

Landkreistag NRW, Kavalleriestraße 8, 40213 Düsseldorf

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
16/317

A11, A07

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

Datum: 10.01.2013
Aktenz.: 20.30.00 vK/cp

(Stichwort: „GFG 2013 – Anhörung AKo – 18.01.2013“)

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 – GFG 2013)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/1402

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 18.01.2013

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die mit Schreiben vom 12.12.2012, Geschäftszeichen I.1/A11-V.5, 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 2013 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 – GFG 2013), LT-Drs. 16/1402, am 18.01.2013 danken wir Ihnen.

Wie erbeten, nehmen wir zu dem Gesetzentwurf vorbereitend schriftlich Stellung:

A. Zusammenfassende Bewertung

Der vorliegende Regierungsentwurf eines GFG 2013 mit einem Verbundsatz von effektiv 21,83 Prozent setzt die seit spätestens Mitte der achtziger Jahre zu festzustellende Unterdotierung des kommunalen Finanzausgleichs und die seit 1980 im Wesentlichen unverändert

bestehende GFG-Struktur fort. Nach der mit der mit den GFG 2011 und 2012 vollzogenen Grunddaten Anpassung führt die im Referenzzeitraum erfolgte Veränderung der normierten Steuerkraft im GFG 2013 zu einer weiteren Verschiebung von Schlüsselzuweisungen vom kreis-/städtereignisangehörigen in den kreisfreien Raum. Der Regierungsentwurf zeigt damit, dass eine Wirkung zugunsten einer Gruppe unter den kreisfreien Städten und gegen den kreis-/städtereignisangehörigen Raum „automatisch“ – ohne politische Eingriffe – eintritt, wenn nicht die veraltete und politisch dringend überarbeitungsbedürftige GFG-Struktur geändert wird: Wird die Struktur nicht verändert, konzentrieren sich die GFG-Mittel – bei verfassungsrechtlich gebotener regelmäßiger Durchführung weiterer technischer Grunddaten Anpassungen – „wie von selbst“ auf eine Gruppe unter den kreisfreien Städten. Diese Entwicklung hat das im Jahr 2000 noch bestehende Verhältnis der Schlüsselmasseverteilung zwischen kreis-/städtereignisangehörigem Raum einerseits und kreisfreiem Raum andererseits von 55:45 vollständig umgekehrt, obwohl unverändert etwa 60 Prozent der Landeseinwohner im kreis-/städtereignisangehörigen Raum leben. Die dadurch entstehende Schieflage der Finanzmittelverteilung ist für den kreis-/städtereignisangehörigen Raum nicht hinnehmbar, zumal valide Reformvorschläge vorliegen. Vorrangig gebotene Maßnahmen wären

- die Anhebung des Verbundsatzes auf das bis Mitte der achtziger Jahre bestehende Niveau von 28,5 Prozent (Änderung des § 2 Abs. 1 des GFG-Entwurfs),
- eine erstmalig seit 1980 erfolgende Grundanpassung der in § 6 des GFG-Entwurfs vorgesehenen Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse in Teilschlüsselmassen,
- die Neuverankerung des Soziallastenansatzes in einer neuzubildenden Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte bei Wegfall der Kreis-schlüsselmasse (Änderungen der §§ 6 und 8 Abs. 5 des GFG-Entwurfs) und
- eine Abschaffung der Einwohnerveredelung (Änderung des § 8 Abs. 3 des GFG-Entwurfs).

Schon die Unterlassung der Anpassung der Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse in Teilschlüsselmassen verbessert die Position der kreisfreien Städte im GFG um etwa 270 Mio. €. Die verfassungsrechtlich bedenkliche Einwohnerveredelung bewirkt ungeachtet dessen eine Besserstellung der kreisfreien Städte im GFG 2013 um etwa 600 Mio. €. Es ist daher für den kreis-/städtereignisangehörigen Raum von grundlegender Bedeutung, dass die Landesregierung sich wiederholt dazu bekannt hat, etwaige Ergebnisse des für Ende Januar 2013 erwarteten „Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ der „Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V.“ des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln (FiFo Köln) in einem GFG 2014 umzusetzen. Unterbliebe eine Reform der GFG-Struktur, könnte der Landkreistag Nordrhein-Westfalen seinen Mitgliedern nicht weiter empfehlen, die Auseinandersetzung um das GFG mit der Gesetzesverabschiedung als beendet anzusehen. Im Zeitraum bis zur Umsetzung der erforderlichen GFG-Strukturreform sollte zumindest im GFG 2013 die Abmilderungshilfe des GFG 2012 fortgeführt werden.

B. Zur Dotierung der überkommenen GFG-Struktur

Die Dotierung der überkommenen GFG-Struktur mit einem Verbundsatz von nominal 23 v.H. im 27. Jahr ist finanzwissenschaftlich nicht mehr begründbar, da der – im Verhältnis der Verwaltungsausgaben gemessene – Kommunalisierungsgrad der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen mit Abstand der bundesweit höchste ist

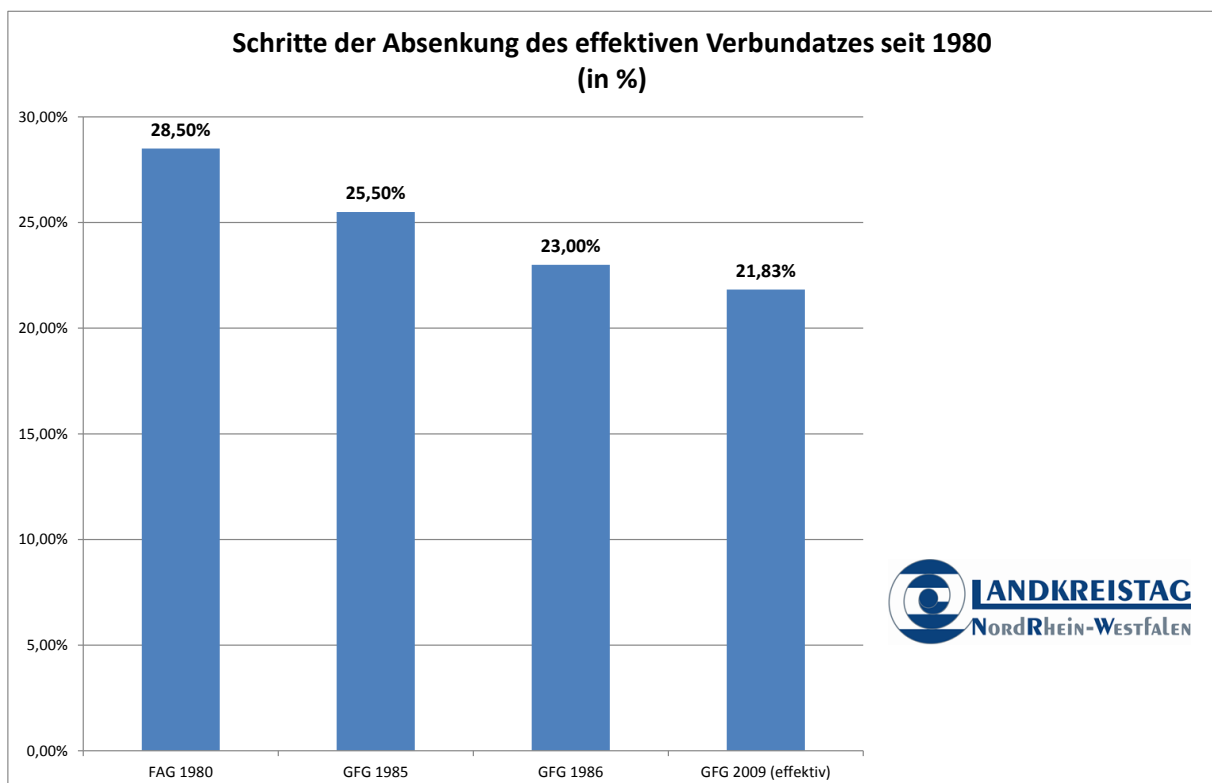
(vgl. *Michels/Schramm*, Ergebnisbericht der Benchmark-Analyse über die Ausgaben Nordrhein-Westfalens im Vergleich zu anderen Bundesländern – Systematischer Überblick über die Ausgabensituation des Landes und Identifizierung von Konsolidierungspotenzialen, Frankfurt 2012, S. 31; *Junkernheinrich/Micosatt*, Kommunaler 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: 10.01.2013]).

