

Ingolf Deubel

# Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich?

Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012

## Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung

Diese Untersuchung besteht aus drei Bausteinen. Im ersten Teil wird geprüft, ob das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs als angemessen anzusehen ist. Im zweiten Teil wird die Bedarfsseite im horizontalen Finanzausgleich auf der Gemeindeebene analysiert und im dritten Teil werden die konkreten Regelungen des Jahres 2011 und die für das Jahr 2012 geplanten Veränderungen im nordrhein-westfälischen Gemeindefinanzierungsgesetz für die Gemeinde- und die Kreisebene untersucht und auch entsprechende Verbesserungsvorschläge entwickelt.

Im ersten Teil wird herausgearbeitet, dass der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen weitaus schlechter dotiert ist als in den anderen alten Flächenländern. Obwohl die Kommunen in Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung des hohen Kommunalisierungsgrades im Ländervergleich als recht sparsam angesehen werden können, weisen sie einen hohen Finanzierungssaldo, weit überdurchschnittliche Hebesätze bei den Realsteuern und weniger als 50 % des durchschnittlichen Investitionsniveaus der anderen Flächenländer auf.

Der vom Land und auch vom Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen verwendete Maßstab des Finanzierungssaldos ist dabei kaum geeignet, die ganze Dramatik der kommunalen Finanzsituation in Nordrhein-Westfalen zu verdeutlichen. Da Vermögensverkäufe und der Verzicht auf notwendige Investitionen den Finanzierungssaldo absenken, kann bei oberflächlicher Betrachtung leicht der Eindruck entstehen, dass die Lage der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen günstiger sei als die des Landes.

Dieser Eindruck stellt sich jedoch bei einer stärker wirtschaftlich geprägten Sichtweise als völlig falsch dar. Ökonomisch gesehen wird die Finanzsituation einer Gebietskörperschaft nämlich sehr viel besser im kaufmännisch geprägten doppelischen System erfasst. Der wirklich relevante Indikator ist dabei der Saldo der Ergebnisrechnungen.

Die Ergebnisrechnungen liegen allerdings für die Länderebene nur sehr rudimentär und für die Gemeindeebene zumeist auch nur für die Kernhaushalte vor. Sieht man einmal von der Bildung und Auflösung von Rückstellungen ab, stimmen die Ergebnisrechnungen allerdings weitgehend mit dem Finanzierungssaldo der laufenden Rechnung abzüglich der Abschreibungen überein.

Zwar liegen auch für die Abschreibungen keine exakten Daten für die einzelnen Länder und ihre Gemeinden vor, aber in einer ersten Annäherung dürften die Werte des Landes und der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen mit den jeweiligen bundesweiten Zahlen (pro Einwohner) weitgehend deckungsgleich sein. Bundesweite Zahlen für die Abschreibungen auf der Länderebene und der Gemeindeebene werden vom Statistischen Bundesamt auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vorgelegt.

Berücksichtigt man diese Werte, so erhält man die folgenden Abschätzungen für die Defizite in Euro pro Einwohner in den Ergebnishaushalten:

Land NRW:	-147	alte Flächenländer ohne NRW:	+43
Kommunen NRW:	-432	Kommunen alte Flächenländer ohne NRW:	- 230

Dieser Vergleich zeigt, dass sich in Nordrhein-Westfalen sowohl das Land, als auch die Kommunen, in einer dramatischen Finanzsituation befinden, die bei den Kommunen bereits schon lange ein die Existenz bedrohendes Ausmaß angenommen hat.

Ausweislich der bisher sehr eindeutigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen ist das Land allerdings trotz der dramatischen Situation der Kommunen so lange nicht zur Unterstützung verpflichtet, wie es selbst keinen verfassungskonformen Haushalt hat.

Es erscheint aber dennoch notwendig, das reichlich verzerrte Bild, das der Maßstab „Finanzierungssaldo“ zeichnet, ein wenig zu relativieren. Dass in vielen Kommunen das Eigenkapital bereits völlig oder zumindest weitgehend aufgebraucht und jegliche Investitionskraft verloren gegangen ist, gehört leider zur Realität. Und diese Realität schlägt sich eben weniger im Finanzierungssaldo, sondern vor allem in den Ergebnishaushalten nieder. Da Abschreibungen nicht zu einem Liquiditätsabfluss führen, können die bedrohlich zunehmenden Kassenkredite von aktuell schon mehr als 20 Mrd. Euro dabei nur wie die Spitze eines Eisbergs interpretiert werden.

