

VV	BM	I	II	K	
Stadt Rheine					
20. SEP. 2011					
BM					

Anlage 5

F:.....

Von:

Gesendet: Montag, 19. September 2011 20:37

An: Kordfelder, Dr. Angelika

Betreff: Anregung nach § 24 GO NRW: GFG 2012

Anlagen: Eckpunkte_fuer_das_Gemeindefinanzierungsgesetz_2012.pdf; GFG%202012%20-%
20Entscheidungsbedarfe.pdf; Referentenentwurf_Staerkungspakt.pdf

Sehr geehrte Frau Bürgermeisterin Dr. Kordfelder,

die Stadt Rheine möchte zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern die städtischen Finanzen konsolidieren. Dieser Prozess wurde teils durch die mit dem GFG 2011 auf dem Weg gebrachten Veränderungen überlagert. Informationen zum kommunalen Haushalt und zum GFG 2011 konnten vielfach nicht getrennt werden. In der Öffentlichkeit bestand ein großer Informationsbedarf zum GFG 2011 einerseits und zum kommunalen Haushalt andererseits. Die am 21. Januar 2011 durchgeführte Informationsveranstaltung als auch die aus der Bürgerschaft eingegangenen Anregungen sind hierfür ein Beleg.

Das Innenministerium hat den Referentenentwurf des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vorgelegt und Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 (GFG 2012) vorgestellt.

Das Gesetzgebungsverfahren muss wegen eines Sperrvermerks im Landeshaushalt, mit dem bereits 350 Mio. Euro für das Jahr 2011 etatisiert sind, noch in diesem Jahr zum Abschluss gebracht werden.

Vor diesem Hintergrund rege ich nach § 24 GO NRW eine öffentliche Informationsveranstaltung zum GFG 2012 an, bevor möglicherweise im Dezember 2011 der nächste Haushalt eingebracht wird.

Weiterhin füge ich dieser Anregung die Eckpunkte für das GFG 2012, die GFG Entscheidungsbedarfe und den Referentenentwurf Stärkungspakt an.

Mit freundlichen Grüßen

48432 Rheine

Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2012

1. Ausgangslage

Das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) ist der aktuellen Entwicklung, den neuen Erkenntnissen und geänderten (statistischen) Daten in regelmäßigen Abständen anzupassen, um Gerechtigkeit bei der Verteilung der Zuweisungen zwischen den Kommunen zu gewährleisten. Dies entspricht der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (Urteil vom 9. Juli 1998, 16/96 und 7/97).

Im Juni 2008 wurde das Gutachten des ifo-Instituts „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ (LT-Vorlage 14/1898) veröffentlicht und anschließend in der „Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung München (ifo)“ (ifo-Kommission) beraten. Die Kommission, die sich aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbänden, der Staatskanzlei, des Finanzministeriums, des Innenministeriums und aus Mitgliedern des Landtags zusammensetzte, beendete ihre Arbeit mit einem Abschlussbericht (LT-Vorlage 15/21) im Juni 2010. Eine Umsetzung der Vorschläge des ifo-Instituts und der ifo-Kommission konnte noch nicht mit dem GFG 2011 erfolgen, da hierfür weitere umfangreiche Berechnungen, grundsätzliche Überlegungen und Abstimmungen notwendig gewesen wären, die in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht mit der gebotenen Sorgfalt zu leisten waren.

Aus diesem Grund wurden lediglich die Grunddaten, die der Ermittlung des fiktiven Bedarfs und der normierten Einnahmekraft jeder Kommune und damit der gerechten Verteilung der Schlüsselzuweisungen unter den Kommunen dienen, in Folge ihrer Aktualisierungsbedürftigkeit mit dem GFG 2011 angepasst. Die letzte Grunddatenaktualisierung im GFG 2003 erfolgte mit Daten aus dem Jahr 1999.

Mit dem GFG 2012 soll zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs die Umsetzung der vom ifo-Institut gemachten Vorschläge unter Beachtung der Beratungsergebnisse der ifo-Kommission erfolgen.

Zu Grunde zu legen für das GFG 2012 sind, wie bereits für das GFG 2011, im Wesentlichen die Daten der Jahresrechnungsstatistik 2008. Eine aktuellere Jahresrechnungsstatistik steht derzeit nicht zur Verfügung.

Um Größenordnungen hinsichtlich der Umverteilungswirkungen aufzuzeigen, die sich aus der Umsetzung der folgenden Vorschläge ergeben, wurden Berechnungen vom Landesbetrieb Information und Technik (IT.NRW) durchgeführt. Die Umverteilungswirkungen hinsichtlich der Schlüsselzuweisungen, die im Folgenden genannt werden, sind auf der Datengrundlage des GFG 2011 mit veränderten Parametern fiktiv ermittelt worden. Die tatsächlichen Auswirkungen für das GFG 2012 können erst errechnet werden, wenn die für das GFG 2012 maßgeblichen Daten der entsprechenden Referenzperioden - sowohl für die Bemessung der kommunalen Steuerkraft als auch hinsichtlich der Steuereinnahmen des Landes - vorliegen.

2. Allgemeine Zuweisungen

2.1 Schlüsselzuweisungen

Angesichts der äußerst schwierigen Finanzsituation der Kommunen wird bei der Verteilung der Mittel den finanzkraftabhängigen Zuweisungen, also den Schlüsselzuweisungen, erneut Priorität eingeräumt. Wie in den Jahren zuvor werden auch im GFG 2012 die Schlüsselzuweisungen rund 85 % der gesamten verteilbaren Finanzausgleichsmasse ausmachen.

