



Der Minister

Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

An die
Bürgermeisterinnen und Bürgermeister
Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister
Landrätinnen und Landräte

in Nordrhein-Westfalen

27. Januar 2011

Seite 1 von 7

Telefon 0211 871-2452

Telefax 0211 871-16 2452

Gemeindefinanzierungsgesetz 2011
Anpassung der Grunddaten

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Landesregierung hat am 18. Januar 2011 ihre Beratungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2011 abgeschlossen und sich entschieden, den Gesetzentwurf in den Landtag einzubringen. Dieser Gesetzentwurf hat wegen der darin enthaltenen Aktualisierung der sog. Grunddaten und wegen des Zeitpunktes der Beschlussfassung zu Irritationen geführt. Mir liegt nun daran, dass Sie die erforderlichen Informationen für die von Ihnen zu führenden Gespräche erhalten. Gerne will ich daher erläutern, wie der Gesetzentwurf aussieht und welche Gründe die Landesregierung zu diesem Gesetzentwurf veranlasst haben.

1. Die Strukturverbesserungen des geänderten GFG 2010 sollen in 2011 fortgesetzt werden.

Nach den Vorstellungen der Landesregierung soll das GFG 2011 die beiden Maßnahmen zur Strukturverbesserung fortsetzen, die im Gesetz zur Änderung des GFG 2010 bereits nachträglich für 2010 eingeführt worden sind:

Haroldstr. 5, 40213 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01

Telefax 0211 871-3355

poststelle@mik.nrw.de

www.mik.nrw.de



Der Minister

Seite 2 von 7

- Die Kommunen müssen sich nicht mehr an der Konsolidierung des Landeshaushalts beteiligen, die frühere Befrachtung in Höhe von 166,2 Mio. € entfällt.
- Außerdem erhalten die Kommunen ab sofort und auf Dauer wieder – wie vor 2007 üblich – den 4/7-Anteil am Aufkommen der Grunderwerbsteuer (2011 = 138,7 Mio. €).

Trotz der anhaltenden Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise und der hiermit verbundenen schwierigen Situation des Landeshaushalts sollen die Kommunen im Jahr 2011 aus dem kommunalen Finanzausgleich 7,92 Mrd. € erhalten. Das sind 323 Mio. € (+ 4,3 %) mehr als im GFG 2010 vor dem Nachtragshaushalt.

2. Das GFG 2011 enthält die längst überfällige Anpassung der Grunddaten.

Im GFG 2011 soll die längst überfällige Aktualisierung der Datengrundlagen vorgenommen werden. Bei einer „Grunddatenanpassung“ werden die allgemeinen Datengrundlagen des GFG, die nicht jährlich aktualisiert werden, auf den neuesten Stand gebracht. Dazu gehören vor allem

- die Nachzeichnung in der Entwicklung der fiktiven Hebesätze bei den Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer),
- die Prüfung der allgemeinen Bedarfssituation, die sich in der Gewichtung der Einwohner im Rahmen der Hauptansatzstaffel wiederfindet sowie
- die Anpassung des Soziallastenansatzes an seine tatsächliche Bedeutung.

Der Schüleransatz wird in einer Grunddatenanpassung normalerweise auch aktualisiert. Die dafür erforderlichen Daten stehen aber auf absehbare Zeit nicht zur Verfügung. Der Hauptgrund hierfür ist die Ausgliederung von Schulgebäuden in ein örtliches Gebäudemanagement, die eine finanzstatistisch exakte Erfassung der Schulkosten derzeit nicht zulässt. Deshalb sieht der Gesetzentwurf vor, die bisherige Gewichtung des Schüleransatzes unverändert fortzuschreiben. Allerdings wird der sogenannte „Gemeinde-“ bzw. „Kreisfaktor“ aktualisiert, der keine andere



Der Minister

Seite 3 von 7

Funktion hat als die Gleichwertigkeit der Gewichtung der Schüler im Kreis- und Gemeindeschlüsselzuweisungssystem zu gewährleisten.

Die letzte Aktualisierung der Grunddaten ist im Rahmen des GFG 2003 auf der Grundlage von finanzstatistischen Daten des Jahres 1999 erfolgt. Die Entwicklungen in den letzten zehn Jahren machen eine Aktualisierung der Grunddaten erforderlich. Besonders augenfällig ist dies bei den Kosten im sozialen Bereich; diese sind seit 1999 rasant gestiegen und machen einen erheblichen Teil der derzeitigen kommunalen Finanzmisere aus.

Insgesamt führt die Aktualisierung der Grunddaten zu einer Umverteilung von 1,67 % der gesamten Finanzausgleichsmasse. Für einzelne Städte und Gemeinden ist die Umverteilungswirkung jedoch erheblich, dessen bin ich mir bewusst.

3. Die Aktualisierung der Grunddaten ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs jetzt notwendig, ein Verzicht auf die Aktualisierung macht den Finanzausgleich verfassungsrechtlich angreifbar.

Das Gemeindefinanzierungsgesetz ist der aktuellen Entwicklung, neuen Erkenntnissen und geänderten statistischen Daten in regelmäßigen Abständen anzupassen, um Gerechtigkeit bei der Verteilung der Zuweisungen zu gewährleisten. Dies entspricht der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW (vgl. Urteil vom 9. Juli 1998 - 16/96, 7/97 -). Neue Erkenntnisse und geänderte statistische Daten gibt es einmal im Bereich der Soziallasten der Kommunen. So hat beispielsweise der Soziallastenansatz seine finanzstatistischen Grundlagen noch immer in dem längst der Vergangenheit angehörenden System der Sozialhilfe und kennt die sog. „Hartz IV-Reformen“ nicht. Neue Erkenntnisse und geänderte statistische Daten gibt es aber auch im Bereich der Hebesätze bei der Grund- und der Gewerbesteuer sowie bei den sonstigen Zuschussbedarfen.

Wenn der Landtag in dieser Situation ein Gemeindefinanzierungsgesetz verabschieden würde, das die finanzstatistischen Veränderungen unberücksichtigt ließe, müsste er mit einer Verfassungsbeschwerde insbesondere derjenigen Kommunen rechnen, deren Soziallasten nicht adä-



Der Minister

Seite 4 von 7

quat berücksichtigt werden. Bereits jetzt liegen dem Verfassungsgerichtshof Beschwerden des Kreises Recklinghausen und seiner 10 kreisangehörigen Städte über die Gemeindefinanzierungsgesetze 2008, 2009 und 2010 vor, mit denen die Gewichtung der Soziallasten im kommunalen Finanzausgleich als unzureichend gerügt wird. Spätestens ab dem Jahr 2011 gibt es keine Rechtfertigung mehr, die Aktualisierung der Grunddaten weiter hinauszuzögern.

Daher konnte nicht mehr in Betracht gezogen werden, eine Aktualisierung der Grunddaten erst im Rahmen des GFG 2012 – und dort möglicherweise in Verbindung mit weiteren Änderungen des Finanzausgleichssystems – durchzuführen. Die Landesregierung hat sich deshalb bewusst entschieden, im GFG 2011 ausschließlich die Grunddaten nach der bisherigen Systematik zu aktualisieren. Über eine Umsetzung der Vorschläge des ifo-Gutachtens aus dem Jahr 2008 und der Empfehlungen der ifo-Kommission vom Juni 2010 soll erst im Zusammenhang mit dem GFG 2012 entschieden werden. Dabei ist mir wichtig festzuhalten, dass weitere Entwicklungen eine Rolle spielen können. Wenn es endlich zu der dringend erforderlichen Gemeindefinanzreform durch eine stärkere Beteiligung des Bundes an den sozialen Lasten der Kommunen kommt, wird dies auch Rückwirkungen für den kommunalen Finanzausgleich haben. Eine solche Beteiligung wird bei der Gewichtung des Soziallastenansatzes zu berücksichtigen sein.

4. Die Entscheidung über die Aktualisierung der Grunddaten ist zugegeben sehr spät gefallen, sie kann aber nicht wirklich überraschen.

Die Notwendigkeit von Korrekturen vor allem beim Soziallastenansatz war bereits der früheren Landesregierung lange bekannt. Die Korrekturnotwendigkeiten waren Gegenstand intensiver Erörterungen in der ifo-Kommission (unter Beteiligung aller kommunaler Spitzenverbände). So teilte die frühere Landesregierung bereits in der Kommissionssitzung am 6. November 2009 der ifo-Kommission mit, dass anhand der damaligen Erkenntnisse eine Anhebung des Gewichtungsfaktors von 3,9 auf 12,4 Punkte in Betracht gezogen werden müsste. Das damalige FDP-geführte Innenministerium hat diese Berechnungen der ifo-Kommission in einer Vorlage vom 11. März 2010 ausführlich erläutert. Die Empfehlung Nr. 24 im Abschlussbericht der ifo-Kommission vom Juni 2010 lau-



Der Minister

Seite 5 von 7

tet: Die Kommission „nimmt zur Kenntnis, dass bei der Gewichtung im Soziallastenansatz ein Anpassungsbedarf besteht, der sich aus Berechnungen auf der Grundlage von neuen Daten ergibt, die dem Gutachter noch nicht zur Verfügung standen.“

Dennoch hätte auch ich mir eine frühere Entscheidung und damit eine frühere Bekanntgabe der Absichten zur Aktualisierung der Grunddaten des kommunalen Finanzausgleichs gewünscht. Aber der Regierungswechsel im Juli und die nachfolgenden Beratungen des Nachtragshaushaltes 2010 ließen eine frühere Entscheidung leider nicht zu.

5. Die Umverteilungswirkungen der Aktualisierung der Grunddaten werden abgemildert.

Angesichts der späten Beschlussfassung im Kabinett und wegen der erheblichen Umverteilungswirkungen schlägt die Landesregierung in dem Gesetzentwurf vor, die Aktualisierung der Grunddaten in zwei Schritten vorzunehmen. Dazu soll die regressionsanalytisch errechnete Gewichtung der Soziallasten im Jahr 2011 noch nicht mit ihrer vollen Wirkung berücksichtigt werden. Nach diesen Berechnungen hätte die Gewichtung des Soziallastenansatzes von 3,9 auf 15,3 steigen müssen. Die Landesregierung hat sich jedoch entschieden, im GFG 2011 die Steigerung nur zur Hälfte zu berücksichtigen. Der Gewichtungsfaktor für 2011 soll daher 9,6 betragen.

6. Bei einem Vergleich mit dem GFG 2010 sind viele Faktoren zu beachten und nicht nur die aktualisierten Grunddaten.

Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen im Vergleich mit den Zuweisungen des Jahres 2010 können vielfältige Ursachen haben.

Neben der Aktualisierung der Grunddaten ist zu beachten, dass sich die Steuerkraft vieler Kommunen im Referenzzeitraum für das GFG 2011 (2. Halbjahr 2009 und 1. Halbjahr 2010) zum Teil gravierend verändert hat. Landesweit haben wir einen Rückgang der Steuerkraft um 6,7 % zu verzeichnen. Dieser Durchschnittswert wird in etlichen Kommunen leider deutlich überschritten, in anderen Kommunen hingegen ist die Steuerkraft sogar gestiegen. Wenn eine Kommune also deutliche geringere



Der Minister

oder erheblich gestiegene Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich 2011 erhalten sollte, kann dies auch maßgeblich mit der Entwicklung der Steuerkraft der jeweiligen Gemeinde zusammenhängen.

Auf den Internetseiten des Ministeriums für Inneres und Kommunales (www.mik.nrw.de) ist nachzulesen, welchen Anteil die Aktualisierung der Grunddaten an den Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen tatsächlich hat. Dort ist für jede nordrhein-westfälische Kommune unter anderem in einer Vergleichsrechnung dargestellt, wie die Schlüsselzuweisungen ausgefallen wären, wenn auf die Aktualisierung der Grunddaten verzichtet worden wäre. Dieser Vergleich und vier weitere Vergleichsrechnungen machen die Wirkungen der Aktualisierung der Grunddaten transparent.

7. Fazit

Das System des kommunalen Finanzausgleiches ist sehr kompliziert. Einfache Antworten gibt es nicht, wenn wir über die Weiterentwicklung dieses Systems sprechen. Aber es darf die Landesregierung nicht davon abhalten, die Schritte zu unternehmen, die notwendig sind, um den kommunalen Finanzausgleich gerecht und verfassungskonform zu modernisieren.

Wie Sie sehen, ist mit der Aktualisierung der Grunddaten nicht eine Besser- oder Schlechterstellung einzelner Kommunen oder gar einer Region beabsichtigt, sondern lediglich eine zwingend erforderliche Aktualisierung im Rahmen der bisherigen Systematik.

Eine Lehre aber werde ich aus der öffentlichen Diskussion der letzten Tage ziehen: Ich werde den Dialog mit den kommunalen Spitzenverbänden über die Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs ab 2012 umgehend einleiten und parallel zum laufenden Beratungsverfahren über den Haushalt und das GFG 2011 führen. Mir liegt daran, dass die Entscheidung des Kabinetts über die Eckpunkte des GFG 2012 entgegen den Abläufen der vergangenen Jahre nicht den Beginn der Verbändeanhörung markiert, sondern bereits die Ergebnisse eines intensiven fachlichen Dialogs zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden aufgreift.



Der Minister

Seite 7 von 7

Abschließend bitte ich Sie darum, diesen Brief allen Mitgliedern Ihrer
Vertretung zur Kenntnis zu geben.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ralf Jäger'.

Ralf Jäger MdL