Der zweite Teil dieser Untersuchung wird von der Frage geprägt, auf welche Weise sich kommunale Finanzbedarfe ermitteln und messen lassen. Da dem Land bei der Lösung dieser Frage zweifelsfrei ein weiter Ermessensspielraum einzuräumen ist, kann es hier auch nicht um die Frage gehen, ob das Land die bestmöglichen Lösungen gefunden hat, sondern nur darum, ob zumindest die methodischen und fachlichen Mindeststandards bei der Bestimmung von Bedarfsansätzen beachtet worden sind.

Deshalb ist zunächst einmal ein Prüfraster für solche Mindeststandards entwickelt worden. Verstöße gegen diese Mindeststandards können die Verfassungskonformität der vom Land gefundenen Lösungen nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen allerdings nur dann infrage stellen, wenn das Land wissen musste, dass gegen solche Mindeststandards verstoßen wird, wie dies z.B. erkennbar beim GFG 1983 der Fall war.

Das zentrale Instrument des Landes zur Bedarfsermittlung ist die Regressionsanalyse der Zuschussbedarfe II bzw. IIa. Dieses Instrument wurde in den achtziger Jahren von der Arbeitsgruppe sachverständiger Praktiker für das Land Nordrhein-Westfalen eingeführt und vom ifo-Institut, das 1995 und 2008 entsprechende Gutachten vorlegte, mehrfach bestätigt und weiterentwickelt.

Auch in der nachfolgenden ifo-Kommission des Landes wurden die Ergebnisse der Regressionsanalysen nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen, sondern allenfalls, von den jeweiligen Interessen der Beteiligten geleitet, unterschiedlich interpretiert.

Auf den ersten Blick muss deshalb für den Nichtökonometriker der Eindruck entstehen, dass es sich bei der Regressionsanalyse um ein objektives und manipulationsfreies Instrument handelt, das politische Entscheidungen auf eine rationale Basis stellt. Kenner der Materie, wozu sicherlich auch das ifo-Institut gehört, sind in ihrer Bewertung dagegen sehr viel zurückhaltender.

Die Ergebnisse von Regressionsanalysen können nämlich nur dann wirklich verwendbare Ergebnisse generieren, wenn auch die entsprechenden Anwendungsbedingungen erfüllt sind und sie können und dürfen politische Entscheidungen nicht ersetzen.

Keinesfalls darf die Regressionsanalyse als ein Automat angesehen werden, der mit Daten gefüttert wird und dann unumstößliche Wahrheiten produziert. Genau in dieser Form wird die Regressionsanalyse jedoch neuerdings vom Land eingesetzt.

Während z.B. das ifo-Institut in seinem Gutachten aus dem Jahr 2008 den berechneten Parameter für den Soziallastenansatz von über 10 noch als unplausibel hoch angesehen hat und deshalb einen Wert von lediglich 4,2 vorschlug, kommen neueste Berechnungen des Landes sogar auf Werte von fast 18, ohne dass dabei noch einmal ernsthaft die Plausibilität dieser Werte hinterfragt worden ist. Zur Begründung wird lapidar erklärt, dass es sich eben um einen allgemeinen Soziallastenindikator handele, in dessen Wert sich nicht nur die Kosten aus dem SGB II, sondern auch andere soziale Lasten niederschlugen.

Schon einfachste Plausibilitätsüberlegungen hätten dem Land verdeutlichen müssen, dass diese Begründung keine ausreichende Tragfähigkeit entwickeln kann.

Es erschien im Rahmen dieser Untersuchung allerdings deutlich zielführender, nicht nur die offensichtliche Unplausibilität der vom Land berechneten Werte zu belegen, sondern auch aufzuzeigen, wie es zu diesen völlig überhöhten Werten kommen konnte und wie eine sachgerechte Vorgehensweise (mit Einsatz der Regressionsanalyse) aussehen könnte.