und insbesondere in Folge des Anstiegs der Sozialleistungen in den letzten Jahren 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*, aaO, S. 188 und 198).

Während dieser Zeit sank der Verbundsatz von 28,5 Prozent auf derzeit lediglich noch nominal 23 Prozent und – angesichts des pauschalen Ausgleichs für die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 3 GFG 2013-E) – effektiv 21,83 Prozent (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1



(Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Finanzausgleichs- bzw. Gemeindefinanzierungsgesetze 1980, 1985, 1986 und 2009.)

Ein höherer Verbundsatz ist daher dringend erforderlich: Da auch das dem Stärkungspakt zugrundeliegende Gutachten 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,

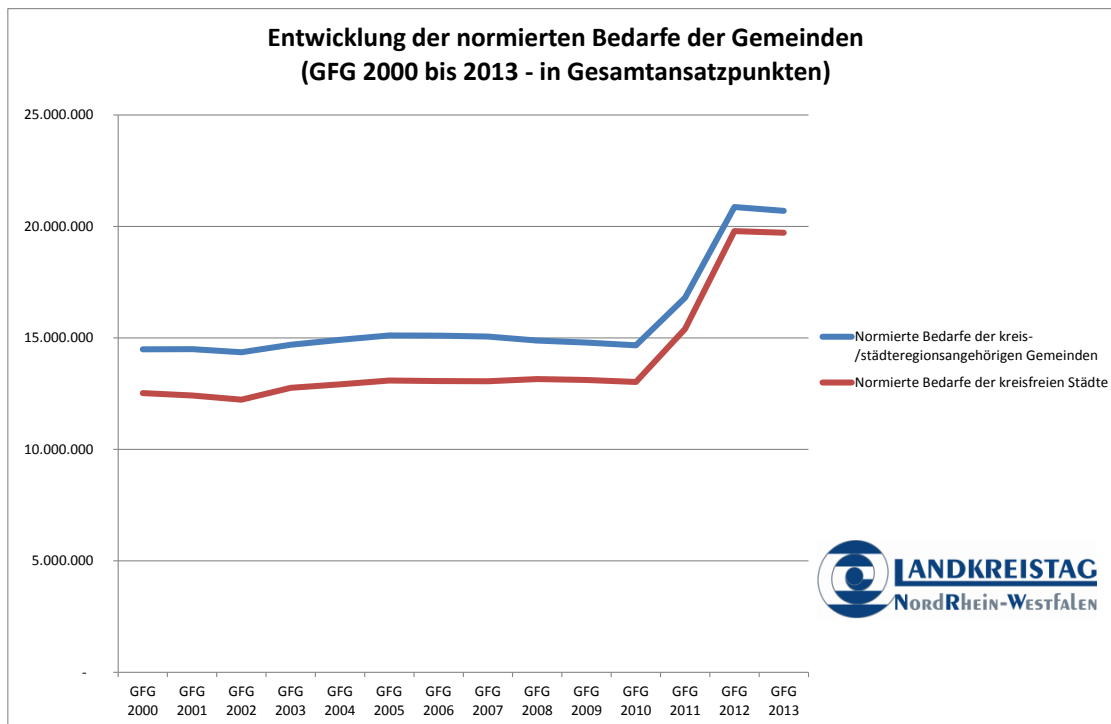
(vgl. *Junkernheinrich/Lenk/Boettcher/Hesse/Holler/Micosatt*, Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Kaiserslautern – Leipzig – Bottrop 2011, Abschnitt 279 ff. und 311 ff.: 2,155 Mrd. € strukturelles Defizit + 436 Mio. € 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 vorliegenden Entwurf eines GFG 2013 – einem Volumen von etwa 5,65 Verbundsatzpunkten (ohne Zinsen für Liquiditätskredite) bzw. von etwa 6,55 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.

