



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211 • 4587-1  
Telefax 0211 • 4587-211  
E-Mail: [info@kommunen-in-nrw.de](mailto:info@kommunen-in-nrw.de)  
pers. E-Mail: [Andreas.Wohland@kommunen-in-nrw.de](mailto:Andreas.Wohland@kommunen-in-nrw.de)  
Internet: [www.kommunen-in-nrw.de](http://www.kommunen-in-nrw.de)

Aktenzeichen: IV/1 902-01/1 wo/do  
Ansprechpartner: Hauptreferent Wohland  
Durchwahl 0211 • 4587-255

1. Februar 2011

### Argumentationspapier zum GFG 2011

## Der Städte- und Gemeindebund NRW fordert einen gerechten Finanzausgleich in Zeiten knapper Kassen

Die am 23. Dezember 2010 vorgestellten Eckpunkte für das GFG 2011 und die erste Probe-rechnung auf dieser Grundlage offenbaren eine Verschiebung von Schlüsselzuweisungen vom kreisangehörigen in den kreisfreien Raum in Höhe von rd. 135 Mio. Euro. Etliche Haushalte von Städten und Gemeinden, die zu diesem Zeitpunkt bereits häufig abschließend beraten waren, haben danach erhebliche Einbußen zu verkraften. Die vor Ort geführten Haushaltsberatungen werden dadurch vollständig entwertet. Vor dem Hintergrund der anhaltenden dramatischen Finanzsituation, in der ohnehin so gut wie keine Kommune mehr einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufstellen kann und sich viele Mitglied-städte und -gemeinden im Zustand der entweder eingetretenen oder drohenden Über-schuldung befinden, ist dies besonders schmerzlich. Etliche Spar- und Konsolidierungsdis-kussionen, die in den politischen Gremien vor Ort geführt worden sind, werden jetzt über-lagert durch dramatische Einbrüche bei den Schlüsselzuweisungen.

### Grunddatenanpassung ist grundsätzlich erforderlich

Der Städte- und Gemeindebund NRW erkennt an, dass eine Überprüfung der dem kommu-nalen Finanzausgleich zugrunde liegenden Annahmen und statistischen Grundlagen im Zeitverlauf regelmäßig erfolgen muss. Auch der Verfassungsgerichtshof für das Land Nord-rhein-Westfalen hat in seiner Rechtsprechung dem Gesetzgeber aufgegeben, die Grundda-ten für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich nach Ablauf von einigen Jahren zu überprüfen. Es existieren hierfür jedoch keine fixen Termine.

### **Anpassung der Grunddaten nicht isoliert im GFG 2011 vornehmen**

Die ursprünglich für das Jahr 2008 vom Innenministerium vorgesehene Grunddatenanpassung ist zu Recht unterblieben, weil sich zu diesem Zeitpunkt die sog. ifo-Kommission mit der Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs für die nächsten zehn Jahre befasst hat. Ergebnisse, die zur strukturellen Veränderung des kommunalen Finanzausgleichs geführt hätten, sind bislang nicht umgesetzt worden. Das Land hat die Umsetzung der Reformvorschläge für das GFG 2012 angekündigt. Insofern wäre es folgerichtig, im Konsens mit allen Beteiligten auf eine Grunddatenanpassung so lange zu verzichten, bis auch die strukturellen Veränderungen im GFG vorgenommen werden. Es bietet sich an, die Grunddatenanpassung gemeinsam mit den Strukturveränderungen im GFG 2012 vorzunehmen.

Einen normalen Beratungsverlauf vorausgesetzt, bekommen die kommunalen Spitzenverbände die Eckpunkte für das GFG 2012 bereits vor der Sommerpause in diesem Jahr. Würde man auf die Grunddatenanpassung im GFG 2011 verzichten, ergäbe sich also lediglich eine Verzögerung der Diskussion zur Grunddatenanpassung im Ergebnis um wenige Monate. Diese Verschiebung ließe sich aber auch gegenüber dem Verfassungsgerichtshof sachlich begründen.

### **Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften in einer Kommune ist kein tauglicher Parameter zur Abbildung der sozialen Lasten.**

Seit dem GFG 2008 wird als Indikator zur Bemessung des Soziallastenansatzes bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen auf die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II in einer Stadt oder Gemeinde abgestellt. Zwar ist richtig, dass die Bedarfsverhältnisse auf Gemeindeebene maßgeblich durch Aufwendungen für soziale Leistungen bestimmt werden. Die Aufwendungen für soziale Leistungen sind in den letzten Jahren auch immer weiter angestiegen. Nicht zuletzt dieser Anstieg führt zu einer dauernden strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Familie.

Das ifo-Gutachten aus dem Jahr 2006 kommt zu dem Ergebnis, dass die Regressionsrechnungen zeigen, dass sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II als Indikator zur Abbildung des Bedarfs im Bereich der sozialen Leistungen eignet. Dieses Ergebnis zweifelt der Städte- und Gemeindebund NRW aus verschiedenen Erwägungen an.