Die wichtigsten Ergebnisse dieses Teils der Untersuchung lassen sich in wenigen Punkten beschreiben:

- Der verwendete Maßstab des Zuschussbedarfs II bzw. IIa ist nicht sachgerecht abgegrenzt. Die Einbeziehung der sonstigen Zuweisungen (die hauptsächlich an kreisfreie Städte fließen) als Bedarfe führt zu unzulässigen Doppelzählungen. Zu noch massiveren Verzerrungen führt die Einbeziehung der tatsächlichen Steuereinnahmen anstatt (wie bei der Bestimmung der Höhe der Schlüsselzuweisungen) nur der normierten Steuereinnahmen. Es kommt durch beide Effekte zusammen zu einer Überschätzung der Bedarfe der kreisfreien Städte um annähernd 400 Mio. Euro. Außerdem führt diese fehlerhafte Abgrenzung zu deutlich höheren Schätzwerten für den Soziallastenansatz.
- Eine unmittelbare Folge der sachwidrigen Abgrenzung der Zuschussbedarfe II bzw. IIa ist die dynamische Instabilität des Schlüsselzuweisungssystems. Bei jeder neuen Bedarfsermittlung kommt es dadurch fast zwangsläufig zu einer stän-

digen Ausweitung der Sonderbedarfe. Die Anhebung des Soziallastenansatzes im Jahr 2011 wird, wenn die Zuschussbedarfe des Jahres 2011 zu einem späteren Zeitpunkt einer Regressionsanalyse unterzogen werden, durch die Eigendynamik des Systems mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu einem weiter ansteigenden Schätzparameter für den Einfluss der Bedarfsgemeinschaften auf die Zuschussbedarfe führen.

- Die vom Land für das GFG 2011 und das GFG 2012 berechneten Regressionsmodelle verstoßen in eklatanter Weise gegen die elementaren Anwendungsbedingungen der Regressionsanalyse. Dies führt dazu, dass die berechneten Parameter zum Teil extrem verzerrte Werte annehmen und einige sogar falsche Vorzeichen haben.
- Eine genaue Analyse der Auswirkungen der Bedarfsgemeinschaften auf die von den Kommunen aufzuwendenden Zuschussbedarfe für soziale Leistungen führt zu Werten, die weit unterhalb der Ergebnisse aus den Regressionsanalysen liegen. Während sich aus den Regressionsanalysen ein rechnerischer Bedarf von fast 10.000 Euro pro Bedarfsgemeinschaft ergibt, führt eine genaue Analyse lediglich zu direkten Kosten einer Bedarfsgemeinschaft im Jahr 2008 von 2.548 Euro im Bereich des SGB II und rd. 925 Euro indirekten Kosten im Bereich der örtlichen Sozialhilfe. Eine Korrelation zur Jugendhilfe ist praktisch nicht gegeben und die überörtliche Sozialhilfe wird sowieso über die allgemeinen Umlagen der Landschaftsverbände finanziert, so dass ein finanzieller Zusammenhang per se nicht gegeben sein kann.

Die maximalen direkten und indirekten Kosten pro Bedarfsgemeinschaft von zusammen 3.473 Euro im Basisjahr 2008 erhöhen sich allerdings deshalb noch ein Stück, weil die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2008, die aufgrund des Soziallastenansatzes geflossen sind, auch in die Umlagegrundlagen einberechnet wurden. Bei Berücksichtigung des Soziallastenansatzes von 3,9, des Grundbetrages von 774 Euro sowie des einheitlichen Umlagesatzes für die Landschaftsumlage von 15,8 % im Jahr 2008 ergibt sich somit ein Maximalwert von 3.902 Euro, mit dem kreisfreie Städte alle Kosten des Jahres 2008 finanzieren konnten, die auf den Einfluss der Bedarfsgemeinschaften zurückzuführen waren.