2.1.1 Allgemein

Für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen jeder einzelnen Kommune bedarf es vorab einer Bedarfsermittlung und einer Einnahmekraftermittlung.

Bei der Bedarfsermittlung wurde in der Vergangenheit gutachterlich festgestellt, dass der Bedarfsindikator Einwohner als besonders Ausgaben verursachend gilt. Zudem wurde festgestellt, dass nach regressionsanalytischen Erkenntnissen mit zunehmender Einwohnerzahl von einem höheren Finanzbedarf je Einwohner ausgegangen werden muss. Um den Bedarfsrelationen innerhalb der Körperschaften Rechnung zu tragen, sind die Einwohner entsprechend zu gewichten. Mit dem daraus resultierenden Hauptansatz kann der Bedarf zwar dargestellt werden, dennoch bedarf es ergänzend einiger Nebenansätze, mit denen Ausgaben verursachende Besonderheiten Berücksichtigung finden. Zu den Nebenansätzen, die den fiktiven Bedarf einer Gemeinde abbilden, zählen der Schüleransatz, der Soziallastenansatz und der Zentralitätsansatz.

2.1.2 Ermittlung des fiktiven Bedarfs

2.1.2.1 Hauptansatz und Demografiefaktor

2.1.2.1.1 Hauptansatz

Die Einwohner jeder kreisangehörigen Gemeinde und kreisfreien Stadt werden bei der Ermittlung des Bedarfs der jeweiligen Gemeinde gewichtet. Diese Einwohnergewichtung erfolgt mittels der Hauptansatzstaffel, in der der Prozentsatz der Gewichtung nach Ortsgrößen gestaffelt festgesetzt ist. Der Hauptansatzstaffel liegt die Analyse der gemeindespezifischen Zuschussbedarfe, wie sie sich aus den Ergebnissen der kommunalen Jahresrechnungsstatistik ergeben, zu Grunde. Die Analyse erfolgt durch Anwendung der Methode der Regressionsrechnung.

Da sich die Zuschussbedarfe in den einzelnen Kommunen in den Jahren seit 1999 (Datengrundlage der letzten Grunddatenaktualisierung im Jahr 2003) geändert haben, wurden auch die Daten, die der Ermittlung der Hauptansatzstaffel und der Einwohnergewichtung zu Grunde liegen, mit dem GFG 2011 angepasst.

Der ifo-Gutachter empfiehlt, an der Hauptansatzstaffel als Kernelement der Bedarfsbestimmung bei Gemeinden festzuhalten und ermittelt regressionsanalytisch eine modifizierte Hauptansatzstaffel.

Auf der Grundlage der vom ifo-Gutachter empfohlenen veränderten Berechnungsmethode wird im GFG 2012 auf der Basis aktueller Daten folgende modifizierte Hauptansatzstaffel festgesetzt:

Nr.	gebildete Ansatzstaffel	neue Staffel- klassen Einwohner im GFG 2012	Staffelklassen Einwohner im GFG 2011
1	100,0	25.000	25.000
2	103,0	37.000	38.500
3	106,0	51.500	54.500
4	109,0	68.500	73.500
5	112,0	88.000	95.000
6	115,0	110.000	120.000
7	118,0	134.000	147.000
8	121,0	160.500	177.500
9	124,0	189.500	210.500
10	127,0	221.000	246.500
11	130,0	255.000	285.000
12	133,0	291.000	326.500
13	136,0	329.500	371.000
14	139,0	370.500	418.500
15	142,0	414.000	468.500
16	145,0	460.000	521.000
17	148,0	508.000	577.000
18	151,0	558.500	635.500
19	154,0	611.500	größer als 635.500
20	157,0	größer als 611.500	

Beim Hauptansatz für Kreise und Landschaftsverbände bleibt die Gewichtung jedes Einwohners unverändert bei 100 %.

2.1.2.2 Demografiefaktor

Einen Faktor, der den Einwohnerrückgang in Gemeinden berücksichtigt (Demografiefaktor), sieht das GFG bislang nicht vor.

Der ifo-Gutachter hat vorgeschlagen, den Demografiefaktor einzuführen. Hierbei orientierte sich der Gutachter an einer entsprechenden Regelung im bayerischen Finanzausgleichssystem. Künftig soll die aktuelle Einwohnerzahl mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der letzten 3 Jahre verglichen und bei der Berechnung des Hauptansatzes die jeweils höhere Einwohnerzahl angesetzt werden. Verzeichnet eine Gemeinde rückläufige Einwohnerzahlen, so machen sich die Folgen des Einwohnerrückgangs nur sukzessive und in abgeschwächter Form bemerkbar.

Die ifo-Kommission hat sich für die Einführung des Faktors bei der Berechnung des Hauptansatzes ausgesprochen.

Im GFG 2012 wird der Demografiefaktor entsprechend der Empfehlung Berücksichtigung finden.

Die Umverteilungswirkung des Demografiefaktors bezogen auf das GFG 2011 liegt bei 0,6 Mio. € zu Gunsten des kreisfreien und zu Lasten des kreisangehörigen Raumes.