C. Fortführung der tradierten GFG-Struktur

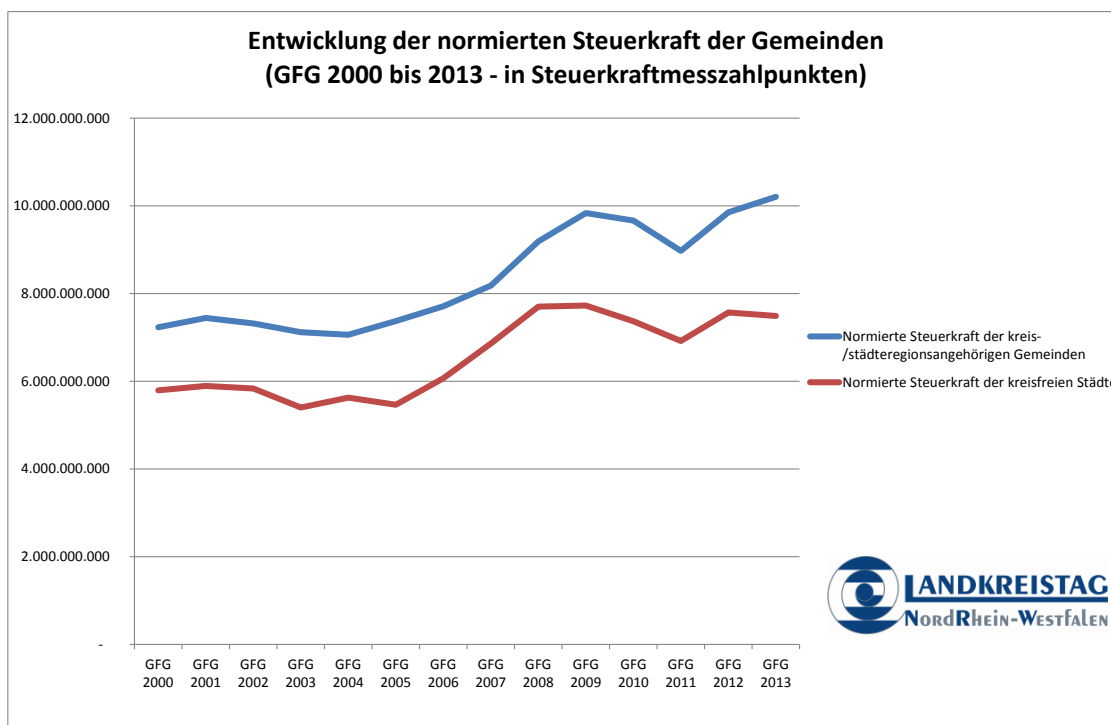
Der vorliegende Regierungsentwurf sieht eine Fortführung der im Wesentlichen seit 1980 tradierten GFG-Struktur vor. Während sich die normierten Finanzbedarfe der kreis-/städteregionsangehörigen Gemeinden und der kreisfreien Städte vom GFG 2012 zum GFG 2013 parallel entwickelt haben (kreis-/städteregionsangehörige Gemeinden: -0,8 Prozent; kreisfreie Städte: -0,3 Prozent; vgl. Abb. 2), führt die divergierende Entwicklung der normierten Steuerkraft zwischen kreis-/städteregionsangehörigen Gemeinden einerseits und kreisfreien Städte andererseits (kreis-/städteregionsangehöriger Raum: +3,6 Prozent; kreisfreie Städte: -1 Prozent; vgl. Abb. 3) zu einer weiteren Verschiebung von Schlüsselzuweisungen vom kreis-/städteregionsangehörigen in den kreisfreien Raum. Selbst bei Zunahme der Gemeindeschlüsselmasse um etwa 156 Mio. € (+2,79 Prozent) folgen so Schlüsselzuweisungsverluste der kreis-/städteregionsangehörigen Gemeinden in Höhe von etwa 71 Mio. € (-3,22 Prozent) und Schlüsselzuweisungsgewinne der kreisfreien Städte von etwa 227 Mio. € (+6,7 Prozent).

Abbildung 2



(Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Festsetzungen und Modellrechnungen des MIK NRW zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2000 bis 2013. Nachgewiesen wird die Entwicklung der Gesamtansätze. Die Stadt Aachen wird zum Zweck der Vergleichbarkeit der Zahlenreihe bereits für die Gemeindefinanzierungsgesetze 2000 bis 2009 als städteregionsangehörig eingestuft.)

Abbildung 3



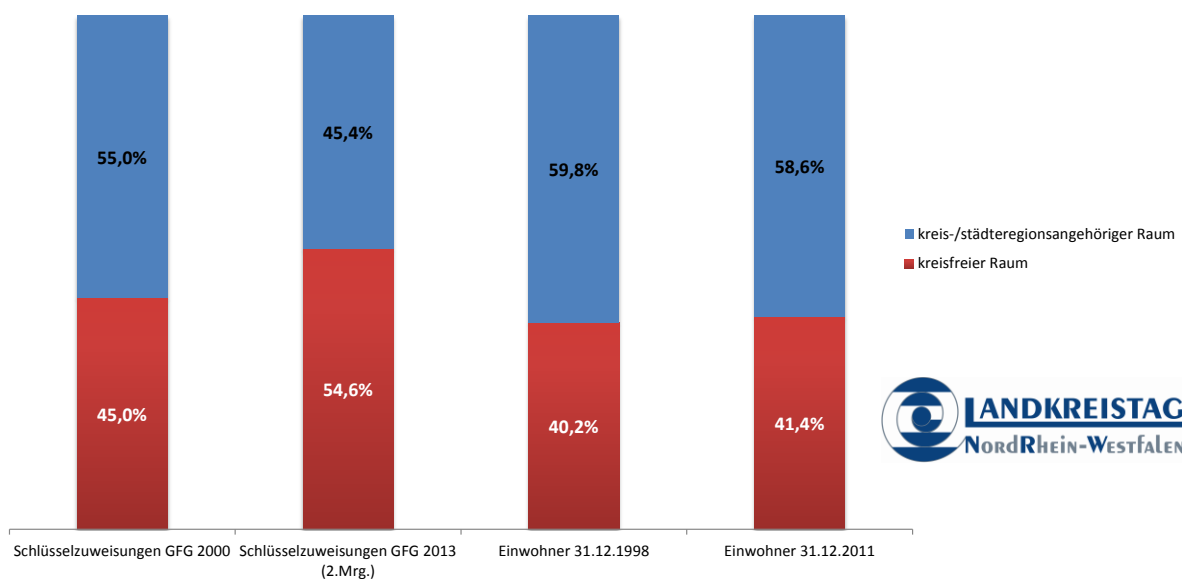
(Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Festsetzungen und Modellrechnungen des MIK NRW zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2000 bis 2013. Nachgewiesen wird die Entwicklung der Steuerkraftmesszahlen. Die Stadt Aachen wird zum Zweck der Vergleichbarkeit der Zahlenreihe bereits für die Gemeindefinanzierungsgesetze 2000 bis 2009 als städteregionsangehörig eingestuft.)

Die Wirkung der GFG-Struktur tritt dabei bei regelmäßiger Durchführung weiterer technischer Grunddaten Anpassungen „automatisch“ und ohne politische Eingriffe ein. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass das im Jahr 2000 noch bestehende Verhältnis der

Schlüsselmassenverteilung zwischen kreis-/städteregionsangehörigem Raum einerseits und kreisfreiem Raum andererseits von 55:45 sich vollständig umgekehrt hat (Abb. 4). Während nach dem GFG 2000 der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den kreisangehörigen Raum noch bei 55 Prozent und der an den kreisfreien Raum bei 45 Prozent lag, liegt der Anteil der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den kreis-/städteregionsangehörigen Raum nach der 2. Modellrechnung zum GFG 2013 bei nur noch 45,4 Prozent, während der des kreisfreien Raum bei 54,6 Prozent liegt.

