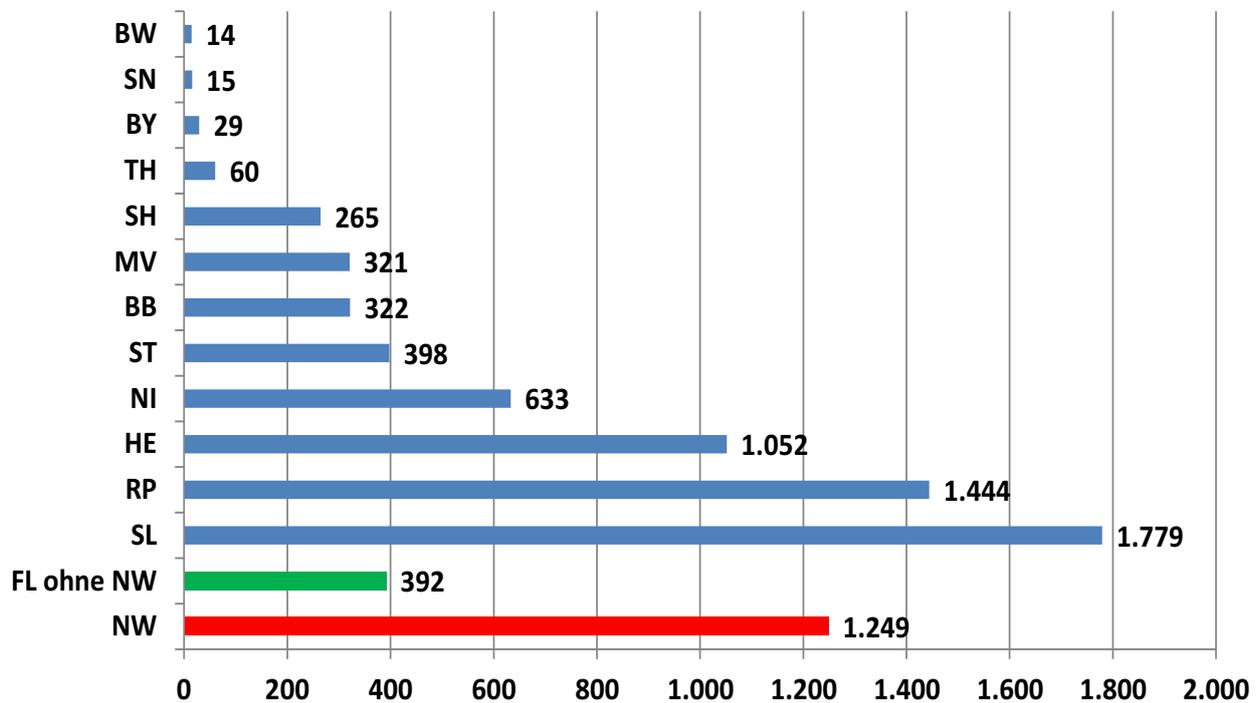
Anspannung der Hebesätze im Jahr 2011

| Land | Durchschnittliche Hebesätze | | | Mehr-/Minderaufkommen gegenüber durchschnittlichen Hebesätzen der Flächenländer ohne NRW | | | | |
|-----------------|-----------------------------|--------|-------|--|---------|-----------|-------------|--------|
| | GrSt A | GrSt B | GewSt | GrSt A | GrSt B | GewSt | Realsteuern | |
| | | | | - in Mio. Euro - | | | - in % - | |
| NW | 231 | 457 | 442 | -14.756 | 477.545 | 1.527.962 | 1.990.750 | 15,9% |
| alte FL ohne NW | 319 | 379 | 372 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0% |
| BW | 349 | 383 | 363 | 3.919 | 16.365 | -158.448 | -138.164 | -1,8% |
| BY | 339 | 380 | 370 | 4.902 | 2.661 | -43.018 | -35.455 | -0,4% |
| BB | 273 | 383 | 324 | -2.204 | 2.395 | -88.035 | -87.844 | -10,4% |
| HE | 282 | 337 | 384 | -2.314 | -93.393 | 117.101 | 21.393 | 0,5% |
| MV | 264 | 381 | 343 | -2.972 | 738 | -29.065 | -31.299 | -6,2% |
| NI | 354 | 391 | 385 | 6.497 | 34.490 | 114.060 | 155.048 | 3,3% |
| RP | 295 | 355 | 371 | -1.503 | -31.495 | -4.037 | -37.035 | -1,7% |
| SL | 248 | 353 | 412 | -376 | -8.322 | 43.883 | 35.185 | 6,2% |
| SN | 303 | 479 | 415 | -746 | 94.936 | 130.859 | 225.050 | 13,0% |
| ST | 299 | 386 | 357 | -1.545 | 3.793 | -27.220 | -24.971 | -2,9% |
| SH | 294 | 355 | 356 | -1.750 | -24.269 | -48.959 | -74.978 | -5,2% |
| TH | 271 | 383 | 367 | -1.909 | 2.102 | -7.121 | -6.928 | -0,9% |