2.1.2.3 Schüleransatz

Beim Schüleransatz werden den Gemeinden und den Kreisen alle Schüler angerechnet, die eine Schule besuchen, deren Träger sie sind. Mit dem Schüleransatz flossen in den vergangenen Jahren die landesdurchschnittlichen Schulaufwendungen je Schulform und je Schüler, die nicht bei der Berechnung des Hauptansatzes berücksichtigt wurden, in die Ermittlung des Bedarfs ein. Anhand dieser Aufwendungen konnte bisher eine Gewichtung der Schüler nach Schulformen vorgenommen werden, um Bedarfsrelationen hinsichtlich der Schulformen darstellen zu können. Die Relationen der Schulformen untereinander bzw. die Gewichtungen der Schulformen wurden in der sogenannten Schüleransatzstaffel dargestellt.

Die zur Ermittlung einer aktuellen Schüleransatzstaffel notwendigen Daten über die Aufwendungen einzelner Schulformen sind nach Auskunft IT.NRW inzwischen nicht mehr valide ermittelbar. Die Ursache hierfür liegt im Wesentlichen in den unterschiedlichen Organisationsformen der Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Kommunen, die zu einer nicht einheitlichen bzw. vergleichbaren statistischen Erfassung der erforderlichen Daten geführt haben.

Eine Grunddatenaktualisierung konnte daher für die Schüleransatzstaffel für das GFG 2011 nicht durchgeführt werden. Folglich wurde hierfür die bisherige Systematik mit der bisherigen Schüleransatzstaffel auf der Datenbasis des Jahres 1999 fortgesetzt.

Auf Grund der Datenproblematik sprach sich der ifo-Gutachter zwar für eine Beibehaltung des Schüleransatzes aus; er empfahl aber, künftig eine Differenzierung nicht mehr nach Schulformen, sondern lediglich nach Halbtags- und Ganztagschülern mit einer neuen Gewichtung vorzunehmen und die Schüleransatzstaffel abzuschaffen. Der Gutachter hat weitere Differenzierungen überprüft, aber im Ergebnis - mangels statistischer Signifikanz - von ihnen abgeraten.

Die ifo-Kommission hielt eine Vereinfachung und Neugewichtung des Schüleransatzes nach Halbtags- und Ganztagschülern grundsätzlich für geeignet.

Im GFG 2012 wird bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfes der Schüleransatz gemäß der Empfehlung des ifo-Gutachters und mit einer neuen regressionsanalytisch ermittelten Gewichtung berücksichtigt.

Die Ganztagschüler werden mit 3,33 und die Halbtagschüler mit 0,70 gewichtet.

Der sogenannte Kreisfaktor wird ebenfalls angepasst, um eine gleiche Gewichtung der Schüler in allen Kommunen zu gewährleisten.

2.1.2.4 Sozillastenansatz

Mit dem Sozillastenansatz soll den Belastungen der Gemeinden im sozialen Bereich Rechnung getragen werden.

Der Indikator für den Sozillastenansatz ist seit dem GFG 2008 die Zahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften und wurde bis zum GFG 2010 mit einem Faktor von 3,9 gewichtet.

Die Ausgaben bzw. Aufwendungen der Kommunen für soziale Leistungen sind seit 1999 erheblich gestiegen. Erwartungsgemäß stieg daher im Rahmen der Grunddatenaktualisierung die Gewichtung des Indikators „Zahl der Bedarfsgemeinschaften“ für das GFG 2011 auf den Faktor 15,3 an. Um die Umverteilungswirkungen bei den Schlüsselzuweisungen nicht sofort in voller Höhe eintreten zu lassen, entschied sich der Landesgesetzgeber, abweichend vom regressionsanalytisch ermittelten Wert von 15,3 einen Mittelwert zwischen diesem und dem alten Faktor (3,9) in Höhe von 9,6 festzusetzen.

Der ifo-Gutachter hat empfohlen, sowohl den Soziallastenansatz als auch den Indikator (Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II) beizubehalten und neu zu gewichten. Die ifo-Kommission stimmte darin überein, dass der Soziallastenansatz als Nebenansatz unverzichtbar ist und Aktualisierungsbedarf besteht.

Im GFG 2012 wird dieser Nebenansatz und der Indikator „Zahl der Bedarfsgemeinschaften“ beibehalten. Zwar beträgt der regressionsanalytische Gewichtungswert für die Bedarfsgemeinschaften aktuell 17,76. Zur Abmilderung der Wirkungen des Soziallastenansatzes auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen wird der Faktor im GFG 2012 auf 15,3 festgesetzt.

2.1.2.5 Zentralitätsansatz

Die Einführung des Zentralitätsansatzes geht zum einen auf die Überlegung zurück, dass einige Gemeinden eine Zentralitätsfunktion aufweisen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist Indikator dafür, inwieweit einer Gemeinde durch Einpendler aus dem Umland zusätzliche Ausgaben entstehen. Solchen Ausgaben wird mit dem Zentralitätsansatz bei der fiktiven Bedarfsermittlung über den Hauptansatz hinaus besonders Rechnung getragen.

Der Indikator „sozialversicherungspflichtig Beschäftigter“ wurde seit den 90er Jahren mit einem Faktor von 0,15 gewichtet. Dieser politisch gesetzte (vom rechnerisch ermittelten Wert abweichende) Faktor wurde auch bei den Grunddatenaktualisierungen für die GFG 2003 und 2011 beibehalten.