Abbildung 4

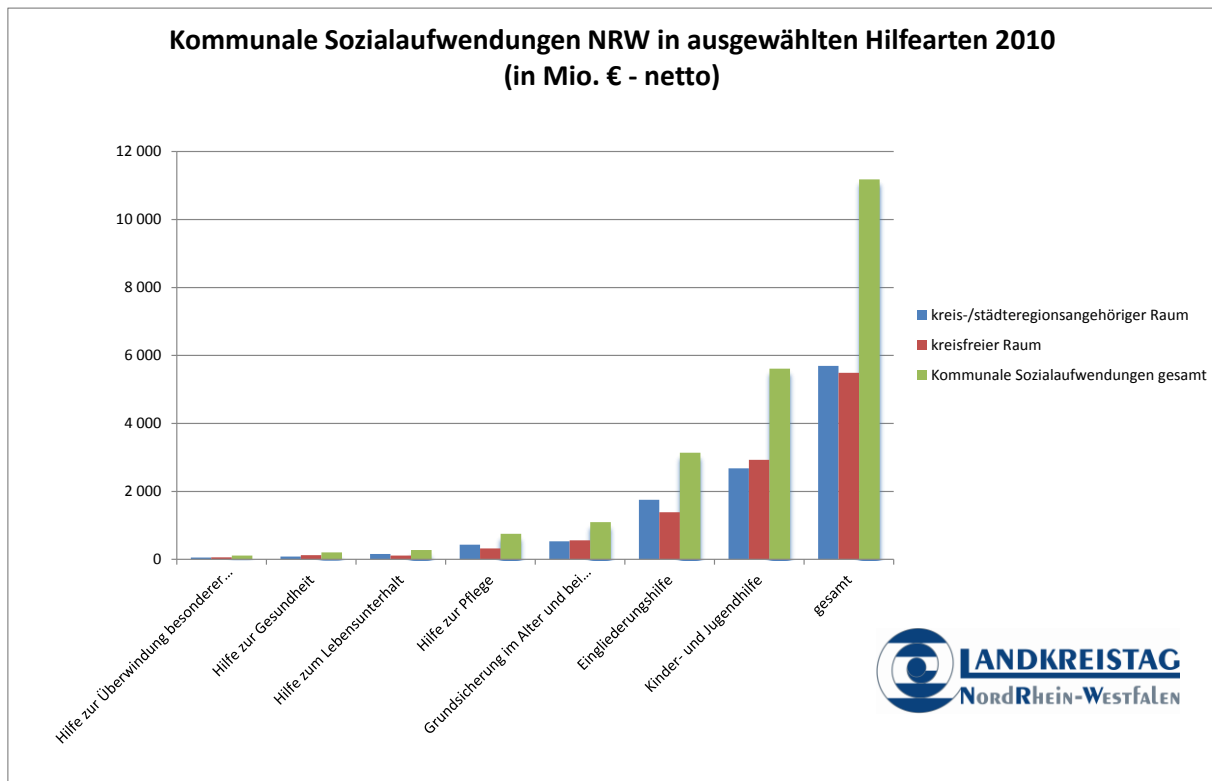
Verteilung der Schlüsselzuweisungen und der Einwohner
(GFG 2000 und 2013 - in %)



(Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Festsetzungen und Modellrechnungen des MIK NRW zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2000 und 2013. Der Anteil des kreis-/städteregionsangehörigen Raums an der GFG-Gesamtschlüsselmasse entspricht dabei dem Anteil der kumulierten Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden und Kreise/Städteregion zzgl. eines Anteils an Landschaftsverbandschlüsselmasse in Höhe des Umlagegrundlagenanteils der Kreise/Städteregion. 2000: 45,1 %-Anteil LVR-Schlüsselmasse und 65,5 %-Anteil LWL-Schlüsselmasse; 2013: 45 %-Anteil LVR-Schlüsselmasse und 65,9 %-Anteil LWL-Schlüsselmasse. Die Stadt Aachen wird zum Zweck der Vergleichbarkeit bereits für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2000 als städteregionsangehörig eingestuft.)

Dabei hat sich das Verhältnis der Bevölkerungsverteilung kaum verändert (vgl. Abb. 4). Während zum für das GFG 2000 relevanten Stichtag 59,8 Prozent des Landeseinwohner im kreisangehörigen Raum und 40,2 Prozent im kreisfreien Raum lebten, wohnten zum für das GFG 2013 maßgeblichen Stichtag 58,6 Prozent im kreis-/städteregionsangehörigen und 41,4 Prozent im kreisfreien Raum. Faktisch erhalten damit nun 41,4 Prozent der Landeseinwohner 54,6 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel des GFG: Das sind 132 Prozent dessen, was ihnen bei proportionaler Verteilung zustünde. Diese deutlich überproportionale Finanzmittelausstattung des kreisfreien Raums kann dabei nicht – wie regelmäßig anklingt – mit entsprechend übermäßigen Sozialaufwendungen des kreisfreien Raums begründet werden: Denn die kommunalen Sozialaufwendungen – die die mit Abstand prägendste Aufwandsposition in den kommunalen Haushalten darstellen – verteilen sich zwischen den Räumen annähernd gleich (vgl. Abb. 5).

Abbildung 5



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Sonderauswertungen von IT.NRW. Die Sozialaufwendungen des kreis-/städtereigenen Raums entsprechen dabei dem Anteil der kumulierten Sozialaufwendungen der kreisangehörigen Gemeinden und der Kreise/Städteregion zzgl. eines Anteils an den Sozialaufwendungen der Landschaftsverbände in Höhe des Umlagegrundlagenanteils der Kreise/Städteregion. 2010: 46,02 %-Anteil LVR-Schlüsselmasse und 67 %-Anteil LWL-Schlüsselmasse. Die Sozialaufwendungen des kreisfreien Raums entsprechen dem Anteil der kumulierten Sozialaufwendungen der kreisfreien Städte zzgl. eines Anteils an den Sozialaufwendungen der Landschaftsverbände in Höhe des Umlagegrundlagenanteils der kreisfreien Städte. 2010: 53,98 %-Anteil LVR-Schlüsselmasse und 33 %-Anteil LWL-Schlüsselmasse).

Der kreis-/städtereigenen Bereich lag 2010 mit einem Anteil von etwa 50,91 Prozent sogar leicht vorne gegenüber dem kreisfreien Raum, dessen Anteil etwa 49,09 Prozent betrug.

D. Gebotene Veränderungen der GFG-Struktur

Die zu Tage liegende Schiefelage der Finanzmittelverteilung ist für den kreis-/städtereigenen Raum nicht hinnehmbar. Die Fortführung der überlieferten GFG-Struktur drängt – wie von uns bereits in unseren Stellungnahmen zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2011 und 2012 dargestellt – den Anteil des kreis-/städtereigenen Raums an der GFG-Gesamtschlüsselmasse zwangsläufig immer weiter zurück. Dabei liegen seit den Erörterungen der ifo-Kommission valide Reformvorschläge vor. Vorrangig gebotene Maßnahmen wären eine erstmalig seit 1980 erfolgende Grundanpassung der Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse in Teilschlüsselmassen (dazu nachstehend unter 1.), die Neuverankerung des Soziallastenansatzes in einer neuzubildenden Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse (dazu nachstehend unter 2.) und eine Abschaffung der Einwohnerveredelung (dazu nachstehend unter 3.).