- Die hohen Werte in den Regressionsanalysen von fast 10.000 Euro pro Bedarfsgemeinschaft sind vor allem darauf zurückzuführen, dass wichtige Einflussfaktoren nicht berücksichtigt wurden. Dies sind insbesondere die Indikatoren für Ballungskosten und überdurchschnittliche Rückgänge der Einwohnerzahlen. Der Einfluss dieser Größen auf die Zuschussbedarfe ist von erheblicher Bedeutung. Die spezifischen Zuschussbedarfe, die mit diesen Indikatoren erklärt werden, haben allerdings wenig mit (zusätzlichen) sozialen Kosten zu tun. Es geht vielmehr um Kostenremanenzen aus dem Vorhalten einer zu großen Infrastruktur und Mehrausgaben in den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Öffentliche Ordnung, Schulen, Kultur und Wirtschaftsförderung sowie bei Zinsen und Pensionslasten. Nur wenn man den Begriff der „sozialen Lasten“ als Begründung für jegliche Art von Mehrausgaben verwendet, kann man die vom Land gegebene Erklärung nachvollziehen.

- Daneben kommt es wegen gravierender systemischer Mängel im Kreisfinanzausgleich bei den Schätzwerten für die Parameter des Einflusses der Bedarfsgemeinschaften auf die Zuschussbedarfe bei kreisangehörigen Gemeinden zu deutlich überhöhten Werten. Nach einer Beseitigung dieser Mängel dürfte sich eine Normalisierung der Schätzwerte ergeben.
- Reichlich unplausibel sind auch die Schätzwerte für die Parameter im Schüleransatz. Der Wert für Halbtagschüler dürfte zu niedrig und der für Ganztagschüler deutlich zu hoch liegen.
- Es lässt sich zeigen, dass sachgerecht vorgenommene Regressionen zu einer erheblich besseren Schätzqualität führen als die vom Land verwendeten fehlspezifizierten Modelle. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden dabei in insgesamt sechs Varianten vorgelegt. Vielleicht kann das Land für zukünftige (dann hoffentlich sachgerechte) Regressionen die eine oder andere Anregung aus dieser Arbeit verwenden.

Im dritten Teil der Untersuchung geht es dann um das konkrete Schlüsselzuweisungssystem für die Gemeinden und Kreise. Die Landschaftsumlage wird insofern einbezogen, weil sie zum einen bei der Kalkulation eines kostendeckenden Soziallastenansatzes zu beachten ist und zum anderen im kreisangehörigen Raum zu massiven Verwerfungen führt.

Nach der Darstellung der technischen Seite des Finanzausgleichs werden zunächst die Auswirkungen der Veränderungen im Gemeindefinanzierungsgesetz von der Struktur des GFG 2010 (aber mit den Grunddaten für das GFG 2011) zum GFG 2011 und zum geplanten GFG 2012 (aus Vergleichsgründen ebenfalls auf der Basis der Grunddaten des GFG 2011) im Detail für jede einzelne Gemeinde gerechnet und analysiert.

Da die Datengrundlagen für alle drei Varianten unverändert bleiben, können die jeweiligen Verteilungseffekte unmittelbar ermittelt werden. Die Daten für die kreisweise zusammengefassten Gemeinden und die kreisfreien Städte sowie die verschiedenen Gemeindegrößenklassen findet sich als Tabellen im Text wieder, die Daten für die einzelnen Gemeinden sind im Anhang dargestellt.

Die Umverteilungswirkungen durch die Neugewichtungen der Sonderbedarfe und hier vor allem des Soziallastenansatzes sind erheblich. Gegenüber der Struktur des GFG 2010 werden alleine durch die Erhöhung des Soziallastenansatzes von 3,9 auf 15,3 insgesamt 424 Mio. Euro umverteilt. Nach Gemeindegrößenklassen betrachtet, verläuft die Hauptumverteilungslinie bei etwa 60.000 Einwohnern. Gemeinden mit weniger Einwohnern verlieren zusammengenommen 328 Mio. Euro, während die größeren Gemeinden den entsprechenden Betrag hinzugewinnen.