Der ifo-Gutachter und die ifo-Kommission empfehlen, den Zentralitätsansatz zur Abbildung raumstruktureller Heterogenität beizubehalten und den Gewichtungsfaktor anzuheben.

Nach diesen Empfehlungen und einer Berechnung auf aktueller Datenbasis wird der Zentralitätsansatz mit einer Gewichtung je sozialversicherungspflichtig Beschäftigter von 0,65 Normeinwohnern im GFG 2012 berücksichtigt. Daraus ergibt sich eine Umverteilung in Höhe von 23 Mio. € zu Gunsten des kreisangehörigen und zu Lasten des kreisfreien Raumes. Die Hauptgewinner sind die großen kreisangehörigen Städte.

2.1.2.6 Flächenansatz

Die allgemeine Investitionspauschale in den GFG der vergangenen Jahre wurde zu 7/10 nach der maßgeblichen Einwohnerzahl und zu 3/10 nach der maßgeblichen Gebietsfläche verteilt. Die Fläche spielte also bisher bei der Aufteilung der Investitionspauschalen eine Rolle, nicht aber bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen.

Der ifo-Gutachter hat für den Fall, dass der Flächenansatz eingeführt werden soll, folgende Ausgestaltung vorgeschlagen: Für jede Gemeinde ist die Differenz zwischen ihrer Gesamtfläche (in ha) je Einwohner zur landesdurchschnittlichen Gesamtfläche je Einwohner zu bilden. Ist diese Differenz positiv, so werden den Gemeinden zusätzliche Bedarfspunkte über den Flächenansatz angerechnet. Der regressionsanalytisch ermittelte Gewichtungsfaktor wird jeweils mit dem Flächenanteil einer Gemeinde, der über dem Landesdurchschnitt liegt, multipliziert.

Die ifo-Kommission ist auf Grund divergierender Auffassungen zu keiner einvernehmlichen Empfehlung gelangt.

Um den besonderen Belastungen von Flächengemeinden mit geringer Einwohnerzahl Rechnung zu tragen, wird der Flächenansatz im GFG 2012 eingeführt. Nach aktuellen Berechnungen wird im GFG 2012 der Gewichtungsfaktor 0,24 betragen.

Es ergibt sich eine Umverteilung in Höhe von 31 Mio. € zu Gunsten des kreisangehörigen Raumes.

2.1.3 Ermittlung der normierten Einnahmekraft

Dem ermittelten fiktiven Bedarf wird die Einnahmekraft gegenübergestellt. Die Einnahmekraft ist bei Gemeinden die Steuerkraft und bei den Kreisen, der Städteregion Aachen und den Landschaftsverbänden die Umlagekraft.

Bei der Ermittlung der Steuerkraft fließt das tatsächlich im Referenzzeitraum erzielte Volumen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und der Kompensationsleistungen sowie der Gewerbesteuerumlage ein. Bei den Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) werden die Steuergrundlagen jeweils mit einem fiktiven Hebesatz multipliziert.

2.1.3.1 Fiktive Hebesätze

Mit den fiktiven Hebesätzen wird verhindert, dass einzelne Gemeinden durch ihr spezifisches Verhalten hinsichtlich der tatsächlichen Ausschöpfung ihrer Finanzierungsquellen die Höhe der staatlichen Zuweisungen beeinflussen können. Zudem dienen die fiktiven Hebesätze bei der Ermittlung der Steuerkraft der Wahrung der gemeindlichen Hebesatzautonomie, weil eine Veränderung der tatsächlichen Hebesätze zu keinen Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen führen.

Die Festsetzung der fiktiven Hebesätze orientiert sich derzeit am gewogenen Landesdurchschnitt der tatsächlich von den Gemeinden festgesetzten Realsteuerhebesätze. Von diesem gewogenen Durchschnittswert werden 5% abgezogen, um eine Steuer treibende Wirkung zu vermeiden.

Der ifo-Gutachter hielt die Bewertung der Realsteuereinnahmen in der Steuerkraftmesszahl anhand fiktiver Hebesätze für zwingend. Von einer Differenzierung der fiktiven Hebesätze hat er abgeraten.

Die ifo-Kommission stellte einvernehmlich fest, dass die Anwendung fiktiver Hebesätze bei der Ermittlung der Einnahmekraft im Bereich der Realsteuern erforderlich ist. Sie empfahl, die fiktiven Hebesätze für die Grundsteuer A und B nach dem bisherigen Verfahren festzulegen. Hinsichtlich des fiktiven Hebesatzes der Gewerbesteuer bestand in der Kommission keine Einigkeit.

Im GFG 2012 finden keine Veränderungen der fiktiven Hebesätze gegenüber dem GFG 2011 statt. Von einer Einführung differenzierter Hebesätze mit mehreren Sprungstellen wird abgesehen. Durch die Festlegung von Sprungstellen wären letztendlich willkürliche Annahmen zu treffen, die das System der Finanzkraftermittlung angreifbar machen können (zu dieser Problematik vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 06.07.1993, 9/92 und 22/92). Zudem gäbe es enorme Umverteilungen im kreisangehörigen Raum zu Gunsten der größeren und zu Lasten der kleineren kreisangehörigen Gemeinden.

2.1.4 Zusammenfassung Schlüsselzuweisungen

Insgesamt ergibt sich bei der Berücksichtigung der zuvor dargestellten Vorschläge für das GFG 2012 eine Umverteilungswirkung bezogen auf die Festsetzungen nach dem GFG 2011 von 100,3 Mio. € zu Gunsten des kreisfreien und zu Lasten des kreisangehörigen Raumes.