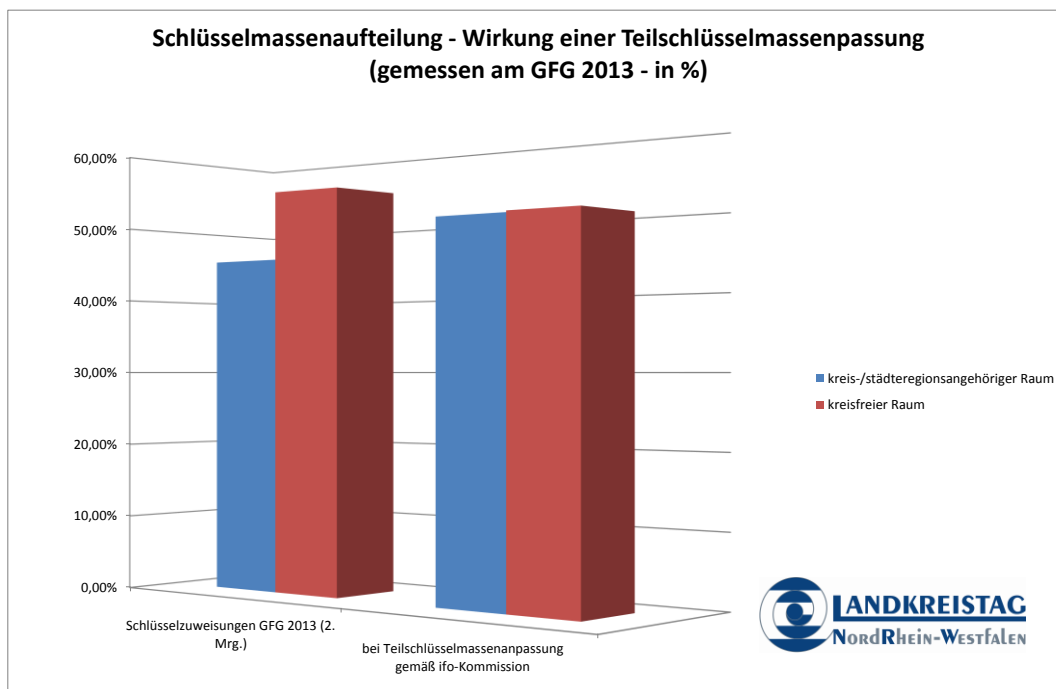
1. Teilschlüsselmassenanpassung

Die Aufteilung der Schlüsselmasse nach § 6 des GFG-Entwurfs ist dringend zu revidieren. Schon die ifo-Kommission hatte einstimmig empfohlen, erstmals seit 1980 eine Anpassung der Teilschlüsselmassen auf Grundlage einer Zuschussbedarfsrelation durchzuführen.

(vgl. *ifo-Kommission*, aaO, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 394 ff.).

Danach müsste der Schlüsselmassenanteil der Kreise/Städteregion von derzeit 11,7 auf 17,11 Prozent und der der Landschaftsverbände von 9,8 auf 11,33 Prozent steigen. Der Schlüsselmassenanteil der Gemeinden ginge von 78,5 auf 71,56 Prozent zurück. Die Wirkungen der Unterlassung allein der von der ifo-Kommission empfohlenen Teilschlüsselmassenanpassung zuungunsten des kreis-/städteregionsangehörigen Raums sind gravierend: Würde sie im GFG 2013 vorgenommen, läge der Anteil des kreis-/städteregionsangehörigen Raums an der GFG-Gesamtschlüsselmasse – bei Beibehaltung einer einheitlichen Gemeindegemeinschaftsschlüsselmasse – etwa 270 Mio. €, also 8 Prozent, höher als nach der 2. Modellrechnung zum vorliegenden Regierungsentwurf (vgl. Abb. 6).

Abbildung 6

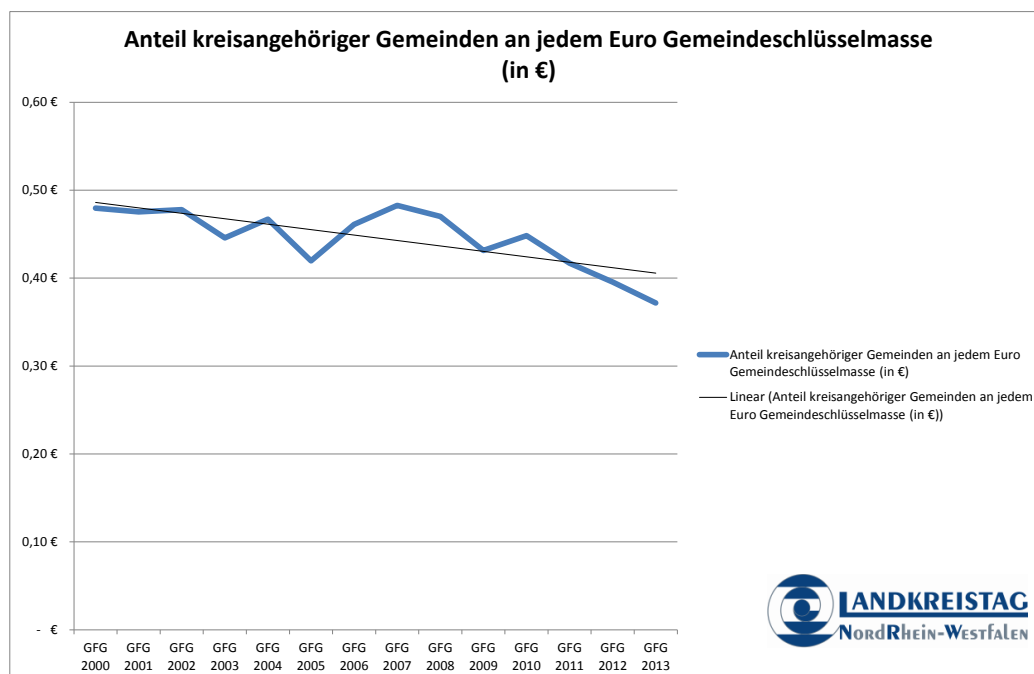


(Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der 2. Modellrechnung des MIK NRW zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2013. Zugrundegelegt wurde eine Teilschlüsselmassenanpassung auf Basis der Zuschussbedarfe nach ifo-Kommission. Kreise/Städteregion: 17,11 Prozent; Landschaftsverbände 11,33 Prozent; Gemeinden: 71,56 Prozent. Der Anteil des kreis-/städteregionsangehörigen Raums an der GFG-Gesamtschlüsselmasse entspricht dabei dem Anteil der kumulierten Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden und Kreise/Städteregion zzgl. eines Anteils an Landschaftsverbandsschlüsselmasse in Höhe des Umlagegrundlagenanteils der Kreise/Städteregion im Jahr 2013: 2013: 45 %-Anteil LVR-Schlüsselmasse und 65,9 %-Anteil LWL-Schlüsselmasse. Der Anteil des kreisfreien Raums entspricht dabei dem Anteil der kumulierten Schlüsselzuweisungen an kreisfreie Städte zzgl. eines Anteils an Landschaftsverbandsschlüsselmasse in Höhe des Umlagegrundlagenanteils der kreisfreien Städte im Jahr 2013: 55 %-Anteil LVR-Schlüsselmasse und 34,1 %-Anteil LWL-Schlüsselmasse).

Insgesamt würde sich die GFG-Gesamtschlüsselmasse nahezu ebenmäßig auf den kreis-/städteregionsangehörigen Raum einerseits (49,89 Prozent) und den kreisfreien Raum andererseits (50,11 Prozent) verteilen. Die Verteilung entspräche damit nahezu vollständig der der Verteilung der Nettoaufwendungen für soziale Leistungen zwischen den beiden Räumen (vgl. oben unter C., Abb. 5).