Der Soziallastenansatz alleine zeigt dabei noch nicht das genaue Ausmaß der Übernivellierung, sondern nur im Zusammenhang mit dem Grundbetrag. Wenn nämlich der Soziallastenansatz steigt und zugleich auch andere Ansätze erhöht werden, muss natürlich der Grundbetrag sinken, weil die verteilbare Schlüsselmasse konstant bleibt.

Während der Grundbetrag im Jahr 2011 nach der Struktur des Jahres 2010 noch knapp 755 Euro betragen hätte, liegt er im GFG 2011 nur noch bei 657 Euro und sinkt nach den vorläufigen Grunddaten des GFG 2012 auf 565 Euro. Die Schlüsselzuweisungen, die durch einen erhöhten Soziallastenansatz ausgelöst werden, entwickeln sich folglich nur unterproportional.

Da die Kosten der Unterkunft pro Bedarfsgemeinschaft seit 2008 moderat angestiegen sind und zugleich der Bund seine Anteile reduziert hat, liegen die kommunal zu finanzierenden direkten und indirekten Kosten im Jahr 2011 bei rd. 3.717 Euro. Da der Bund in den nächsten Jahren schrittweise die vollständige Finanzierungsverantwortung für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übernimmt, gehen die direkten und indirekten Zuschussbedarfe der Gemeinden im Jahr 2012 sogar auf ca. 3.642 Euro zurück.

Einschließlich der abzuführenden Landschaftsumlage ergeben sich somit kostendeckende Schlüsselzuweisungen pro Bedarfsgemeinschaft von 4.349 Euro im Jahr 2011 und 4.265 Euro im Jahr 2012. Dies würde kostendeckenden Soziallastenansätzen von 6,81 im Jahr 2011 und 6,90 im Jahr 2012 entsprechen.

Die mit einer Bedarfsgemeinschaft verbundenen Schlüsselzuweisungen haben von 2.943 Euro in der Struktur des GFG 2010 auf 5.680 Euro im GFG 2011 zugenommen und steigen im GFG 2012 auf 7.779 Euro. Daraus ergeben sich Kostenüberdeckungen pro Bedarfsgemeinschaft von 1.331 Euro bzw. 30,6 % in 2011 und 3.514 Euro bzw. von mindestens 80,4 % in 2012. Für das GFG 2011 und das GFG 2012 muss deshalb eine massive und systematische Übernivellierung festgestellt werden, die auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht hinnehmbar ist. Bei rd. 827.000 Bedarfsgemeinschaften (im Dezember 2010) geht es dabei auch nicht um kleine Summen, sondern um die Fehlleitung von über einer Mrd. Euro in 2011 und fast drei Mrd. Euro in 2012.

Im Anschluss an die Analyse der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden wird ebenfalls noch im dritten Teil der Untersuchung mit Hilfe entsprechender Simulationsrechnungen demonstriert, welche Verteilungswirkungen die aus den optimierten Regressionen im 4. Kapitel abgeleiteten sechs GFG-Strukturmodelle zur Folge hätten. Auch diese Ergebnisse sind in aggregierter Form tabellarisch aufbereitet worden und für die einzelnen Gemeinden im Anhang dargestellt.

Von äußerster verfassungsrechtlicher Brisanz ist die folgende Analyse zum Kreisfinanzausgleich und der Koordination der einzelnen Ebenen. Der sich dabei ergebende Befund kann eigentlich nur mit Attributen wie „absurd“, „abenteuerlich“ oder etwas ziviler „nicht nachvollziehbar“ bezeichnet werden.

Im Kreisfinanzausgleich überlagern sich gleich vier schwere systemische Fehler. Dies ist zum Ersten der schon beschriebene übernivellierende Effekt des Soziallastenansatzes. Zum Zweiten führt die Nichtberücksichtigung der Landschaftsumlage im Kreisfinanzausgleich ebenfalls zu einer systematischen Übernivellierung. Höhere Umlage-

grundlagen eines Kreises werden also nicht nur, wie es auch schon durch den Kreis Recklinghausen und seine Gemeinden beim Verfassungsgerichtshof beklagt wurde, neutralisiert bzw. vollständig nivelliert, sondern es muss zudem auch noch eine überproportionale Landschaftsumlage abgeführt werden. Dadurch kommt es dann zur systematischen Übernivellierung.