Um die Rückgänge bei den betroffenen Gemeinden auf ein verkraftbares Maß zu beschränken, werden die Umverteilungswirkungen im GFG 2012 einmalig durch eine gesonderte Hilfe abgemildert (Abmilderungshilfe). Hierzu stehen Mittel aus Resten und Rückflüssen der Steuerverbunde der vergangenen Jahre in Höhe von rund 70 Mio. € zur Verfügung.

2.2 Sonderbedarfszuweisungen - Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen 2012

Der bisherige Betrag für die Bedarfszuweisungen wurde auf die Kurortehilfe, die Abwassergebührenhilfe, die Aufwendungshilfe für die Gaststreitkräfte und für die Landschaftliche Kulturpflege (§ 19 Absatz 2 Nr. 1 - 4 GFG 2011) aber auch auf die einmaligen Zuweisungen für Notfälle und für Massnahmen zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (§ 19 Absatz 2 Nr. 5 und Absatz 3 GFG 2011) aufgeteilt. Er belief sich im GFG 2011 auf 28 300 000 €.

Die Empfehlung des ifo-Gutachters, die Sonderbedarfszuweisungen nach § 19 Absatz 2 Nr. 1 - 4 GFG abzuschaffen und die Beträge in die jeweilige Teilschlüsselmasse zu überführen, wird im GFG 2012 nicht umgesetzt.

2.3 Zuweisungen zur Abmilderung der Wirkungen der Systemumstellung der Bedarfsermittlung für die Bemessung der Schlüsselzuweisungen (Abmilderungshilfe)

Mit dem GFG 2012 werden die vom ifo-Gutachter gemachten und in der ifo-Kommission beratenen Änderungen im kommunalen Finanzausgleich umgesetzt. Dadurch ergeben sich insbesondere umfangreiche Änderungen im System der Berechnung der Schlüsselzuweisungen. Diese Veränderungen führen, wie unter Ziffer 2.1.4 anhand der fiktiven Berechnung dargestellt, zu Verschiebungen von rd. 100,3 Mio. € vom kreisangehörigen in den kreisfreien Raum. Die Wirkungen auf einzelne Gemeinden sind teilweise erheblich.

Da eine Einbringung des GFG 2012 in das parlamentarische Verfahren gemeinsam mit dem Haushalt 2012 voraussichtlich erst Ende Dezember 2012 erfolgen wird, ergibt sich für die Kommunen das Problem, die Wirkungen bei der Aufstellung ihrer

Haushalte rechtzeitig zu berücksichtigen. Die Verluste der Gemeinden, die sich aus einem Vergleich der nach dem GFG 2011 festgesetzten Schlüsselzuweisungen mit den auf der Grundlage des GFG 2012 festzusetzenden Schlüsselzuweisungen ergeben, werden daher durch Sonderzuweisungen abgemildert. Für diese Abmilderungshilfe stehen aus Resten und Rückflüssen rd. 70 Mio. € zur Verfügung.

Im Rahmen der vorhandenen Mittel werden Verluste, die einen noch zu berechnenden Prozentsatz übersteigen, abgemildert. Proberechnungen anhand eines Vergleichs der festgesetzten Schlüsselzuweisungen auf der Grundlage des GFG 2011 und einem fiktiv berechneten GFG 2012 mit den Daten des GFG 2011 und den beschriebenen Parametern für ein GFG 2012 ergaben insoweit einen Prozentsatz von rund 10 %. Das bedeutet, dass maximal 10 % der eintretenden Verluste bei einer Gemeinde verbleiben würden. Der Prozentsatz kann allerdings erst dann endgültig festgelegt werden, wenn die maßgeblichen Daten für das GFG 2012 vorliegen.

Da die Höhe der Schlüsselzuweisungen jeder einzelnen Gemeinde Wirkungen auf die Umlagekraft der Gemeindeverbände und damit auch auf ihre Schlüsselzuweisungen hat und die Abmilderungshilfe entgangene Schlüsselzuweisungen ersetzt, sind diese Zuweisungen umlagewirksam zu berücksichtigen.

3. Pauschalierte Zweckzuweisungen

Die pauschalierten Zweckzuweisungen, die aus Investitionspauschalen und Sonderpauschalen bestehen, werden im GFG 2012 - wie in den vergangenen Jahren - rund 15% der gesamten verteilbaren Finanzausgleichsmasse ausmachen.

3.1 Investitionspauschalen 2012

Die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände erhalten Investitionspauschalen, also pauschale Mittel für investive Maßnahmen, die insoweit auch investiv zu veranschlagen und zu verausgaben sind. Diese Zuweisungen werden - anders als die Schlüsselzuweisungen - finanzkraftunabhängig verteilt. Sie eröffnen den Kommunen Spielräume für eigenverantwortliche Investitionstätigkeit.

Im GFG 2012 werden die Investitionspauschalen wie in den GFG'en der vergangenen Jahre fortgeführt.

3.2 Sonderpauschalen (Schulpauschale/Bildungspauschale und Sportpauschale) 2012

Als weitere Zuweisungsgruppe werden auch im GFG 2012 - wie in den vergangenen Jahren - Sonderpauschalen vorgesehen, die finanzkraftunabhängig bereit gestellt werden und über deren Verwendung die Kommunen im Rahmen des rechtlich vorgegebenen Verwendungsrahmens in eigener Verantwortung selbst entscheiden können. Für Sonderpauschalen sollen - wie im Vorjahr - insgesamt 650 Mio. € zur Verfügung stehen. Davon werden 70 Mio. € für die Schulpauschale/Bildungspauschale im Landeshaushalt konsumtiv veranschlagt. Die Schulpauschale/Bildungspauschale soll mit 600 Mio. € und die Sportpauschale mit 50 Mio. € dotiert werden.

Um die Handlungsspielräume der Kommunen zu erweitern und damit die kommunale Selbstverwaltung zu stärken, werden im GFG 2012 die Verwendungsmöglichkeiten ausgeweitet: Soweit die örtlichen Verhältnisse in der jeweiligen Gemeinde es erfordern, dürfen die Mittel der Sonderpauschalen auch für andere investive Zwecke verwendet werden.

3.3 Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens nach dem Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetz (Konjunkturpaket II)

Die Verbindlichkeiten des Sondervermögens zum Stichtag 31.12.2011 sind ab dem Haushaltsjahr 2012 bis 31.12.2021 zu tilgen. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2012 erfolgen hierzu jährlich Zuweisungen an das Sondervermögen nach Maßgabe des Haushaltsplans. Die Kommunen beteiligen sich nach Maßgabe des jährlichen GFG an der Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens.

Im GFG 2012 wird die Tilgungssumme gesondert ausgewiesen und pauschal bei den finanzkraftunabhängigen pauschalisierten Zweckzuweisungen abgezogen. Die Tilgungssumme beläuft sich für das GFG 2012 auf rund 42 Mio. €. Die endgültige Summe steht derzeit noch nicht fest.

Entscheidungsbedarfe GFG 2012

Thema	MIK-Position	Anmerkungen
1. Aufteilung der Schlüsselmassen		
a) Bemessung/Ausrichtung der Schlüsselmassen	Nach Zuschussbedarfen oder nach Aufgaben/Funktion	Wären größere Veränderungen, wahrscheinlich nicht vorgesehen in 2012
b) Bildung weiterer Teilschlüsselmassen	Bisher: Gemeinden, Kreise, LV Neu evtl.: Kreisfreie Städte als 4.	"
2. Berücksichtigung der Soziallasten auf Kreis- oder Gemeinde-Ebene	Im kreisangehörigen Raum	"
3. Differenzierung bei fiktiven Hebesätzen	Gestufte Hebesätze, für Landkreise niedriger	Ablehnung
4. Ausgestaltung des Soziallastenansatzes	Nach SGB II-Bedarfsgemeinschaften	Zustimmung
5. Reform des Schüleransatzes	1. Stufe: Nur halb- und ganztags-Differenzierung, keine Berücksichtigung integrativ, Förderschulen/ angebl. sind die meisten ganztags 2. Stufe?	
6. Höhergewichtung des Zentralitätsansatzes <small>(soz. vers. pfl. Beschäftigungsverhältnisse; soll Belastung durch Einpendler berücksichtigen, derzeit 0,15)</small>	MIK will erhöhen, laut ifo auf 0,3 laut Regressionsanalyse müsste 0,65 sein	Problem: soz. vers. pfl. Beschäftigungsverhältnisse sind in den Zentren rückläufig
7. Einführung eines Flächenansatzes	MIK will einen, aber mit geringer Gewichtung	Einführung würde „neutralisiert“ bei Integration Sonderbedarfe?
8. Einführung eines Demografie-Faktors	MIK will einen, wenn Einwohnerzahl 3 Jahre rückläufig	wirkt wie ein Puffer bei Hauptansatzstafel
9. Zukunft der Sonderbedarfzuweisungen	Beibehaltung oder Überführung in Schlüsselzuweisungen	Evtl. zusätzliche Berücksichtigung außerhalb des GFG, analog zu Kultur in irgendeiner Form beibehalten, sonst Gebührenerhöhungen vor Ort
a) Abwasserhilfen		
b) Kurortehilfe		
c) Standorte Gastreitkräfte		
d) Kulturpflege		
e) Einzelfallhilfe Härtefälle		Auf jeden Fall beibehalten

Entscheidungsbedarfe GFG 2012

10. Zukünftige Gestaltung der Sonderpauschalen	Zusammenfassung zu einer Investitionspauschale / diese später in Schlüsselmasse überführen	alternativ: gegenseitige Deckungsfähigkeit
a) Allgemeine Investitionsp.		
b) Schul-/Bildungspauschale		
c) Sportpauschale		
11. Kopfbeträge bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	Vom MIK nichts vorgesehen	Solche Aufgaben separat (außerhalb des GFG) ausweisen und mit Kopfbeträgen abrechnen
12. Mindestausstattung	wird seitens MIK und ifo abgelehnt,	seitens kommunale Spitzenverbände wird Aufnahme in Verfassung gefordert

Referentenentwurf

Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz)

§ 1

Ziel des Gesetzes

Das Land stellt in den Jahren 2011 bis 2020 Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation Konsolidierungshilfen zur Verfügung. Die Kommunen beteiligen sich an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen. Ziel ist es, den Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation den nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen.

§ 2

Umfang und Finanzierung der Konsolidierungshilfen

- (1) In den Jahren 2011 bis 2020 werden jeweils 350 000 000 Euro pro Jahr bereit gestellt.
- (2) Zusätzlich werden 65 000 000 Euro im Jahr 2012, 115 000 000 Euro im Jahr 2013 und jeweils 310 000 000 Euro ab dem Jahr 2014 bis zum Jahr 2020 bereit gestellt (Komplementärmittel).
- (3) Die Kommunen beteiligen sich an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse der Gemeindefinanzierungsgesetze in Höhe von 65 000 000 Euro im Jahr 2012 und jeweils 115 000 000 Euro in den Jahren 2013 bis 2020. Zudem wird eine Solidaritätsumlage (Abundanzumlage) in Höhe von jeweils 195 000 000 Euro in den Jahren 2014 bis 2020 nach Maßgabe der jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetze erhoben.
- (4) Für Leistungen der Gemeindeprüfungsanstalt gemäß § 9 werden ab dem Jahr 2012 bis zum Jahr 2020 jährlich vorab 5 000 000 Euro anteilig aus den Mitteln gemäß Absatz 1 und 2 entnommen.

§ 3

Pflichtige Teilnahme

Ab dem Jahr 2011 unterstützt das Land mit 350 000 000 Euro (§ 2 Absatz 1) die Haushaltskonsolidierung der Gemeinden, aus deren Haushaltssatzung mit ihren Anlagen für das Jahr 2010 sich im Jahr 2010 oder in der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2013 eine Überschuldungssituation ergibt. Für diese Gemeinden ist die Teilnahme an der Konsolidierungshilfe verpflichtend (pflichtig teilnehmende Gemeinden).

§ 4

Freiwillige Teilnahme

- (1) Ab dem Jahr 2012 stellt das Land die Mittel gemäß § 2 Absatz 2 in Verbindung mit § 2 Absatz 4 als Konsolidierungshilfe für Gemeinden zur Verfügung, deren Haushaltsdaten des Jahres 2010 den Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 erwarten lassen.
- (2) Gemeinden, die die Voraussetzung gemäß Absatz 1 erfüllen, können eine Konsolidierungshilfe bis zum 31. März 2012 bei der Bezirksregierung beantragen (auf Antrag teilnehmende Gemeinden). Der Antrag kann bis zur Bekanntgabe der Entscheidung zurückgenommen werden.

(3) Falls die ab dem Jahr 2014 gemäß § 2 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 4 jährlich zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, um allen Gemeinden, die eine Teilnahme beantragt haben, ab dem Jahr 2014 eine Konsolidierungshilfe nach Maßgabe des § 5 Absatz 2 Satz 1 zu gewähren, ist die Zahl der auf Antrag teilnehmenden Gemeinden von Anfang an entsprechend zu begrenzen.

(4) Auf Antrag teilnehmende Gemeinden unterliegen den gleichen Verpflichtungen wie pflichtig teilnehmende Gemeinden.

§ 5

Höhe, Auszahlung und Verwendung der Konsolidierungshilfe

(1) Der Anteil der einzelnen pflichtig teilnehmenden Gemeinde an den Mitteln gemäß § 2 Absatz 1 in Verbindung mit § 2 Absatz 4 richtet sich nach ihrem Anteil an der Summe der gemittelten ordentlichen Ergebnisse der Jahresabschlüsse der Jahre 2009 und 2010 aller pflichtig teilnehmenden Gemeinden.

(2) Ab dem Jahr 2014 erhalten die auf Antrag teilnehmenden Gemeinden den gleichen Prozentsatz des gemittelten ordentlichen Ergebnisses ihrer Jahresabschlüsse der Jahre 2009 und 2010 als Konsolidierungshilfe, den die pflichtig teilnehmenden Gemeinden im Jahr 2014 erhalten. In den Jahren 2012 und 2013 richtet sich der Anteil der einzelnen auf Antrag teilnehmenden Gemeinde an den Mitteln gemäß § 2 Absatz 2 in Verbindung mit § 2 Absatz 4 nach ihrem Anteil an der Summe der gemittelten ordentlichen Ergebnisse der Jahresabschlüsse der Jahre 2009 und 2010 aller auf Antrag teilnehmenden Gemeinden. Der Prozentsatz gemäß Satz 1 darf auch in den Jahren 2012 und 2013 nicht überschritten werden.

(3) Soweit noch kein vom Rat festgestellter Jahresabschluss 2009 oder 2010 vorliegt, wird das ordentliche Ergebnis von der Bezirksregierung geschätzt.

(4) Die Auszahlung der Mittel für das Jahr 2011 erfolgt nach Inkrafttreten dieses Gesetzes und ab dem Jahr 2012 zum 1. September jeden Jahres. Zahlungsvoraussetzung ist für die pflichtig teilnehmenden Gemeinden ab dem Jahr 2012 und für die auf Antrag teilnehmenden Gemeinden ab dem Jahr 2013 die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans gemäß § 6. Die Bezirksregierung kann Ausnahmen zulassen.

(5) Benötigt die Gemeinde in einem Jahr die zur Verfügung gestellten Mittel nicht in voller Höhe, um das jahresbezogene Konsolidierungsziel zu erreichen, sind diese Mittel zur Tilgung von Liquiditätskrediten zu verwenden. Die Konsolidierungshilfe kann von der Bezirksregierung mit Wirkung für die Zukunft reduziert werden, soweit sie zum Haushaltsausgleich nicht mehr benötigt wird.