Zwar ginge der Schlüsselmasseanteil der Gemeinden von 78,5 auf 71,56 Prozent zurück. Der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden an der Gemeindeschlüsselmasse geht jedoch durch das Wirken des überkommenen GFG-Systems ohnehin immer weiter zurück: Hatten die kreis-/städteregionsangehörigen Gemeinden im Jahr 2000 noch 48 Cent von jedem Euro Gemeindeschlüsselmasse erhalten, werden es im Jahr 2013 nach der 2. Modellrechnung gerade noch 37 Cent sein (vgl. Abb. 7).

Abbildung 7



(Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Festsetzungen und Modellrechnungen des MIK NRW zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2000 bis 2013. Die Stadt Aachen wird zum Zweck der Vergleichbarkeit bereits für die Gemeindefinanzierungsgesetze 2000 bis 2009 als städteregionsangehörig eingestuft.)

Die Schlüsselzuweisungsverluste der kreis-/städteregionsangehörigen Gemeinden ließen sich in diesem Fall über die Senkung der Kreis-/Städteregionsumlagen vollumfänglich kompensieren, die wegen der deutlich steigenden Schlüsselmasse der Kreise/Städteregion ermöglicht würde. Hinzu kämen die Gewinne der Landschaftsverbände an Schlüsselmasse, die dem kreis-/städteregionsangehörigen Raum überproportional zugutekämen, da dieser 2013 landesweit etwa 55 Prozent der Landschaftsumlage aufzubringen haben wird.

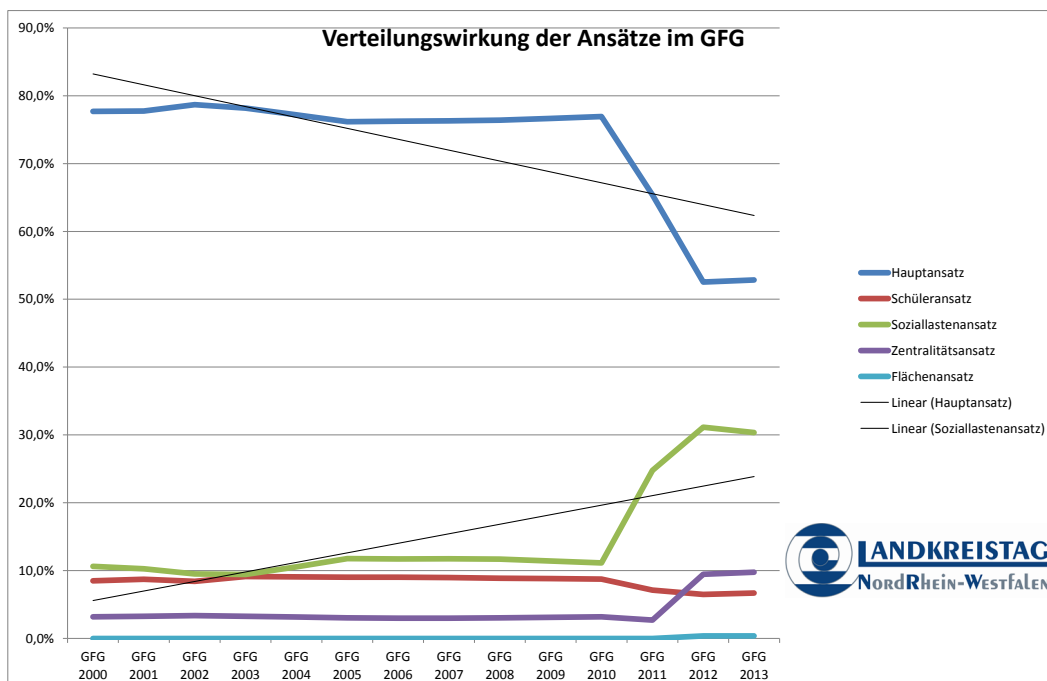
2. Neuverankerung des Soziallastenansatzes bei Neubildung einer Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben

Zusätzlich war bereits in der ifo-Kommission erörtert worden, die – allein auf einer provisorischen Grundlage bei dessen Einführung im Jahre 1988 erfolgte – Fehlverankerung des Soziallastenansatzes in der einheitlichen Gemeindegemeinschaft zu revidieren. Es gilt, die Tatsache zu berücksichtigen, dass im kreisangehörigen Raum die Kreise – und eben nicht die Gemeinden – die Träger von 84 Prozent der Bedarfe bei den Sozialausgaben sind. Auch der vorliegende Entwurf des GFG 2013 geht mit den vorgesehenen §§ 6 und 8 Abs. 5 an dieser kommunalen Wirklichkeit in einem Grade vorbei, der auch den verfassungsrechtlich gegebenen Ermessensspielraum des Gesetzgebers überschreitet. Denn auch der VerfGH NRW hatte im Jahr 2011 betont, dass diese Verankerung des Soziallastenansatzes bei einer – nachrangigen – Gewichtung von 3,9 im GFG 2008 noch verfassungsrechtlich tragbar gewesen sei, da bis zum Abschluss der Beratungen zum GFG 2008 noch kein alternatives Verteilungssystem bekannt gewesen sei, das die Verteilungsprobleme des bestehenden Systems vermeide und diesem eindeutig vorzuziehen sei.

(vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 19.07.2011 – VerfGH 32/08 – NRWE, Rz. 89)

Maßgeblich ist dabei, dass im GFG 2008 noch 76,4 Prozent der Gemeindegemeinschaft über den Hauptansatz und nur 11,7 Prozent über den Soziallastenansatz verteilt wurden. Bei der seit dem GFG 2012 geltenden Soziallastenansatzgewichtung von 15,3 werden im GFG 2013 jedoch bereits 30,4 Prozent der Gemeindegemeinschaft über den Soziallastenansatz und nur noch 52,8 Prozent über den Hauptansatz verteilt (vgl. Abb. 8).

Abbildung 8



(Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Festsetzungen und Modellrechnungen des MIK NRW zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2000 bis 2013. Es wird der jeweilige Anteil der auf den einzelnen Ansatz entfallenden landesweiten Ansatzpunkte zu den landesweiten Gesamtansatzpunkten ausgedrückt.)

Inzwischen liegt der wissenschaftlich begründete Vorschlag der – dem niedersächsischen Vorbild folgenden – Bildung einer neuen Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse vor.

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

Die Finanzierung der Soziallasten über den Steuerverbund folgte damit – stringent – dem Aufgabenträgerprinzip und verzichtete auf den erhebliche Verwerfungen verursachenden Umweg über die Kreisumlagen, der einen Ausgleich nur nachgelagert – nur innerhalb des jeweiligen Kreises und damit extrem verzerrend – und nicht landesweit bewirkt.

(vgl. *Micosatt*, Was bringen 100 zusätzliche SGB II-Bedarfsgemeinschaften? Mehr oder weniger – und manchmal beides zugleich!, der gemeindehaushalt 2011, S. 265 ff.).