Zum einen wird der soziale Aufwand in den Kommunen vor allem geprägt durch vier große Aufwandsblöcke, nämlich zum einen die Kosten der Unterkunft für die Langzeitarbeitslosen, die Eingliederungsleistung für Behinderte, die Grundsicherung für Erwerbsunfähige und die Jugendhilfe. Insofern ist festzuhalten, dass der Aufwand für Leistungen nach dem SGB II nur einen Teilbereich der sozialen Aufwendungen insgesamt ausmacht. Zum anderen kann die Aussage des ifo-Instituts, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften einen hohen Erklärungswert für die Belastungen mit Sozialausgaben liefere, für mehr als 90 % der Kommunen (nämlich alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden) ohnehin nicht gelten. Deren Belastungen mit Ausgaben für soziale Leistungen werden nämlich in erster Linie über die Kreisumlagen bestimmt, deren relativer Umfang alleine von der Steuerkraft der umlagezahlenden Gemeinden abhängt. Ein Zusammenhang zur Anzahl von Bedarfsgemeinschaften besteht nicht.

Gleiches gilt im Übrigen für die Belastungen mit Leistungen der Eingliederungshilfe, die über die Landschaftsumlage auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt werden. Alleine der letztgenannte Gesichtspunkt zeigt, dass etwa ein Drittel der sozialen Ausgaben überhaupt keinen Bezug zur Zahl der Bedarfsgemeinschaften aufweist.

Es kommt hinzu, dass das ifo-Gutachten für seine Regressionsanalyse auf die Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2005 zurückgegriffen hat. Gerade in diesem Jahr der Umstellung infolge der sog. Hartz IV-Reformen waren die statistischen Ergebnisse aber aufgrund von Buchungs- und Erfassungsproblemen verfälscht. Das Ergebnis der Regressionsanalyse zur Begründung der These des hinreichenden Erklärungswertes der Zahl der Bedarfsgemeinschaften für den Sozialaufwand ist daher auch aus diesem Grund für uns nicht nachzuvollziehen. Die Zweifel an dem Erklärungswert bekommen eine umso größere Bedeutung, je höher der Soziallastenansatz gewichtet wird.

Außerdem haben wir die Befürchtung, dass der Sozialaufwand als Teil des Zuschussbedarfs bereits bei der Bedarfsermittlung im Rahmen der Hauptansatzstaffelung Berücksichtigung findet. Dies würde eine doppelte Bewertung des sozialen Aufwandes bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen bedeuten. Auf diesen Umstand hatten wir das Ministerium für Inneres und Kommunales bereits mit Schreiben vom 10.12.2010 hingewiesen.

### **Gerechte Abbildung des Sozialaufwandes im Finanzausgleich notwendig**

Der Städte- und Gemeindebund NRW setzt sich für eine gerechte Abbildung des Sozialaufwandes in den einzelnen Städten und Gemeinden bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen ein. Hierfür muss u. E. ergänzend zu der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften auf weitere Parameter zurückgegriffen werden, um den Sozialaufwand möglichst zielgenau abbilden zu können. Denkbar ist z. B. das Abstellen auf die Zahl der behinderten Menschen in einer Kommune, die Zahl der über 65-Jährigen oder die Zahl der Kinder und Jugendlichen in einer Gemeinde. Der Städte- und Gemeindebund NRW steht hier zu intensiven Gesprächen mit dem Land zur Verfügung.

### **Strukturveränderung für das GFG 2012**

Das Land hat angekündigt, im GFG 2012 die in der ifo-Kommision diskutierten strukturellen Veränderungen vorzunehmen. Der Städte- und Gemeindebund NRW wird sich dabei dafür einsetzen, die nur begrenzt vorhandenen Mittel im kommunalen Finanzausgleich treffsicher, zielgenau und ausgewogen einzusetzen. Gerade vor dem Hintergrund des angekündigten Stärkungspaktes Stadtfinanzen, der eine Entschuldungshilfe für besonders notleidende Kommunen vorsieht, ist die interkommunale Solidarität besonders wichtig. Eine solche Solidarität setzt voraus, dass der Finanzausgleich die Bedürfnisse sowohl des kreisfreien als auch des kreisangehörigen Raums angemessen berücksichtigt. Wir setzen uns in dem Zusammenhang insbesondere dafür ein, auf der Bedarfsseite des Finanzausgleichs die besonderen Lasten der kreisangehörigen Kommunen mit Infrastrukturaufwand abzubilden. Viele der kommunal erbrachten Leistungen verursachen in Flächenkommunen deutlich höheren Vorhalteaufwand als in Ballungszentren. Insofern streiten wir wie in der ifo-Kommission für die Einführung eines Flächenansatzes im kommunalen Finanzausgleich.

Außerdem muss sichergestellt werden, dass der Hauptansatz sauber ermittelt wird und nicht Bedarfselemente abbildet, die über Nebenansätze schon erfasst werden.

### **Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze**

Auf der Steuerkraftseite muss den tatsächlichen Gegebenheiten bei der Möglichkeit der Ausschöpfung der Hebesatzpotentiale insbesondere bei der Gewerbesteuer Rechnung getragen werden. Hier muss ein ausgewogenes System des kommunalen Finanzausgleichs gestaffelte fiktive Hebesätze vorsehen, da nicht so getan werden kann, als könne jede Gemeinde in NRW dieselben Gewerbesteuerhebesätze festlegen, ohne Wettbewerbsnachteile zu erleiden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Kommunen in der Randlage zu anderen Bundesländern oder zum EU-Ausland, in denen entweder deutlich niedrigere Hebesätze gelten oder gar keine Gewerbesteuer erhoben wird.

Aufgestellt: Andreas Wohland