§ 6

Haushaltssanierungsplan

(1) Die pflichtig teilnehmenden Gemeinden müssen der Bezirksregierung bis zum 30. Juni 2012 einen vom Rat beschlossenen Haushaltssanierungsplan vorlegen. Die auf Antrag teilnehmenden Gemeinden legen den vom Rat beschlossenen Haushaltssanierungsplan bis zum 30. September 2012 vor.

(2) Der Haushaltssanierungsplan bedarf der Genehmigung der Bezirksregierung. Die Genehmigung kann nur unter folgenden Voraussetzungen erteilt werden:

1. Im Haushaltssanierungsplan wird der Haushaltsausgleich gemäß § 75 Absatz 2 Satz 1 und 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe zum nächstmöglichen Zeitpunkt und von diesem Zeitpunkt an jährlich, bei pflichtig teilnehmenden Gemeinden spätestens ab dem Jahr 2016 und bei auf Antrag teilnehmenden Gemeinden spätestens ab dem Jahr 2017, erreicht. Der Haushaltssanierungsplan muss das Erreichen des Haushaltsausgleichs in gleichmäßigen jährlichen Schritten darstellen. Eine

Darstellung in unterschiedlich großen jährlichen Schritten ist zulässig, sofern die Bezirksregierung zustimmt.

2. Nach dem Haushaltssanierungsplan wird der Haushaltsausgleich spätestens im Jahr 2021 ohne Konsolidierungshilfe erreicht. Die jährlichen Konsolidierungsschritte müssen nach erstmaligem Erreichen des Haushaltsausgleichs einen degressiven Abbau der zum Haushaltsausgleich erforderlichen Konsolidierungshilfe vorsehen.

(3) Der Haushaltssanierungsplan ist jährlich fortzuschreiben und der Bezirksregierung spätestens am 1. Dezember vor Beginn des Haushaltsjahres zur Genehmigung vorzulegen.

(4) Der genehmigte Haushaltssanierungsplan tritt an die Stelle des Haushaltssicherungskonzepts und des individuellen Haushaltssanierungskonzepts nach § 76 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen. Die Vorschriften über das Haushaltssicherungskonzept gelten für den Haushaltssanierungsplan entsprechend, soweit dieses Gesetz keine abweichenden Regelungen trifft.

§ 7

Überwachung des Haushaltssanierungsplans und Berichtspflichten

(1) Die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans wird von der Bezirksregierung überwacht. Der Bürgermeister der Gemeinde ist verpflichtet, der Bezirksregierung jährlich mit der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni und zum 15. April des Folgejahres mit dem bestätigten Jahresabschluss jeweils einen Bericht zum Stand der Umsetzung des Haushaltssanierungsplans vorzulegen.

(2) Die Bezirksregierung legt dem Ministerium für Inneres und Kommunales jährlich zum Stand 30. Juni einen Bericht über die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans vor.

§ 8

Folgen von Pflichtverstößen

(1) Kommt die Gemeinde ihrer Pflicht zur Vorlage des Haushaltssanierungsplans nicht nach, weicht sie vom Haushaltssanierungsplan ab oder werden dessen Ziele aus anderen Gründen nicht erreicht, setzt die Bezirksregierung der Gemeinde eine angemessene Frist, in deren Lauf die Maßnahmen zu treffen sind, die notwendig sind, um die Vorgaben dieses Gesetzes und die Ziele des Haushaltssanierungsplans einzuhalten. Sofern die Gemeinde diese Maßnahmen innerhalb der gesetzten Frist nicht ergreift, kann durch das Ministerium für Inneres und Kommunales ein Beauftragter gemäß § 124 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen bestellt werden.

(2) Bei nicht absehbaren und von der Gemeinde nicht zu beeinflussenden erheblichen Veränderungen der finanziellen Situation der Gemeinde kann die Bezirksregierung eine Anpassung des Haushaltssanierungsplans genehmigen.

§ 9

Unterstützung durch die Gemeindeprüfungsanstalt

Die teilnehmenden Gemeinden können sich bei der Erarbeitung und Umsetzung des Haushaltssanierungsplans von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen unterstützen lassen.

§ 10

Verfahren und Zuständigkeit

- (1) Die Bezirksregierung setzt durch Verwaltungsakt
 1. die pflichtig und die auf Antrag teilnehmenden Gemeinden und
 2. die Höhe der jährlichen Konsolidierungshilfe fest.
- (2) Zuständig ist die örtlich zuständige Bezirksregierung.

§ 11

Bewirtschaftung der Mittel

Die Bewirtschaftung der Mittel nach diesem Gesetz regelt das Ministerium für Inneres und Kommunales im Einvernehmen mit dem Finanzministerium.

§ 12

Evaluation

Für die gemäß § 3 teilnehmenden Gemeinden wird zum 31. Dezember 2013, für die gemäß § 4 teilnehmenden Gemeinden zum 31. Dezember 2014 der bisherige Erfolg des Programms insbesondere im Hinblick auf die Zielerreichung gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden evaluiert. Bei der Evaluation wird die Möglichkeit geprüft, weiteren Gemeinden, deren Haushaltsdaten des Jahres 2010 den Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2017 bis 2020 erwarten lassen, Konsolidierungshilfen aus Mitteln zur Verfügung zu stellen, die für den Haushaltsausgleich der gemäß § 3 und § 4 teilnehmenden Gemeinden nicht mehr benötigt werden.

§ 12

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.