Die dritte Übernivellierung findet kreisintern statt. Den einzelnen (kreisangehörigen) Gemeinden selbst kann nämlich im geltenden Finanzausgleich (finanziell gesehen) nichts Besseres passieren, als eine möglichst hohe Quote an Bedarfsgemeinschaften zu haben. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Kreis insgesamt nur eine niedrige Quote hat.

Da die Kreise die Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II tragen und diese über die Kreisumlage refinanzieren, müssen die Gemeinden proportional zu ihren jeweiligen gesamten Umlagegrundlagen zur Kostendeckung beitragen. Die auf ihre eigenen Soziallastenansätze entfallenden anteiligen Schlüsselzuweisungen der einzelnen Gemeinden müssen dagegen als Bestandteil der Umlagegrundlagen nur in Höhe der Umlagesätze an die Kreise weitergereicht werden.

Der vierte schwere Systemfehler liegt darin, dass im kreisangehörigen Raum wegen des „Absaugeffekts“ des nivellierenden bzw. sogar übernivellierenden Kreisfinanzausgleichs zur Refinanzierung der notwendigen Kreisumlagen sehr viel höhere Soziallastenansätze erforderlich sind als bei kreisfreien Städten. Dieser Sachverhalt schlägt sich dann auch in den überhöhten Schätzwerten bei der Regressionsanalyse nieder.

Drei der vier Mängel sind im Grundsatz schon seit Jahrzehnten bekannt und beschrieben. Neu hinzugekommen ist lediglich die Übernivellierung durch den Soziallastenansatz. Da die durch die ersten drei Mängel entstandenen Verwerfungen sich bis einschließlich des Jahres 2010 noch in relativ engen Grenzen hielten, waren sie bis zur Klage des Kreises Recklinghausen und seiner Gemeinden gegen das GFG 2008 auch nie Gegenstand verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen gewesen.

Der Verfassungsgerichtshof hat zwar im Juli dieses Jahres die entsprechende Klage abgewiesen, aber keine Zweifel daran gelassen, dass eine weitere Zunahme dieser Verwerfungen nicht mehr tolerierbar sei. Außerdem waren offensichtlich sowohl das Gericht, als auch die Kläger fälschlicherweise nur von einer neutralisierenden Wirkung des Kreisfinanzausgleichs ausgegangen und hatten dabei übersehen, dass die abzuführende Landschaftsumlage sogar zu einer systematischen Übernivellierung führt.

Da sich diese Verwerfungen durch die massive Erhöhung des Soziallastenansatzes deutlich verschärft haben, muss das Land nunmehr dringend die Vorgaben des Gerichtes umsetzen, denn bei der nächsten Klage dürfte der Verfassungsgerichtshof wohl kein Auge mehr zudrücken.

Zudem wird, der Anregung des Verfassungsgerichtshofs folgend, im Rahmen dieser Untersuchung aufgezeigt, dass sich alle vier Systemfehler in relativ einfacher Weise korrigieren lassen. Zur Vermeidung der Übernivellierung beim Soziallastenansatz ist

eine Absenkung auf einen kostendeckenden Wert notwendig. Die Übernivellierung im Kreisfinanzausgleich kann durch eine entsprechende Absenkung des einheitlichen Kreisumlagesatz neutralisiert werden, die kreisinterne Übernivellierung kann dadurch behoben werden, dass die Bedarfsgemeinschaften innerhalb eines Kreises nicht nach Wohnorten, sondern proportional zu den Gesamtansätzen verteilt werden und der „Absaugeffekt“ lässt sich durch einen ergänzenden Soziallastenansatz im Kreisfinanzausgleich exakt ausgleichen.

Im abschließenden letzten Unterkapitel wird dann dargestellt, wie eine verfassungskonforme Gestaltung des GFG 2011 hätte aussehen können und wie sich das GFG 2012 verfassungskonform ausgestalten lässt.

Dafür wird insbesondere berechnet, welche Auswirkungen eine Absenkung der Soziallastenansätze im GFG 2011 von 9,6 auf kostendeckende 6,81 und im GFG 2012 von 15,3 auf kostendeckende 6,90 hat und welche Wirkungen die notwendigen Korrekturen im Kreisfinanzausgleich entfalten.