3. Abschaffung der Einwohnerveredelung

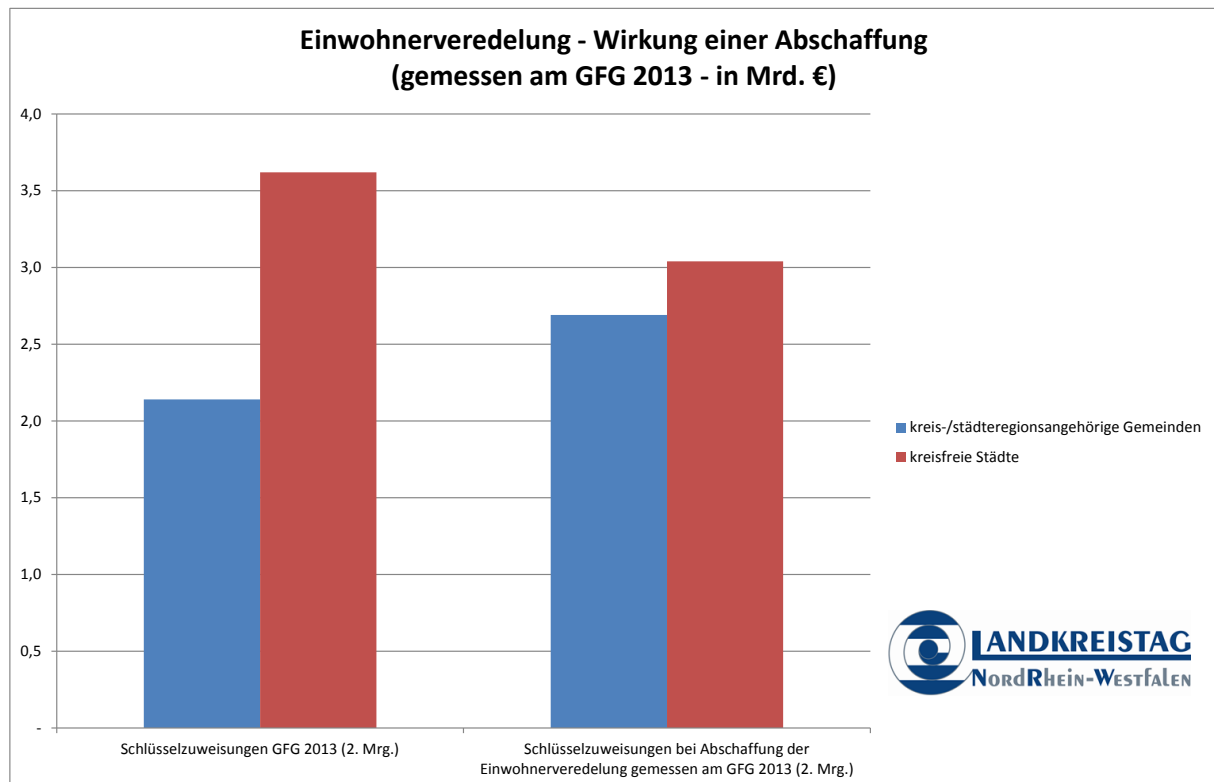
Die überkommene politische Praxis der Einwohnerveredelung, wie sie erneut in § 8 Abs. 3 Satz 3 i. V. m. Anlage 2 des GFG-Entwurfs niedergelegt ist, sieht vor, dass die tatsächliche Einwohnerzahl einer Gemeinde für die Bemessung des ihr zukommenden Hauptansatzes nach der in Einwohnern bemessenen Gemeindegröße gewichtet wird. Obwohl etwa der für die kommunalen Haushalte am stärksten prägende Sonderbedarf der Soziallasten – ebenso wie die aus Zentralität, Schülerzahl und Fläche resultierenden Bedarfe – bereits über einen eigenen Nebenansatz in die Bemessung des Gesamtansatzes eingeht, wird Gemeinden gestaffelt nach der schlichten Gemeindegröße ein höherer Grundbedarf zugebilligt. Der Grundbedarf einer Gemeinde soll damit nicht linear entsprechend der Einwohnerzahl steigen, sondern pro-Kopf. Im Ergebnis soll also etwa ein Einwohner der Stadt Köln das 1,57-fache eines Einwohners der Gemeinde Dahlem an Grundbedarf verursachen – und zwar jenseits der durch GFG-Nebenansätze abgedeckten sozialen, bildungspolitischen und zentralörtlichen Aufwendungen. Die dahinterstehende, tradierte politische Praxis der Einwohnerveredelung beruht auf der Grundannahme, dass aus einer größeren Einwohnerzahl größere Aufgaben und damit ein größerer Finanzaufwand folgten. Dieser Annahme liegt die finanzwissenschaftliche Vermutung des Brecht-Popitzschen Gesetzes von der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung zugrunde.

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

Die kontinuierlich aktualisierte Umsetzung dieser These bewirkt im nordrhein-westfälischen GFG gemessen an der 2. Modellrechnung zum vorliegenden Regierungsentwurf eines GFG 2013 eine Finanzmassenverschiebung von etwa 600 Mio. € von den kreis-/städtereionsangehörigen Gemeinden zu der Gruppe unter den kreisfreien Städten

(vgl. Abb. 9), die groß und nicht abundant sind: Es gewinnen alle kreisfreien Städte außer Düsseldorf, Remscheid, Bottrop und Herne.

Abbildung 9



(Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der 2. Modellrechnung des MIK NRW zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2013.).

Nach dem Brecht-Popitzschen „Gesetz“ der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration sollen einwohnerreichere Städte und Gemeinden in der Regel höhere objektive 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 nämlich 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. Auch ließe ein solcher statistischer Nachweis vollkommen außer Acht, dass mit einem höheren Agglomerationsgrad etwaig einhergehenden infrastrukturellen und personellen Belastungen erhebliche Vorteile gegenüberstehen, etwa im Bereich der Unternehmensansiedlung und des Arbeitskräftepotentials – von niedrigen Pro-Kopf-Verwaltungskosten ganz zu schweigen.

Die erfolgreiche Einwohnerveredelung wird daher in der wissenschaftlichen Fachwelt kritisch gesehen

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

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

und von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung grundlegend in Frage gestellt.

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

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

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

Bedarfsrelationen innerhalb der Körperschaften Rechnung zu tragen, [seien] die Einwohner entsprechend zu gewichten.“

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

Tatsächlich handelt es sich bei diesen zugrundeliegenden regressionsanalytischen Erkenntnissen,

(vgl. dazu: *Büttner/Holm-Hadulla/Parsche/Starbatty*, Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen [ifo-Gutachten 2008], München 2008, S. 73 ff. und 99 ff.; *Parsche/Steinherr*, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen [ifo-Gutachten 1995], München 1995, S. 8 f. und S. 25 ff.; *Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen*, Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen [Gutachten der Arbeitsgruppe Sachverständiger Praktiker 1987], Düsseldorf 1987, S. 36)

nach denen tatsächlich und durchschnittlich mit steigender Gemeindegröße ein höheres Pro-Kopf-Ausgabeverhalten einhergeht, jedoch nicht um einen Beweis der Richtigkeit der Vermutung der Brecht-Popitzschen These der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration, nach der einwohnerreichere Städte und Gemeinden in der Regel höhere Pro-Kopf-Ausgaben haben sollen als solche mit einer kleineren Einwohnerzahl, sondern allein um die Umsetzung der Ergebnisse von Analysen, die – nach eigenem Bekunden „mangels praktikabler Alternativen“ – auf das tatsächliche Ausgabeverhalten der Gemeinden zurückgreifen, wie es sich in den Ergebnisse der kommunalen Jahresrechnungstatistik dokumentiert.

