

Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 (GFG 2014)

1. Ausgangslage

Das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) ist der aktuellen Entwicklung, neuen Erkenntnissen und geänderten (statistischen) Daten in regelmäßigen Abständen anzupassen.

Mit dem GFG 2011 wurden die Grunddaten aktualisiert, die der Ermittlung des fiktiven Bedarfs und der normierten Einnahmekraft jeder Kommune und damit der sachgerechten Verteilung der Schlüsselzuweisungen unter den Kommunen dienen.

Die aus dem finanzwissenschaftlichen Gutachten des ifo-Instituts zum kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen vom 9. Juni 2008 (Landtagsvorlage 14/1898) resultierenden Veränderungen des Systems wurden mit dem GFG 2012 vorgenommen und im GFG 2013 fortgeführt.

Entsprechend dem Wunsch eines Teils der kommunalen Spitzenverbände wurde ein neuerliches Gutachten zu einigen Fragen der Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs erarbeitet und am 18. März 2013 veröffentlicht. Weil die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände zum Gutachten extrem gegensätzlich (LKT und StGB auf der einen, Städtetag auf der anderen Seite) sind, ist eine kurzfristige Entscheidung zu den Gutachterempfehlungen sowie eine entsprechende Umsetzung im GFG 2014 nicht erreichbar. Hier bedarf es einer weiteren eingehenden Kommunikation der Gutachtenergebnisse.

Die für die Regressionsanalyse zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs sowie für die zu berücksichtigenden fiktiven Hebesätze benötigten Grunddaten sollen mit dem GFG 2014 auf einen aktuellen Stand gebracht werden. Zugrunde gelegt werden daher im Wesentlichen die Daten der Jahresrechnungsstatistik 2009, da diese beim Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT.NRW) verfügbar sind und eine valide Basis für die Berechnungen bilden.

Die Aktualisierung der Grunddaten ist aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen geboten, um eine bedarfsgerechte interkommunale Verteilung zu gewährleisten und den verfassungsrechtlichen Vorgaben nachzukommen. Die aus der Grunddatenaktualisierung resultierenden Veränderungen der Gewichtungen der Parameter bei den Bedarfsansätzen und der Steuerkraftermittlung sind den nachfolgenden Ausführungen zu entnehmen. Die Anpassung des Gewichtungswertes des Soziallastenansatzes soll in zwei Schritten vollzogen werden, im ersten Schritt mit dem GFG 2014 und mit dem GFG 2015 soll die vollständige Umsetzung in einem zweiten Schritt erfolgen. Einzelheiten sind dem Punkt 2.3.1 d) zu entnehmen.

Die Ergebnisse der fortgeschriebenen Zensusdaten bezogen auf die Einwohnerzahlen zum Stichtag 31. Dezember 2012 sollen im Gesetzesentwurf berücksichtigt werden.

Die nachfolgend ermittelten Zuweisungsbeträge basieren auf der Mai-Steuerschätzung 2013 und sind nicht endgültig, da sich die Referenzperiode für den Steuerverbund auf den Zeitraum vom 1. Oktober 2012 bis zum 30. September 2013 beläuft.

2. Eckpunkte eines GFG 2014

2.1 Struktur des Steuerverbundes 2014

2.1.1 Allgemeines

Art. 79 Satz 2 der Landesverfassung NRW stellt den grundsätzlich garantierten übergemeindlichen Finanzausgleich unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes.

Im Hinblick auf die Dotierung des Steuerverbundes ist daher eine Abwägung zwischen der für eine weitere Gewährleistung der garantierten kommunalen Selbstverwaltung angemessenen Finanzausstattung und der Haushaltssituation des Landes vorzunehmen. Bei der Entwurfsfassung des GFG 2014 sind neben den abschließenden Daten der Finanzentwicklung der Kommunen und des Landes im Jahr 2012 sowie aktuellen konjunkturellen Entwicklungen, Zielsetzungen für die künftige Haushalts- und Finanzentwicklung und Erwartungen im Hinblick auf Einnahmen und Ausgaben künftiger Haushaltsjahre auch die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs (VerfGH) für das Land Nordrhein-Westfalen vom 11. Dezember 2007 - VerfGH 10/06 - und vom 19. Juli 2011 - 32/08 - zu beachten.

2.1.2 Verbundgrundlagen 2014

Der Ableitung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2014 wird das Ist-Aufkommen der relevanten Verbundsteuern im Zeitraum 1. Oktober 2012 bis zum 30. September 2013 zugrunde gelegt.

Das GFG 2014 soll zur Verbesserung der angespannten kommunalen Finanzlage auch weiterhin fakultative Verbundgrundlagen aufweisen. Die Kommunen werden daher in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteilen des Aufkommens des Landes aus der Grunderwerbsteuer beteiligt.

Bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse 2014 sollen grundsätzlich die gleichen Bereinigungen der Verbundsteuern wie im Vorjahr vorgenommen werden.

2.1.3 Verbundsatz 2014

Nach Abwägung zwischen den Finanzlagen des Landes und der Kommunen verbleibt der Verbundsatz bei 23 %. Darin enthalten ist ein pauschalierter Belastungsausgleich in Höhe von 1,17 Prozentpunkten für die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes. Auf Grund der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 8. Mai 2012 zur Verfassungswidrigkeit des § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen in Folge der Deutschen Einheit – Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW – vom 9. Februar 2010 (GV. NRW. S. 127) wird zur konkreten Abrechnung der Einheitslasten eine neue gesetzliche Regelung erforderlich und derzeit erarbeitet.

2.2 Finanzieller Rahmen des Steuerverbundes 2014

2.2.1 Originäre Finanzausgleichsmasse 2014

Im Steuerverbund 2014 steht eine originäre Finanzausgleichsmasse in Höhe von rd. 9 497 071 000 EUR zur Verfügung (Anlage 1, Spalte 4, Zeile 19).

Gegenüber dem Steuerverbund 2013 bedeutet dies eine Erhöhung der originären Finanzausgleichsmasse um 721 835 600 EUR (8,23 %). Ursachen für die Erhöhung sind die steigenden Einnahmen bei den Verbundsteuern und dem Länderfinanzausgleich.

Der in der originären Finanzausgleichsmasse enthaltene pauschale Belastungsausgleich (vgl. 2.1.3) beträgt nach derzeitigem Stand 483 111 894 EUR (Anlage 1, Spalte 4, Zeile 20).

2.2.2 Vorwegabzüge/Zuführungen 2014

Im GFG 2014 ist entsprechend den Regelungen des GFG 2013 ein Vorwegabzug für Bibliothekstantien in Höhe von 3 852 000 EUR (Vorjahr 3 735 000 EUR) sowie in Höhe von 115 000 000 EUR (Vorjahr 115 775 000 EUR) für die Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen vorgesehen (Spalte 4, Zeilen 21 und 22).

2.2.3 Verteilbare Finanzausgleichsmasse

Im Ergebnis steht im Steuerverbund 2014 eine verteilbare Finanzausgleichsmasse in Höhe von 9 378 219 000 EUR zur Verfügung (Anlage 1, Spalte 4, Zeile 23).

Gegenüber dem Steuerverbund 2013 bedeutet dies eine Erhöhung um 722 493 600 EUR (8,35 %).

2.3 Aufteilung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2014

Angesichts der Finanzsituation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen wird die verteilbare Finanzausgleichsmasse wie in den vergangenen Jahren vorrangig auf finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen und im Übrigen auf finanzkraftunabhängige Investitionspauschalen sowie auf Sonderbedarfszuweisungen verteilt (Anlage 2).

Mit insgesamt 7 991 392 000 EUR werden 85,21 % der verteilbaren Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2014 als allgemeine Deckungsmittel bereitgestellt. Mit insgesamt 1 386 827 000 EUR pauschaler zweckgebundener Zuweisungsmittel ergibt sich im Steuerverbund 2014 eine Quote von 14,79 % für an Rahmenvorgaben gebundene Mittel.

Mit insgesamt 8 097 968 000 EUR werden 86,35 % der verteilbaren Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2014 konsumtiv bereitgestellt. Mit 1 280 251 000 EUR investiver Zuweisungsmittel ergibt sich im Steuerverbund 2014 eine Investitionsquote von 13,65 %.

Die Schulpauschale/Bildungspauschale und die Sportpauschale (siehe 2.3.3.2) bleiben im GFG 2014 mit 600 000 000 EUR bzw. 50 000 000 EUR konstant.

Für die Sonderbedarfszuweisungen (siehe 2.3.2) werden 33 505 000 EUR zur Verfügung gestellt.

2.3.1 Schlüsselzuweisungen 2014

Dotierung der Schlüsselzuweisungen 2014

Insgesamt ergibt sich beim Schlüsselzuweisungsvolumen des Steuerverbundes 2014 mit 7 957 887 000 EUR gegenüber dem Steuerverbund 2013 eine Erhöhung um 613 072 000 EUR (8,35 %).

Die Verteilung auf die Gebietskörperschaften stellt sich wie folgt dar:

Gemeindeschlüsselmasse	6 245 482 000 EUR
Veränderung zum Steuerverbund 2013	481 149 000 EUR/ 8,35 %

Kreisschlüsselmasse	931 525 000 EUR
Veränderung zum Steuerverbund 2013	71 764 000 EUR/ 8,35 %

Schlüsselmasse für Landschaftsverbände	780 880 000 EUR
Veränderung zum Steuerverbund 2013	60 159 000 EUR/ 8,35 %.

Ermittlung der Schlüsselzuweisungen

Der für die Schlüsselzuweisungen festzustellende Bedarf jeder einzelnen Kommune wird an Hand eines einwohnerbezogenen Hauptansatzes sowie ergänzend einiger Nebenansätze ermittelt, mit denen Kosten verursachende Besonderheiten Berücksichtigung finden. Als Nebenansätze, die den fiktiven Bedarf einer Gemeinde abbilden, werden der Schüleransatz, der Soziallastenansatz, der Zentralitätsansatz und der Flächenansatz berücksichtigt.

A. Ermittlung des fiktiven Bedarfs (Ausgangsmesszahl)

a) 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.

Auf der Grundlage der vom ifo-Gutachter empfohlenen veränderten Berechnungsmethode und der Grunddatenaktualisierung wird im GFG 2014 folgende Hauptansatzstaffel festgesetzt:

Nr.	gebildete Hauptansatz- staffel in %	Staffel- klassen Einwohner im GFG 2014
1	100,0	25.000
2	103,0	39.500
3	106,0	58.000
4	109,0	79.000
5	112,0	104.000
6	115,0	132.500
7	118,0	164.000
8	121,0	199.000
9	124,0	237.500
10	127,0	279.000
11	130,0	324.000
12	133,0	372.500
13	136,0	424.500
14	139,0	480.000
15	142,0	538.500
16	145,0	600.500
17	148,0	größer als 600.500

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

b) Demografiefaktor

Mit dem GFG 2012 wurde ein Faktor eingeführt, der einen Einwohnerrückgang in Gemeinden berücksichtigt (Demografiefaktor). Dieser ist im GFG 2014 ebenfalls vorgesehen. Er führt dazu, dass als relevanter Einwohnerwert der Mittelwert aus den Ergebnissen dreier Jahresstatistiken zu Grunde gelegt wird, wenn dieser höher ist als die zum Stichtag festgestellte Einwohnerzahl.

Die auf den Stichtag 31. Dezember 2012 fortgeschriebenen Zensusdaten sollen generell im Gesetzentwurf berücksichtigt werden. Diese Daten werden voraussichtlich im August 2013 veröffentlicht. Die Auswirkung einer niedrigeren Einwohnerzahl gegenüber den fortgeschriebenen Volkszählungsdaten aus dem Jahr 1987 auf die Verteilung der Zuweisungen unter den Kommunen soll durch die folgende Bestimmung zum Demografiefaktor im Gesetzentwurf annehmbar und verträglich ausgestaltet werden:

Der durchschnittliche Einwohnerwert wird im GFG 2014 ermittelt aus den fortgeschriebenen Volkszählungsdaten aus dem Jahr 1987 zu den Stichtagen 31. Dezember der Jahre 2010 und 2011

und aus den fortgeschriebenen Zensusdaten zum Stichtag 31. Dezember 2012.

Im GFG 2015 werden zwei der drei für die Mittelwertberechnung heranzuziehenden Einwohnerwerte, im GFG 2016 alle drei aus fortgeschriebenen Zensusdaten ermittelt werden und so stufenweise eine vollständige Umsetzung der Zensusergebnisse herbeigeführt.

b) Schüleransatz

Beim Schüleransatz werden den Gemeinden und den Kreisen alle Schüler angerechnet, die eine Schule besuchen, deren Träger sie sind.

Für die Ermittlung des fiktiven Bedarfes über den Schüleransatz wird wie im GFG 2013 nach Halbtags- und Ganztagschülern differenziert und gewichtet. Die Ganztagschüler werden mit 2,02 und die Halbtagschüler mit 0,62 gewichtet (bisher: 3,33 und 0,7).

Der sogenannte Kreisfaktor, der dazu dient, eine gleiche Gewichtung der Schüler in allen Kommunen zu gewährleisten, bleibt erhalten.

Um eine Gleichbehandlung mit den als Zweckverband geführten Schulen herzustellen, werden mit dem GFG 2014 die Schüler den an einer öffentlich rechtlichen Vereinbarung beteiligten Kommunen entsprechend dem in der Vereinbarung geregelten Finanzierungsanteil zugerechnet.

c) Soziallastenansatz

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

Der Indikator für den Soziallastenansatz ist seit dem GFG 2008 die Zahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften. Der infolge der Grunddatenaktualisierung regressionsanalytisch ermittelte Gewichtungswert liegt bei 12,4. Im GFG 2013 lag der festgesetzte Wert bei 15,3. Um die erheblichen Umverteilungswirkungen abzumildern, die mit der Anpassung der Gewichtung von 15,3 auf 12,4 verbunden wäre, soll im GFG 2014 im ersten Schritt die Reduzierung (um 2,9), entsprechend der Regelung im GFG 2011, nur zur Hälfte ($\frac{1}{2} \cdot 2,9 = 1,45$) berücksichtigt werden. Es ist daher der Gewichtungsfaktor 13,85 ($= 15,3 - 1,45$) vorgesehen.

Im GFG 2015 soll in einem zweiten Schritt der Gewichtungsfaktor auf den regressionsanalytisch ermittelten Wert abgesenkt werden.

d) Zentralitätsansatz

Die Einführung des Zentralitätsansatzes geht u.a. auf die Überlegung zurück, dass einigen Gemeinden zentrale Versorgungsfunktionen für das Umland zukommen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist Indikator dafür, inwieweit einer Gemeinde durch Einpendler aus dem Umland zusätzliche Aufwendungen entstehen.

Der Gewichtungswert des Indikators wird durch die Grunddatenaktualisierung für das GFG 2014 bei 0,46 Normeinwohnern je sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am Arbeitsort liegen (bisher: 0,65 Normeinwohner).

e) Flächenansatz

Um besonderen Belastungen von Flächengemeinden mit geringer Einwohnerzahl Rechnung zu tragen, wurde der Flächenansatz im GFG 2012 eingeführt. Der Gewichtungsfaktor wird durch die Grunddatenaktualisierung mit 0,14 im GFG 2014 angesetzt (bisher: 0,24).

B. 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 die tatsächlich an Bund und Land abgeführte Gewerbesteuerumlage ein. Dagegen wird das Ist-Aufkommen der Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) mit landesweit einheitlichen fiktiven Hebesätzen normiert.

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 Hebe-

satzautonomie, weil eine Veränderung der tatsächlichen Hebesätze keine Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen hat.

Infolge der Grunddatenaktualisierung verändert sich lediglich der fiktive Hebesatz der Gewerbesteuer für das GFG 2014 gegenüber dem GFG 2013. Es werden folgende fiktive Hebesätze im GFG 2014 berücksichtigt:

Steuerart	Fiktiver Hebesatz (Vorjahr)
Grundsteuer A	209 (209)
Grundsteuer B	413 (413)
Gewerbesteuer	412 (411)

2.3.2 Sonderbedarfszuweisungen - Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungssituationen 2014

Der Betrag für die Bedarfszuweisungen wird auch im GFG 2014 auf die Kurortehilfe, die Abwassergebührenhilfe, die Aufwendungshilfe für die Gaststreitkräfte und für die Landschaftliche Kulturpflege sowie auf die einmaligen Zuweisungen für Härtefälle und für Maßnahmen zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung aufgeteilt. Er beläuft sich im GFG 2014 auf 33 505 000 EUR.

2.3.3 Pauschalierte Zweckzuweisungen

Die pauschalierten Zweckzuweisungen, die aus Investitionspauschalen und Sonderpauschalen bestehen, werden im GFG 2014 - wie in den vergangenen Jahren - rund 15 % der gesamten verteilbaren Finanzausgleichsmasse ausmachen.

2.3.3.1 Investitionspauschalen 2014

Den Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden werden auch im Steuerverbund 2014 pauschale Mittel für investive Maßnahmen finanzkraftunabhängig für eigenverantwortliche Investitionstätigkeiten zugewiesen.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat zur Umsetzung des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland ein Sondervermögen errichtet [Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetz (ZTFoG) vom 2. April 2009 (GV. NRW. S. 187)]. Die Verbindlichkeiten des Sondervermögens zum Stichtag 31. Dezember 2011 sind ab dem Haushaltsjahr 2012 bis zum 31. Dezember 2021 zu tilgen. Die Kommu-

nen beteiligen sich an den Zins- und Tilgungszahlungen des Sondervermögens. Seit dem GFG 2012 wird die Beteiligung der Kommunen gesondert ausgewiesen und pauschal bei den finanzkraftunabhängigen Investitionszuweisungen abgezogen (§ 6 ZTFoG). Die Beteiligung wird für das Jahr 2014 mit 36 576 000 EUR angesetzt.

Nach Abzug dieser Beteiligung stehen für Investitionspauschalen im Steuerverbund 2014 insgesamt 700 251 000 EUR zur Verfügung; das entspricht einem Anteil an der gesamten verteilbaren Finanzausgleichsmasse von rd. 7,47 %.

Im Einzelnen ergeben sich folgende Ansätze:

Allgemeine Investitionspauschale	590 549 000 EUR
Veränderung zum GFG 2013	90 520 000 EUR/ 18,1 %
Sozialhilfeträger-Investitionspauschale	59 675 000 EUR
Veränderung zum GFG 2013	9 147 000 EUR/ 18,1 %
Eingliederungshilfe-Investitionspauschale	50 027 000 EUR
Veränderung zum GFG 2013	7 668 000 EUR/ 18,1 %

Zur Ermittlung der Allgemeinen Investitionspauschale und der Eingliederungshilfe-Investitionspauschale soll die Einwohnerzahl nach dem Zensus mit dem Stichtag 31. Dezember 2012 zugrunde gelegt werden. Für die Sozialhilfeträger-Investitionspauschale, bei der die "über 65-jährigen Einwohner" für die Ermittlung zu berücksichtigen sind, sind diese gegliederten Bevölkerungszahlen mit dem Stichtag 31. Dezember 2012 erst im Februar 2015 verfügbar. Aus diesem Grund sollen die fortgeschriebenen gegliederten Volkszählungsdaten aus dem Jahr 1987 zum Stichtag 31. Dezember 2012 verwendet werden.

2.3.3.2 Sonderpauschalen (Schulpauschale/Bildungspauschale und Sportpauschale) 2014

Als weitere Zuweisungsgruppe werden auch im GFG 2014 - wie in den vergangenen Jahren - Sonderpauschalen vorgesehen, die finanzkraftunabhängig bereit gestellt werden und über deren Verwendung die Kommunen nach dem rechtlich vorgegebenen Verwendungsrahmen in eigener Verantwortung selbst entscheiden können. Für Sonderpauschalen sollen - wie im Vorjahr - insgesamt 650 000 000 EUR zur Verfügung stehen. Die Schulpauschale/Bildungspauschale soll mit 600 000 000 EUR und die Sportpauschale mit 50 000 000 EUR dotiert werden. 70 000 000 EUR der

Schulpauschale/Bildungspauschale werden im Landeshaushalt konsumtiv veranschlagt. Die Verteilung der Schulpauschale erfolgt auf der Basis der für den Schüleransatz maßgeblichen Schülerzahlen, die Verteilung der Sportpauschale auf der Basis der Einwohnerzahlen nach dem Zensus zum Stichtag 31. Dezember 2012.