So lässt sich z.B. zeigen, dass einem Kreis wie Recklinghausen, aber auch der Gesamtheit des kreisangehörigen Bereichs, sehr viel mehr geholfen werden kann, wenn der Kreisfinanzausgleich endlich rational gestaltet wird, als wenn der Soziallastenansatz auf ein astronomisches Niveau steigt. In der Struktur des GFG 2012, aber mit einer Absenkung des Soziallastenansatzes von 15,3 auf kostendeckende 6,90 und gleichzeitiger Umsetzung der hier genannten Vorschläge, kann sich sogar der durch hohe Soziallasten besonders gebeutelte Kreis Recklinghausen gegenüber der geplanten Struktur des GFG 2012 finanziell nochmals leicht verbessern.

Als Gesamtfazit ist festzuhalten, dass die Bedarfsermittlung für den Soziallastenansatz so fehlerbehaftet ist, dass es bereits im GFG 2011 zu einer massiven Übernivellierung gekommen ist. Bei Umsetzung der Eckpunkte für das GFG 2012 würde diese Übernivellierung weiter verschärft.

Zu systematischen Übernivellierungen kommt es außerdem bereits im GFG 2011 sowohl im Kreisfinanzausgleich, als auch innerhalb der Kreise. Und ohne die Einführung eines Soziallastenansatzes auf der Kreisebene lässt sich für kreisfreie Städte und den kreisangehörigen Raum kein einheitlicher, in beiden Bereichen kostendeckender Soziallastenansatz festlegen.

Dringend neu diskutiert werden muss auch eine sachgerechte Abgrenzung des Zuschussbedarfs II. Bei der Bedarfsermittlung auf der Basis von Regressionsanalysen sollte zukünftig darauf geachtet werden, dass die notwendigen ökonomischen Standards auch wirklich eingehalten werden.

Da es schon aus reinen Zeitgründen ausgeschlossen ist, bereits zum Jahr 2012 ein völlig neues und über alle verfassungsrechtlichen Bedenken erhabenes GFG vorzulegen, kann dem Land zur Vermeidung weiterer verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen eigentlich nur ein Stufenplan (mit entsprechenden Ankündigungen) empfohlen werden.

In der ersten Stufe wäre im GFG 2012 der Soziallastenansatz so weit abzusenken, dass die für eine Bedarfsgemeinschaft zugeteilten Schlüsselzuweisungen nicht höher als 4.265 Euro liegen und im Schüleransatz wären die Proportionen zwischen Halbtags- und Ganztagschülern auf einen plausiblen Wert anzupassen.

Im Kreisfinanzausgleich sollten für 2012 zumindest die Übereivellierungen zwischen den Kreisen (durch eine entsprechende Korrektur des einheitlichen Kreisumlagesatzes) und zwischen den Gemeinden eines Kreises (durch eine zu den Gesamtansätzen proportionale Verteilung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften innerhalb der Kreise) beseitigt werden. Es würde im Interesse der Kreise mit hohen Quoten an Bedarfsgemeinschaften auch vieles dafür sprechen, bereits im GFG 2012 einen ergänzenden Soziallastenansatz auf der Kreisebene einzuführen.

In einem zweiten Schritt könnte dann mit externer Beratung durch einen fachlich ausgewiesenen Ökonometriker und Finanzwissenschaftler auf der Basis eines korrigierten Zuschussbedarfs II ein konsistentes und die Anwendungsbedingungen der Regressionsanalyse beachtendes Modell entwickelt werden, das im Jahr 2013 oder wegen der notwendigen intensiven politischen Diskussion spätestens 2014 als Basis für zukünftige Entscheidungen dienen könnte.

Und grundsätzlich sollte für den kommunalen Finanzausgleich das Gleiche wie für Finanzmarktprodukte gelten. Was man nicht wirklich verstanden und durchdrungen hat, ist als Grundlage für die Verteilung einer Finanzmasse von insgesamt rd. 8,40 Mrd. Euro nicht geeignet.