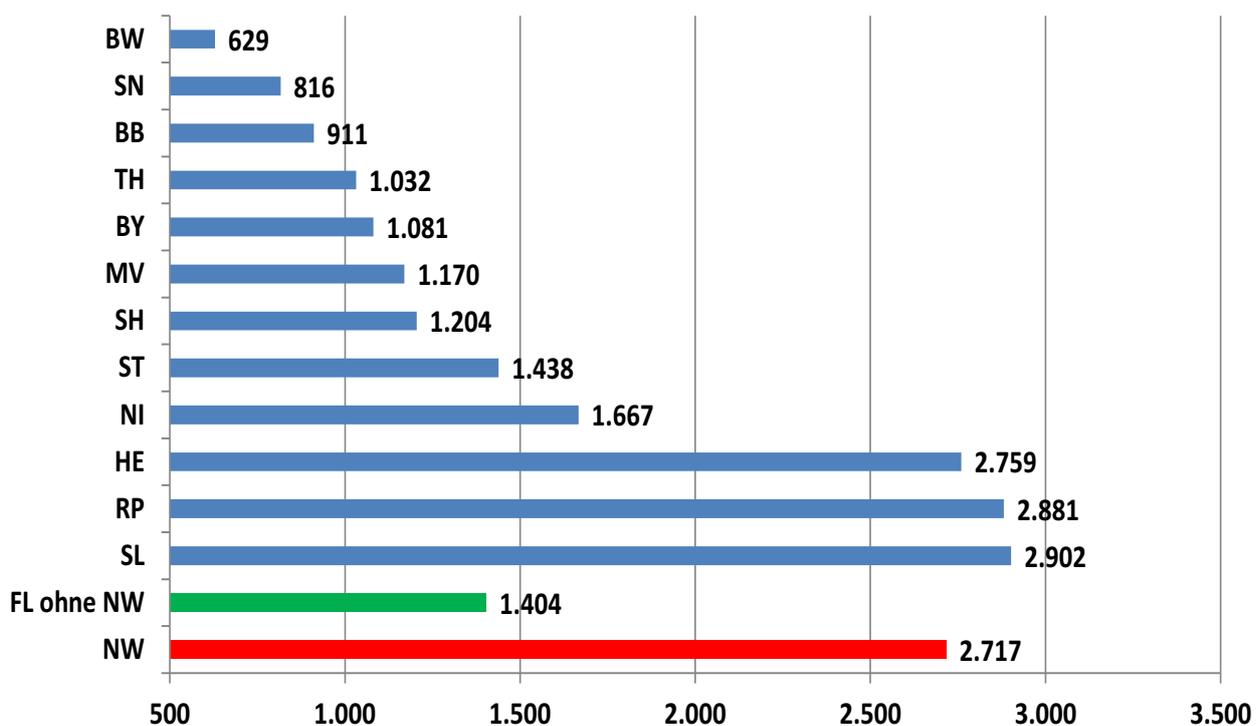
Hebesatzbedingte Mehr-/Mindereinnahmen der Kommunen im Jahr 2011 in Euro pro Einwohner im Vergleich zu den durchschnittlichen Hebesätzen der Flächenländer ohne NW



Kassenkredite der Kommunen am 31.12.2011 in Euro pro Einwohner

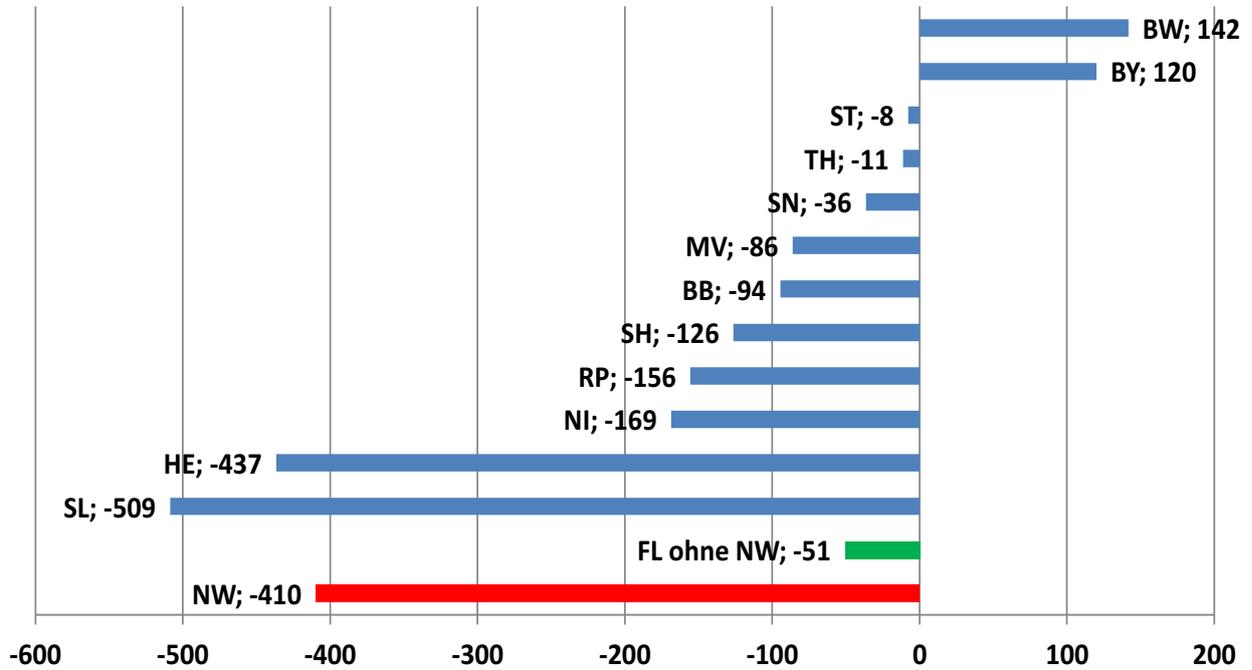


Schulden aus Investitions- und Kassenkrediten der Kommunen am 31.12.2011 in Euro pro Einwohner



Gesamtfinanzsituation I der Kommunen im Jahr 2011

Finanzierungssaldo - Abschreibungen (382 Euro) + Sachinvestitionen -
Mehraufkommen aus Hebesätzen in Euro pro Einwohner



Gesamtfinanzsituation II der Kommunen im Jahr 2011

Lfd. Rechnung - Mehraufkommen aus Hebesätzen in Euro pro Einwohner