(*Parsche/Steinherr*, aaO, S. 9)

Auch wenn die mit der nordrhein-westfälischen Hauptansatzstaffel einhergehende konkrete Einwohnergewichtung selbstverständlich auf diesen neueren Analysen und nicht mehr auf dem „kanalisierten Einwohner nach Popitz in Form der ursprünglichen einfachen Hauptansatzstaffel [beruht]“,

(*Parsche/Steinherr*, aaO, S. 28 f.)

ist Grundlage unverändert die Brecht-Popitzsche These, dass die regressionsanalytisch ermittelten Unterschiede im Pro-Kopf-Ausgabeverhalten von Gemeinden tatsächlich objektiv höhere Ausgabebedarfe widerspiegeln. Kurzum: Es wird von einem regressionsanalytisch nachweisbaren „Tun“ auf ein „Müssen“ geschlossen. Alle regressionsanalytischen Aktualisierungen können dabei nicht die Tatsache verdecken, dass sie die unbewiesene Brecht-Popitzsche These der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration schlicht mathematisch umsetzen. Ob die im Rahmen der Regressionsanalyse ermittelten höheren Pro-Kopf-Ausgaben – die eine statistisch nachgewiesene Tatsache darstellen – wirklich das Ergebnis objektiv höherer Bedarfe sind, wurde nicht untersucht. Eine kontinuierliche Aktualisierung der Ausprägung der Umsetzung einer These ersetzt keine

tragfähige Begründung der These selbst. Der in jeder der genannten Analysen erfolgende Verweis auf das Ergebnis der jeweils vorhergegangenen Analysen stellt eine Bereicherung der Fußnoteneinträge, aber keine solche Begründung dar. Auch in Nordrhein-Westfalen gilt daher, dass höhere Ausgaben großer kreisfreier Städte gerade das Ergebnis einer besseren Finanzausstattung, von minderer Verwaltungseffizienz oder freiwillig umfangreicherer Verwaltungstätigkeit sein können. Die These, dass Agglomeration stets überwiegend Kostennachteile zeitige, widerspricht schon der gesicherten geschichtlichen Kenntnis, dass Großstädte sich sogar dann bilden, wenn – wie bis in das späte 19. und frühe 20. Jahrhundert üblich – überhaupt kein kommunaler Finanzausgleich veranstaltet wird. Es steht daher zu vermuten, dass das Entstehen von Agglomerationen überwiegende Vorteile bedeutet. Wenn dies nicht so wäre, würden Agglomerationen weder entstehen noch fortbestehen.

Diese geschichtliche Erkenntnis wird durch die betriebswirtschaftliche Erfahrung bestätigt: Denn die These der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration steht tatsächlich in einem diametralen Widerspruch zur betriebswirtschaftlichen Erfahrung, dass sowohl die Stückkosten einer einzelnen Produktionseinheit als auch die Grenzkosten – also die Kosten der letzten hergestellten Einheit – bei relativ niedrigen Produktionsmengen relativ hoch sind, während beide mit steigender Produktionsmenge sinken (positive Skaleneffekte). Die Menge der bei steigender Einwohnerzahl erbrachten Leistungen müsste also aufgrund der natürlichen Fixkostendegression dazu führen, dass die Pro-Kopf-Kosten der Leistung bei steigender Gemeindegröße sinken – und nicht steigen. Insbesondere das hiergegen angeführte Argument, die Aufwendungen für soziale, bildungspolitische und zentralörtliche Leistungen lägen in einwohnerstarken Gemeinden höher als in einwohnerschwächeren, kann nicht „ziehen“: Denn diese drei Kostenkomplexe werden in der GFG-Bedarfsmessungsstruktur bereits durch den Soziallastenansatz, den Schüleransatz und den Zentralitätsansatz abgedeckt. Zur Begründung der mit dem regressionsanalytisch bestimmten Hauptansatz umgesetzten Finanzausgleichsthese der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration können sie daher nicht herangezogen werden.

Entsprechend hatte das Bundesverfassungsgericht dem Bundesgesetzgeber den – bis heute unerledigten – Auftrag erteilt, zu prüfen, ob nicht die Kosten der Aufgabenerfüllung Gebieten mit niedriger Einwohnerdichte höher liegen könnten als in großen Städten, zumal die Gemeinkosten (Grundbedarfe) auf eine geringere Kopfzahl umgelegt werden müssten.

(vgl. BVerfG, Urt. v. 11.11.1999 – 2 BvF 2/98 u. a. – DÖV 2000, 113, 119 [zu Nutzung der These der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration im Bereich des Länderfinanzausgleichs])

Die vorgesehene Regelung des § 8 Abs. 3 Satz 3 i. V. m. Anlage 2 des jährlichen nordrhein-westfälischen GFG ist daher dahingehend zu ändern, dass alle Einwohner mit dem einheitlichen Gewicht von 100 Prozent in die Bemessung des Hauptansatzes eingehen.

E. Zu weiteren Schwerpunkten des vorliegenden GFG-Entwurfs

Zu den weiteren Aspekten des GFG in der herkömmlichen Struktur hatten wir zuletzt umfänglich im Rahmen unserer Stellungnahme zum Entwurf eines GFG 2012 ausgeführt. Da der vorliegende Regierungsentwurf eines GFG 2013 – wie dargestellt – keine abweichende, modernisierte Struktur beinhaltet, beschränken wir uns zur Vermeidung von Wiederholungen hinsichtlich der Einzelaspekte auf den Verweis auf unsere Stellungnahme zum Entwurf eines GFG 2012.

(Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme vom 24.09.2012 zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik zum Entwurf eines GFG 2012 am 28.09.2012, LT-Stellungnahme 15/98, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-98.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 10.01.2013])

F. Abschließende Wertung

In Anbetracht der Wirkungen eines GFG 2013 nach dem vorliegenden Entwurf ist es für den kreis-/städtereigenen Raum von grundlegender Bedeutung, dass die Landesregierung sich wiederholt zur Umsetzung etwaiger Ergebnisse des für Ende Januar erwarteten „Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ in einem GFG 2014 bekannt hat. Die Erwartung einer solchen Reform ist Grundlage der aus Sicht des Landkreistages Nordrhein-Westfalen bislang vorgenommenen Einstufung der Auseinandersetzung um das GFG in die Kategorie eines auf den politischen Raum beschränkten Prozesses. Um diesen Prozess zu erleichtern, sollte im Zeitraum bis zur Umsetzung der erforderlichen GFG-Strukturreform zumindest im GFG 2013 die Abmilderungshilfe des GFG 2012 fortgeführt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein