

Büttner, Thies; Holm-Hadulla, Frédéric; Parsche, Rüdiger; Starbatty, Christiane

Research Report

Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen

ifo Forschungsberichte, No. 41

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Büttner, Thies; Holm-Hadulla, Frédéric; Parsche, Rüdiger; Starbatty, Christiane (2008) : Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo Forschungsberichte, No. 41, ISBN 978-3-88512-476-4, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/167403>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



41

ifo Forschungsberichte

Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen

von

Thieß Büttner
Frédéric Holm-Hadulla
Rüdiger Parsche
Christine Starbatty



Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Forschungsbereich: Öffentlicher Sektor

Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen

von

Thiess Büttner
Fédéric Holm-Hadulla
Rüdiger Parsche
Christiane Starbatty

München, Juni 2008

 Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Forschungsbereich: Öffentlicher Sektor

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de>
abrufbar

ISBN-13: 978-3-88512-476-4

ISBN-10: 3-88512-476-9

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses
Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie)
oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© by ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2008

Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

ifo Institut für Wirtschaftsforschung im Internet:
<http://www.ifo.de>

Vorwort

Das vorliegende Gutachten zielt auf eine finanzwissenschaftliche Bewertung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Auch wenn sich dessen gegenwärtige Ausgestaltung in der Praxis grundsätzlich bewährt hat, erscheint eine Überprüfung aus unterschiedlichen Gründen geboten: einerseits ergeben sich aus Änderungen der sozio-ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen stets neue Herausforderungen, welche sich spürbar in den Gemeindefinanzen niederschlagen können. Der kommunale Finanzausgleich dient unter anderem dazu, mögliche Verwerfungen abzufangen, die sich hieraus ergeben. Um dieser Funktion gerecht zu werden, müssen die neuen Anforderungen jedoch erkannt und entsprechende Anpassungen in der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs vorgenommen werden. Andererseits fördert eine Überprüfung die Akzeptanz des bestehenden Systems, indem die Kernzusammenhänge einer finanzwissenschaftlichen Diskussion zugänglich gemacht werden.

Das Gutachten setzt sich dabei mit drei zentralen Themengebieten auseinander: Kapitel 2 widmet sich zunächst dem vertikalen Finanzausgleich zwischen Landes- und Gemeindeebene in Nordrhein-Westfalen. Darauf folgt in Kapitel 3 die Analyse des Schlüsselzuweisungssystems als Kernelement des horizontalen Finanzausgleichs. In Kapitel 4 werden schließlich die pauschalierten zweckgebundenen Zuweisungen untersucht. Das Gutachten schließt mit der Diskussion ausgewählter Grundsatzfragen im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen.

An dieser Stelle möchten wir uns bei den Mitarbeitern des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen für die Unterstützung bei der Zusammenstellung des Datenmaterials bedanken. Besonderer Dank gilt zudem den Vertretern der Gemeinden und kommunalen Spitzenverbände sowie des Innenministeriums und Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen, die während der Bearbeitung des Gutachtens mit uns in Dialog getreten sind und somit wichtige Hinweise auf mögliche Problembereiche der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen geliefert haben.

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	1
1.1	Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs	1
1.2	Analyse und Weiterentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems	3
1.3	Pauschalierte zweckgebundene Zuweisungen	10
1.4	Allgemeine Grundsatzfragen	12
2	Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs	14
2.1	Finanzwissenschaftliche Ansatzpunkte	16
2.2	Landes- und Kommunal финанzen im Vergleich	21
2.3	Zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse	35
2.3.1	Effekte einer Änderung der Finanzausgleichsmasse	36
2.3.2	Einbeziehung der Gemeindesteuern bei der Bestimmung der Verbund- masse	38
2.3.3	Einbeziehung des fakultativen Steuerverbunds	41
2.3.4	Zum Vorschlag eines Stabilisierungsfonds	43
2.3.5	Ausgabenorientierte Bestimmung der Finanzausgleichsmasse	44
2.3.6	Zur Einrichtung eines Finanzausgleichsbeirats	47
2.3.7	Zur Verwendung der Finanzausgleichsmasse für zweckgebundene Zu- weisungen	48

2.3.8	Zur Frage einer Finanzausgleichsabgabe	49
2.4	Zusammenfassende Bewertung	50
3	Analyse und Weiterentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems	52
3.1	Finanzwissenschaftliche Bewertung des kommunalen Finanzausgleichs	54
3.1.1	Funktionen	54
3.1.2	Problematische Aspekte des Schlüsselzuweisungssystems	65
3.2	Beschreibung des gegenwärtigen Systems in Nordrhein-Westfalen	69
3.2.1	Hauptansatz	73
3.2.2	Nebenansätze	76
3.2.3	Erfassung der Finanzkraft	81
3.3	Vergleich mit dem kommunalen Finanzausgleich anderer Bundesländer	83
3.3.1	Vergleich bestehender Gestaltungsmerkmale	83
3.3.2	Weitere Elemente der Bedarfserfassung	87
3.3.3	Erfassung der Finanzkraft	88
3.3.4	Ausgleichssatz	90
3.3.5	Zwischenergebnis	91
3.4	Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs	92
3.4.1	Zur Methodik der Bedarfsbestimmung	92
3.4.2	Überprüfung der Hauptansatzstaffel	99

3.4.3	Überprüfung des Schüleransatzes	105
3.4.4	Überprüfung des Soziallastenansatzes	110
3.4.5	Überprüfung des Zentralitätsansatzes	116
3.4.6	Flächenansatz	118
3.5	Sonderbedarfzuweisungen	121
3.6	Analyse und Weiterentwicklung des Systems zur Ermittlung der örtlichen Einnahmekraft	124
3.6.1	Zur Frage der Einbeziehung weiterer kommunaler Einnahmearten in die Finanzkraftberechnung	125
3.6.2	Zur Verwendung fiktiver Hebesätze	127
3.6.3	Zur Verwendung differenzierter fiktiver Hebesätze	129
3.6.4	Zur Bestimmung der Höhe der fiktiven Hebesätze	134
3.6.5	Diskussion der allokativen Ziele im Zusammenhang mit der Normierung der Steuerkraft	138
3.7	Bewertung der Anreizeffekte des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen	141
3.7.1	Berechnung der Abschöpfungsquote für Nordrhein-Westfalen	141
3.7.2	Simulationsrechnungen zur Anreizwirkung unterschiedlicher Reformmaßnahmen	147
3.8	Einwohnerrückgang und mögliche Folgen bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs und der normierten Einnahmekraft	156

3.9	Abgrenzung des Finanzausgleichs für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände	162
3.9.1	Zur Frage der Beibehaltung einer einheitlichen Gemeindegemeinschaftsmasse für kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden	163
3.9.2	Zur Frage gesonderter Schlüsselzuweisungen an Umlageverbände	164
3.9.3	Zum Verteilungssystem für die Schlüsselzuweisungen an Kreise und Landschaftsverbände	165
3.10	Zur Frage der Berücksichtigung der Einheitslasten im System der Schlüsselzuweisungen	171
4	Pauschalierte zweckgebundene Zuweisungen	175
4.1	Bewertung der Sachgerechtigkeit der tatbestandlichen Verteilungskriterien	175
4.1.1	Pauschale Zuweisungen für kommunale Investitionsmaßnahmen	176
4.1.2	Sonderpauschalzuweisungen	178
4.2	Allgemeine Bewertung pauschalierter zweckgebundener Zuweisungen und ihre Weiterentwicklung	180
4.3	Weiterentwicklung des Systems pauschalierter zweckgebundener Zuweisungen	183
5	Weitere Grundsatzfragen	189
5.1	Verstetigung der kommunalen Einnahmen durch den kommunalen Finanzausgleich	189
5.2	Zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)	190

5.3	Instrumente zur positiven Sanktionierung wirtschaftlichen Verhaltens und der Nutzung von Konsolidierungspotenzialen	193
6	Zusammenfassung der Empfehlungen für eine Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs	197

1 Management Summary

Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hat das ifo Institut 2006 mit der Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichssystems beauftragt, wobei das Schlüsselzuweisungssystem im Vordergrund steht, aber u. a. auch vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs und das System zur Vergabe von Investitionspauschalen analysiert werden sollten. Als Fazit der Untersuchung lassen sich folgende Ergebnisse und Empfehlungen festhalten:

1.1 Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

- 1.1 Die Diskussion über den vertikalen Finanzausgleich hat gezeigt, dass die Festlegung einer angemessenen Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen des Landes Werturteile über den zusätzlichen Nutzen der Bürger aus einem zusätzlichen Angebot an öffentlichen Leistungen von Kommunal- und Landesebene erfordert, die sich einer rein finanzwissenschaftlichen Beurteilung entziehen.
- 1.2 Die bestehende Regelung, nach der die Einnahmenverteilung anhand der vergleichenden Analyse von Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung überprüft wird, kann dahingehend interpretiert werden, dass nicht die Festlegung der Aufteilung der Mittel als solche geprüft wird, sondern lediglich der aus der Entwicklung resultierende Anpassungsbedarf. Allerdings erscheint es nicht zwingend, dass sich ein Anpassungsbedarf in Form wachsender Fehlbeträge, wachsender Verschuldung und damit verbundenen wachsenden Zinslasten bemerkbar macht. Zudem kann eine entsprechende Entwicklung auch auf eine fehlende fiskalische Disziplin zurückgeführt werden.
- 1.3 Vor diesem Hintergrund wurde eine Betrachtung der Entwicklung auf der Ausgaben- und Einnahmenseite vorgenommen. Eine Auswertung der verfügbaren Finanzstatistik (Rechnungsstatistik) für den Zeitraum von 1990 bis 2004 zeigt, dass bei der Entwicklung der Steuereinnahmen, von temporären Schwankungen abgesehen, keine gravierenden Unterschiede zu verzeichnen sind. Zugleich ist die Entwicklung der Steuereinnahmen der Kommunen wie auch in den anderen Bundesländern durch eine steigende Hebesatzspannung gekennzeichnet.

- 1.4 Auf der Ausgabenseite zeigen sich Unterschiede. So verzeichnen die Personalausgaben und auch die Zinsausgaben beim Land einen deutlichen Anstieg, wogegen bei den Gemeinden nur eine schwächere Entwicklung zu verzeichnen ist. Bei den Gemeinden zeigt sich ein deutlicher Rückgang im Bereich der Investitionstätigkeit. Die Beurteilung wird allerdings durch Abgrenzungsprobleme, insbesondere durch Ausgliederungen aus den Haushalten, erschwert.
- 1.5 Eine durchgreifende Fehlentwicklung zuungunsten einer Ebene kann anhand des verfügbaren statistischen Materials nicht konstatiert werden. Im Hinblick auf die bestehende Regelung zur Überprüfung der Einnahmenverteilung wird festgestellt, dass ohne eine durchgreifende Verbesserung der statistischen Datenlage keine wesentliche Alternative zur Überprüfung anhand von Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung besteht. Es bleibt abzuwarten, ob die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements die Informationslage verbessert.
- 1.6 Bezüglich der institutionellen Verankerung des Abwägungsprozesses zur vertikalen Mittelverteilung werden seitens der Gutachter keine Änderungen vorgeschlagen. Ob aus politökonomischen Erwägungen heraus die Einrichtung eines Finanzausgleichsbeirats, wie er in anderen Bundesländern existiert, sinnvoll ist, bleibt dahingestellt. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass in Nordrhein-Westfalen mit der Zuordnung der Kommunalfinanzen zum Innenministerium bereits ein institutioneller Vertreter der Interessen der Kommunen vorhanden ist.
- 1.7 Die Prüfung verschiedener alternativer Ansätze zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse hat zu keinem positiven Ergebnis geführt. Der in einigen Bundesländern zum Einsatz kommende Gleichmäßigkeitsgrundsatz bewirkt keine Verbesserung der derzeitigen Situation, da die Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden eine ähnliche Entwicklung aufweisen. Eine Anrechnung der Gemeindeeinnahmen bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse wird deshalb nicht empfohlen. Ebenso führt eine Einbeziehung des fakultativen Steuerverbands nicht zu einer Verstetigung der Gemeindeeinnahmen.
- 1.8 Auch die Gründung eines Stabilisierungsfonds wird in diesem Zusammenhang als nicht erforderlich angesehen, da die Finanzausgleichsmasse sich schon aufgrund der Größe des Landes vergleichsweise stetig entwickelt. Eine alternative Vorgehensweise, die sich an den Ausgaben der kommunalen Ebene orientiert und im Rahmen einer Mindestfinanzausstattung eine Finanzierung der notwendigen Ausgaben der Gemeinden sicherstellen soll, ist

sowohl aufgrund der Probleme bei der Bestimmung des Umfangs der Aufgabenwahrnehmung sowie aufgrund der Verlagerung von Finanzierungsrisiken auf die Landesebene nicht zu empfehlen.

- 1.9 In einigen Ländern wird von abundanten Kommunen eine Finanzausgleichsabgabe erhoben. Damit wird zum einen eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse für die ärmeren Kommunen erreicht. Zum anderen wird dadurch das redistributive Ziel des Finanzausgleichs, nämlich der Ausgleich der Finanzkraftunterschiede, gestärkt. Allerdings ist neben diesen Zielen auch die allokativen Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs zu beachten, nämlich trotz der Ausgleichswirkungen innerhalb des Systems die Eigenverantwortung nicht zu schwächen und positive Anreizwirkungen auf die gemeindliche Finanzpolitik zu erzielen. Deshalb wird von einer Finanzausgleichsabgabe abgeraten.

1.2 Analyse und Weiterentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems

- 2.1 Der Vergleich der Regelungen für den horizontalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen mit denen der anderen Bundesländer lässt erkennen, dass neben weitgehender Übereinstimmungen im allgemeinen Aufbau und den zur Anwendung kommenden Indikatoren doch auch Unterschiede in einzelnen Bereichen gegeben sind.
- 2.2 Hinsichtlich seiner Ausgestaltung erweist sich das Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen als vergleichsweise transparent, insbesondere da nur ein geringer Anteil der gesamten Finanzausgleichsmasse außerhalb des allgemeinen Schlüsselzuweisungssystems verteilt wird. Auch sind die Nebenansätze insgesamt überschaubar.
- 2.3 Während in Nordrhein-Westfalen wie bei den meisten Bundesländern der gewichtete Einwohner zur Anwendung kommt, verwenden einige Länder einen Zentrale-Orte-Ansatz. Eine Übernahme entsprechender Regelungen wird aber aufgrund systematischer Schwächen für Nordrhein-Westfalen nicht empfohlen.
- 2.4 Die Hauptansatzstaffel stellt als Kernelement des Schlüsselzuweisungssystems eine gut geeignete Herangehensweise zur Bedarfsbestimmung für Gemeinden unterschiedlicher Größe dar. Es wird daher empfohlen, an diesem Instrument festzuhalten.

- 2.5 Grundlage der konkreten Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel bildet der statistische Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und dem Zuschussbedarf, welcher sich nach Kontrolle für Präferenz- und Einkommensunterschiede aus der multivariaten Analyse ergibt. Auch bei der derzeitigen Analyse zeigt sich, dass für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 25.000 kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem *Pro-Kopf-Zuschussbedarf* und der Bevölkerungsgröße besteht. Es wird daher empfohlen, den Mindeststandard für die Hauptansatzstaffel bei 25.000 Einwohnern beizubehalten.
- 2.6 Am oberen Rand der Hauptansatzstaffel wird empfohlen, an der bisherigen Regelung festzuhalten, indem Köln ein Ansatz angerechnet wird, der um 3 Prozentpunkte über der letzten noch besetzten Staffelklasse liegt.
- 2.7 Die aus den aktualisierten Regressionsrechnungen abgeleitete und modifizierte Hauptansatzstaffel weist im Vergleich zum Status Quo eine um sechs Punkte geringere Spreizung auf.
- 2.8 Es wird empfohlen, den Schülernebenansatz grundsätzlich beizubehalten. Allerdings wird eine Neugewichtung empfohlen, die lediglich nach Halbtags- und Ganztagschülern differenziert. Eine Umsetzung der Regressionsergebnisse in Bedarfspunkte ergibt einen Gewichtungsfaktor für Halbtags- und Ganztagschüler von ca. 1,2 respektive 2,8 Normeinwohnern.
- 2.9 Bezüglich der Schülerfahrkosten gilt gegenwärtig in Nordrhein-Westfalen das Schulträgerprinzip, d.h. Kosten, die im Rahmen der Beförderung von Schülern entstehen, müssen von der Schulträgergemeinde getragen werden, unabhängig davon, wo die jeweiligen Schüler einwohnerrechtlich gemeldet sind. Eine gesonderte Berücksichtigung dieser Problematik bei der Bedarfserfassung ist jedoch abzulehnen, da der Schüleransatz diesem Kostenfaktor bereits teilweise Rechnung trägt. Aufgrund der spezifischen Umstände der einzelnen Fälle sind darüber hinaus Lösungen nur durch direkte Verhandlungen zwischen den Beteiligten zu erzielen.
- 2.10 Im Rahmen des Sozillastenansatzes besteht die Notwendigkeit einer Anpassung. Die Beibehaltung eines Sozillastenansatzes ist nach Einschätzung der Gutachter auch nach der Einführung von Hartz IV sinnvoll und notwendig. Die Ausgaben für soziale Leistungen der Kommunen bilden nach wie vor einen wesentlichen Faktor der kommunalen Gesamtausgaben und damit auch der örtlichen Belastungssituation. Trotz der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung und der Weitergabe

der Ersparnis des Landes beim Wohngeld an die Kommunen ist keine entscheidende Veränderung der Ausgabenbelastung in diesem Bereich festzustellen.

- 2.11 Es wird empfohlen, als Indikator für den Sozillastenansatz die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II heranzuziehen. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften in einer Gemeinde ermöglicht eine vergleichsweise breite Abbildung sozialer Problemlagen. So lassen sich über einen Sozillastenansatz gemäß der empfohlenen Ausgestaltung auch kommunale Belastungen im Zusammenhang mit SGB XII berücksichtigen.
- 2.12 Auf der Basis der statistischen Datenlage wird empfohlen, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit dem Faktor 4,2 zu gewichten und diese Gewichtung in spätestens 3 - 5 Jahren zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.
- 2.13 Um eine differenziertere Abbildung der raumstrukturellen Heterogenität zwischen den Gemeinden vorzunehmen, beinhaltet das Schlüsselzuweisungssystem Nordrhein-Westfalens einen Zentralitätsansatz. In der aktualisierten Analyse wurde dieser Ansatz bestätigt. Auf der Basis der statistischen Ergebnisse wird empfohlen, ein Gewicht von ca. 0,3 Normeinwohnern je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten anzusetzen.
- 2.14 Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind flächenbezogene Bedarfskomponenten generell kritischer zu sehen als die mit der Einwohnerzahl wachsende Einwohnerwertung der Hauptansatzstaffel. Wenn der Gesetzgeber aber ungeachtet der weniger effizienten Strukturen auch in schwach besiedelten Regionen eine bessere Finanzierung vorsehen will, wird empfohlen, die Gemeindefläche als Indikator für ein derartiges Element heranzuziehen. Die Inzidenz des Flächenansatzes sollte sich auf diejenigen Gemeinden konzentrieren, die eine unterdurchschnittliche Einwohnerdichte aufweisen. Als Gewichtungsfaktor wird auf der Grundlage statistischer Auswertungen ein Wert von 0,15 empfohlen.
- 2.15 Neben den Schlüsselzuweisungen existieren weitere Zuweisungen, welche an Sachverhalten ansetzen, die vermeintlich nicht oder nur in unzureichendem Maße durch die allgemeinen Bedarfsindikatoren im Schlüsselzuweisungssystem abgedeckt werden, wie die Kurortehilfe, die Abwassergebührenhilfe und die Standortehilfe. Diese Zuweisungen sollten abgebaut und in die allgemeine Schlüsselmasse überführt werden.
- 2.16 Eine Ausnahme bilden die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungs- und Bedarfssituationen. Hier handelt es sich aus

finanzwissenschaftlicher Sicht um ein sinnvolles Steuerungsinstrument in Sonderfällen wie beispielsweise Haushaltsnotlagen.

- 2.17 Die Berücksichtigung der Aufwand- und Verbrauchsteuern bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl erscheint als wenig zweckmäßig.
- 2.18 Auch von einer Einbeziehung der Zweitwohnsitzsteuer wird abgeraten, da dann auch die Einwohner mit Zweitwohnsitz im Rahmen des Hauptansatzes bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahl einer Gemeinde bedarfserhöhend berücksichtigt werden müssten.
- 2.19 Gegen eine Einbeziehung von Gebühren, Abgaben und Entgelten spricht deren Äquivalenzcharakter. Folglich wird auch von der Berücksichtigung der Konzessionsabgaben abgeraten, die ebenfalls Gebührencharakter haben.
- 2.20 Die Bewertung der Realsteuereinnahmen in der Steuerkraftmesszahl erfolgt anhand fiktiver Hebesätze. Die Beibehaltung fiktiver Hebesätze bei den Realsteuerarten ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht zwingend.
- 2.21 Da die Einnahmen aus den Einkommen- und Umsatzsteueranteilen nicht von den Gemeinden durch eine aktive Hebesatzentscheidung beeinflusst werden können, ist es hier gerechtfertigt, weiterhin das Ist-Aufkommen in die Steuerkraftmesszahl einzubeziehen.
- 2.22 Hinsichtlich der Ausgestaltung der fiktiven Hebesätze wird mitunter gefordert, dass diese nach bestimmten Gemeindecharakteristika insbesondere nach der Einwohnerzahl differenziert werden sollten. Von einer Differenzierung der fiktiven Hebesätze ist jedoch aus verschiedenen Gründen abzuraten. Neben Operationalisierungsfragen ist zunächst zu betonen, dass die höheren Hebesätze in einwohnerstarken Gemeinden keineswegs eindeutig ein größeres Potenzial für einen Hebesatzanstieg reflektieren. Gegen größenabhängige fiktive Hebesätze sprechen aber auch normative Argumente. So reflektiert der einheitliche fiktive Hebesatz die kooperative Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs und die Überwindung der Standortkonkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften. Eine Differenzierung greift hier in nicht systemkonformer Weise ein und beeinträchtigt damit die Zielsetzung des Finanzausgleichs.
- 2.23 Die gegenwärtige Praxis zur Aktualisierung der fiktiven Hebesätze in Nordrhein-Westfalen sieht vor, dass diese in regelmäßigen Abständen an die landesdurchschnittlichen Hebesätze angepasst werden. Gegen diese Vorgehensweise ist einzuwenden, dass

hier die Gefahr einer Aufwärtsspirale in den Steuersätzen besteht, da ein Anstieg der fiktiven Hebesätze zu einem Anstieg der tatsächlich gewählten Hebesätze führt.

- 2.24 Um dem Vorwurf der Steuertreiberei zu entgehen, hat der Gesetzgeber in der Vergangenheit mehrfach seinen Entscheidungsspielraum genutzt, um die fiktiven Hebesätze unterhalb der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze festzulegen. In Zukunft sollten die fiktiven Hebesätze noch stärker von den tatsächlichen Hebesätzen entkoppelt werden, um den selbst-referentiellen Aspekt der Aktualisierungsmethode zu beheben.
- 2.25 In Nordrhein-Westfalen sind die höchsten gewogenen Gewerbesteuerhebesätze im gesamten Bundesgebiet zu verzeichnen. Empirische Untersuchungen zur Steuerpolitik der Gemeinden zeigen, dass die Höhe der Hebesätze zumindest teilweise von dem Grad der Abschöpfung der Gewerbesteuereinnahmen bestimmt ist.
- 2.26 Die Berechnung der Abschöpfungsquote für Nordrhein-Westfalen zeigt indessen, dass der Grad der Abschöpfung hier sehr hoch und für einzelne Gemeinden sogar extrem hoch ist. Die durchschnittliche Abschöpfungsquote liegt für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen bei 89%, d.h. von einem zusätzlichen Euro Gewerbesteuereinnahmen werden durchschnittlich ca. 89 Cent durch das Finanzausgleichssystem abgeschöpft.
- 2.27 Daher wird empfohlen, die fiktiven Hebesätze zukünftig höchstens an dem Durchschnitt der tatsächlich gesetzten Hebesätze der anderen Bundesländer auszurichten. Dieser beträgt gegenwärtig ca. 380.
- 2.28 Das Schlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen ist durch eine starke Umverteilung lokaler Steuerkraft gekennzeichnet. Da diese Umverteilung starke Anreizeffekte auslöst, sollten die Parameter des Systems zugunsten einer Stärkung der effektiven einnahmeseitigen Autonomie der Städte und Gemeinden angepasst werden. Hier wurden verschiedene Anpassungen untersucht: erstens eine Teilanrechnung des Gewerbesteueraufkommens im Rahmen der Berechnung der Steuerkraftmesszahl von 80%, zweitens eine Senkung des Ausgleichssatzes von 90% auf 80% und drittens eine Senkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes von 403 auf 380.
- 2.29 Es zeigt sich, dass die Herabsetzung des fiktiven Hebesatzes zur Steigerung der einnahmeseitigen Autonomie der Absenkung des Ausgleichssatzes gegenüber vorzuziehen ist. Eine Absenkung des Ausgleichssatzes ist nämlich gleichzeitig mit einem Rückgang der Ausgleichs- und Versicherungsfunktion des Schlüsselzuweisungssystems ver-

bunden. Auch die Anreizwirkung einer Teilanrechnung des Gewerbesteueraufkommens erscheint fraglich, da die fiktiven Hebesätze eine Signalwirkung auf die lokale Steuerpolitik entfalten. Durch eine Teilanrechnung des Gewerbesteueraufkommens würde zwar die Abschöpfungsquote gesenkt, die Signalwirkung der fiktiven Hebesätze bliebe jedoch bestehen. Bei einer Herabsetzung des Hebesatzes hingegen lassen sich beide Effekte kombinieren.

2.30 Einer Bevölkerungsvorausschätzung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW (2006) zufolge wird die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen von 2005 bis zum Jahr 2025 um knapp 3% auf 17,6 Mio. Einwohner zurückgehen. Aber bereits heute verlieren manche Kommunen in erheblichem Umfang an Einwohnern, während andere einen Zuwachs zu verzeichnen haben. Im Finanzausgleich kommt es durch das Sinken der Einwohnerzahl zu einem eindeutig negativen direkten Effekt auf die Gemeindefinanzen aufgrund des Wegfalls von Einnahmen aus der Einkommensteuerbeteiligung und zu einem ambivalenten Effekt auf die Schlüsselzuweisungen. Für den Fall eines Rückgangs entsteht die Problematik, die Ausgaben zurückzuführen, was kurzfristig in der Regel mit Schwierigkeiten verbunden ist. Hier könnte die Einführung eines so genannten Demografiefaktors erwogen werden. Ein solcher Demografiefaktor beinhaltet, dass bei der Bestimmung der Ausgangsmesszahl die aktuelle Einwohnerzahl mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der letzten Jahre verglichen wird. Bei der Berechnung des Hauptansatzes wird dann die jeweils höhere Einwohnerzahl angesetzt. Verzeichnet eine Gemeinde rückläufige Einwohnerzahlen, so machen sich die Folgen des Einwohnerrückgangs nur sukzessive und in abgeschwächter Form bemerkbar. Als angemessener Zeitraum für eine Anpassung an eine niedrige Einwohnerzahl scheint eine Verwendung von 3-Jahres-Durchschnitten sinnvoll.

2.31 Im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens erhalten kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden Schlüsselzuweisungen aus einer einheitlichen Schlüsselmasse. Mitunter wird die Forderung erhoben, diese beiden Gemeindegruppen über separate Schlüsselmassen zu berücksichtigen. Eine Trennung der Gemeindeschlüsselmasse in eine Teilschlüsselmasse für kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden ist jedoch bezüglich der Anpassung beispielsweise bei Unterschieden in der relativen Bedarfsentwicklung problematisch. Im gegenwärtigen System hingegen werden derlei Änderungen systemimmanent über den Gesamtansatz berücksichtigt. Es wird daher die Beibehaltung einer einheitlichen Gemeindeschlüsselmasse empfohlen.

- 2.32 Für die Kreise und für die Landschaftsverbände wird im bestehenden Ausgleichssystem zum einen eine gesonderte Teilschlüsselmasse festgesetzt. Zum anderen wird den Umlageverbänden das Recht eingeräumt, ihre Finanzausstattung über eine Kreis- bzw. Landschaftsumlage zu erhöhen. Würde man hingegen eine Finanzierung ausschließlich über Schlüsselzuweisungen vornehmen, so wäre diese Finanzierung mit einem Rückgang der politischen Kontrolle und der Umgehung der politischen Auseinandersetzung im Rahmen der demokratischen Willensbildung verbunden. Gerade diese Auseinandersetzung ist jedoch ein wichtiger Bestandteil des kollektiven Entscheidungsprozesses und eine wesentliche Grundlage einer eigenverantwortlichen Finanzpolitik. Die Mischfinanzierung, welche sowohl auf Zuweisungen des Landes als auch kommunale Einnahmequellen zurückgreift, erweist sich von daher als gerechtfertigt und sinnvoll.
- 2.33 Die gegenwärtige Berechnungssystematik für die Schlüsselzuweisungen an Kreise und Landschaftsverbände sollte grundsätzlich beibehalten werden. Aus Gründen der Konsistenz sollte der Vorschlag einer Neugewichtung des Schüleransatzes, welcher mithilfe der multiplen Regression für die Gemeindeebene hergeleitet wurde, auch auf der Kreisebene angewendet werden. Bei der Umsetzung des Schüleransatzes auf Kreisebene ist jedoch eine weitere Gewichtung des so ermittelten Wertes vorzunehmen, die darauf abzielt, eine Äquivalenz zwischen dem Schüleransatz beider Ebenen herzustellen.
- 2.34 Ähnlich wie bei der Berechnung der Einnahmekraft auf Gemeindeebene, wird bei der Ermittlung der Umlagekraftmesszahl mit fiktiven Umlagesätzen operiert. Diese Vorgehensweise ist zu befürworten. Bei der Festlegung der Höhe der fiktiven Umlagesätze orientiert sich der Gesetzgeber derzeit am Durchschnitt der tatsächlichen Umlagesätze der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe. Dabei wird bei den Landschaftsverbänden ein Abschlag von einem Prozentpunkt und bei den Kreisen ein Abschlag von zwei Prozentpunkten vom Durchschnitt vorgenommen. Derartige Abschläge sind aufgrund möglicher Signalwirkungen prinzipiell sinnvoll. Der Gesetzgeber sollte in regelmäßigen Abständen prüfen, ob deutliche Steigerungstendenzen bei den Umlagesätzen zu verzeichnen sind und gegebenenfalls - wie bisher - prozentuale Abschläge vornehmen.
- 2.35 Zur Berücksichtigung der Einheitslasten im System der Schlüsselzuweisungen wurde seit dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2006 der vertikale Belastungsausgleich pauschaliert und der horizontale Belastungsausgleich ausschließlich über das System der Schlüsselzuweisungen abgewickelt. Der Verbundsatz zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse enthält seitdem einen Anteil von 1,17 Prozentpunkten als pauschalen verti-

kalen Belastungsausgleich zur Beteiligung der kommunalen Ebene an den Einheitslasten. Auf einen über das Schlüsselzuweisungssystem hinausgehenden horizontalen Belastungsausgleich wird seitdem verzichtet. Durch diese Systemumstellung sahen sich insbesondere gewerbesteuerstarke Kommunen, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten, benachteiligt. Der VerfGH NRW hat die Zulässigkeit der grundsätzlichen Einbeziehung der Abwicklung der kommunalen Einheitslastenbeteiligung in das Finanzausgleichssystem und der Abwicklung des horizontalen Belastungsausgleichs über das Schlüsselzuweisungssystem aber bestätigt.

2.36 Das Heranziehen der Verbundmasse als Ansatzpunkt, um in vertikaler Hinsicht die kommunale Beteiligung an den Einheitslasten vorzunehmen, ist positiv zu beurteilen. Da bei den Verbundgrundlagen der obligatorische Steuerverbund eingeht, sind zwar die Änderungen bei den Umsatzsteuereinnahmen des Landes berücksichtigt. Die Transfers im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs bleiben aber unberücksichtigt. Insofern ist es systemkonform, diese Lasten separat bei der Ermittlung der Verbundmasse zu berücksichtigen. Dabei ergibt sich zugleich das Erfordernis, auch die von den Gemeinden getragenen Lasten in Anrechnung zu bringen und im Rahmen einer Saldierung eine Über- oder Unterzahlung des kommunalen Anteils an den Einheitslasten des Landes durch eine entsprechende Erhöhung oder Minderung der Finanzausgleichsmasse auszugleichen.

2.37 Was die horizontale Verteilung der Ausgleichsbeträge betrifft, so ist zunächst zu vermerken, dass der VerfGH auch die Einbettung des horizontalen Belastungsausgleichs in das Schlüsselzuweisungssystem als eindeutig verfassungsgemäß bestätigt hat. Das bestehende Finanzausgleichssystem ist auch für den horizontalen Belastungsausgleich aus finanzwissenschaftlicher Sicht der richtige Anknüpfungspunkt. Schließlich ist der kommunale Finanzausgleich ein System, das sowohl die Steuerkraft als auch die Bedarfsseite bei der Verteilung der Finanzmittel berücksichtigt. Entsprechend ist es konsequent, dass diese Mittel dann gemäß der Aufteilung der Verbundmasse in Zweckzuweisungen und Schlüsselzuweisungen geführt werden.

1.3 Pauschalierte zweckgebundene Zuweisungen

3.1 Im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich erfolgen zusätzlich pauschale Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für kommunale Investitionsmaßnahmen (Investi-

tionspauschalen) und Sonderpauschalen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Schulpauschale/Bildungspauschale sowie Sportpauschale). Die drei Investitionspauschalen werden ausschließlich als investive Mittel zur Verfügung gestellt. Die Verwendung der Sonderpauschalen ist hingegen an einen gesetzlich vorgegebenen Zweckrahmen gekoppelt, wobei innerhalb dieses Rahmens auch eine konsumtive Verwendung möglich ist.

- 3.2 Weit reichende Eingriffe der Landesebene in kommunale Entscheidungen, wie sie durch einen festgelegten Zweckrahmen für die Verausgabung von Mitteln erfolgt, sind aus finanzwissenschaftlicher Sicht im Finanzausgleich problematisch. Wenn Zuweisungen lediglich an eine investive Verwendung gebunden sind, wird der Entscheidungsspielraum der Empfänger dagegen weniger stark eingeschränkt. Eine solche gezielte Anregung zur Vornahme kommunaler Investitionen kann angezeigt sein, um Defizite im Bereich der kommunalen Infrastruktur zu vermeiden und zu beheben.
- 3.3 Zur Weiterentwicklung des Systems pauschalierter zweckgebundener Zuweisungen wird aber empfohlen, aus Effizienzgesichtspunkten und zur Stärkung der kommunalen Autonomie diese Zweckzuweisungen langfristig in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen überzuführen.
- 3.4 Um die Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Konsolidierungsbemühungen zu fördern und die lenkende Wirkung auf ein Minimum zu beschränken, sollten die bisherigen Investitions- und Sonderpauschalen in einem Zwischenschritt zu einer „Allgemeinen Investitionspauschale“ (AIP) verschmolzen werden, bei der außer der investiven Verwendung keine weitergehenden Zweckbindungen festgelegt werden. Im Interesse systematischer Klarheit sollte die teilweise konsumtive Verwendungsmöglichkeit der Mittel aufgehoben und der konsumtive Teil der Mittel in die Schlüsselmasse überführt werden.
- 3.5 Ähnlich wie im Schlüsselzuweisungssystem sollten die drei Körperschaftsebenen Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände als Empfängergruppen der „Allgemeinen Investitionspauschale“ (AIP) unterschieden werden.
- 3.6 Die AIP sollte auf Gemeindeebene zu 53 vom Hundert nach der Schülerzahl, zu 35 vom Hundert nach der Einwohnerzahl und zu 12 vom Hundert nach der Gebietsfläche verteilt werden. Auf Kreisebene sollte die AIP zu 64 vom Hundert nach der Schülerzahl und zu 36 vom Hundert nach der Einwohnerzahl verteilt werden. Auf Ebene der Landschaftsverbände sollte das gegenwärtige Aufteilungsverhältnis zwischen den beiden

Landschaftsverbänden festgeschrieben und gegebenenfalls angepasst werden, falls in diesem Zusammenhang ein Änderungsbedarf festgestellt wird.

1.4 Allgemeine Grundsatzfragen

- 4.1 Im Zusammenhang mit einer Verstetigung der kommunalen Einnahmen durch den kommunalen Finanzausgleich hat sich bei der Diskussion des vertikalen Finanzausgleichs gezeigt, dass auf Grund der relativ geringen Schwankungen der Landeseinnahmen ein Stabilisierungsfonds nicht erforderlich ist. Zudem greift das Land hinsichtlich der zugrunde gelegten Steuereinnahmen für die Verbundmasse seit 2006 auf das Ist-Aufkommen der entsprechenden Verbundsteuern vom 1. Oktober des vorvorangegangenen Jahres bis zum 30. September des vorangegangenen Jahres zurück. Durch die Änderung des zu Grunde gelegten Zeitraums ergibt sich für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen mehr Klarheit in Bezug auf die Entwicklung ihrer Einnahmen und damit einhergehend eine größere finanzielle Stabilität und Planungssicherheit.
- 4.2 Die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) zielt auf die Umstellung von der Kameralistik auf kaufmännische Grundsätze. Im traditionellen Haushalt werden nur die Einnahmen und die Ausgaben eines Jahres aufgelistet. Unberücksichtigt bleiben in diesem Zusammenhang der Wert des kommunalen Vermögens, aber auch dessen Änderungen beispielsweise durch Abschreibungen. Im NKF werden hingegen neben den laufenden Kosten für notwendige Unterhaltungsmaßnahmen z. B. auch die Abschreibungen erfasst, d.h. die bisherige zahlungsorientierte Darstellung wird durch eine ressourcenorientierte Aufbereitung abgelöst. Spätestens bei der nächsten Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichssystems werden die bisher verwendeten finanzstatistischen Grundlagen daher nicht mehr zur Verfügung stehen. Dabei dürfte sich die Umstellung im Bereich der Ermittlung der Finanzkraft weniger problematisch auswirken. Wesentliche Änderungen werden dagegen bei der Ermittlung des normierten Bedarfs erforderlich sein. Kennzahlen aus dem NKF wie bspw. die Eigenkapitalquote oder die Zinslastquote sollten indes nicht als Indikatoren für den Finanzausgleich zur Verteilung der Schlüsselmasse herangezogen werden.
- 4.3 Im Zusammenhang mit der Frage, ob wirtschaftliches Verhalten und das Ausnutzen von Konsolidierungspotenzialen von einzelnen Kommunen positiv sanktioniert werden

soll, zeigen sich die Probleme zunächst darin, wirtschaftliches Verhalten und/oder das Ausnutzen von Konsolidierungspotenzialen exakt zu bestimmen. Generell steht die Implementierung entsprechender Sanktionsmechanismen vor dem Problem, dass sie den örtlichen Bedingungen nicht hinreichend Raum lassen kann. Sie ist somit im dezentral ausgerichteten System der Gemeindefinanzen nicht systemkonform. Entsprechend sollten derartige Regelungen nicht im kommunalen Finanzausgleich verankert werden. Vielmehr lässt sich die Forderung aufstellen, dass das kommunale Finanzausgleichssystem insgesamt so ausgestaltet sein muss, dass die Eigenverantwortung ein integraler Bestandteil ist. Dann entfällt das Erfordernis, die Verantwortung durch spezielle Prämien zu stärken.

- 4.4 In Nordrhein-Westfalen gibt es eine Vielzahl von abundanten Kommunen im Nothaushaltsrecht. Auf Grund ihrer im kommunalen Finanzausgleich über dem angerechneten Finanzbedarf liegenden hypothetischen Steuereinnahmen erhalten diese Kommunen im Nothaushaltsrecht keine Schlüsselzuweisungen, sind aber andererseits nicht in der Lage, ihren defizitären Haushalt im laufenden Jahr oder in den folgenden drei bis vier Jahren auszugleichen. Für diese Gemeinden scheint es so, als würde der kommunale Finanzausgleich seine Versicherungsfunktion nicht erfüllen. Aus systemimmanenten Gründen besteht hier jedoch keine Rechtfertigung für Schlüsselzuweisungen, da der angerechnete Finanzbedarf nach für alle Gemeinden gleichen Maßstäben ermittelt worden ist und die angerechnete Finanzkraft der abundanten Kommunen diesen übertrifft. Die Lösung kann daher nur in einem strikten Konsolidierungskurs für diese Kommunen bestehen, mit dem Ziel, die Ausgaben auf die Einnahmen hin auszurichten.

2 Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist in Art.28 II GG verankert. Er beinhaltet, dass den Gemeinden das Recht zusteht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Um die Erfüllung der freiwillig übernommenen sowie der ihnen von Bund und Ländern zugewiesenen Aufgaben sicher zu stellen, müssen die Gemeinden über eine gewisse Finanzausstattung verfügen. In der Regel bleiben die originären Gemeindeeinnahmen jedoch hinter dem sich aus der Aufgabenerfüllung ergebenden Finanzbedarf zurück.

Aus diesem Grunde wird den Kommunen ein Anspruch auf zusätzliche Einnahmequellen zugesprochen. Dieser in Art. 106 Abs. 7 GG festgehaltenen Verpflichtung¹, für eine ausreichende Finanzausstattung der Gemeinden Sorge zu tragen, kommt die überwiegende Mehrheit der Bundesländer auf Basis eines Verbundquotensystems nach, nach dem sich die Finanzausgleichsmasse aus der Anwendung eines quotalen Ausgleichssatzes - dem Verbundsatz - auf die Verbundgrundlagen ergibt. Bei den Verbundgrundlagen kann unterschieden werden zwischen finanzverfassungsrechtlich festgelegten Steuereinnahmen, die aus den Gemeinschaftssteuern bestehen und als obligatorischer Steuerverbund² bezeichnet werden und den freiwillig in den Verbund einbezogenen Landessteuern, dem so genannten fakultativen Steuerverbund.³ Die verfassungsrechtliche Grundlage hierfür ist in Nordrhein-Westfalen der Art. 79 der Landesverfassung, in dem nicht nur das Hebesatzrecht der Gemeinden festgehalten wird, sondern auch die Verpflichtung des Landes, den Gemeinden im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Ausgleich zu gewähren.⁴ Die Festlegung des Verbundsatzes, zu dem die Gemeinden an der Verbundmasse beteiligt werden, erfolgt

¹Wörtlich heißt es hier: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.“

²Der obligatorische Steuerverbund umfasst demnach die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer.

³Der fakultative Steuerverbund umfasst die Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Totalisatorsteuer, Biersteuer und Grunderwerbsteuer.

⁴Wörtlich heißt es hier: „Die Gemeinden haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Das Land ist verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.“

im Rahmen eines jährlich durchzuführenden Abwägungsprozesses, bei dem die notwendige Ausstattung der Kommunen einerseits und die Leistungsfähigkeit des Landes andererseits Berücksichtigung finden. De facto liegt der Verbundsatz seit 1986 bei 23%.⁵

In Nordrhein-Westfalen findet der Abwägungsprozess zwischen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes einerseits und der notwendigen Ausstattung der Kommunen mit Finanzmitteln zur Deckung der Kosten der Aufgabenausführung andererseits auf der Basis eines Vergleichs der finanziellen Entwicklung des Landeshaushalts mit der Entwicklung der kommunalen Haushalte statt. Dabei stützt sich die vergleichende Analyse auf die Parameter Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung.⁶

Kennzeichnend für die in Nordrhein-Westfalen getroffene Regelung ist, dass nicht auf die Entwicklung der Aufgaben und auf die damit verbundenen Finanzierungsnotwendigkeiten, sondern auf die Budgetsalden abgestellt wird. Dies lässt sich dahingehend interpretieren, dass nicht die Festlegung der Aufteilung der Mittel als solche überprüft wird, sondern lediglich der aus der Entwicklung resultierende Anpassungsbedarf. Implizit wird unterstellt, dass sich eine dauerhafte Unterfinanzierung einer Ebene in anhaltenden Defiziten und damit in einem höheren Verschuldungsstand und höheren Zinsausgaben niederschlägt. Dies gilt grundsätzlich für beide Ebenen, auch wenn die Möglichkeiten für eine Kreditaufnahme bei den Gemeinden stärker eingeschränkt sind. Auf der Landesebene ist demgegenüber ein geringerer Spielraum bei der Erzielung eigener Einnahmen zu konstatieren.

Es ist aber nicht zwingend, dass sich eine ungenügende Finanzausstattung in dieser Form bemerkbar macht. Bei ausgeprägter fiskalischer Disziplin entstehen möglicherweise erst gar keine Defizite. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass eine Orientierung an Defiziten nicht unproblematisch ist, da sie nicht nur eine zu geringe Finanzausstattung anzeigen, sondern auch eine fehlende fiskalische Disziplin. Hier besteht die Gefahr einer Aufweichung der finanzpolitischen Eigenverantwortung, da die Kriterien nicht an einem fiktiven Bedarf und normierten Maßen der Steuerkraft anknüpfen, sondern an den Ergebnissen der örtlichen Finanzpolitik. Für die Praxis ergibt sich beispielsweise die Problematik, dass eine auf fehlender Haushaltsdisziplin beruhende Ausgabenentwicklung, die sich in entsprechenden Defiziten niederschlägt, hinterher zum Anlass genommen wird, die Finanzverteilung zu korrigieren.

⁵Vergleiche Bataille (2006).

⁶Vergleiche hierzu Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 14/4602 S. 48 ff.

Um die Frage nach der angemessenen Beteiligung der Gemeinden an den Landeseinnahmen objektiv beurteilen zu können, wird zunächst in Abschnitt 2.1 diskutiert, welche Ansatzpunkte die Finanzwissenschaft hierfür liefert. Im Abschnitt 2.2 folgt dann eine Gegenüberstellung der Finanzentwicklung auf Landes- und Kommunalebene. Aufgezeigt werden hierbei die quantitativen Konturen der Wahrnehmung der durch die bestehenden Regelungen festgelegten Aufgaben und finanziellen Möglichkeiten der beiden Ebenen. Dies ist für ein besseres Verständnis der Haushaltsstrukturen und Problemlagen von Land und Kommunen hilfreich und liefert Anhaltspunkte für die Beurteilung der vertikalen Lastenverteilung. Abschnitt 2.3 setzt sich dann mit der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse auseinander. In Abschnitt 2.4 findet schließlich eine zusammenfassende Bewertung statt.

2.1 Finanzwissenschaftliche Ansatzpunkte

Bei der Bestimmung des Umfangs einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung in einem föderativen System kann davon ausgegangen werden, dass eine „angemessene Finanzausstattung“ die notwendige Voraussetzung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf jeder staatlichen Ebene ist und daher neben der Ebene der Kommunen auch für die des Landes gilt. Nur auf Basis der Annahme einer solchen Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen kann die Bestimmung des Umfangs einer angemessenen Finanzausgleichsmasse erfolgen. Was aber eine angemessene Finanzaufteilung ist, kann nur anhand der Aufgabenaufteilung beurteilt werden. Nach der Theorie des Fiskalföderalismus werden Kompetenzzuweisungen auf unterschiedliche staatliche Ebenen insbesondere aus i) dem Vorhandensein von Präferenzunterschieden zwischen den Bürgern, ii) der Existenz von Größenvorteilen, sowie iii) dem Vorhandensein externer Effekte zwischen Gebietskörperschaften abgeleitet.

i) Für die Aufgabenwahrnehmung auf der untersten föderalen Ebene spricht die Heterogenität von Präferenzen. Wenn sich die Präferenzen der Bürger zwischen den Regionen und Gemeinden eines Landes unterscheiden, führt eine zentrale Wahrnehmung der Aufgaben zu Effizienzeinbußen, da in der Regel auf die Bedingungen vor Ort nicht Rücksicht genommen wird. Auch wenn die zentral gefundene Entscheidung auf lokaler Ebene Spielräume lässt oder örtlichen Unterschieden Rechnung trägt, ergeben sich grundsätzliche Einwände gegen eine Zuordnung zu übergeordneten Ebenen. Für eine dezentralisierte Kompetenzzuweisung spricht zudem das Argument, dass die Politik der zentralen Ebene mit größeren

Schwierigkeiten von den Bürger beurteilt werden kann, wodurch die Möglichkeit, dass es zu einem Prinzipal-Agenten-Problem zwischen Bürger und Staat kommt, höher ist. Angesichts der Vorteile der örtlichen Aufgabenwahrnehmung formulierte Oates (1972) das so genannte Dezentralisierungstheorem, wonach die lokale Bereitstellung bei symmetrischen Kostenstrukturen zwischen Land und Gemeinden generell vorteilhaft ist.⁷

ii) Für eine Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf die übergeordnete Ebene sind demgegenüber Größenvorteile in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen (so genannte „Economies of Scale“) anzuführen. Dass solche Vorteile auftreten, ist angesichts der besonderen Eigenschaften öffentlicher Leistungen nahe liegend: ein wesentliches Charakteristikum öffentlicher Leistungen ist nämlich Nichtrivalität in der Nutzung, wonach die Inanspruchnahme durch einen Bürger die Inanspruchnahme durch andere nicht von vornherein ausschließt. So beeinträchtigt die Nutzung einer Straße andere Verkehrsteilnehmer zunächst kaum: es ist nicht erforderlich, dass jeder Verkehrsteilnehmer eine eigene Straße zur Verfügung hat. Somit lassen sich die Pro-Kopf-Kosten mit einer steigenden Zahl von Nutzern senken, was für eine zentrale Bereitstellung spricht. Gleichzeitig muss bei diesem Beispiel aber auf die Einschränkung durch die Annahme von Nichtrivalität in der Nutzung hingewiesen werden, da es bei starker Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen zu Überfüllungskosten kommt.

iii) Externe Effekte oder Externalitäten treten dann auf, wenn Entscheidungen über die Aufgabenerfüllung, also über die Bereitstellung öffentlicher Leistungen oder deren Finanzierung, in einer Gemeinde Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung in einer anderen Gemeinde haben, ohne dass dies bei den Entscheidungen der Gemeinde berücksichtigt würde. Eine Internalisierung der externen Effekte, das heißt die Berücksichtigung des Wohlergehens der Bürger in der anderen Gemeinde, kann in diesem Fall dadurch erreicht werden, dass die entsprechende Aufgabe auf Landesebene wahrgenommen wird. Dies ist deshalb der Fall, weil von einer idealen Landesregierung z. B. nicht nur die durch die Wahrnehmung von Umweltschutzmaßnahmen entstehende Nutzenänderung in der betroffenen Gemeinde berücksichtigt wird, sondern auch der Nutzenzuwachs, der hierdurch den Bürgern in umliegenden Gemeinden entsteht.

⁷Frei übersetzt aus Oates (1972): „Wenn ein öffentliches Gut in abgeschlossenen geografischen Teilräumen angeboten werden kann und wenn dessen Erzeugungsgrenz- und -durchschnittskosten bei jedem Outputniveau in jedem Teilraum gleich sind, unabhängig davon, ob die Leistung zentral oder dezentral erzeugt wird, dann ist es immer effizienter oder zumindest gleich effizient, wenn lokale Regierungen die an die jeweilige Nachfrage angepassten Outputs bereitstellen, als wenn die Zentralregierung einen einheitlichen Output, wie groß er auch immer sei, bereitstellt.“

Aus dem ersten der genannten Punkte lässt sich ableiten, dass ein System der kommunalen Selbstverwaltung auch aus Effizienzgründen angezeigt ist. Die Existenz von Größenvorteilen liefert darüber hinaus eine klare Empfehlung für die Zuordnung von Großprojekten beispielsweise im Infrastrukturbereich auf übergeordnete Ebenen. Aus der Existenz von Größenvorteilen ergeben sich zudem Anforderungen an den Zuschnitt von Gebietskörperschaften. Demgegenüber stellt die Existenz externer Effekte vor allem eine Koordinationsaufgabe dar. Hier ist die Zentralisierung nur eine denkbare Lösung, eine Koordinierung der gemeindlichen Aufgabenerfüllung kann ebenso durch ergänzende Landesprogramme erfolgen oder auch durch den kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne.

Für die vertikale Aufgabenteilung ist indessen zu berücksichtigen, dass sich Größenvorteile und externe Effekte nicht nur auf der Ausgabenseite niederschlagen, sondern auch für die Finanzierung relevant sind. So ergeben sich Größenvorteile sowohl bei der Steuer- wie auch bei der Kreditfinanzierung öffentlicher Leistungen, und begründen deshalb eine wichtige Rolle übergeordneter Ebenen. Im Hinblick auf den föderalen Zusammenhang muss zudem berücksichtigt werden, dass sowohl Aufgabenteilung als auch Finanzierung im Land nicht frei gestaltbar, sondern an zahlreiche auf der Bundesebene getroffene Regelungen gebunden sind. Dies bedeutet zum einen, dass eine Abkehr von den idealtypischen Vorstellungen gleichsam vorgezeichnet ist, zum anderen ist beim vertikalen Finanzausgleich zusätzlich zu berücksichtigen, dass die Ebenen in unterschiedlichem Ausmaß von bundeseinheitlichen Vorgaben betroffen sein können.

Der grundsätzliche Rekurs auf die Bedeutung der Präferenzen unterstreicht die Notwendigkeit politischer Abstimmungen. Die hier zum Ausdruck kommenden Werturteile entziehen sich einer konkreten finanzwissenschaftlichen Beurteilung. Etwas anders stellt sich die Situation bezüglich der Mittelverteilung bei gegebener Aufgabenverteilung dar. Ein Ansatzpunkt zur Beantwortung der Frage, in welchem Umfang die Ebenen Leistungen bereitstellen sollen, ist die Überlegung, dass eine effiziente Mittelverteilung dann vorliegt, wenn durch eine Umschichtung der Mittel zwischen den Ebenen der insgesamt aus der Leistung des öffentlichen Sektors erzielbare Nutzen nicht mehr erhöht werden kann. Dies bedeutet, dass der mit einer Ausweitung der öffentlichen Leistungen verbundene Zuwachs an Nutzen (Grenznutzen) für beide Ebenen gleich groß sein muss.

Das genannte Kriterium zielt auf eine Balance zwischen Land und Kommunen ab: eine vertikale Verschiebung von Finanzmitteln hin zu den Kommunen hat zur Folge, dass das Land

weniger öffentliche Leistungen bereit stellen kann. Damit erweitert sich das kommunale Leistungsangebot, während das Land sein Angebot einschränken muss. In der Konsequenz sinkt der Nutzen einer Steigerung der kommunalen Ausgaben - also der Grenznutzen der kommunalen Ausgaben - und der Grenznutzen der Landesausgaben steigt. Wie dies zu bewerten ist, hängt von der Ausgangslage ab. Geht man davon aus, dass in der gegenwärtigen Situation die Grenznutzen ähnlich hoch sind, wäre diese Änderung ungünstig. Unter dieser Prämisse führte die vertikale Verschiebung in dem betrachteten Fall zu einem Effizienzverlust, da die Erfüllung von Landesaufgaben zugunsten der Erfüllung von kommunaler Aufgaben zurückgedrängt würde. Dies gilt natürlich entsprechend für eine Verschiebung von Finanzmitteln hin zum Land, wenn auch mit umgekehrtem Vorzeichen.

Die getroffenen Aussagen setzen allerdings implizit voraus, dass auf der Einnahmeseite keine Unterschiede bestehen, beziehungsweise dass die Mittel gemeinsam verwaltet werden. Dies ist aber nicht der Fall. Insbesondere auf der Landesebene besteht eine äußerst geringe Steuerautonomie. Während das Land bis auf die Verschuldung daher praktisch keine Möglichkeit hat, seine Einnahmen an die zugeordneten Aufgaben anzupassen, besteht auf der gemeindlichen Ebene in gewissen Grenzen die Möglichkeit, die Steuerpolitik entsprechend auszurichten. Eine Aufteilung der Finanzmittel muss auch diesen Unterschieden in den finanziellen Spielräumen Rechnung tragen.

Ein wichtiges Element dabei sind die gesellschaftlichen Kosten der Einnahmeerzielung. Diese bestehen im Falle der Besteuerung nicht nur aus dem eingenommenen Steuerbetrag, der den Steuerzahlern nicht mehr zur Verfügung steht, sondern auch aus den Zusatzkosten in Form von Effizienzverlusten. Bei der Steuerpolitik zeigen sich diese Verluste beispielsweise in einem Rückgang von Investitionen, in Standortverlagerungen oder in Arbeitslosigkeit. Bei Verschuldungsstrategien werden diese Effizienzverluste lediglich in die Zukunft verschoben. Zusätzlich entstehen weitere Nachteile, etwa in Form höherer Zinsen und der Verringerung der Budgetflexibilität. Analog zur Abwägung zwischen den zusätzlichen Nutzen, die durch die Verausgabung eines weiteren Euros auf beiden Ebenen entstehen, muss daher für eine effiziente Finanzierungsentscheidung abgewogen werden, welche Ebene einen zusätzlichen Euro mit geringeren gesellschaftlichen Grenzkosten einnehmen kann.⁸

⁸Für eine umfassende Auseinandersetzung mit den Grenzkosten der Bereitstellung öffentlicher Güter und deren Anwendungen auf den vertikalen Finanzausgleich vergleiche Dahlby (2008).

Bei der Aufteilung der Finanzmittel ist zudem zu berücksichtigen, dass die Einnahmen der Ebenen sich un stet entwickeln. So ist es denkbar, dass eine Ebene von einem negativen Einnahmeschock getroffen wird, während die andere Ebene unverändert hohe Einnahmen erzielt. Ohne Steuerverbund müsste erstere ihre Leistungen einschränken, während die Ausgaben der letzteren unverändert blieben. Auch hier gilt, dass bei der vom Schock betroffenen Ebene Ausgaben wegfallen. In der Konsequenz steigt dann der Grenznutzen der Ausgaben dieser Ebene über den Grenznutzen der Ausgaben der anderen Ebene. Sinnvoll wäre es in diesem Fall dann, die Auswirkungen des Einnahmeschocks auf einer Ebene nicht alleine dieser Ebene anzulasten, sondern stattdessen die Ausgaben auf beiden Ebenen so weit zu reduzieren, dass der Grenznutzen wieder angeglichen wird. Hier zeigt sich, dass die im horizontalen Finanzausgleich diskutierte Versicherungsfunktion auch im vertikalen Finanzausgleich zum Tragen kommt: der vertikale Ausgleich kann so gestaltet werden, dass Einnahmeschocks nicht von einer Ebene allein, sondern von beiden Ebenen getragen werden.

2.2 Landes- und Kommunalfinanzen im Vergleich

Bei der Illustration der Entwicklung bedeutender Einnahme- und Ausgabeposten von 1990 bis 2004 wird in den folgenden Abbildungen auf die Darstellung der absoluten Zahlenwerte wie auch der Veränderungswerte zurückgegriffen.⁹ Die Darstellung der Absolutwerte gibt dabei Aufschluss über Unterschiede in der Höhe von Einnahmen und Ausgaben, während die Abbildung der prozentualen Entwicklung Einblicke in mögliche Verschiebungen ermöglicht.¹⁰

Steuereinnahmen: Wie in allen Bundesländern spielt die Finanzierung durch Steuereinnahmen auf Landesebene eine ungleich größere Rolle, da Landesleistungen in weitaus geringerem Maße über Entgelte finanzierbar sind. Allerdings hat das Land bis auf die Grunderwerbsteuer kaum Möglichkeiten, die Höhe seiner Steuereinnahmen über Hebesätze mitzubestimmen. Der Landeshaushalt ist somit einnahmeseitig gesehen weniger gestaltbar als der Gemeindehaushalt. Für die kommunalen Haushalte gilt hingegen, dass sie zwar einen großen Anteil ihrer Ausgaben über Schlüsselzuweisungen finanzieren.¹¹ Die wichtigste Steuerart für die Gemeinden ist die Gewerbesteuer, deren Entwicklung im Zeitverlauf starken konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt ist. Hinzu kommt, dass die Haushalte einiger Gemeinden oft stark von der Gewinnsituation nur eines Steuerpflichtigen abhängig sind, sodass es zu einer sehr uneinheitlichen - negativen wie positiven - Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen kommt.¹²

Wie Abbildung 1 zeigt, haben sich die Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden im Zeitverlauf dennoch recht gleichmäßig zueinander entwickelt: Auf beiden Ebenen weisen sie seit 1990 einen Aufwärtstrend auf, der im Jahr 2000 seinen Höhepunkt erreicht, und fallen

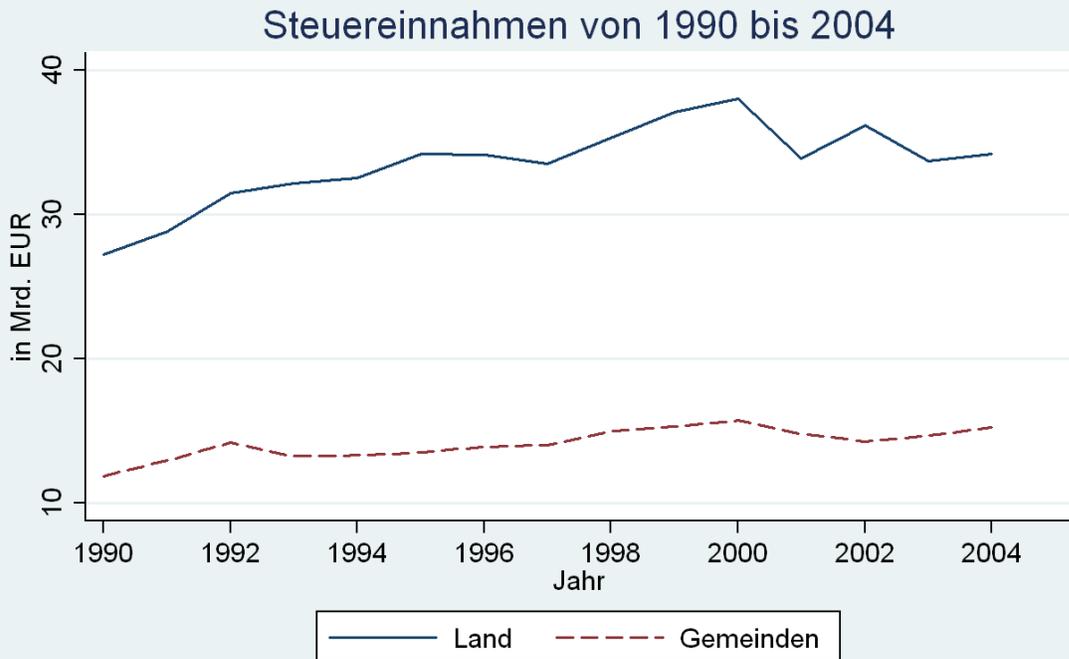
⁹Die Einschränkung am aktuellen Rand begründet sich in der mangelnden Verfügbarkeit der Daten der Rechnungsstatistik nach 2004.

¹⁰Hierzu wurde das Jahr 1990 als Basisjahr gewählt. Somit dienen die Einnahmen bzw. Ausgaben der Landes- und Kommunalebene des Jahres 1990 als Basis für die weitere Entwicklung und wurden daher mit 100% bewertet.

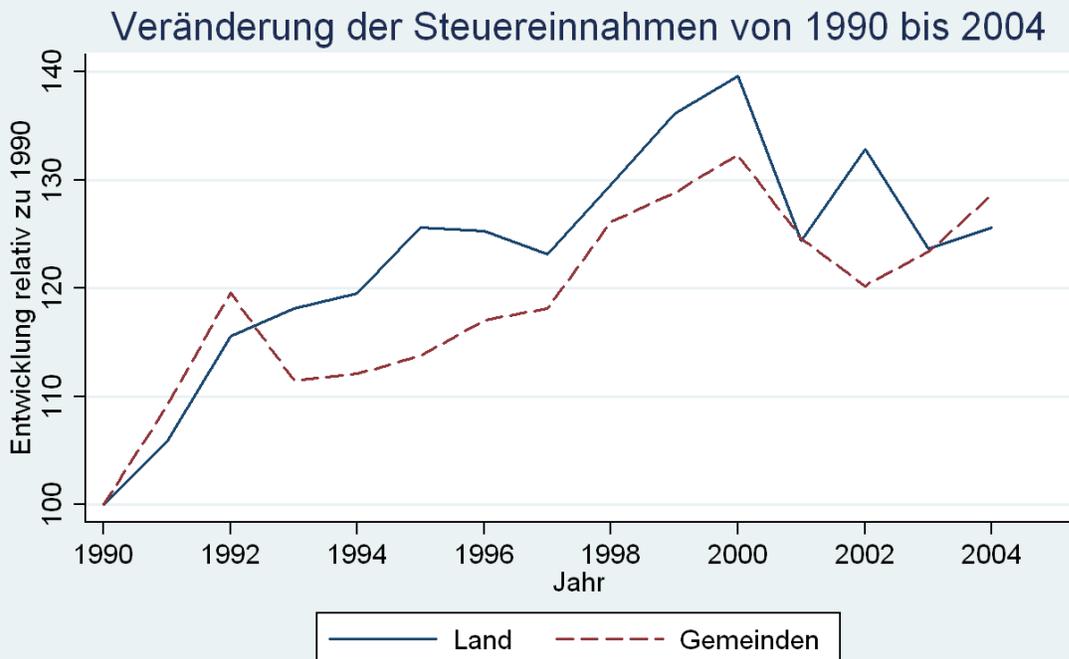
¹¹Der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Gesamteinnahmen der Gemeinden beträgt durchschnittlich 22,4% und maximal 55,4% (siehe Tabelle 2).

¹²Im Durchschnitt machen die Gewerbesteuererinnahmen 34,7% der kommunalen Gesamteinnahmen aus. Die Schwankungsbreite zwischen den Kommunen reicht allerdings von einem minimalen Anteil von 3,3% bis zu maximal stattlichen 78% der Gesamteinnahmen und weist somit von allen gemeindlichen Einnahmearten die höchste Streuung auf.

Abbildung 1: Steuereinnahmen



Land: Gruppierungsnummer 0
Gemeinden: Gruppierungsnummern 00-03
(Quelle: eigene Berechnungen)



Land: Gruppierungsnummer 0
Gemeinden: Gruppierungsnummern 00-03
(Quelle: eigene Berechnungen)

in den Folgejahren ab. Ab 2003 finden sich auf beiden Ebenen wieder steigende Steuereinnahmen. Im Vergleich mit dem Jahr 1990 verzeichnen beide Ebenen im Jahre 2004 einen Einnahmeanstieg um rund 27% auf 34 Mrd. EUR auf Landesebene und gut 15 Mrd. EUR auf kommunaler Ebene.

Bezüglich der Gemeinden stellt sich die Frage, inwieweit die positive Entwicklung der Steuereinnahmen auch durch eigene Bemühungen begleitet gewesen ist, das Aufkommen durch die Hebesatzpolitik zu steigern. Abbildung 2 zeigt deswegen die Entwicklung bei den drei Hebesätzen für die Grundsteuer (Typ A und B) und die Gewerbesteuer. Hier zeigt sich für Nordrhein-Westfalen durchweg ein positiver Trend. Auch in der Phase zwischen 2000 und 2003 ist die Entwicklung bei den Hebesätzen positiv. Insofern ist der Rückgang der Steuereinnahmen in dieser Periode nicht auf einen Rückgang der Anspannung der Hebesätze zurückzuführen. Eine positive Entwicklung bei den Realsteuerhebesätzen findet sich indes auch in den anderen Bundesländern, wie im unteren Teil der Abbildung dargestellt. Bei der Gewerbesteuer ist die Entwicklung im früheren Bundesgebiet nur unwesentlich anders. Bezüglich der Grundsteuerhebesätze ist die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen stärker. Allerdings ist die Bewertung hier schwierig, weil die Entwicklung der Effektivsteuerbelastung aufgrund der Einheitswertproblematik nicht vergleichbar ist.¹³

Sozialausgaben: Sozialausgaben haben auf der Landesebene nur eine geringe Bedeutung und werden zu einem überwiegenden Teil vom Wohngeld bestimmt. Ab dem Jahr 2000 lässt sich in diesem Bereich jedoch ein deutlicher Ausgabenanstieg um rund 70% auf knapp 2 Mrd. EUR im Jahr 2004 beobachten (vgl. Abbildung 3). Dieser Anstieg ist zu großen Teilen auf die Wohngeldnovelle zurückzuführen, im Zuge derer sozial schwache Haushalte bei den Wohnkosten spürbar entlastet werden sollten.¹⁴ Die unmittelbare Daseinsvorsorge obliegt jedoch den Gemeinden für ihre Bürger, weshalb die Sozialausgaben auf kommunaler Ebene einen wesentlichen Ausgabeposten darstellen. Sie umfassten im betrachteten Erhebungszeitraum insbesondere die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe sowie Leistungen

¹³Aufgrund des Bezugs zu den Wertverhältnissen von 1964 führen Unterschiede in der Wertentwicklung bei den Verkehrswerten zwischen den Bundesländern zu Unterschieden in der Entwicklung der Effektivsteuerbelastung.

¹⁴Die Reform beinhaltete im Wesentlichen den Wegfall des Festkostenbetrags in Höhe von 282 Mio DM pro Jahr, den der Bund bis dahin von der von den alten Ländern zu tragenden Hälfte der Wohngeldkosten übernommen hatte, eine Anhebung der anerkannten Miethöchstbeträge um ca. 20% sowie eine Entlastung größerer Haushalte mit Kindern.

Abbildung 2: Hebesatzentwicklung

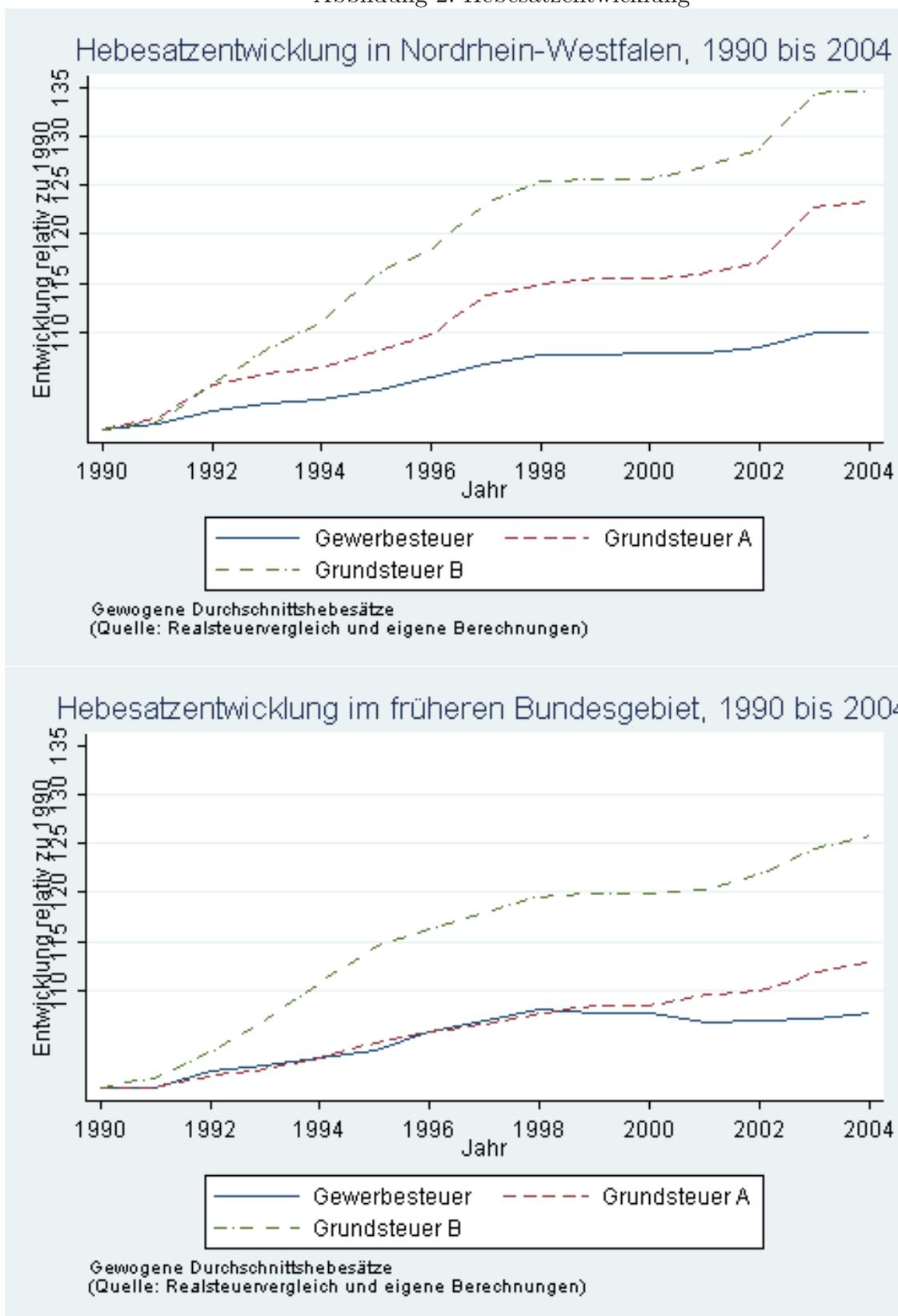
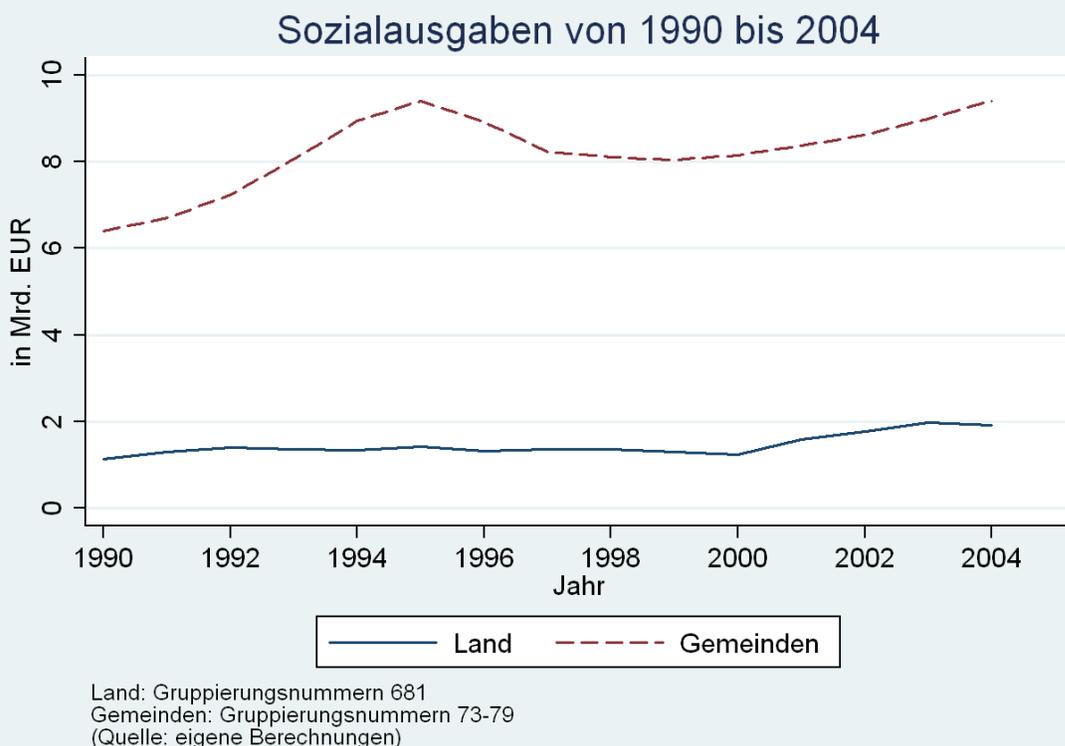


Abbildung 3: Sozialausgaben



nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.¹⁵ Die Stagnation der Ausgaben für soziale Leistungen zwischen 1995 und 1999 findet sich auch bundesweit. Hierfür dürften zahlreiche bundesgesetzliche Maßnahmen ursächlich sein wie z.B. die Einführung der Pflegeversicherung,¹⁶ die Begrenzung der Zuwächse der Sozialhilferegelsätze und der Pflegesätze in Einrichtungen, Kindergelderhöhungen, die Steuerfreistellung des Existenzminimums, aber auch kommunale Beschäftigungsprogramme.¹⁷ Seit 1999 verzeichnen die Gemeinden jedoch einen deutlichen Ausgabenanstieg im Sozialbereich. So betrug der prozentuale Zuwachs von 1990 bis zum Jahr 2004 in Nordrhein-Westfalen rund 45%. Dieser steigende Trend ist im Wesentlichen auf die demografische Entwicklung, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die Zunahme hilfebedürftiger Bevölkerungsgruppen zurückzuführen. Welche Umstellung der Zahlungsströme die Veränderungen in den Aufgabenkompetenzen nach 2005 durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe mit sich bringen, bleibt dabei noch abzuwarten.

Personalausgaben: Da für die meisten hoheitlichen und personalintensiven Bereiche das Land zuständig ist, verwundert es nicht, dass die Personalausgaben mit knapp 20 Mrd. EUR im Jahr 2004 den größten Ausgabeposten des Landes darstellen. Die Personal-Last-Quote (Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben) liegt im Jahr 2004 bei rund 41%, während die Personal-Steuer-Quote (Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen) knapp 60% beträgt. Diese Anteile wären vermutlich noch höher, wenn es nicht im Jahr 2001 im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zu Ausgliederungen von Behörden aus dem Landeshaushalt im Umfang von 220 Mio. EUR gekommen wäre.¹⁸ Auf kommunaler Ebene beanspruchen die Personalausgaben einen weitaus geringeren Anteil der Gesamtausgaben, sind aber auch hier von Bedeutung. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben ging jedoch von rund 20% im Jahr 1990 auf 16% im Jahr 2004 zurück. Auch absolut gesehen lagen die Personalausgaben im Jahr 2004 um gut 200 Mio. EUR unter denen des Jahres 1993 (vgl. Abbildung 4). Diese Entwicklung ist auch auf kommunaler Ebene wohl zu einem Großteil das Ergeb-

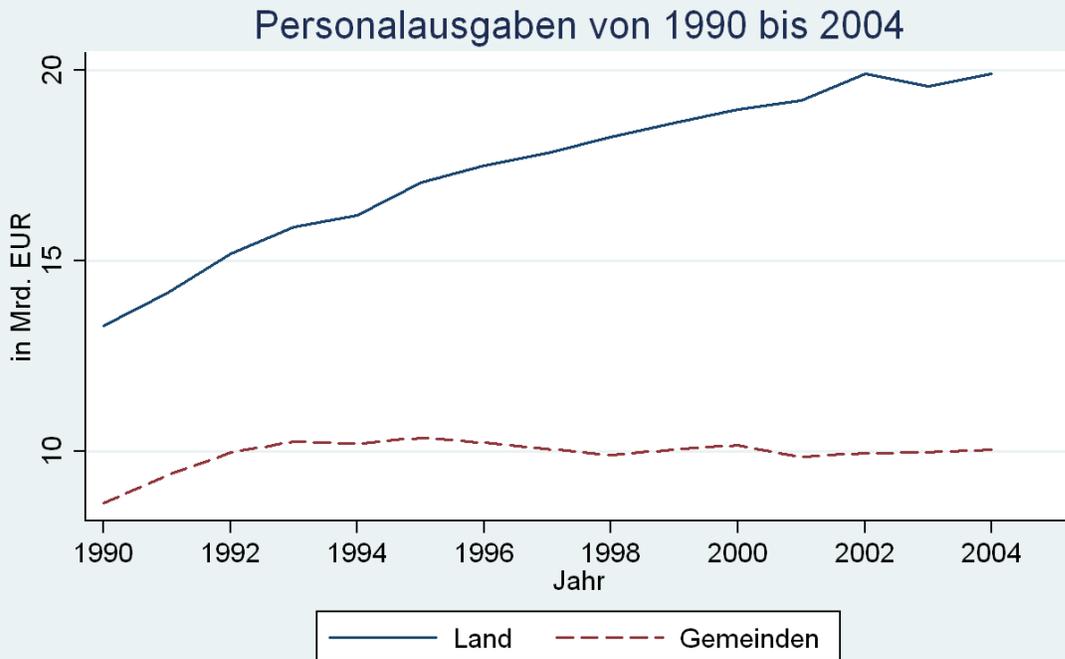
¹⁵Mit der Einführung der Hartz IV-Gesetzgebung im Jahr 2005 haben sich Niveau und Struktur der Sozialausgaben stark verändert. Einerseits wurden die Kommunen um die Sozialhilfeausgaben für Erwerbsfähige entlastet, andererseits mussten sie den überwiegenden Teil der Unterkunftskosten und der Heizungskosten für Langzeitarbeitslose übernehmen.

¹⁶Entlastet wurde durch die Einführung der Pflegeversicherung vor allem die von den Gemeinden getragene Sozialfürsorge.

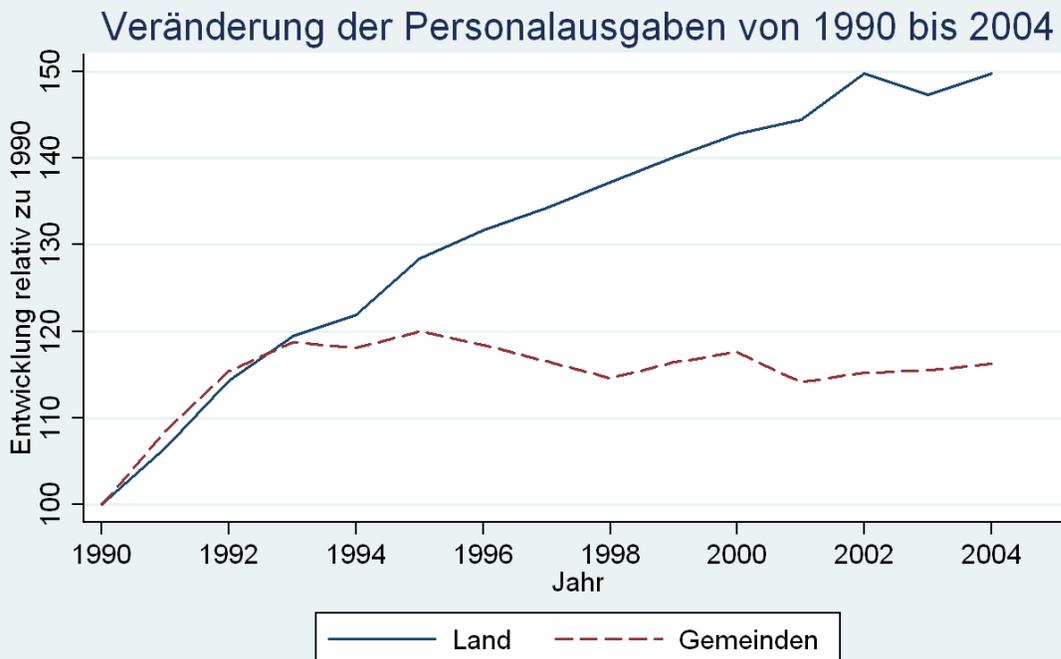
¹⁷Vergleiche Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 05.2002.

¹⁸Vergleiche Haushalts- und Finanzausschuss des Landes Nordrhein-Westfalen, Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2004.

Abbildung 4: Personalausgaben



Land: Gruppierungsnummer 4
Gemeinden: Gruppierungsnummern 40-46
(Quelle: eigene Berechnungen)



Land: Gruppierungsnummer 4
Gemeinden: Gruppierungsnummern 40-46
(Quelle: eigene Berechnungen)

nis der Ausgliederungen von Aufgaben und Organisationsbereichen aus den kommunalen Kernhaushalten in sogenannte öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen - kurz FEUs. So wurden laut Junkernheinrich (2007) im Jahr 2003 in Nordrhein-Westfalen nur noch 57,8% der Personalausgaben in den kommunalen Kernhaushalten getätigt.¹⁹

Laufender Sachaufwand: Der laufende Sachaufwand ist beim Land und den Gemeinden deutlich gestiegen, wobei das Ausgabenniveau auf kommunaler Ebene mit rund 8,5 Mrd. EUR im Jahr 2004 deutlich über den Ausgaben auf Landesebene in Höhe von knapp 4 Mrd. EUR lag (vgl. Abbildung 5). Die Ausgaben zum laufenden Sachaufwand umfassen hierbei insbesondere Mietaufwendungen, Ausgaben zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes einschließlich verschiedenartigster Beschaffungen sowie Aufwendungen für durch Dritte erbrachte Reinigungsarbeiten. Der hohe Anstieg der Landesausgaben im Bereich des laufenden Sachaufwands ab dem Jahr 2001 ist auf den Umstand zurückzuführen, dass das Liegenschaftsvermögen des Landes zum 1.1.2001 bis auf wenige Ausnahmen an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB) NRW abgegeben wurde. Im Zuge dessen lässt sich im Landeshaushalt ein leichter Rückgang des Postens „Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen“ (Gruppierung 500) um knapp 6% bei einem gleichzeitigen deutlichen Anstieg des Postens „Mieten und Pachten“ (Gruppierung 530) um gut 30% beobachten.

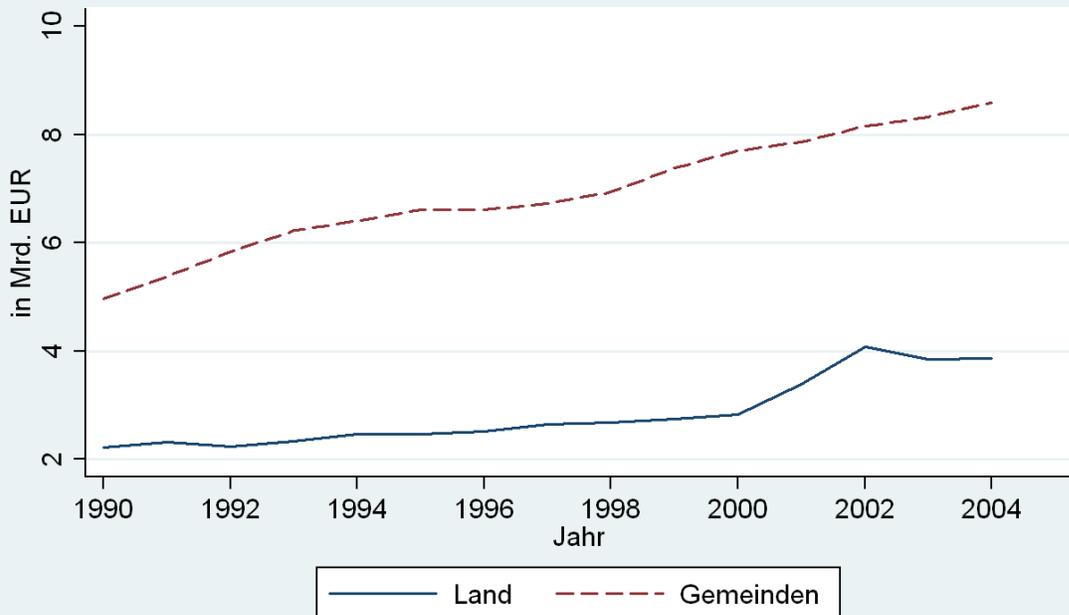
Da den einzelnen zum laufenden Sachaufwand zählenden Ausgabearten keine längerfristigen rechtlichen bzw. vertraglichen Bindungen zugrunde liegen, ist die Höhe dieses Ausgabepostens durchaus von den Kommunen individuell gestaltbar und kurzfristige Einsparpotenziale sind daher denkbar. So haben manche Kommunen bereits eine Vorreiterrolle übernommen, indem sie durch die elektronische Abwicklung des Beschaffungsprozesses Preisvorteile erzielt haben.

Sachinvestitionen: Die Sachinvestitionen stellen eine weitere zentrale Ausgabeposition der Kommunen dar, während der Investitionsanteil im Landeshaushalt kein größeres Gewicht hat. Die Aufgabe der Einrichtung und Unterhaltung öffentlicher Infrastruktur wird somit überwiegend von den Kommunen wahrgenommen. Bei der Betrachtung der Sachinvestitionen der Kommunalhaushalte fällt auf, dass die Investitionstätigkeit seit Anfang der 90er Jahre rückläufig ist und die Sachinvestitionen im Jahr 2004 lediglich rund 60% der Sachinvestitionen des Jahres 1990 betragen (vgl. Abbildung 6). In diesem Zusammenhang muss jedoch

¹⁹Bezüglich der Thematik der Auslagerungen siehe Junkernheinrich (2007).

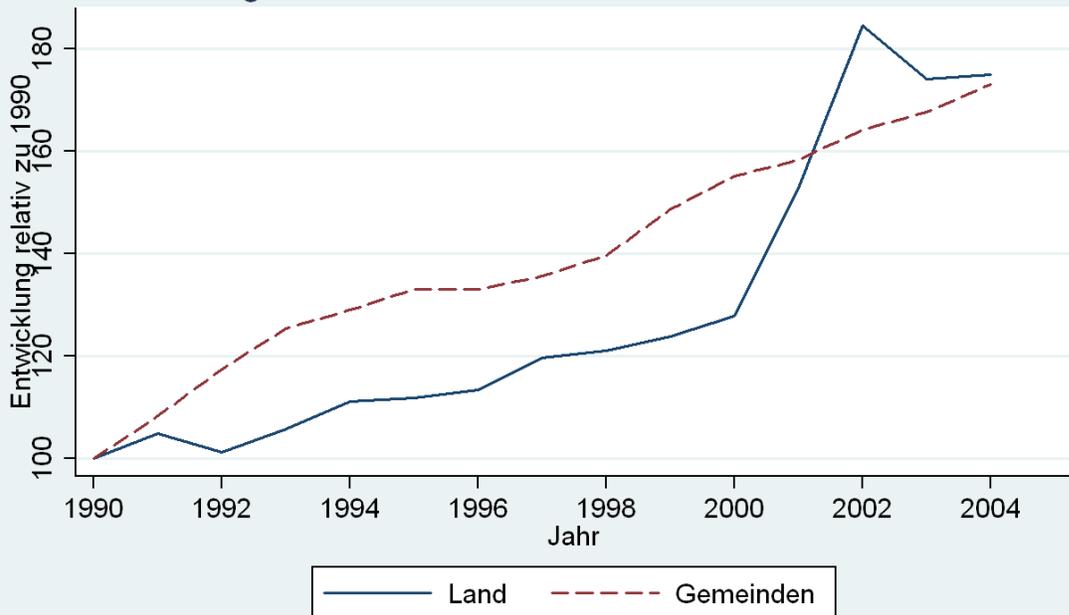
Abbildung 5: Laufender Sachaufwand

Laufender Sachaufwand von 1990 bis 2004



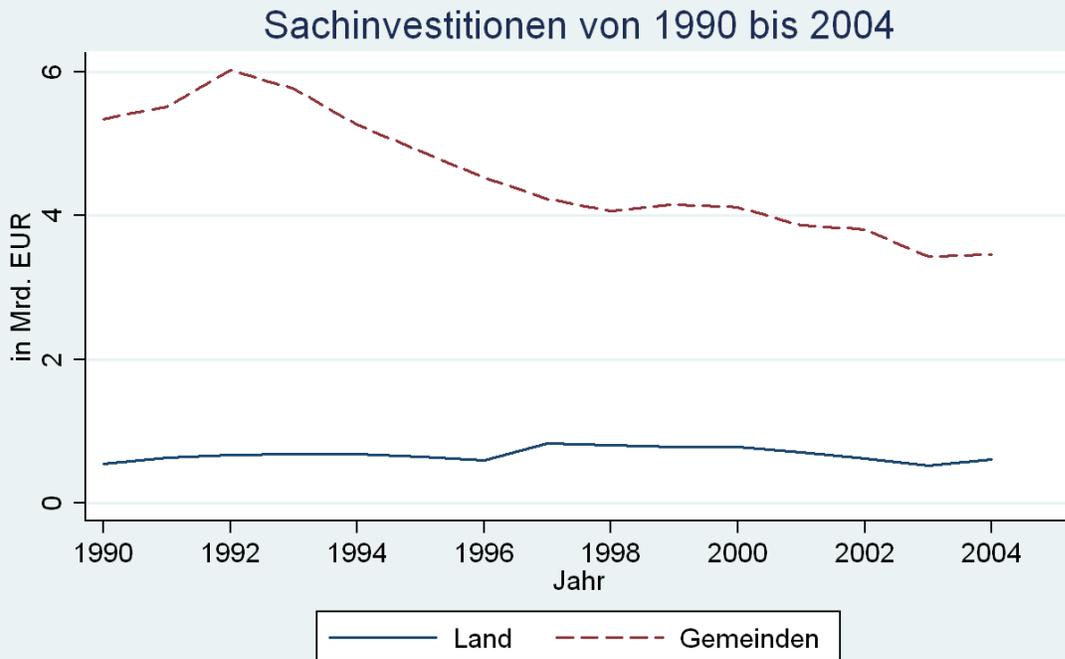
Land: Gruppierungsnummer 51-55, 67, 686
 Gemeinden: Gruppierungsnummern 50-66, 675-678, 840, 841, 845
 (Quelle: eigene Berechnungen)

Veränderung des laufenden Sachaufwands von 1990 bis 2004



Land: Gruppierungsnummer 51-55, 67, 686
 Gemeinden: Gruppierungsnummern 50-66, 675-678, 840, 841, 845
 (Quelle: eigene Berechnungen)

Abbildung 6: Sachinvestitionen



Land: Gruppierungsnummer 7, 81, 82
Gemeinden: Gruppierungsnummern 932, 935, 94-96
(Quelle: eigene Berechnungen)



Land: Gruppierungsnummer 7, 81, 82
Gemeinden: Gruppierungsnummern 932, 935, 94-96
(Quelle: eigene Berechnungen)

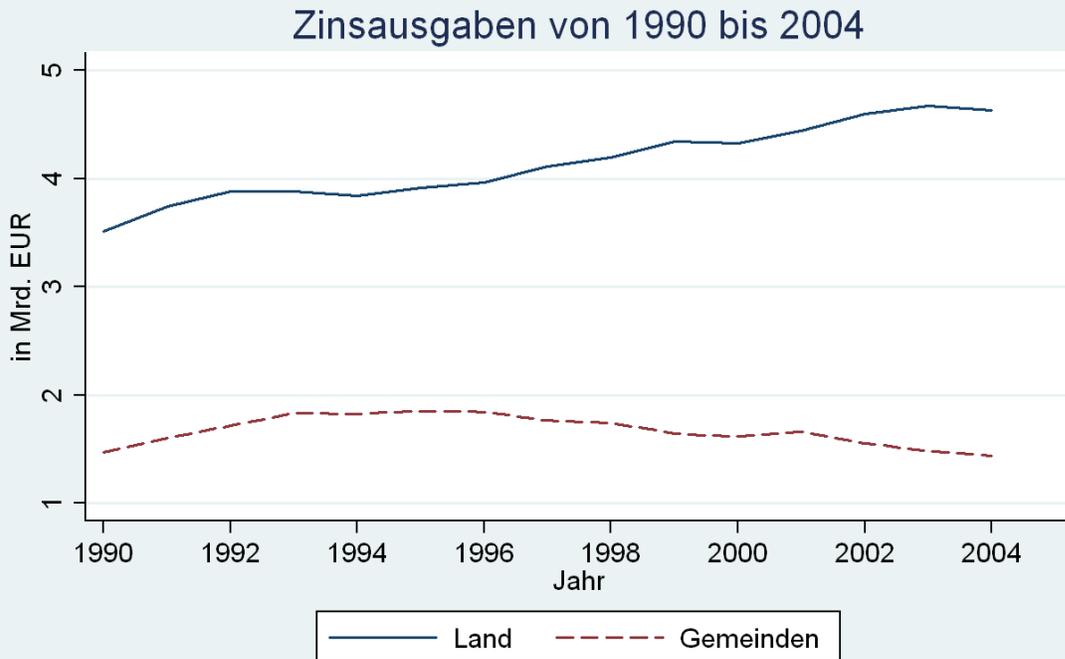
beachtet werden, dass die Auslagerungen im Besonderen die investitionsintensiven Bereiche betreffen, so dass auch hier mittels einer einfachen Betrachtung der Rechnungsstatistik keine hinreichenden Schlüsse auf die Wahrnehmung der Aufgaben durch die Gemeinden gezogen werden können. Auf Landesebene lässt sich keine vergleichbare Entwicklung beobachten. Auffällig sind hier die starken Schwankungen der getätigten Investitionen im Zeitverlauf. Diese dürften jedoch auf Entnahmen aus dem Grundstock zum Erwerb von Grundstücken für den Bau- und Unterbringungsbedarf des Landes zurückzuführen sein.

Zinsausgaben: Was die Entwicklung der Zinsausgaben angeht, ist auffallend, dass die Zinsausgaben des Landeshaushalts einen deutlich steigenden Trend aufweisen und im Jahr 2004 um gut eine Mrd. EUR und somit um 30% höher liegen als im Ausgangsjahr 1990 (vgl. Abbildung 7). Die kommunale Ebene hingegen verzeichnet seit 1992 einen Rückgang der Zinsausgaben. Die Zinsausgaben liegen hier im Jahr 2004 nach einem kurzen Anstieg Anfang der 90er Jahre bei rund 98% des Niveaus von 1990. Für diese Entwicklung sind insbesondere zwei Gründe anzuführen: Erstens sind die Zinsausgaben an die Entwicklung der Sachinvestitionen gekoppelt, ein Rückgang der Sachinvestitionen wirkt sich daher auch direkt positiv auf die Zinsausgaben aus. Zweitens wurde im Zuge der Auslagerungen aus den kommunalen Kernhaushalten auch die Verschuldung in nicht unerheblichem Maße ausgelagert.²⁰ Ein weiterer Aspekt ist die Ausweitung der Kassenkredite, die in einer gewissen – wenn auch rechtlich nicht unproblematischen – Substitutionsbeziehung zu langfristigen Krediten stehen. Umschichtungen hin zu kurzfristigen Kassenkrediten könnten sich dann in günstigeren Zinskonditionen niederschlagen.

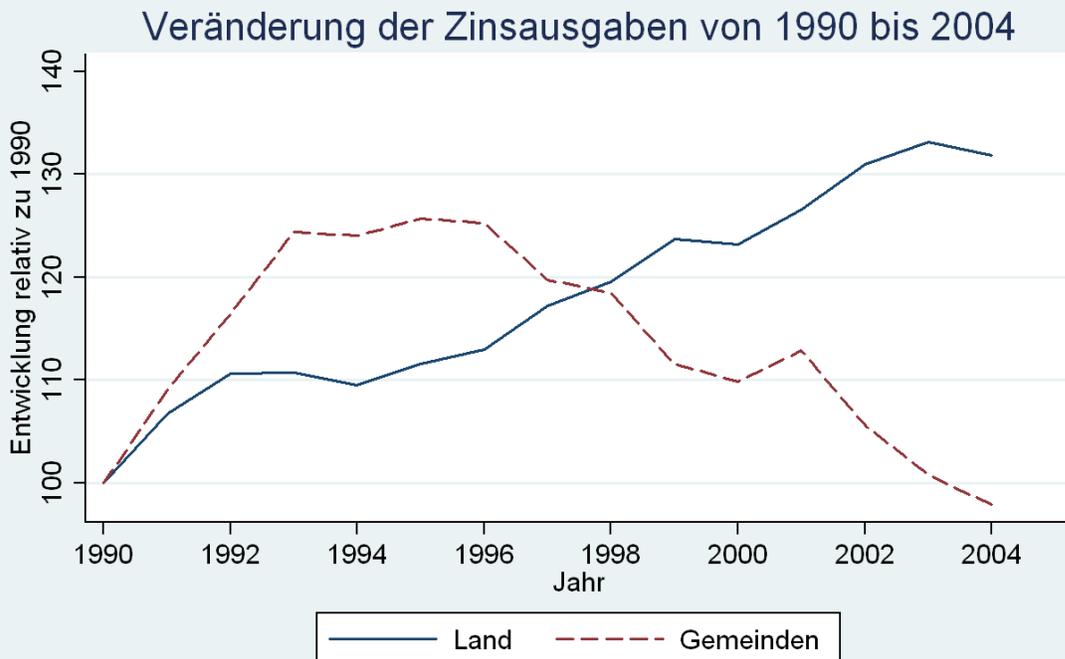
Zwischenfazit: Der Vergleich der Entwicklung auf Ebene des Landes und der Gemeinden und Gemeindeverbände zeigt, dass bei der Entwicklung der Steuereinnahmen keine anhaltenden Unterschiede zu verzeichnen sind. Vor allem in den neunziger Jahren findet sich eine etwas schwächere Entwicklung bei den Gemeinden, die sich aber in der jüngeren Vergangenheit nicht fortgesetzt hat. Auf der Ausgabenseite zeigen sich demgegenüber deutlichere Unterschiede. So haben sich die Personalausgaben des Landes seit den neunziger Jahren wesentlich stärker entwickelt, während bei der kommunalen Ebene die Ausgaben weitgehend konstant geblieben sind. Berücksichtigt man die allgemeine Preisentwicklung, so ist auf der kommunalen Ebene ein realer Rückgang zu verzeichnen. Auch bei den Investitionen sind deutliche Unterschiede zu erkennen, wobei hier auf der kommunalen Ebene sogar absolute

²⁰Vergleiche hierzu Junkernheinrich (2007).

Abbildung 7: Zinsausgaben



Land: Gruppierungsnummern 56, 57
Gemeinden: Gruppierungsnummern 800-808
(Quelle: eigene Berechnungen)



Land: Gruppierungsnummern 56, 57
Gemeinden: Gruppierungsnummern 800-808
(Quelle: eigene Berechnungen)

Rückgänge verzeichnet werden. Anders ist die Situation beim Sachaufwand. Dort verzeichnet die kommunale Ebene deutliche Steigerungen. Die Interpretation dieser gegenläufigen Entwicklungen ist indessen problematisch, da nicht beziffert werden kann, inwieweit für diese Entwicklung Auslagerungen eine Rolle spielen. Insbesondere für die kommunale Ebene werden entsprechende Bewegungen berichtet. Im Sozialbereich zeigen sich Ausgabenanstiege auf beiden Ebenen. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass die neueren Entwicklungen in diesem Bereich aufgrund der zugrunde gelegten Rechnungsstatistik nicht berücksichtigt sind.

Tabelle 1: Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Kommunen von 1990-2004 im Vergleich.

in Milliarden EUR	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Steuereinnahmen								
Kommunen	11,897	14,224	13,338	13,924	15,006	15,740	14,302	15,297
... ohne GWSt-Umlage	11,125	13,319	12,793	13,308	14,289	14,996	13,425	14,578
Land	27,235	31,466	32,544	34,109	35,277	38,024	36,188	34,210
Personalausgaben								
Kommunen	8,637	9,970	10,200	10,229	9,897	10,159	9,954	10,043
Land	13,287	15,190	16,199	17,493	18,240	18,977	19,906	19,897
Lfd. Sachaufwand								
Kommunen	4,964	5,833	6,403	6,606	6,934	7,702	8,151	8,587
Land	2,213	2,243	2,463	2,512	2,679	2,831	4,084	3,872
Sozialausgaben								
Kommunen	6,405	7,237	8,944	8,917	8,110	8,155	8,616	9,405
Land	1,136	1,400	1,351	1,317	1,365	1,251	1,770	1,916
Zinsausgaben								
Kommunen	1,473	1,715	1,827	1,846	1,745	1,619	1,556	1,442
Land	3,508	3,882	3,843	3,965	4,192	4,322	4,594	4,625
Sachinvestitionen								
Kommunen	5,343	6,021	5,259	4,526	4,062	4,112	3,810	3,461
Land	0,549	0,674	0,684	0,593	0,813	0,789	0,623	0,608
1990 = 100	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Steuereinnahmen								
Kommunen	100	120	112	117	126	132	120	129
... ohne GWSt-Umlage	100	120	115	120	128	135	121	131
Land	100	116	119	125	130	140	133	126
Personalausgaben								
Kommunen	100	115	118	118	115	118	115	116
Land	100	114	122	132	137	143	150	150
Lfd. Sachaufwand								
Kommunen	100	117	129	133	140	155	164	173
Land	100	101	111	114	121	128	185	175
Sozialausgaben								
Kommunen	100	113	140	139	127	127	135	147
Land	100	123	119	116	120	110	156	169
Zinsausgaben								
Kommunen	100	116	124	125	118	110	106	98
Land	100	111	110	113	120	123	131	132
Sachinvestitionen								
Kommunen	100	113	98	85	76	77	71	65
Land	100	123	125	108	148	144	114	111

Quelle: Finanzstatistik und eigene Berechnungen.

2.3 Zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse

Das in Nordrhein-Westfalen implementierte Verbundquotensystem spezifiziert die Finanzausgleichsmasse als Anteil der Verbundmasse, bestehend aus den großen Gemeinschaftssteuern nach Einnahmen oder Ausgaben des Landes im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, des Familienleistungsausgleichs und des interkommunalen Entlastungsausgleichs im Verbundzeitraum. Damit befindet sich die Regelung im Rahmen der weiten Vorgaben der Verfassung. So lautet es in Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG lediglich: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu.“

Bezüglich des Verbundsatzes lässt sich festhalten, dass sich die Verbundsätze im Ländervergleich in einem Rahmen von 11,7% (Bayern) und 23,82% (Sachsen-Anhalt) bewegen und der Verbundsatz in Nordrhein-Westfalen mit 23% daher am oberen Rand liegt.²¹ Die Höhe des Verbundsatzes allein kann allerdings nicht Auskunft über die Angemessenheit der Verbundmasse geben, da hierzu zusätzlich die Verbundgrundlagen, wie auch die außerhalb der Finanzausgleichsmasse vorgenommenen Leistungen und der Kommunalisierungsgrad berücksichtigt werden müssen.²²

Für eine Beurteilung der bei einer Verbundquote von 23% implizierten Größenordnungen ist das Größenverhältnis zwischen den Steuereinnahmen der Gemeinden und den anzurechnenden Gemeinschaftssteuern zu berücksichtigen, das regelmäßigen Schwankungen unterliegt. Hierzu wird die Summe aus Gemeindesteuern und Finanzausgleichsmasse ins Verhältnis zur Summe aus Gemeindesteuern und Gemeinschaftssteuern des Landes gesetzt. Allerdings wird hier nicht der Wert der tatsächlichen Finanzausgleichsmasse verwendet, sondern lediglich der Betrag, der sich aus dem Produkt aus Verbundsatz und obligatorischem Steuerverbund ergibt. Dieses Verhältnis lag im Jahr 2004 bei 34%. Insofern führt die Verbundquote dazu, dass Gemeindesteuern zuzüglich Finanzausgleichsmasse knapp die Hälfte, konkret rund 49%,

²¹Nicht berücksichtigt wurden hierbei Bundesländer wie Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und der Freistaat Sachsen, da hier der Gleichmäßigkeitsgrundsatz angewendet wird und deshalb der reale Verbundsatz eine endogene Größe ist.

²²Der Kommunalisierungsgrad setzt die Ausgaben der kommunalen Ebene und der Landesebene miteinander ins Verhältnis.

der Einnahmen insgesamt ausmachen:

Anteil der Gemeindeeinnahmen an den Gesamteinnahmen = $34\% + 23\%(1 - 34\%) \simeq 49\%$.

Diese nahezu hälftige Aufteilung macht deutlich, dass die Landespolitik von einer annähernd gleichwertigen Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden ausgeht. Wie oben ausgeführt, entzieht sich eine Bewertung dieser Größenordnung einer rein wissenschaftlichen Analyse, da hier Werturteile über die vom Land und den Gemeinden bereitgestellten öffentlichen Leistungen erforderlich sind.

Auch wenn aber davon ausgegangen wird, dass diese nahezu hälftige Aufteilung von den Finanzvolumina her angemessen ist, stellt sich die Frage, ob die Regelung bezüglich der Verbundgrundlagen sinnvoll ist. Dies ist deswegen von Bedeutung, da das Verbundquotensystem bestimmt, wie sich die Zuweisungen an die Gemeinden entwickeln. Dies ist aufgrund der un-steten Entwicklung bei den Gemeindesteuern, insbesondere bei der Gewerbesteuer, für die Gemeindeebene von großer Bedeutung.

Als Grundlage für eine Diskussion um die Festlegung der Finanzausgleichsmasse wird im Folgenden zunächst aufgezeigt, welche Auswirkungen eine Änderung der Finanzausgleichsmasse für die kommunale Ebene hat. Zur Illustration werden nachfolgend die Auswirkungen einer Verringerung der Schlüsselmasse für Gemeinden dargestellt. In den darauffolgenden Abschnitten wird dann auf die Frage eingegangen, welche alternativen Möglichkeiten bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse bestehen.

2.3.1 Effekte einer Änderung der Finanzausgleichsmasse

Bei einer Verringerung der Schlüsselmasse lassen sich grundsätzlich zwei Effekte unterscheiden: Einerseits führt sie zu einem geringeren Grundbetrag und somit auch zu einer Verringerung der Bedarfsmesszahlen, wobei die Bedarfsrelationen unter den Gemeinden unverändert bleiben. Zusätzlich steigt durch die geringeren Bedarfsmesszahlen die Zahl abundanter Gemeinden. Es kommt daher zu einem positiven und einem negativen Effekt für die verbleibenden nicht-abundanten Gemeinden, da nun zwar absolut gesehen weniger Mittel verteilt werden, aber gleichzeitig auch die Zahl der finanzschwachen Gemeinden sinkt. Aus diesem Grund ist es theoretisch möglich, dass sich eine Absenkung der Schlüsselmasse positiv auf

einzelne finanzschwache Gemeinden auswirkt. Dies ist dann der Fall, wenn die Zahl der finanzstarken Gemeinden groß ist und durch eine gestiegene Zahl abundanter Gemeinden so viele zusätzliche Mittel frei gesetzt werden, dass dieser positive Effekt für die verbleibenden nicht-abundanten Gemeinden den negativen Effekt eines geringeren Grundbetrages überkompensiert.

Um diese theoretischen Effekte für Nordrhein-Westfalen statistisch zu überprüfen, wurden Simulationen vorgenommen, bei denen die Schlüsselmasse verändert wurde. Beispielhaft wird im Folgenden kurz erläutert, wie sich eine Reduktion der Schlüsselmasse um 10 % auswirken würde. Hierbei wird darauf eingegangen, auf welche Gemeinden eine Reduktion der Schlüsselmasse positive und auf welche Gemeinden sie negative Auswirkungen hat, das heißt zu einer Reduktion der Schlüsselzuweisungen führt.

Im Rahmen der Simulation kommt es zu einem Anstieg der Zahl abundanter Gemeinden von 47 auf 57. Die hierdurch frei werdenden Mittel können die Reduktion der Schlüsselmasse teilweise kompensieren. So gewinnen durch die Simulation insgesamt 54 Gemeinden an Schlüsselzuweisungen, während 285 Gemeinden weniger Schlüsselzuweisungen erhalten als im Status Quo. Die 47 im Status Quo bereits abundanten Gemeinden erhalten unverändert keine Schlüsselzuweisungen. Die 54 Gemeinden, die durch die Simulation gewinnen, zeichnen sich dadurch aus, dass sie im Verhältnis zu den Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen verlieren, relativ bedürftig sind. Das heißt, sie weisen eine relativ niedrige Steuerkraftmesszahl und im Verhältnis dazu eine relativ hohe Bedarfsmesszahl auf. Als Kennzahl für die Bedürftigkeit einer Gemeinde wurde lediglich das Verhältnis zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl der Gemeinden berechnet.²³ Demnach ist eine Gemeinde umso bedürftiger, je größer dieser Anteil ist. Da abundante Gemeinden sich dadurch auszeichnen, dass ihre Steuerkraft ihren Bedarf übersteigt, ist das Verhältnis zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl für sie immer kleiner eins.²⁴ Die 57 abundanten Gemeinden weisen ein Verhältnis zwischen Bedarfs- und Steuerkraft von durchschnittlich 82% auf. Dieses Verhältnis beträgt bei den 54 Gewinner-Gemeinden durchschnittlich 150%, während es bei den 285 Verlierer-Gemeinden bei durchschnittlich 140% liegt.

²³Somit erhält man als Indikator für die Bedürftigkeit einer Gemeinde $\frac{AM_i}{SKM_i}$. Für eine genaue Darstellung der Berechnung der Bedarfs- und der Steuerkraftmesszahl siehe Abschnitt 3.2.

²⁴Ist von Steuerkraft die Rede, so ist hiermit stets die normierte Steuerkraft gemeint, die sich aus der Steuerkraftmesszahl ergibt.

Auf Basis der Ergebnisse dieser Simulationen kann festgehalten werden, dass die Wahrscheinlichkeit, dass eine Gemeinde von einer Reduktion der Schlüsselmasse profitiert, umso größer ist, je größer das Verhältnis zwischen Bedarf und Steuerkraft der Gemeinde ist. Je höher die Steuerkraft einer Gemeinde hingegen ist, umso wahrscheinlicher ist es, dass sie bei einer Reduktion der Schlüsselmasse an Schlüsselzuweisungen verliert.

2.3.2 Einbeziehung der Gemeindesteuern bei der Bestimmung der Verbundmasse

Es fällt auf, dass im Status Quo die Höhe der Gemeindeeinnahmen bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse nicht berücksichtigt wird. Andere Bundesländer weisen demgegenüber Regelungen auf, die explizit die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen berücksichtigen. Entsprechende Regelungen sind unter dem Schlagwort Gleichmäßigkeitsgrundsatz beispielsweise in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und dem Freistaat Sachsen eingeführt worden.

Im Unterschied zur Regelung einer einfachen Verbundquote werden dabei nicht nur Landeseinnahmen zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse herangezogen, sondern die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen geht mit negativem Faktor in die Berechnung der Finanzausgleichsmasse ein.²⁵ Dies hat den Effekt, dass die jeweilige Ebene für den Fall, dass die Steuereinnahmen der anderen Ebene stärker ansteigen als die eigenen, automatisch an dieser stärkeren Entwicklung partizipiert. Analog hierzu wird auch bei einem Einnahmeeinbruch ein Teil des Risikos auf die andere Ebene übertragen.

Im Gegensatz zum Status Quo, in dem kommunale Steuerzuwächse immer vollständig bei den Kommunen verbleiben, führt die Erweiterung des Verbundquotensystems um einen Gleichmäßigkeitsgrundsatz demnach dazu, dass das Land entsprechend dem Verteilungsverhältnis anteilig an einem Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen partizipiert, wenn dieser stärker ausfällt als ein etwaiger Anstieg der relevanten Einnahmeposten auf Landesebene. Analog hierzu bewirkt der Gleichmäßigkeitsgrundsatz bei einem Rückgang der primären Einnahmen der kommunalen Ebene, dass dieser Rückgang nicht wie bisher voll zu Lasten der kommunalen Haushalte geht, sondern dass ein Teil dieser rückläufigen Entwicklung vom

²⁵Zum Vergleich des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes und des Verbundquotensystems vergleiche Lenk (2003).

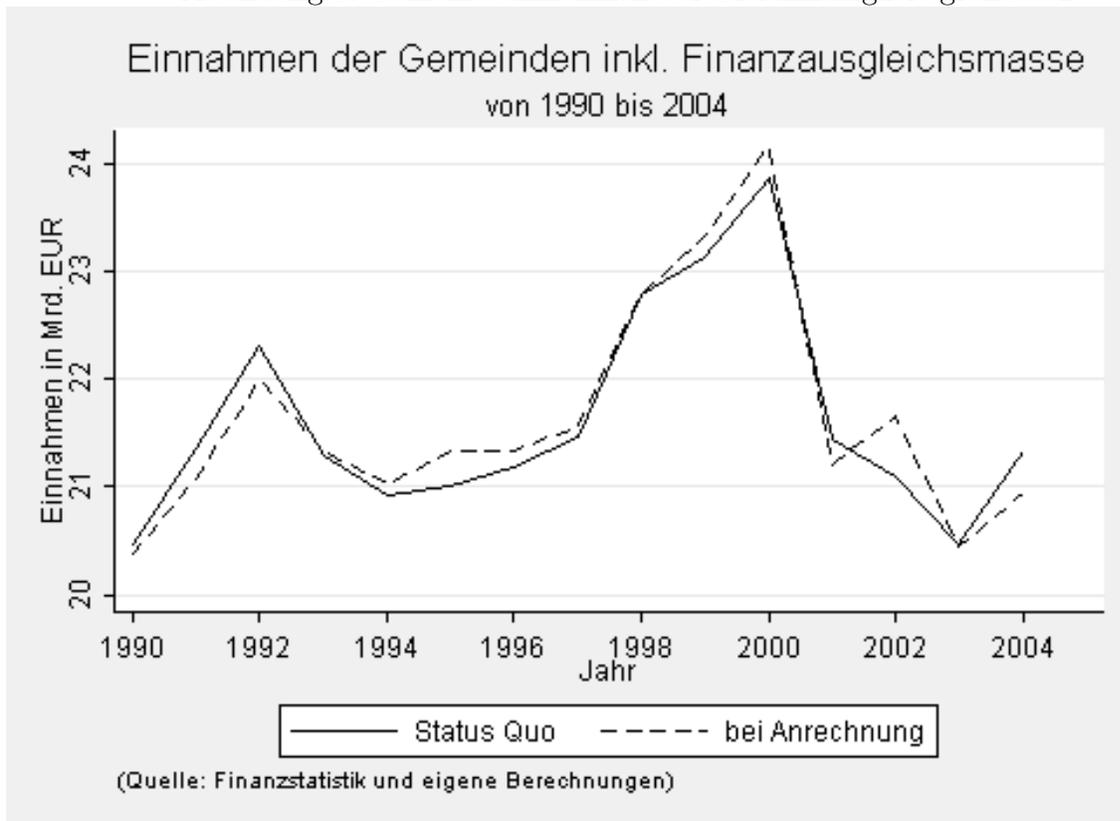
Land mitgetragen wird. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz impliziert daher eine stärkere Kopplung der finanziellen Entwicklung beider Ebenen.

Solange die bestehende Aufteilung beibehalten wird, ergeben sich durch Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen in die Formel zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse lediglich Unterschiede im Zeitverlauf der Ausgleichsmasse. Die Implikationen lassen sich am besten im Sinne einer Risikoteilung diskutieren. Wenn beispielsweise die Steuereinnahmen der Gemeinden auf breiter Front einbrechen, während die Gemeinschaftssteuern sich unverändert weiterentwickeln, führt die bestehende Regelung zu einer Verstetigung der Gemeindeeinnahmen, da die Finanzausgleichsmasse sich nur an den Landeseinnahmen ausrichtet. Aus Sicht der Gemeinden könnte man eine alternative Regelung anstreben, wonach die Finanzausgleichsmasse zusätzlich immer dann angehoben wird, wenn die Gemeindeeinnahmen sich schwächer entwickeln. Dadurch könnte man gegebenenfalls erreichen, dass die Gesamteinnahmen der Gemeinden aus Finanzausgleich und eigenen Steuereinnahmen noch stärker verstetigt verlaufen. Ob das aber wirklich der Fall ist, hängt von den statistischen Eigenschaften der Gemeindesteuereinnahmen und der Gemeinschaftssteuern ab. Nur wenn die Gemeindesteuern sich nämlich tatsächlich unabhängig von den Einnahmen des Landes entwickeln, oder sogar gegenläufig, wird die Berücksichtigung der Gemeindeeinnahmen zwingend eine Verstetigung erzielen. Nun weisen aber die Steuereinnahmen der Gemeinden und des Landes schon aufgrund der Bedeutung des Steuerverbundes eher eine ähnliche Entwicklung auf. Von daher ist nicht klar, dass die Anrechnung der Gemeindesteuern bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse zu einer Verstetigung führt.

Zur Illustration sei auf den Zeitraum von 1990 bis 2004 verwiesen. Wendet man auf die Gemeinschaftssteuern einheitlich eine Verbundquote von 23% an, ergibt sich eine Finanzausgleichsmasse von durchschnittlich 402 EUR (23% von 1747 EUR) pro Einwohner in Preisen von 2004.²⁶ Zuzüglich Gemeindesteuereinnahmen von 809 EUR pro Einwohner ergibt sich eine Finanzausstattung der Gemeinden von 1211 EUR pro Einwohner. Um die gleiche Finanzausstattung bei voller Anrechnung der Gemeindesteuern zu erreichen, hätte man in diesem Zeitraum die Verbundquote auf 43% erhöhen müssen. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass für eine aufkommensäquivalente Reform der Verbundsatz deutlich höher liegen muss, wenn die Gemeindesteuern von den Gemeinschaftssteuern abgesetzt werden. Formal

²⁶Als Preisindex wird der Deflator des staatlichen Konsums verwendet. Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007).

Abbildung 8: Gemeindeeinnahmen bei Gleichmäßigkeitsgrundsatz



muss bei Aufkommensneutralität gelten:

$$402 = \delta (1747 - 809) \Leftrightarrow \delta = \frac{402}{1747 - 809} \simeq 0,43$$

Mithin wäre die Finanzausgleichsmasse zu bestimmen durch die Formel:

$$\text{Finanzausgleichsmasse} = 43\% (\text{Gemeinschaftssteuern} - \text{Gemeindesteuereinnahmen}).$$

Die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen inklusive Finanzausgleichsmasse nach der bestehenden Regelung und dieser alternativen Regel ist in Abbildung 8 abgetragen.

Es zeigt sich, dass die Entwicklung nur geringfügig anders verläuft. In den Jahren 1995 und 2002 lässt sich erkennen, dass die bestehenden Regelungen nicht höhere, sondern allenfalls geringere Ausschläge in den Einnahmen verursachen als die alternative Regelung, bei der

die Gemeindesteuern angerechnet werden. Dieser Eindruck wird von statistischen Kennzahlen bestätigt. So ist die Standardabweichung der Einnahmen bei der bestehenden Regelung mit einem Wert von 52,9 in der Tat etwas niedriger als der Wert von 55,0 für die alternative Formel. Angesichts dieses Ergebnisses wird von einer Übernahme des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes in den kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen abgeraten. Es ergäbe sich keine weitere Verstärkung der Finanzmittel, es wäre, im Gegenteil, sogar ein leichter Anstieg der Unstetigkeit zu erwarten.

2.3.3 Einbeziehung des fakultativen Steuerverbunds

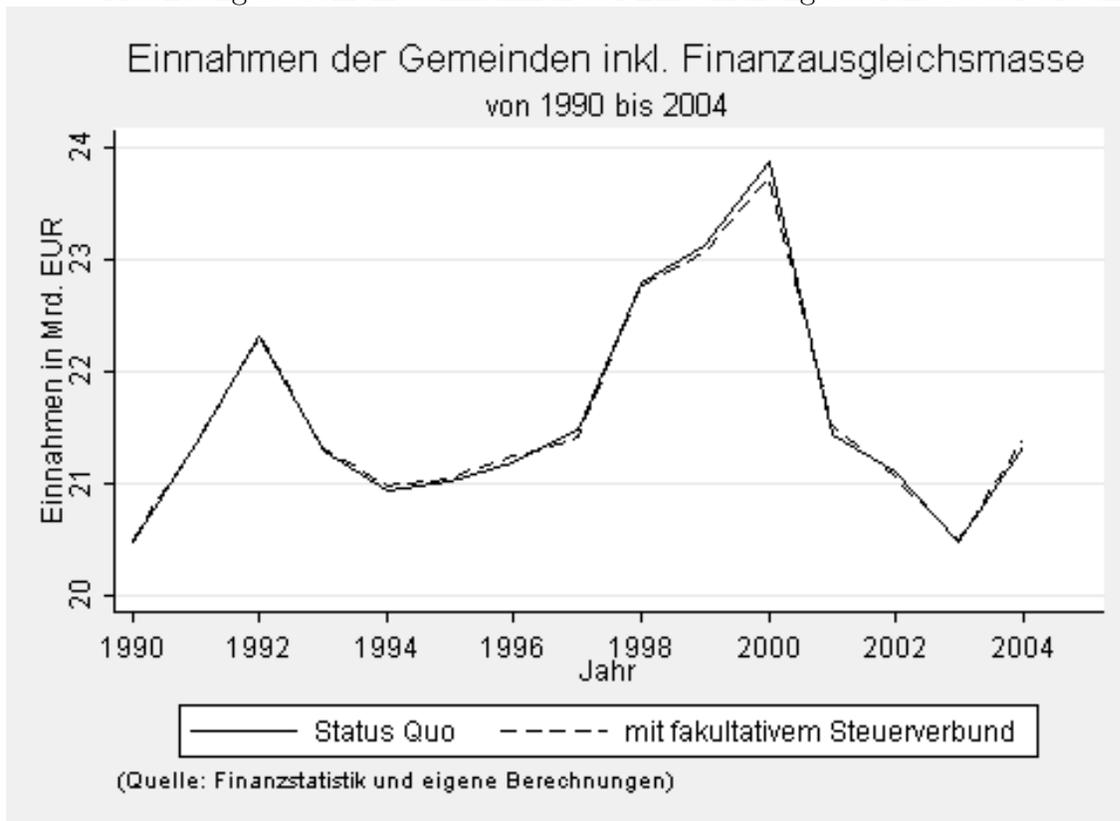
Eine weitere Alternative ist die Einbeziehung der Einnahmen aus dem fakultativen Teil des Steuerverbunds. Dieser umfasst die Landessteuereinnahmen. Seit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2007 werden diese Steuern nicht zur Berechnung der Verbundmasse herangezogen. Vorher wurde die Grunderwerbsteuer zumindest anteilsweise berücksichtigt.

Würden die Landessteuereinnahmen komplett einbezogen werden, kann bei Aufkommensneutralität der Umlagesatz abgesenkt werden. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass für eine aufkommensäquivalente Reform der Verbundsatz niedriger liegen muss, wenn die Landessteuern in die Grundlage einberechnet werden. Erneut sei zur Illustration auf den Zeitraum von 1990 bis 2004 verwiesen. Wendet man auf die Gemeinschaftssteuern einheitlich eine Verbundquote von 23% an, ergibt sich, wie wir oben gesehen haben, ein mittleres Aufkommen von 402 EUR pro Einwohner in Preisen von 2004. Um die gleiche Finanzausstattung bei voller Berücksichtigung der Landessteuern zu erreichen, hätte man in diesem Zeitraum die Verbundquote auf 20% absenken müssen. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass für eine aufkommensäquivalente Reform der Verbundsatz etwas niedriger liegen muss, wenn die Landessteuern mit einem Durchschnittswert von 262 EUR pro Einwohner in Preisen von 2004 berücksichtigt werden:

$$402 = \delta (1747 + 262) \Leftrightarrow \delta \simeq \frac{402}{1747 + 262} = 0,20$$

Demnach würde die Finanzausgleichsmasse bestimmt werden durch folgende alternative Formel:

Abbildung 9: Gemeindeeinnahmen bei Einbeziehung des fak. Steuerverbunds



Finanzausgleichsmasse = 20% (Gemeinschaftssteuern + Landessteuern).

Die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen inklusive Finanzausgleichsmasse nach der bestehenden Regelung und dieser alternativen Regel ist in Abbildung 9 abgetragen. Es zeigt sich, dass die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen fast identisch gewesen wäre. Aufgrund der weitgehend identischen Entwicklung kann auch von der Verwendung eines gespaltenen Verbundsatzes für obligatorische und fakultative Bestandteile keine weitere Verstärkung der Gemeindeeinnahmen erwartet werden.

2.3.4 Zum Vorschlag eines Stabilisierungsfonds

Eine weitere Möglichkeit, eine stärkere Verstetigung der kommunalen Einnahmen herbeizuführen, stellt möglicherweise die Einführung eines Stabilisierungsfonds nach rheinland-pfälzischem Vorbild dar.²⁷ Durch einen solchen Stabilisierungsfonds werden die Zuweisungen an die kommunale Ebene bei rückläufigen Landeseinnahmen von diesen zeitweise abgekoppelt und den Kommunen eine Mindestausstattung des kommunalen Finanzausgleichs garantiert. Etwaige Differenzen zur Garantiesumme muss das Land in diesem Fall durch die Gewährung eines Verstetigungsdarlehens aufstocken. Diese Darlehen werden erst dann verrechnet, wenn die Finanzausgleichsmasse die Garantiesumme erstmals wieder übersteigt. Um auch in Boomzeiten eine wirksame Verstetigung der Finanzausgleichsmasse zu erzielen, muss in diesem Zusammenhang jedoch eine Obergrenze für die Entwicklung der Landesleistungen festgelegt werden. Eine derartige Obergrenze ist sinnvoll, um zu vermeiden, dass in Zeiten sprudelnder Landeseinnahmen die Finanzausgleichsmasse stark ansteigt und es so zu einer Ausweitung des Angebots auf kommunaler Ebene kommt, die Folgekosten verursacht, welche anschließend kaum noch reduzierbar sind. Die Mittel, die über die festgelegte Obergrenze hinausgehen, können nun ebenso in den Stabilisierungsfonds eingezahlt werden, aus dem in Rezessionen die Verstetigungsdarlehen gezahlt werden. Um die Ober- und Untergrenzen sinnvoll zu bestimmen, kann auf das durchschnittliche Wachstum der Landeseinnahmen in der Vergangenheit zurückgegriffen werden, da hierdurch eine Prognose der Entwicklung der Landeseinnahmen umgangen und somit potenzielles Konfliktpotenzial vermieden werden kann.

Der Vorschlag eines Stabilisierungsfonds erscheint grundsätzlich stimmig und könnte in der Tat die Finanzausgleichsmasse weiter verstetigen. Allerdings gibt es auf Landesebene durch Umsatzsteuervorgewegausgleich, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen ohnehin schon eine Reihe von Elementen, die die Landeseinnahmen verstetigen. Zwar profitiert Nordrhein-Westfalen wegen seiner Größe etwas weniger als andere Bundesländer von dieser Versicherungsfunktion der föderalen Finanzverfassung, aufgrund seiner Größe sind aber auch die Schwankungen weniger ausgeprägt. Im Zeitraum von 1990 bis 2004 ist der Mittelwert der Finanzausgleichsmasse bei 402 EUR pro Einwohner (in Preisen von 2004) und die Standardabweichung beträgt 20,8 EUR, das sind nur 5,2%. Bezüglich der jährlichen

²⁷Zum Vorschlag des Stabilisierungsfonds vergleiche Deubel (2004).

Schwankungen findet sich eine mittlere jährliche Wachstumsrate von -0,1% mit einer Standardabweichung von 5,7 Prozentpunkten. Aufgrund dieses Befundes wird die Einrichtung eines Stabilisierungsfonds als derzeit nicht erforderlich angesehen.

2.3.5 Ausgabenorientierte Bestimmung der Finanzausgleichsmasse

Während die bestehende Regelung zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse in Nordrhein-Westfalen wie in den meisten anderen Bundesländern ausschließlich auf Einnahmeentwicklungen beruht, könnte ein alternatives Vorgehen an den Ausgaben der kommunalen Ebene ansetzen. Ein solcher ausgabenorientierter Finanzausgleich könnte sich zum Ziel setzen, die Finanzausgleichsmasse so festzulegen, dass damit die Kommunen eine abgesicherte Mindestfinanzausstattung erhalten, die eine Finanzierung der erforderlichen kommunalen Ausgaben sicherstellt.²⁸

Ein solcher ausgabenorientierter Finanzausgleich steht zunächst vor der Schwierigkeit, die notwendigen Aufgaben und den notwendigen Ausgabenbedarf objektiv festzulegen.²⁹ Aber auch wenn eine solche tatbestandliche Bestimmung der notwendigen *Aufgaben* möglich wäre, würde hierdurch noch nicht festgelegt sein, in welchem Umfang die getätigten notwendigen *Ausgaben* durch gesetzlich vorgegebene Vorschriften bedingt sind, denn die Gemeinden verfügen durchaus über Entscheidungsspielraum bezüglich des Leistungsniveaus, das sie bei der Wahrnehmung der Aufgaben wählen.

Neben der Problematik, dass ein ausgabenorientierter Finanzausgleich ein angemessenes Niveau für den Umfang der bereitgestellten Leistungen spezifizieren müsste, wäre deshalb auch zu fordern, dass nicht die tatsächlich getätigten Ausgaben relevant sind, sondern nur diejenigen Ausgaben, die zur Erfüllung der entsprechenden Leistungen mindestens getätigt werden müssen. Der relevante ökonomische Fachbegriff in diesem Zusammenhang ist der von den Kosten der Leistungserstellung. Während Ausgaben die tatsächlich in einer kommunalen Körperschaft getätigten Zahlungen bezeichnen, wird mit den Kosten nur der Betrag angesprochen, der für die Erfüllung eines bestimmten Leistungsniveaus bei effizienter Be-

²⁸Siehe hierzu auch Hardt (1998) und Döring (2007). Dieser Ansatz zur Bestimmung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung ist in Thüringen implementiert und wird für Mecklenburg-Vorpommern diskutiert.

²⁹Vergleiche Döring (2007).

reitstellung mindestens ausgegeben werden muss. Die bei einem bestimmten Leistungs-niveau tatsächlich getätigten Ausgaben setzen sich also aus den für dieses Leistungs-niveau aufzuwendenden Kosten und den durch Ineffizienz verursachten Ausgaben zusammen. Eine Unterscheidung zwischen diesen beiden Komponenten ist aber gerade im öffentlichen Sektor problematisch.

Darüber hinaus ist es auch möglich, dass sich die Kosten zwischen den Gemeinden unterscheiden, selbst wenn das Niveau der Leistungserstellung identisch ist. So werden beispielsweise Verkehrsanbindungen in bestimmter Qualität in dünn besiedelten Regionen pro Einwohner teurer oder die Kosten adäquater Räume für eine Kindertagesstätte in Ballungsräumen höher sein. Es liegt daher nahe, unterschiedliche Kostenfunktionen für Gemeinden mit unterschiedlichen Charakteristika zu unterstellen. In diesem Fall ist es jedoch durchaus möglich, dass eine Gemeinde, die mehr ausgibt und dabei weniger Leistung bereit stellt als eine andere Gemeinde, dennoch effizienter wirtschaftet.

Aus diesen Überlegungen wird deutlich, dass die notwendigen Ausgaben in mehrfacher Hinsicht von den tatsächlichen Ausgaben abweichen:

1. Nur Teile der Ausgaben, die die Gemeinden tätigen, sind als notwendig einzustufen.
2. Unterschiede in den Ausgaben, die auf Unterschiede im Leistungs-niveau zurückzuführen sind, sind nicht anzurechnen.
3. Ausgaben reflektieren nicht automatisch Kosten, wenn bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen Ineffizienzen bestehen.
4. Auch bei den Kosten gibt es aufgrund der Heterogenität der Kommunen Unterschiede.

Für eine Bestimmung der notwendigen Ausgaben sind Festlegungen zu allen diesen Punkten erforderlich. Eine solche Festlegung kann angesichts der Informationsprobleme nur willkürlich erfolgen. Zwar sind Informationen über kostenrelevante örtliche Gegebenheiten vergleichsweise einfach zu ermitteln. Liegen derartige Daten vor, so kann jedoch immer noch keine Aussage darüber getroffen werden, ob und in welchem Umfang etwa Gemeindegröße, Siedlungsstruktur oder demografische Variablen Unterschiede in den Kosten verursachen. Ebenso sind verlässliche Informationen über ineffiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen mit vertretbarem Aufwand nicht verfügbar.

Das zentrale Problem einer Bestimmung der notwendigen Ausgaben stellen in diesem Zusammenhang jedoch die von den Körperschaften in den einzelnen Aufgabenbereichen angebotenen Leistungsniveaus dar. Versuche, diese zu messen, nutzen in der Regel Indikatoren für die Intensität der Aufgabenerfüllung. So kann man etwa die Leistung in der Aufgabe „Gemeindestraßen“ mit deren Länge oder das Angebot im Bereich der Kinderbetreuung mit der Anzahl der zur Verfügung gestellten Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze quantifizieren. Solche Indikatoren sind - zumindest für manche Aufgaben - vergleichsweise einfach zu beschaffen, bilden aber die Leistung einer Kommune nur sehr unvollkommen ab. Dies liegt daran, dass sie in der Regel die Qualität der Leistungserstellung nicht einbeziehen. Bei der Einführung eines entsprechenden ausgabenorientierten Ansatzes wäre deswegen mit detaillierten Vorgaben zum Umfang der Versorgung mit öffentlichen Leistungen und zur Art und Weise der Leistungserstellung zu arbeiten, was in grundsätzlichem Widerspruch zur Idee der Selbstverwaltung stehen würde.

Ein zweiter gewichtiger Kritikpunkt an einem ausgabenorientierten Finanzausgleich bezieht sich auf die vertikale Lastenteilung. Nach der gegenwärtigen Regelung variiert die Finanzausgleichsmasse mit den Einnahmen des Landes. Ein ausgabenorientierter Finanzausgleich würde indessen im Ergebnis einen bestimmten Betrag für die Finanzausgleichsmasse definieren, unabhängig von der Finanzlage des Landes. Dieser Vorwegabzug von Mitteln an die kommunale Ebene zur Erfüllung ihrer Aufgaben beinhaltet eine Herabstufung in der Wertigkeit der Landesaufgaben, da diese aus dem Restbetrag - nach Vorwegabzug der kommunalen Mindestausstattung - finanziert werden müssten.³⁰ Das Land ist aber kaum in der Lage, sich bei Bedarf durch Steuererhöhungen zusätzliche Mittel zu verschaffen. Die Länder in der Bundesrepublik Deutschland haben mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer für keine Steuer eine Steuersatzautonomie. So bleibt dem Land bei einer ungünstigen Entwicklung seines Steueraufkommens kaum eine Möglichkeit, die Einnahmen zu korrigieren. Es bliebe nur der Weg in die Neuverschuldung, der aber erhebliche Folgekosten nach sich zieht. In finanzwissenschaftlicher Terminologie sieht sich das Land vergleichsweise hohen Grenzkosten der Finanzierung gegenüber, die, wie oben ausgeführt, beim vertikalen Finanzausgleich ebenfalls zu berücksichtigen sind. Es erscheint deshalb besonders problematisch, wenn durch einen ausgabenorientierten kommunalen Finanzausgleich eine vertikale Verschiebung der Finanzierungsrisiken zu Lasten des Landes erfolgt.³¹ Von daher ist auch von einer ausgabenorientierten kommunalen

³⁰Siehe hierzu auch Döring (2007).

³¹So stellt auch der Verfassungsgerichtshof von Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 9.7.1997 fest,

Mindestfinanzausstattung im Rahmen des Finanzausgleichs abzuraten.

2.3.6 Zur Einrichtung eines Finanzausgleichsbeirats

Wie oben ausgeführt wurde, erfordert eine sachgerechte Bestimmung der Finanzausgleichsmasse auch Werturteile über kommunale und vom Land bereitgestellte Leistungen, die letztlich Gegenstand eines politischen Entscheidungsprozesses sind. In Nordrhein-Westfalen wird denn auch jedes Jahr vom Landtag ein neues Gemeindefinanzierungsgesetz verabschiedet, wobei auch über die Verbundquote entschieden wird. Dabei liegt die Verbundquote seit längerer Zeit bei 23%.

In einigen Bundesländern, wie Baden-Württemberg und dem Freistaat Sachsen zum Beispiel, hat man zur Begleitung dieses Prozesses einen Beirat eingeführt. In diesem Beirat sind in der Regel Vertreter des Finanz- und des Innenministeriums sowie der kommunalen Spitzenverbände eingebunden. Die Aufgabe liegt darin, die Landesregierung in Fragen der Bedarfsgerechtigkeit der Finanzausstattung von Land und Kommunen sowie bei der Nachweisführung zur symmetrischen Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen zu beraten.

Eine Diskussion der Vor- und Nachteile einer solchen Einrichtung kann jedoch nicht aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive erfolgen, da hier politökonomische und politologische Fragen aufgeworfen werden. Von daher soll hier auch keine detaillierte Stellungnahme abgegeben werden. Es soll lediglich auf zwei Aspekte hingewiesen werden.

1. Die Abgeordneten des Landtages setzen sich aus allen Teilen des Landes zusammen. Insofern wird den Interessen der Bürger, die sowohl Landesleistungen als auch kommunale Leistungen in Anspruch nehmen, Rechnung getragen.

2. In Nordrhein-Westfalen ist die Federführung für den kommunalen Finanzausgleich beim Innenministerium angesiedelt, während für die Finanzpolitik des Landes das Finanzministerium zuständig ist. Insofern gibt es zumindest in der Exekutive eine gewisse Arbeitsteilung,

dass die Finanzausstattung, die den Gemeinden zur Gewährleistung der Selbstverwaltung bereitzustellen ist, nicht losgelöst von der finanziellen Lage des Landes allein nach den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft festgesetzt werden darf (VerfGH 16/96, 7/97).

so dass die Interessen der Kommunen im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs vom Innenministerium vertreten werden, während die Interessen der Landesebene durch das Finanzministerium vertreten werden. In den beiden erwähnten Ländern mit einem Beirats-Ansatz wird der kommunale Finanzausgleich im Finanzministerium durchgeführt. Die Situation dort ist also nicht vergleichbar mit den Gegebenheiten in Nordrhein-Westfalen.

2.3.7 Zur Verwendung der Finanzausgleichsmasse für zweckgebundene Zuweisungen

Im Zusammenhang mit der quantitativen Festlegung der Finanzausgleichsmasse ist bislang zwar vor allem auf fiskalische Zielsetzungen eingegangen worden. Die den steuerschwachen Kommunen über den Finanzausgleich zur Verfügung gestellten Mittel sollen primär die fehlende eigene Finanzkraft ausgleichen und damit die Einnahmen der Kommunen so weit aufstocken, dass ihre Selbstverwaltung garantiert ist. Andere Zielsetzungen wie redistributive und allokativen Zielsetzungen wurden bislang nur am Rande berührt. Sie werden im Rahmen der Diskussion der horizontalen Aspekte des Finanzausgleichs vertieft erörtert (siehe hierzu Kapitel 3). Allerdings berührt der Finanzausgleich auch lenkungspolitische Zielsetzungen.

Dies umfasst übergeordnete finanzpolitische Ziele ebenso wie strukturpolitische Ziele. Zur Verfolgung dieser Ziele erhalten die Kommunen aus dem kommunalen Finanzausgleich zweckgebundene Zuweisungen. Dies betrifft im Wesentlichen § 18 bis § 20 des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG, 2007). Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist anzumerken, dass lenkungspolitische Eingriffe keineswegs nur aus dem Gestaltungswillen der Landespolitik herrühren müssen. Vielmehr reflektieren sie mitunter bedeutende Beschränkungen, denen sich das Land insgesamt gegenüber sieht.

Dies gilt in besonderer Weise in Bezug auf das Erfordernis, die Verschuldung zu begrenzen. Im Sinne einer nachhaltigen Konsolidierungsstrategie ist darauf zu achten, dass Einsparungen in den Haushalten nicht einseitig zu Lasten der Investitionstätigkeit gehen. Vor diesem Hintergrund ist nachzuvollziehen, dass ein Teil der Mittel der Finanzausgleichsmasse für Sonderzuweisungen verwendet wird, um die Investitionstätigkeit anzuregen.

Bei diesen und anderen lenkungspolitischen Eingriffen entsteht allerdings ein Zielkonflikt mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Entsprechend müssen solche lenkungs-

litischen Eingriffe auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive generell mit Zurückhaltung erfolgen.³² Zur weiteren Diskussion der Zweckgebundenen Zuweisungen siehe Kapitel 4 des Gutachtens.

2.3.8 Zur Frage einer Finanzausgleichsabgabe

Im Zusammenhang mit der quantitativen Bestimmung der Finanzausgleichsmasse ist auch von Interesse, dass in einigen Ländern, zum Beispiel in Baden-Württemberg, eine Finanzausgleichsabgabe von abundanten Kommunen erhoben wird. Damit wird zum einen eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse für die ärmeren Kommunen erreicht, die auf finanzielle Mittel aus dem Finanzausgleich zur Aufstockung und Ergänzung der eigenen kommunalen Einnahmen angewiesen sind. Zum anderen wird dadurch auch das redistributive Ziel des Finanzausgleichs, nämlich der Ausgleich der Finanzkraftunterschiede, gestärkt. Dieser Aspekt ist insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass sich Beschneidungen der Verbundmasse oder Absenkungen der Verbundquote, wie oben gezeigt wurde, immer nur bei den steuer-schwachen Kommunen auswirken, die auf die Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich angewiesen sind, abundante Kommunen davon aber nicht betroffen sind.³³

Allerdings ist neben den fiskalischen und den redistributiven Aspekten auch die allokativen Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs zu beachten, nämlich trotz der Ausgleichswirkungen innerhalb des Systems die Eigenverantwortung nicht zu schwächen und positive Anreizwirkungen auf die gemeindliche Finanzpolitik zu erzielen. Nachdem durch eine Abschöpfung von abundanten Kommunen für die Aufstockung der kommunalen Finanzausgleichsmasse keine finanzielle Verbesserung für die kommunale Ebene insgesamt eintritt, sondern nur Umverteilungseffekte zwischen den Kommunen zu verzeichnen sind, wird diese Diskussion bei den horizontalen Problemen des kommunalen Finanzausgleichs verstärkt geführt.³⁴

³²Siehe hierzu Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 09. Juli 1998 - Verf GH 16/96, 7/97.

³³Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass abundante Kommunen in NRW bei außerhalb der Steuerverbunds durchgeführten kommunalen Beteiligungen an den finanziellen Lasten der Einheit von den ärmeren und damit bedürftigen Kommunen Ausgleichsleistungen fordern (siehe hierzu Abschnitt 3.10).

³⁴Siehe hierzu Abschnitt 3.7.

2.4 Zusammenfassende Bewertung

Die Diskussion über den vertikalen Finanzausgleich hat gezeigt, dass die Festlegung einer angemessenen Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen des Landes Werturteile über den zusätzlichen Nutzen der Bürger aus einem zusätzlichen Angebot an öffentlichen Leistungen von Kommunal- und Landesebene erfordert, die sich einer strengen finanzwissenschaftlichen Beurteilung entziehen. Zugleich sind aber auch die Finanzierungsspielräume der beiden Ebenen zu berücksichtigen.

Die bestehende Regelung, nach der die Einnahmenverteilung anhand der vergleichenden Analyse von Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung überprüft wird, kann dahingehend interpretiert werden, dass nicht die Festlegung der Aufteilung der Mittel als solche geprüft wird, sondern lediglich der aus der Entwicklung resultierende Anpassungsbedarf. Allerdings erscheint nicht zwingend, dass sich ein Anpassungsbedarf in Form wachsender Fehlbeträge, wachsender Verschuldung und damit verbundenen wachsenden Zinslasten bemerkbar macht. Zudem kann eine entsprechende Entwicklung auch auf eine fehlende fiskalische Disziplin zurückgeführt werden. Vor diesem Hintergrund wurde eine Betrachtung der Entwicklung auf der Ausgaben- und Einnahmenseite vorgenommen.

Eine Auswertung der verfügbaren Finanzstatistik (Rechnungsstatistik) für den Zeitraum von 1990 bis 2004 zeigt, dass bei der Entwicklung der Steuereinnahmen, von temporären Schwankungen abgesehen, keine gravierenden Unterschiede zu verzeichnen sind. Zugleich ist die Entwicklung der Steuereinnahmen der Kommunen wie auch in den anderen Bundesländern durch eine steigende Hebesatzanspannung gekennzeichnet.

Auf der Ausgabenseite zeigen sich Unterschiede. So verzeichnen die Personalausgaben und auch die Zinsausgaben beim Land einen deutlichen Anstieg, wogegen bei den Gemeinden nur eine schwächere Entwicklung zu verzeichnen ist. Bei den Gemeinden zeigt sich ein deutlicher Rückgang im Bereich der Investitionstätigkeit. Die Beurteilung wird allerdings durch Abgrenzungsprobleme, insbesondere durch Ausgliederungen aus den Haushalten erschwert. Eine durchgreifende Fehlentwicklung zuungunsten einer Ebene kann anhand des verfügbaren statistischen Materials nicht konstatiert werden. Im Hinblick auf die bestehende Regelung zur Überprüfung der Einnahmenverteilung wird festgestellt, dass ohne eine durchgreifende Verbesserung der statistischen Datenlage keine wesentliche Alternative zur Überprüfung an-

hand von Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung besteht. Es bleibt abzuwarten, ob die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements die Informationslage verbessert.

Bezüglich der institutionellen Verankerung des Abwägungsprozesses zur vertikalen Mittelverteilung werden seitens der Gutachter keine Änderungen vorgeschlagen. Ob aus politökonomischen Erwägungen die Einrichtung eines Finanzausgleichsbeirats, wie er in anderen Bundesländern eingerichtet wurde, sinnvoll ist, bleibt dahingestellt. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass in Nordrhein-Westfalen mit der Zuordnung der Kommunal Finanzen zum Innenministerium bereits ein institutioneller Vertreter der Interessen der Kommunen vorhanden ist.

Die Prüfung verschiedener alternativer Ansätze zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse hat zu keinem positiven Ergebnis geführt. Der in einigen Bundesländern zum Einsatz kommende Gleichmäßigkeitssatz bewirkt keine Verbesserung der derzeitigen Situation, da die Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden eine ähnliche Entwicklung aufweisen. Eine Anrechnung der Gemeindeeinnahmen bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse wird deshalb nicht empfohlen. Ebenso führt eine Einbeziehung des fakultativen Steuerverbunds nicht zu einer Verstetigung der Gemeindeeinnahmen.

Auch die Gründung eines Stabilisierungsfonds wird in diesem Zusammenhang als nicht erforderlich angesehen, da die Finanzausgleichsmasse sich schon aufgrund der Größe des Landes vergleichsweise stetig entwickelt. Eine alternative Vorgehensweise, die sich an den Ausgaben der kommunalen Ebene orientiert und im Rahmen einer Mindestfinanzausstattung eine Finanzierung der notwendigen Ausgaben der Gemeinden sicherstellen soll, ist sowohl aufgrund der Probleme bei der Bestimmung des Umfangs der Aufgabenwahrnehmung sowie aufgrund der Verlagerung von Finanzierungsrisiken auf die Landesebene nicht zu empfehlen.

Was die Verfolgung lenkungspolitischer Ziele im kommunalen Finanzausgleich durch zweckgebundene Zuweisungen aus der Schlüsselmasse betrifft, so zeigt sich bei entsprechenden Zielsetzungen ein Zielkonflikt mit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Entsprechende Eingriffe sind am ehesten durch übergeordnete Belange zu rechtfertigen. Dies gilt beispielsweise für flankierende Maßnahmen im Rahmen einer durchgreifenden Haushaltskonsolidierung. Die Thematik der Sonderzuweisungen wird im Kapitel 4 des Gutachtens wieder aufgegriffen.

3 Analyse und Weiterentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems

Der Auseinandersetzung mit der institutionellen Ausgestaltung des Schlüsselzuweisungssystems wird eine grundsätzliche finanzwissenschaftliche Bewertung der Vor- und Nachteile dieses Instruments vorangestellt, mit dem Ziel, eine konsistente Grundlage für die Diskussion des bestehenden Systems sowie möglicher Alternativen zu schaffen. Besondere Aufmerksamkeit gilt hierbei zunächst den Funktionen der Schlüsselzuweisungen. In der Auseinandersetzung mit den Schlüsselzuweisungen wird nämlich häufig übersehen, dass diese nicht nur bloß ein Instrument der fiskalischen Umverteilung zwischen Gemeinden sind, sondern für die Leistungsfähigkeit in der Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene in verschiedener Hinsicht eine gewichtige Rolle spielen, mithin also die Effizienz der gemeindlichen Politik steigern. Zugleich können die Schlüsselzuweisungen aber auch Fehlentwicklungen auslösen. Insofern ist es auch wichtig, die mit einem Schlüsselzuweisungssystem verbundenen möglichen Nachteile zu erörtern, die bei der Ausgestaltung gegebenenfalls zu vermeiden sind. In den theoretischen Ausführungen zeigt sich, dass die Gestaltungsmerkmale des kommunalen Finanzausgleichs in der theoretischen Betrachtung zumeist uneindeutige Effekte auf die Effizienz- und Ausgleichswirkung des Systems entfalten. Für eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung des gegenwärtigen Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen ist es daher erforderlich, die detaillierte Untersuchung der institutionellen Rahmenbedingungen mit einer empirischen Analyse zu kombinieren.

Nach einer Erörterung der Funktionen der Schlüsselzuweisungen und möglicher Probleme erfolgt in Abschnitt 3.2 eine Darstellung des Systems, wie es gemäß Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2008 in Nordrhein-Westfalen zur Anwendung kommt. In Abschnitt 3.3 schließt sich ein Überblick über die Kernelemente ausgewählter Schlüsselzuweisungssysteme anderer Bundesländer an. Dies ermöglicht eine Einordnung der institutionellen Gegebenheiten in Nordrhein-Westfalen und bietet Anschauungsmaterial für die anschließende Analyse des gegenwärtigen Systems.

In Abschnitt 3.4 erfolgt eine ausführliche Analyse der gegenwärtigen Vorgehensweise bei der Bedarfsermittlung im Schlüsselzuweisungssystem. Wie bereits im Gutachten des ifo Instituts

im Jahre 1995³⁵ (im Folgenden ifo Gutachten 1995) werden hierbei zwei unterschiedliche Ansätze kombiniert: zunächst erfolgt für jedes der zu untersuchenden Gestaltungsmerkmale eine finanzwissenschaftliche Auseinandersetzung. In einem zweiten Schritt werden dann die jeweiligen Indikatoren mithilfe geeigneter multivariater Verfahren auf ihren empirischen Zusammenhang mit dem Finanzbedarf hin überprüft.

Abschnitt 3.6 befasst sich mit der Ermittlung der örtlichen Einnahmekraft im Schlüsselzuweisungssystem. In diesem Kontext werden drei Fragestellungen erörtert: zunächst wird untersucht, ob die Einbeziehung weiterer kommunaler Einnahmearten in die Finanzkraftberechnung aus finanzwissenschaftlicher Perspektive geboten ist. Ein zweiter Analyseschritt bezieht sich auf die steuerpolitischen Implikationen der Verwendung fiktiver Hebesätze. Zuletzt werden die allokativen Wirkungszusammenhänge erörtert, welche sich aus der Normierung der Steuerkraft ergeben. Es schließt sich eine Untersuchung der Anreizeffekte des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen an, wobei mithilfe von Simulationsrechnungen konkrete Reformmaßnahmen hinsichtlich ihrer Effizienzwirkung untersucht werden. Abschnitt 3.8 widmet sich gezielt den Auswirkungen des demografischen Wandels auf den kommunalen Finanzausgleich und entwickelt einen Anpassungsvorschlag zur Verringerung der daraus resultierenden Anpassungslasten.

Abschnitt 3.9 befasst sich schließlich mit der Abgrenzung des Finanzausgleichs für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände. Dabei wird in Abschnitt 3.9.1 zunächst erörtert, inwiefern die Anwendung einer einheitlichen Gemeindegemeinschaftsschlüsselmasse für kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden gerechtfertigt ist. Im Anschluss erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Bedeutung einer eigenen Schlüsselmasse für Umlageverbände in Abschnitt 3.9.2, bevor im Abschnitt 3.9.3 auf die Verteilungssystematik für die Schlüsselzuweisungen an die Umlageverbände eingegangen wird. Abschnitt 3.10 widmet sich schließlich der Frage, ob über die Berücksichtigung der Einheitslasten in den bestehenden Regelungen ein ausreichender Belastungsausgleich herbeigeführt wird.

³⁵Parsche und Steinherr (1995).

3.1 Finanzwissenschaftliche Bewertung des kommunalen Finanzausgleichs

3.1.1 Funktionen

Für Zwecke der finanzwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den Schlüsselzuweisungen sind drei zentrale Funktionen zu unterscheiden.

- Finanzierungsfunktion
- Verteilungs- und Versicherungsfunktion
- Koordinierungs- und Lenkungsfunktion

Finanzierungsfunktion: Bereits ein Blick auf die Zusammensetzung der Gemeindeeinnahmen in Nordrhein-Westfalen illustriert die tragende Rolle des Schlüsselzuweisungssystems für die kommunalen Finanzen. Tabelle 2 stellt den Anteil der Schlüsselzuweisungen, der Gewerbesteuer, der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und der Grundsteuerarten, gemessen an den gesamten finanzausgleichsrelevanten Einnahmen für das Finanzausgleichsjahr 2007, dar.³⁶ Dabei wird stets zwischen der Gesamtheit der Gemeinden und den Untergruppen der abundanten und nicht-abundanten Gemeinden unterschieden. Es wird ersichtlich, dass der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Gesamteinnahmen der Gemeinden mit durchschnittlich über 22% nach dem Gewerbesteueraufkommen (34,7%) und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (27,8%) den quantitativ bedeutendsten Posten einnimmt.

Dieser Befund tritt noch ausgeprägter zu Tage, wenn die 47 abundanten Gemeinden, welche aufgrund einer vergleichsweise günstigen Relation von Einnahmekraft und Finanzbedarf im Schlüsselzuweisungssystem des Finanzausgleichsjahres 2007 nicht berücksichtigt werden, aus der Betrachtung ausgeschlossen werden.³⁷ Der Anteil der Schlüsselzuweisungen beträgt für die nicht-abundanten Gemeinden durchschnittlich mehr als ein Viertel der Gesamteinnahmen. Zudem bestehen erhebliche Unterschiede in der Einnamemstruktur der einzelnen

³⁶Als finanzausgleichsrelevant werden hier all jene Einnahmen bezeichnet, die in die Berechnung der Steuerkraft der Gemeinden einbezogen werden. Siehe hierzu Abschnitt 3.2.3.

³⁷Für eine ausführliche Erläuterung der Definitionen von Finanzbedarf, Einnahmekraft sowie das Konzept der Abundanz siehe Abschnitt 3.2.

Tabelle 2: Einnahmenanteile ausgewählter Einnahmearten in %

in %	Anzahl	Durchschnitt	Minimum	Maximum
Schlüsselzuweisungen				
gesamt	396	22,4	0	55,4
abundant	47	0	0	0
nicht-abundant	349	25,4	0,7	55,4
Gewerbsteuer				
gesamt	396	34,7	3,3	78,0
abundant	47	62,1	38,7	78,0
nicht-abundant	349	30,9	3,2	63,2
Grundsteuer A				
gesamt	396	0,5	0	2,9
abundant	47	0,2	0	1,3
nicht-abundant	349	0,5	0	2,9
Grundsteuer B				
gesamt	396	11,8	3,9	26,3
abundant	47	10,0	3,9	15,1
nicht-abundant	349	12,1	7,7	26,3
Gemeindeanteil an der EkSt				
gesamt	396	27,8	13,6	49,9
abundant	47	23,9	13,6	43,2
nicht-abundant	349	28,3	15,4	49,9
Gemeindeanteil an der USt				
gesamt	396	2,8	0,5	7,9
abundant	47	3,7	1,4	5,9
nicht-abundant	349	2,7	0,5	7,9

Anteil an den gesamten finanzausgleichsrelevanten Einnahmen. Quelle: Steuerkraftherhebung für den Finanzausgleich auf der Basis § 28 Abs. 2 GFG 2007 und eigene Berechnungen.

Gemeinden. So beträgt der maximale Anteil an Schlüsselzuweisungen für eine Gemeinde mit 55,4% mehr als das doppelte des Durchschnitts, während der Wert selbst für einige nicht-abundante Gemeinden teilweise unterhalb von 1% der Einnahmen liegt.

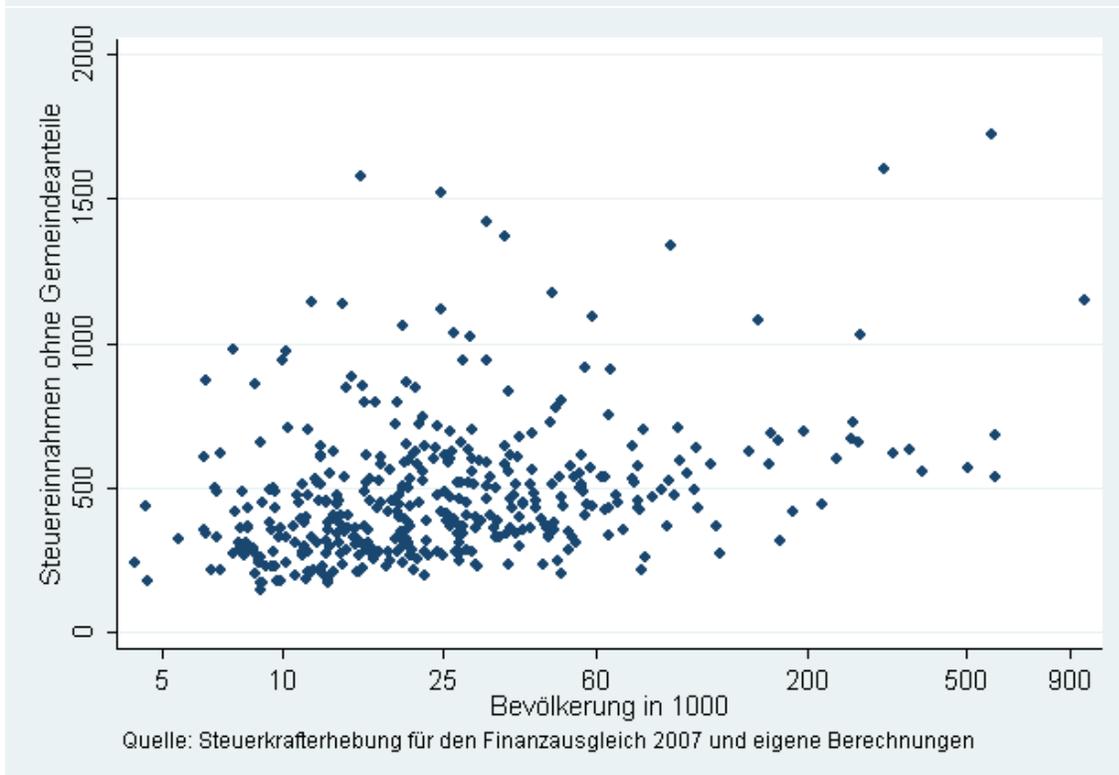
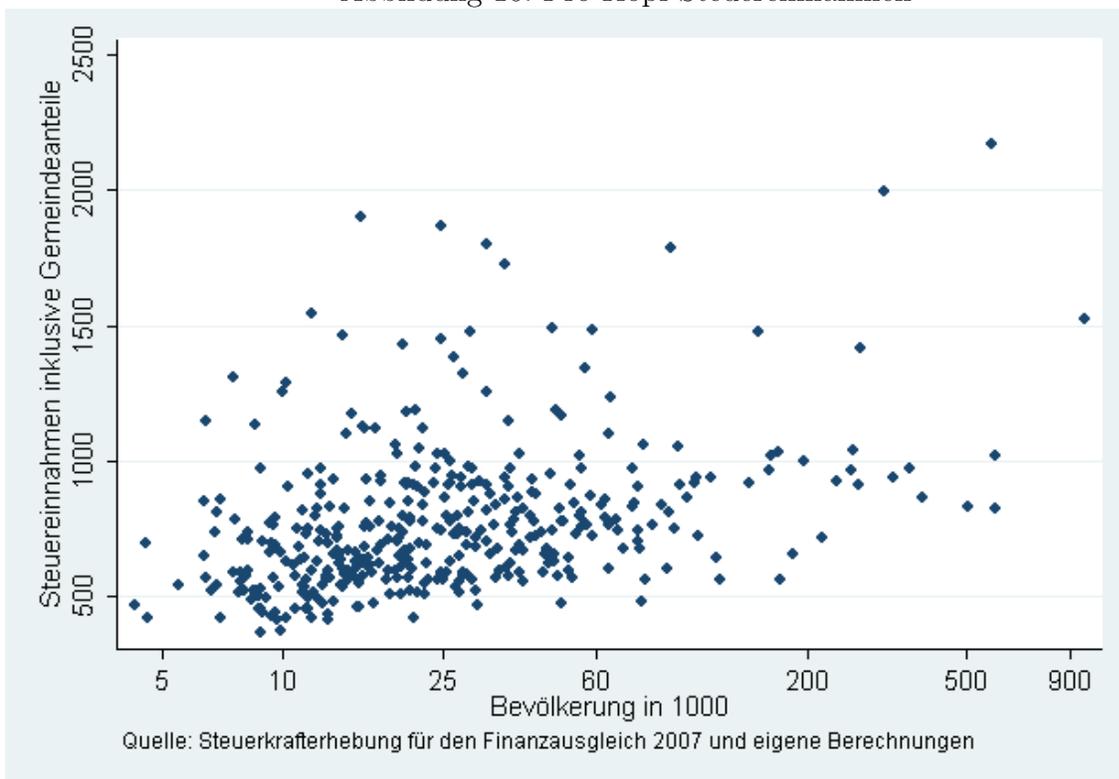
Unabhängig von der finanzwissenschaftlichen Bewertung der starken Abhängigkeit der kommunalen Ebene von Transfers, impliziert dies einen hohen Stellenwert der Finanzierungsfunktion des Schlüsselzuweisungssystems. Diese entstammt letztlich der Zuweisung der Steuerquellen im deutschen Föderalismus, in dem die Länder erhebliche Aufkommensanteile der ertragreichen Steuern entweder direkt einnehmen oder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im weiteren Sinne zugewiesen bekommen. Sie steht damit in einem engen Zusammenhang zum vertikalen Finanzausgleich (siehe oben).

Umverteilungs- und Versicherungsfunktion: Ein weiteres Charakteristikum der Gemeindefinanzen stellt die hohe Ungleichheit örtlicher Steuerkraft dar. Dies wird in der Abbildung 10 illustriert, in welcher die 396 Gemeinden Nordrhein-Westfalens gemäß ihrer logarithmierten Einwohnerzahl an der horizontalen Achse aufgereiht sind, während an der vertikalen Achse jeweils die Pro-Kopf-Einnahmen für das Jahr 2005 abgetragen sind. Im oberen Schaubild werden dabei wiederum Grundsteuer- und Gewerbesteueraufkommen sowie die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer berücksichtigt, während sich das untere Schaubild auf solche Einnahmekomponenten beschränkt, welche von den Gemeinden durch eigene Hebesatzpolitik direkt beeinflusst werden können.

Beide Darstellungen weisen auf eine starke Streuung der Steuerkraft hin. Diese ist sicherlich teilweise getrieben von der örtlichen Politik. So bemühen sich manche Gemeinden intensiv um die Ansiedlung von Unternehmen und Einwohnern, während sich andere Gemeinden weitgehend passiv verhalten. Allerdings reflektieren die Unterschiede auch die strukturelle Heterogenität zwischen den Gemeinden. So bestehen deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Gemeinden etwa bezüglich der Standortbedingungen, der Einwohnerzahl und der sozioökonomischen Zusammensetzung.

Die Heterogenität schlägt sich dabei auch in Unterschieden im Bedarf nach öffentlichen Leistungen nieder, die die eigenen Finanzierungsmöglichkeiten einzelner Gemeinden mitunter übersteigen. Vor dem Hintergrund der erheblichen Unterschiede in der Steuerkraft, aber auch im Finanzbedarf, zielt das Schlüsselzuweisungssystem auf einen Ausgleich der Disparitäten. Die Umverteilungsfunktion entsteht dabei einnahmeseitig dadurch, dass Kommunen

Abbildung 10: Pro-Kopf-Steuererinnahmen



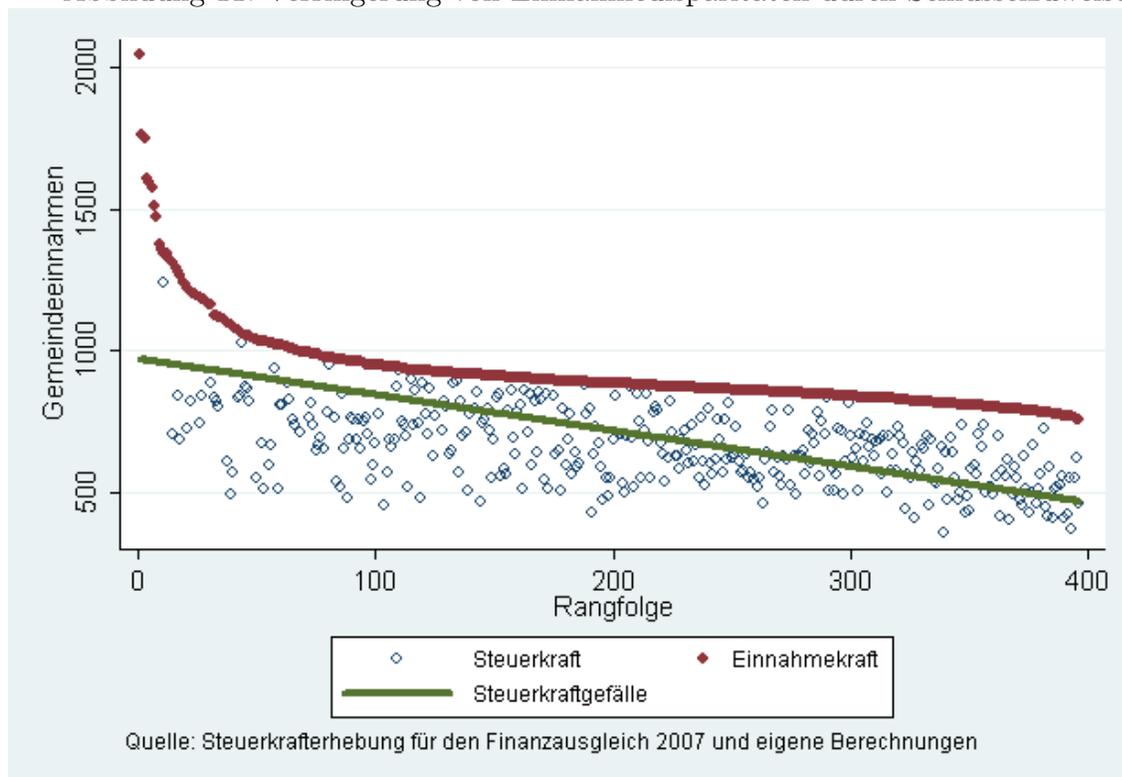
mit einer starken originären Finanzausstattung (d.h. hohen Einnahmen vor Finanzausgleich) geringe oder teilweise gar keine Schlüsselzuweisungen erhalten, wogegen finanzschwache Gemeinden höhere Zuweisungen erhalten.

Diese einnahmeseitige Umverteilungsfunktion lässt sich anhand von Abbildung 11 illustrieren. Auf der horizontalen Achse sind hier die 396 Gemeinden entsprechend ihrer Pro-Kopf-Einnahmeausstattung aufgereiht. Punkte am rechten Rand der Abbildung stellen jene Gemeinden dar, die besonders geringe Einnahmen aufweisen, während am linken Rand besonders einnahmestarke Gemeinden abgetragen sind. Die obere Kurve stellt die Reihenfolge der Gemeinden gemäß ihren Einnahmen dar, bestehend aus der Summe von Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen. Die einzelnen Punkte unterhalb dieser Kurve hingegen zeigen die jeweilige Steuerkraft, welche sich vor Vergabe der Schlüsselzuweisungen ergibt. Mit Ausnahme der abundanten Gemeinden, die auf der horizontalen Achse nahe dem Ursprung angeordnet sind, wird die Einnahmeausstattung aller Gemeinden durch die Zuweisungen angehoben. Zusätzlich zu diesem Einkommenseffekt werden jedoch auch die Einnahmedisparitäten geschmälert. Dies zeigt der Vergleich zwischen der oberen Kurve und der Regressionsgerade. Letztere illustriert das Gefälle zwischen finanzstarken und -schwachen Gemeinden hinsichtlich ihrer Steuerkraft. Dieses ist deutlich stärker als das Gefälle der Einnahmen nach Schlüsselzuweisungen.

Ausgabeseitig reflektiert sich die Umverteilungsfunktion darin, dass die Zuweisungen auch von der Höhe des Finanzbedarfs abhängig gemacht werden, der durch verschiedene Indikatoren approximativ berücksichtigt wird. So wirken sich im gegenwärtigen System (gemäß Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2008) beispielsweise die Einwohnerzahl, die Zahl der Schüler, der Bedarfsgemeinschaften oder der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in einer Gemeinde positiv auf deren Schlüsselzuweisungen aus.

Der Finanzbedarf ist als Richtgröße für eine sinnvolle Verteilung der Finanzmittel zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften auf kommunaler Ebene zu verstehen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht soll die Konzeption des Finanzbedarfs sicherstellen, dass die Mittel so verteilt werden, dass sie eine Wohlfahrtssteigerung bewirken. Dabei wird eine distributive Zielsetzung unterstellt, welche die Wohlfahrt der Bürger in allen Gemeinden in den Blick nimmt. Eine effiziente Verteilung ist dabei durch eine Grenzbetrachtung gekennzeichnet: erst wenn sichergestellt ist, dass eine geringfügige Umverteilung der Finanzmittel zwischen zwei beliebigen Gemeinden nicht etwa Wohlfahrtsgewinne in der einen Gemeinde generiert,

Abbildung 11: Verringerung von Einnahmedisparitäten durch Schlüsselzuweisungen



die stärker ausfallen als die Einbußen der anderen Gemeinde, wäre demnach eine effiziente Verteilung erreicht. Der zusätzliche Nutzen aus einer Erhöhung der Finanzausstattung ist dann in den Gemeinden gerade gleich groß. Hierbei wird entsprechend der distributiven Zielsetzung der Nutzen aller Bürger gleichmäßig und entsprechend einer übergeordneten Wohlfahrtsfunktion gewichtet.

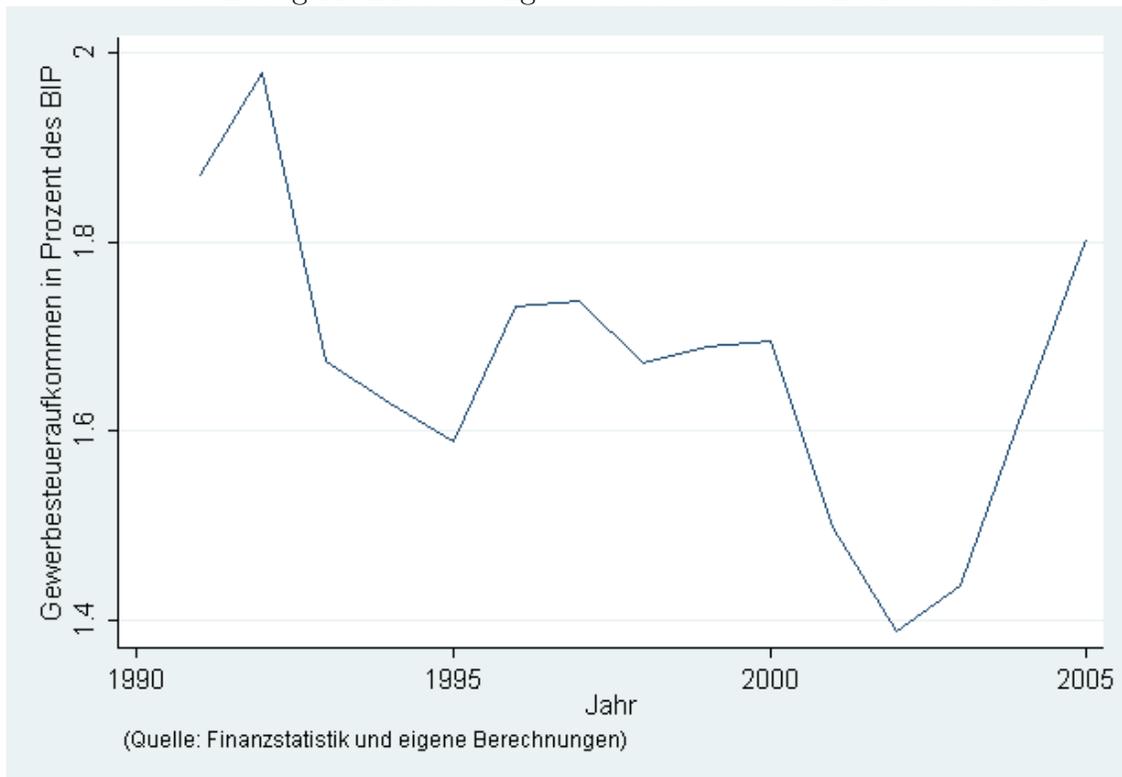
Nun ist diese Wohlfahrtsfunktion nur ein abstraktes Konzept. In der Praxis greift an dieser Stelle die Entscheidungsfindung des gesetzgebenden Parlamentes, das einen mehrheitsfähigen Konsens herstellen muss. Die dabei vorliegende Bewertung wird im Einzelfall regelmäßig von der im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung in der einzelnen Gemeinde verfolgten Zielsetzung abweichen. Insofern ist der Begriff des Finanzbedarfs im Rahmen des Finanzausgleichs nur als fiktiv zu verstehen.

Während sich diese Umverteilungswirkung primär anhand des Querschnitts der Gemeinden feststellen lässt, ist sie in einem dynamischen Kontext als **Versicherungsfunktion** gegen fiskalische Schocks auf der Einnahmeseite zu interpretieren. Deren Bedeutung resultiert in erster Linie aus der dominanten Rolle der Gewerbesteuer für die Gemeindefinanzen. Wie ebenfalls aus Tabelle 2 hervorgeht, ist nämlich die Gewerbesteuer - gemessen am Durchschnitt der 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen - die quantitativ bedeutsamste Einnahmequelle auf kommunaler Ebene.

Als Instrument zur Finanzierung öffentlicher Leistungen ist diese Steuer jedoch mit einer Reihe von gravierenden Problemen behaftet: insbesondere ist sie durch ein ausgesprochen unstehtes Aufkommen charakterisiert. Dies lässt sich an Abbildung 12 ablesen, welche die Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens in Prozent des Bruttoinlandsproduktes in Nordrhein-Westfalen über die letzten 15 Jahre darstellt.

Dass in den meisten Gemeinden eine vergleichsweise stetige Finanzpolitik betrieben werden kann, obschon die Gewerbesteuer als die wichtigste Steuerquelle notorische Schwankungen aufweist, ist sicherlich teilweise auf die Schlüsselzuweisungen zurückzuführen, die gerade mittelfristig eine gewisse Absicherung bieten. Ein Transfersystem, welches eine negative Abhängigkeit zwischen Zuweisungen und der Steuerbemessungsgrundlage in einer Gemeinde herstellt, kann die Problematik der Unsicherheit verringern: bei einem Einbruch der eigenen Gewerbesteuereinnahmen wird der Aufkommensrückgang zumindest nach zwei Jahren durch

Abbildung 12: Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens in NRW



einen Anstieg der Zuweisungen teilweise konterkariert.³⁸

Ergänzend zu der einnahmeseitigen Versicherung ist es möglich, ein Finanzausgleichssystem so zu gestalten, dass ausgabeseitige Schocks abgefedert werden. Eine derartige Rolle könnte beispielsweise dem Soziallastenansatz, wie er derzeit in Nordrhein-Westfalen praktiziert wird, beigemessen werden.³⁹ Kommt es zu einem Anstieg sozialer Lasten, beispielsweise aufgrund der Insolvenz eines in der Gemeinde angesiedelten Unternehmens, so werden zusätzliche Lasten im Bereich soziale Sicherung in der Folgezeit durch eine stärkere Berücksichtigung dieser Gemeinde im Rahmen des Soziallastenansatzes teilweise kompensiert.

Koordinierungsfunktion (Steuerwettbewerb, Nebenansätze): Eine dritte wesentliche Funktion der Schlüsselzuweisungen liegt in der Koordinierung der Entscheidungen auf Gemeindeebene. Kennzeichnend für die gemeindliche Finanzpolitik ist, dass sie im Kontext hoher Mobilität von Unternehmen und Haushalten operieren muss. So vergleichen Haushalte und Unternehmen bei ihren Wohnsitz- und Standortentscheidungen die zum Teil von der Politik gesetzten örtlichen Standortbedingungen zwischen den Gemeinden.

Mobilitätsentscheidungen lösen jedoch fiskalische Verschiebungen aus, so dass zum Beispiel steuerliche Mehreinnahmen einer Gemeinde mit Mindereinnahmen einer anderen einhergehen. Zudem lässt sich bei vielen öffentlichen Leistungen der Kreis der Nutzer nicht auf die Gemeinde beschränken. So profitieren auch die Bürger in Umlandgemeinden von einem verbesserten Leistungsangebot einer Gemeinde. Hierdurch ergeben sich vielfältig gegenseitige Einflüsse der Gemeindepolitik, so dass sich Entscheidungen einer Gemeinde nicht nur im eigenen Haushalt widerspiegeln, sondern auch in den Haushalten der anderen Gemeinden. Durch die Schlüsselzuweisungen wird nun sichergestellt, dass die fiskalischen Verschiebungseffekte einen weniger starken Einfluss auf die Finanzen der Gemeinden ausüben.

³⁸Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass dieser Mechanismus vor allem dann wirksam ist, wenn Gemeinden unterschiedlich von Einnahmeschwankungen betroffen sind. Das Problem, dass die Gewerbesteuer aufgrund ihrer Konjunkturreakibilität als lokale Einnahmequelle aus finanzwissenschaftlicher Sicht insgesamt eher ungeeignet ist, lässt sich demnach nicht vollständig durch den Finanzausgleich lösen. Siehe hierzu Büttner (2003).

³⁹Für eine Darstellung des Soziallastenansatzes im gegenwärtigen Schlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen siehe Abschnitt 3.2.2. Eine finanzwissenschaftliche Diskussion dieses Instruments erfolgt in Abschnitt 3.4.4.

Wenn also ein großer Steuerzahler eine Gemeinde verlässt, weil er in einer anderen Gemeinde attraktivere gemeindliche Leistungen vorfindet, würde der neue Standort ohne Schlüsselzuweisungen auch alle solchen fiskalischen Vorteile verbuchen, welche auf Kosten der ehemaligen Standortgemeinde zustande kamen. Durch das Schlüsselzuweisungssystem werden nun die Vor- und Nachteile teilweise sozialisiert, was wegen der engen fiskalischen Verbindungen zwischen den Gemeinden sinnvoll erscheint. Die Koordinationsfunktion besteht also darin, dass durch die Schlüsselzuweisungen übermäßige Vor- und Nachteile der Entscheidungen einzelner Gemeinden korrigiert werden.

Die Koordinierungsfunktion der Schlüsselzuweisungen ist vor allem im Hinblick auf die Gewerbesteuer von Bedeutung. Als Steuer auf Kapitaleinkommen übt sie nämlich erhebliche Mobilitätseffekte aus, welche unter dem Begriff des Steuerwettbewerbs in die politische und finanzwissenschaftliche Diskussion Eingang gefunden haben. Angesichts der erheblichen Kosten, die typischerweise mit Betriebsverlagerungen verbunden sind, scheint es mitunter unplausibel, dass der Gewerbesteuerhebesatz ein allzu relevanter Faktor im unternehmerischen Entscheidungskalkül sein könnte. Der empirische Befund ist indessen eindeutig: der Gewerbesteuerhebesatz hat nachweislich starke adverse Effekte auf die Höhe des zu versteuernden Gewerbeertrags.⁴⁰

In jedem Fall ist davon auszugehen, dass die negativen Effekte des Gewerbesteuerhebesatzes auf die örtliche Steuerkraft nicht allein von der generell ungünstigen Wirkung von Gewinnsteuern auf die Investitionsbereitschaft herrühren. Vielmehr sind sie zu einem Teil auf Verlagerungen wirtschaftlicher Aktivität zurückzuführen. Solche Verlagerungen sind indessen aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive als weniger problematisch einzustufen, da die Investitionstätigkeit schließlich nicht vollständig unterbleibt. Aus Sicht des Landes ist es nämlich eher unerheblich, in welcher Gemeinde die Investitionen getätigt werden, solange sie weiterhin innerhalb des Landes erfolgen. Insofern wird die Schädlichkeit der Besteuerung durch die Verlagerungen überzeichnet.

Hier üben die Schlüsselzuweisungen eine Koordinierungsfunktion aus, da sie geeignet sind, die fiskalischen Effekte auf das örtliche Budget abzuschwächen. Das Schlüsselzuweisungssystem stellt durch seine spezifische Ausgestaltung einen inversen Zusammenhang zwischen Steuer-

⁴⁰Vergleiche hierzu Büttner (2005).

bemessungsgrundlage und Zuweisungen her.⁴¹ Zieht eine Gemeinde durch eine Verringerung des Steuersatzes zusätzliche Investitionen an, führt dies demnach zwar zu einem direkten positiven Effekt auf die Bemessungsgrundlage. Dieser wird jedoch konterkariert durch einen negativen Effekt auf die Schlüsselzuweisungen. Folglich wird eine Gemeinde ihre Politik weniger stark an dem wahrgenommenen Steuerkraftanstieg bei niedrigeren Steuern ausrichten. Die Umverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs übt somit einen Anreizeffekt aus, der die Gemeinden dazu veranlasst, den Steuerwettbewerb weniger aggressiv zu betreiben.⁴² Die Koordinierungsfunktion des Finanzausgleichs greift jedoch nicht nur im Kontext kommunaler Steuerpolitik, sondern ebenso im Bereich kommunaler Infrastrukturinvestitionen.⁴³

Eine weitere Ausprägung der Koordinationsfunktion kann vorliegen, wenn die Höhe der Schlüsselzuweisungen neben der bloßen Bevölkerungszahl an weiteren Merkmalen der Gemeinden anknüpft. Wenn beispielsweise eine bestimmte gemeindliche Leistung nicht in ausreichendem Umfang wahrgenommen wird, weil die Ausgaben zwar in der Gemeinde anfallen, die die Leistung tätigt, sich aber positive Effekte in größerem Umfang in anderen Gemeinden zeigen, kann die Leistungsbereitstellung durch die Aufnahme entsprechender Indikatoren in die Bemessung der Schlüsselzuweisungen erhöht werden.

Dies lässt sich am Beispiel des Schüleransatzes verdeutlichen: wie in Abschnitt 3.2.2 ausführlich erläutert wird, steigt der Zuweisungsbetrag einer Gemeinde in Abhängigkeit von der Anzahl dort beschulter Schüler. Im Vergleich zu einer Situation ohne Finanzausgleich wird daher ein Anreiz geschaffen, zusätzliche Schulinfrastruktur vorzuhalten. Neben einem distributiven Motiv, welches darauf abzielt, die unterstellte Zusatzbelastung einer Gemeinde durch die Bereitstellung von Schulinfrastruktur durch Schlüsselzuweisungen abzufedern, kann dies auch effizienzsteigernd wirken, wenn öffentliche Leistungen, die in einer Gemeinde bereitgestellt werden, so genannte positive „Spillover Effekte“ auf ihre Nachbargemeinden ausüben.

In dem Beispiel der Schuleinrichtung könnten sich diese aus einem positiven Schülereinpendlersaldo ergeben. Hier liegt analog zu dem Fall bei Steuerwettbewerb eine Externalität vor, da die Entscheidungsorgane (Rat, Bürgermeister), die auf die Wählergunst der eigenen

⁴¹Siehe hierzu Abschnitt 3.6.5.

⁴²Siehe hierzu Büttner (2006).

⁴³In diesem Falle führt die mangelnde Koordination ohne Finanzausgleich dazu, dass die Gemeinden, um Gewerbe anzuziehen, ein ineffizient hohes Niveau an öffentlicher Infrastruktur bereitstellen. Siehe hierzu Hauptmeier (2007).

Gemeinde angewiesen ist, den zusätzlichen Nutzen anderer Gemeinden nicht in ihr Entscheidungskalkül einbezieht und daher die Leistungserstellung tendenziell zu niedrig ansetzt. Zuweisungen nehmen somit die Rolle von Prämien ein, welche so ausgestaltet werden können, dass sie eine effizienzsteigernde Wirkung des Finanzausgleichs bedingen.⁴⁴

Die Koordinierungsfunktion kann sich im Übrigen auch auf übergeordnete Aspekte des Landes insgesamt beziehen. So ist es möglich, übergeordnete Zielsetzungen in den Finanzausgleich zu übernehmen. Beispielsweise kann der Finanzausgleich Anreize zur Eingemeindung oder Bildung größerer Einheiten setzen. Auch raumplanerische Zielsetzungen finden Eingang in den Finanzausgleich, indem bestehende oder alternative Siedlungsstrukturen begünstigt werden.

Diese positiven Funktionen des Schlüsselzuweisungssystems als Instrument zur Finanzierung, Versicherung und Steigerung der Effizienz des kommunalen Angebots öffentlicher Leistungen werden jedoch durch Effekte relativiert, die aus finanzwissenschaftlicher und wirtschaftspolitischer Sicht als problematisch einzuschätzen sind. Diese werden im folgenden Abschnitt thematisiert.

3.1.2 Problematische Aspekte des Schlüsselzuweisungssystems

Autonomie: Auch wenn das Schlüsselzuweisungssystem durchaus geeignet ist, die Effizienz gemeindlicher Politik zu verbessern, besteht doch ein Spannungsverhältnis zur Eigenverantwortung und Autonomie der Gemeinden. Da die fiskalischen Konsequenzen gemeindlicher Entscheidungen abgeschwächt werden, werden auch die Verantwortlichkeiten verwischt, insbesondere dann, wenn die Transparenz gering ist. Dies lässt sich zum Beispiel an der Verteilungsfunktion illustrieren. Aufgrund der fiskalischen Umverteilung sind die fiskalischen Ausgangsbedingungen der gemeindlichen Politik weniger unterschiedlich und der Bürger kann Erfolge und Misserfolge der Politik grundsätzlich besser erkennen. Wenn das Schlüsselzuweisungssystem jedoch komplex und intransparent ist, kann die lokale Politik gerade bei ungünstigen Entwicklungen die Verantwortung auf eine unvorteilhafte Behandlung durch das Schlüsselzuweisungssystem schieben.

⁴⁴Diese Rolle des Schlüsselzuweisungssystems wird insbesondere bei der Diskussion der Hauptansatzstaffel in Abschnitt 3.4.2 genauer untersucht.

Inszenierter Wettbewerb: Durch die Verteilung der Schlüsselzuweisungen anhand bestimmter Indikatoren ändern sich die Anreize der gemeindlichen Politik. Ein sinnvoll ausgestaltetes Schlüsselzuweisungssystem kann diese Wirkungsweise nutzen, um Fehlanreize der Gemeinden zu korrigieren. Allerdings besteht auch die Gefahr, dass zweifelhafte politische Vorgaben eine Veränderung der Gemeindepolitik nach sich ziehen, die den Bürgern zum Nachteil gereicht.

Wenn das Schlüsselzuweisungssystem die Zuweisungen der Höhe nach an bestimmte Indikatoren knüpft, besteht generell die Gefahr der **Strategieanfälligkeit**. Sie rührt daher, dass die Operationalisierung bestimmter Zielsetzungen problematisch ist: in aller Regel wird es schon aus Gründen statistischer Unzulänglichkeiten nicht möglich sein, Indikatoren zu finden, die eine exakte Abbildung fiskalischer Entscheidungen erlauben. Solche Diskrepanzen ermöglichen es den Zuweisungsempfängern, höhere Zuweisungen zu erhalten, auch wenn die Zielerreichung sich vielleicht faktisch gar nicht ändert. So ist zu befürchten, dass durch die Konditionierung der Zuweisungen auf bestimmte Indikatoren eine Verzerrung hin zu Aktivitäten bewirkt wird, die sich zwar positiv auf die Zuweisungshöhe auswirken, jedoch unter Umständen nicht die gewünschten Effekte zeitigen. Dadurch wendet sich die in Abschnitt 3.1.1 hervorgehobene Koordinierungsfunktion in ihr Gegenteil. Diese Problematik ist insbesondere in Abschnitt 3.4 zu beachten, wenn es darum geht, eine Auswahl der im Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigten Bedarfsfaktoren zu treffen.

Übermäßige Abschöpfung: In Abschnitt 3.1.1 wurde bereits erläutert, dass das Schlüsselzuweisungssystem aufgrund der negativen Abhängigkeit zwischen Zuweisungen und Bemessungsgrundlage geeignet ist, die Steuerpolitik der Gemeinden zu beeinflussen. Im Hinblick auf den Steuerwettbewerb wurde auf Externalitäten im interregionalen Wettbewerb als Rechtfertigung hierfür hingewiesen. Wegen der negativen Wirkung auf die Eigenverantwortlichkeit ergeben sich hinsichtlich der Standortpolitik aber auch gegenläufige Effekte auf die Effizienz des Gesamtsystems. Darüber hinaus wurde argumentiert, dass durch den Umverteilungsmechanismus tendenziell ein Anstieg der Gewerbesteuersätze induziert wird. Dieser ist zwar bezüglich der Kapitalallokation innerhalb Nordrhein-Westfalens in gewissen Grenzen effizienzsteigernd, verringert jedoch die Wettbewerbsfähigkeit nordrhein-westfälischer Gemeinden gegenüber Wirtschaftsstandorten außerhalb Nordrhein-Westfalens.⁴⁵ Derartige Effekte sind

⁴⁵Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der Unternehmensteuerreform 2008 von Bedeutung, durch die die Gewerbesteuer gegenüber der Körperschaftsteuer ein höheres Gewicht erhält.

insbesondere im Rahmen der allokativen Ziele im Zusammenhang mit der Normierung der Steuerkraft, welche in Abschnitt 3.6.5 diskutiert werden, zu berücksichtigen.

Moral-Hazard: Die Sozialisierung der Konsequenzen lokaler Entscheidungen bewirkt weitere Fehlanreize. Maßnahmen, welche sich positiv auf die Situation einer Gemeinde auswirken, beispielsweise in Form von Fortschritten in sozialen Problembereichen oder einer günstigeren Wirtschaftsentwicklung, kommen dieser nur teilweise zugute, da sie typischerweise mit einem Rückgang der Zuweisungen einhergehen. Die Kosten trägt die Gemeinde jedoch in der Regel im Wesentlichen selbst. Analog dazu schützt das Umverteilungssystem die Gemeinden vor den Folgen einer schädlichen Wirtschaftspolitik, beispielsweise in Gestalt zu riskanter Investitionsprojekte oder mangelnder Eigeninitiative im Bereich der Gewerbepolitik. Die Gefahr, eine Trittbrettfahrermentalität zu unterstützen, sowie die teilweise Abkehr von dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit steht demnach den positiven Eigenschaften, die dem Schlüsselzuweisungssystem im Allgemeinen zuzusprechen sind, entgegen.

In einem effizienten Steuersystem sollten öffentliche Leistungen primär durch Steuern auf immobile Faktoren finanziert werden. Da die Gemeinden durch das Schlüsselzuweisungssystem jedoch von den adversen Effekten der Besteuerung insbesondere bei der Gewerbesteuer abgeschirmt werden, nutzen sie diese verstärkt, obschon sie wegen der notorischen Aufkommensschwankungen und aufgrund der ungünstigen Standorteffekte problematisch ist.⁴⁶ So ergibt sich eine **Verzerrung der Steuerstruktur**. Es ist demnach davon auszugehen, dass im Vergleich zu einem effizienten Mix zwischen Gewerbe- und Grundsteuer erstere zu stark und letztere zu schwach genutzt wird.⁴⁷ Dieser Zusammenhang wird verstärkt, je stärker die negative Abhängigkeit zwischen den Zuweisungen und der Steuerbemessungsgrundlage ist. Diese allokativen Aspekte sind insbesondere in Hinblick auf den gestiegenen Wettbewerbsdruck als Konsequenz einer zunehmenden wirtschaftlichen Integration für die zukunftsfähige Ausgestaltung des Schlüsselzuweisungssystems relevant.

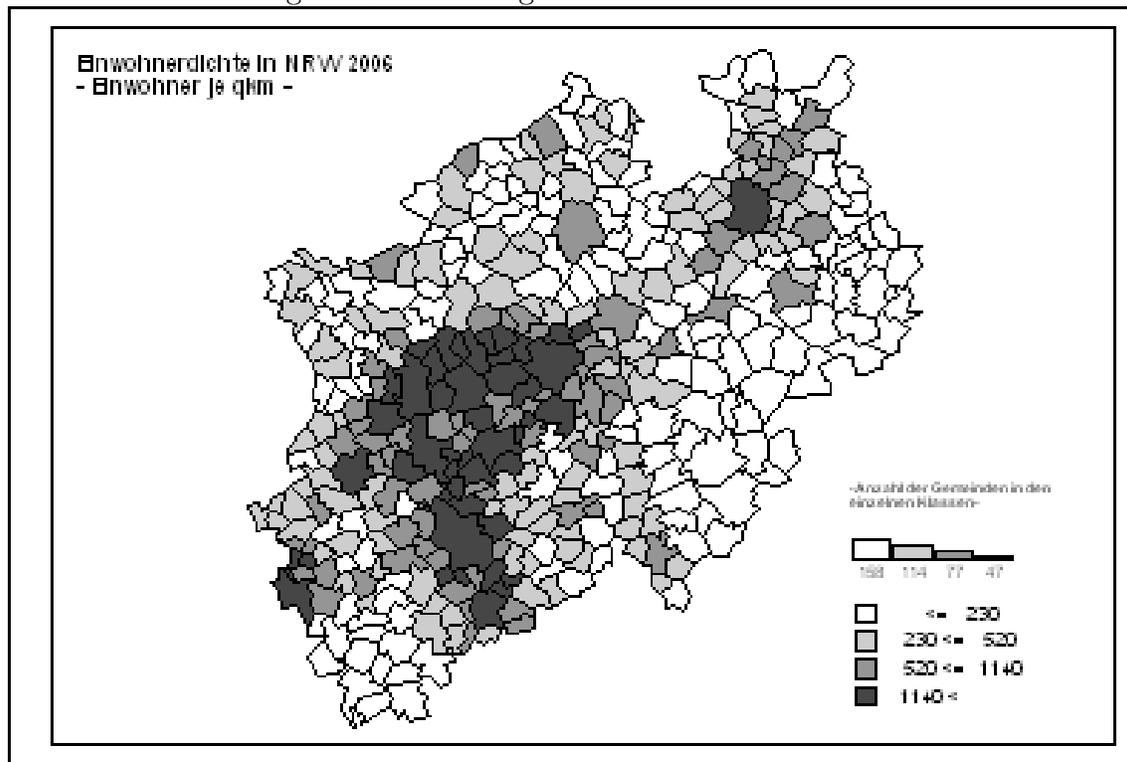
Veränderung der Raumstruktur: Eine weitere grundsätzliche Problematik des Schlüsselzuweisungssystems liegt darin, dass die steuerkraftbasierte Umverteilung der Finanzmittel die räumliche Wirtschaftsstruktur verzerren kann. Kern der Problematik ist die raumstrukturi-

⁴⁶Siehe hierzu auch Abschnitt 3.6.4.

⁴⁷Einen ersten Hinweis auf diesen Effekt liefert ebenfalls Tabelle 2: so liegt der Einnahmeanteil der Grundsteuer, welche eine weitgehend konstante Bemessungsgrundlage aufweist, deutlich unter dem Einnahmeanteil der Gewerbesteuer.

relle Heterogenität zwischen den Gebietskörperschaften. Diese schlägt sich zunächst in einer Unterschiedlichkeit der Bodennutzung nieder. So sind Siedlungs- und Bevölkerungsdichte in den einwohnerstarken Ballungsräumen wesentlich höher als in peripheren Gebietskörperschaften. Einen ersten Eindruck liefert hier Abbildung 13, welche die Einwohnerdichte in den 396 Gemeinden Nordrhein-Westfalens vergleicht. Die Unterschiede sind dabei drastisch. Während insbesondere im Ruhrgebiet in einigen Städten mehr als 1.200 Einwohner je Quadratkilometer leben, existieren über 200 Gemeinden, deren Einwohnerdichte – teilweise deutlich – unter der Hälfte dieses Wertes liegt.

Abbildung 13: Die Siedlungsstruktur in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Landesdatenbank LDS NRW.

Die Unterschiede in der Verdichtung reflektieren eine im allgemeinen höhere Wertschöpfung in den einwohnerstarken Gemeinden, welche eine wesentliche Erklärungsgröße für die erheblichen Disparitäten in der Steuerkraft darstellen.

Diese Unterschiedlichkeit spiegelt sich auch im Finanzbedarf wider. Für die Bevölkerung ergeben sich aus der Zusammenballung durchweg höhere Lebenshaltungskosten, vor allem

aufgrund des knappen Wohnraums. Für die Bereitstellung öffentlicher Güter ergeben sich hingegen Vorteile. Während der private Konsum wegen der Lebenshaltungskosten zurückgedrängt wird, kommt es so in den Ballungsräumen zu einer erhöhten Nachfrage nach öffentlichen Leistungen. Hieraus ergibt sich ein systematischer Anstieg der öffentlichen Leistungen und der entsprechenden kommunalen Ausgaben und unter Umständen ein mit der Einwohnerzahl ansteigender Finanzbedarf pro Einwohner. Dies wird durch Unteilbarkeiten in der Bereitstellung öffentlicher Güter unterstützt.⁴⁸

Darüber hinaus fungieren einwohnerstarke Gemeinden häufig als zentrale Orte. Nicht nur konzentriert sich in diesen Orten die Produktionstätigkeit. Auch bei Handel und Dienstleistungen erfolgt die Versorgung der Umlandgemeinden vielerorts in den Zentren. Entsprechend wird auch im öffentlichen Sektor der Standortvorteil der Zentren für die Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen genutzt.

Das Schlüsselzuweisungssystem muss kleinen Gemeinden ebenso gerecht werden wie Großstädten, Kernstädten ebenso wie Umlandgemeinden, Gemeinden in zentraler Lage ebenso wie Gemeinden in der Peripherie. Insoweit die Unterschiede zwischen Gemeinden unterschiedlichen Typs auftreten und – was vor allem wichtig ist – in einem systematischen Zusammenhang mit der Raumstruktur stehen, würde eine Vernachlässigung der Heterogenität im Schlüsselzuweisungssystem zu einer gravierenden Verzerrung der Raumstruktur führen.

Diese Aspekte sind zum einen im Zusammenhang mit der Hauptansatzstaffel, welche in Abschnitt 3.4.2 als Kernelement der fiktiven Bedarfsermittlung untersucht wird, und zum anderen im Zusammenhang mit der in Abschnitt 3.6.5 diskutierten Normierung der Steuerkraft von Bedeutung.

3.2 Beschreibung des gegenwärtigen Systems in Nordrhein-Westfalen

Dieser Abschnitt widmet sich der Darstellung der Hauptmerkmale des Schlüsselzuweisungssystems, welches im Rahmen der derzeit gültigen Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen gemäß Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2007 und 2008

⁴⁸Siehe z.B. Oates (1988).

zur Anwendung kommt.⁴⁹ Die Darstellung bietet einen wichtigen Bezugspunkt für die nachfolgende Diskussion alternativer Ausgestaltungen, da deren Bewertung eine genaue Kenntnis der zugrunde liegenden institutionellen Regelungen voraussetzt.⁵⁰

Wie in den meisten Bundesländern, so bilden die Schlüsselzuweisungen auch in Nordrhein-Westfalen das Herzstück des kommunalen Finanzausgleichs. Ihr Zweck besteht in der Verteilung der allgemeinen Deckungsmittel auf die einzelnen Gemeinden. Die Schlüsselzuweisungen, die eine Gemeinde erhält, sind bestimmt durch die mit einem Ausgleichssatz multiplizierte Differenz zwischen ihrem Finanzbedarf und ihrer Finanzkraft. Zur Festlegung des Finanzbedarfs einer Gemeinde werden dabei bestimmte, genau spezifizierte Indikatoren herangezogen. Ziel ist die konkrete Bemessung des fiktiven Finanzbedarfs in jeder Gemeinde entsprechend eines durch demokratische Entscheidung verabschiedeten Bewertungssystems. Anhand festgelegter Indikatoren werden daher für jede Gemeinde einerseits eine Ausgangsmesszahl und andererseits eine Steuerkraftmesszahl berechnet, wobei erstere den Finanzbedarf und letztere die Finanzkraft abbilden soll. Liegt die ermittelte Ausgangsmesszahl einer Gemeinde über ihrer Steuerkraftmesszahl, so kommt es zu einem quotalen Ausgleich der Differenz durch Schlüsselzuweisungen. Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ihre ermittelte Ausgangsmesszahl, so erfüllt diese Gemeinde das Kriterium der Abundanz. Abundante Gemeinden erhalten keine Schlüsselzuweisungen.

Der Finanzbedarf einer Gemeinde wird in Nordrhein-Westfalen durch den sogenannten Gesamtansatz repräsentiert, der sich aus der Summe von Hauptansatz und Nebenansätzen zusammensetzt. Die Ausgangsmesszahl wird schließlich durch Multiplikation des Gesamtansatzes mit einem einheitlichen Grundbetrag ermittelt.

Formal lässt sich die Berechnung der Schlüsselzuweisungen SZ_i folgendermaßen darstellen:

$$SZ_i = as_i \times (AM_i - SKM_i) \quad (1)$$

Hier ist as_i der Ausgleichssatz der Gemeinde i .⁵¹ Die Ausgleichsmesszahl AM_i ist bestimmt

⁴⁹Die Regelungen in diesen beiden Finanzausgleichsjahren entsprechen sich im Wesentlichen. Unterschiede zwischen GFG 2007 und GFG 2008 werden im Folgenden jedoch explizit herausgearbeitet.

⁵⁰Für eine ausführliche Darstellung des gegenwärtigen Systems siehe Bataille (2006).

⁵¹Der Ausgleichssatz ist indiziert, da sich zwei unterschiedliche Regimes in NRW unterscheiden lassen: für abundante Gemeinden ist der Ausgleichssatz gleich Null, für nicht-abundante beträgt er 0,9.

durch

$$AM_i = GB \times GA_i, \quad (2)$$

wobei GB den Grundbetrag und GA_i den Gesamtansatz der Gemeinde i kennzeichnet. Für die Steuerkraftmesszahl SKM_i gilt:

$$SKM_i = (\bar{t}_i^{gew} - us^{gew}) \times \frac{R_i^{gew}}{t_i^{gew}} + \left(\bar{t}^{grA} \times \frac{R_i^{grA}}{t_i^{grA}} + \bar{t}^{grB} \times \frac{R_i^{grB}}{t_i^{grB}} \right) + (G_i^{ESt} + G_i^{USt}). \quad (3)$$

Hierbei bezeichnen die Symbole die folgenden Größen:

- t_i^{gew} = Gewerbesteuerhebesatz in Gemeinde i
- t_i^{grA} = Hebesatz für Grundsteuer A in Gemeinde i
- t_i^{grB} = Hebesatz für Grundsteuer B in Gemeinde i
- \bar{t}^{gew} = Fiktiver Gewerbesteuerhebesatz
- \bar{t}^{grA} = Fiktiver Hebesatz für Grundsteuer A
- \bar{t}^{grB} = Fiktiver Hebesatz für Grundsteuer B
- R_i^{gew} = Gewerbesteueraufkommen
- R_i^{grA} = Aufkommen aus Grundsteuer A
- R_i^{grB} = Aufkommen aus Grundsteuer B
- us^{gew} = Gewerbesteuerumlagesatz
- G_i^{ESt} = Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
- G_i^{USt} = Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Für die Schlüsselmasse (SM) gilt:

$$SM = \sum as_i \times (AM_i - SKM_i) \quad (4)$$

Durch Umformen ergibt sich für den Grundbetrag:

$$GB = \frac{SM + \sum as_i \times SKM_i}{\sum as_i \times GA_i} \quad (5)$$

Wie aus Gleichung 5 folgt, ist der Grundbetrag hierbei eine endogene Größe, die maßgeblich

durch die Höhe der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse beeinflusst wird. Dabei wird der Grundbetrag mithilfe eines iterativen Verfahrens bestimmt: nachdem er in einem ersten Schritt gemäß Gleichung 5 ermittelt wurde, lassen sich alle Gemeinden identifizieren, die bei diesem Grundbetrag das Kriterium der Abundanz erfüllen. Hierauf wird der erste Schritt wiederholt, wobei diesmal die abundanten Gemeinden bei der Berechnung der Parameter aus Gleichung 5 herausgerechnet werden. Dieser Vorgang wird so lange wiederholt, bis keine abundanten Gemeinden mehr unter den Gemeinden vorhanden sind, die bei der Berechnung des Grundbetrags berücksichtigt werden.

Da das System in Nordrhein-Westfalen auf eine vollständige Ausschöpfung der Schlüsselmasse abstellt, stellen der endogene Grundbetrag und folglich die Ausgangsmesszahl unechte Bedarfsgrößen dar. Die Zahlungen an eine Gemeinde hängen demnach letztlich von der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse ab, welche in das mit Gleichungen 1 bis 5 beschriebene System als vorbestimmte Größe eingeht. Je höher also die Schlüsselmasse ist, desto höher ist auch der normierte Bedarf einer (nicht-abundanten) Gemeinde und umgekehrt. Die Bedarfsmesszahl ist dagegen von der Systematik her *keine* Funktion der tatsächlich benötigten Finanzmittel, die die einzelne Gemeinde zur Deckung ihres Ausgabenbedarfs benötigt. Folglich entpuppt sich die mitunter geäußerte Auffassung, der kommunale Finanzausgleich diene dazu, Finanzierungssaldi der Kommunen auszugleichen, als Missverständnis. Vielmehr ist der kommunale Finanzausgleich als ein Punktesystem zu verstehen, welches die Kriterien für die Verteilung der Finanzmasse widerspiegelt. Auch wenn die Wahl der Indikatoren, welche für die Herleitung der Punkteskala hinzugezogen werden, zumindest teilweise die Belastungssituation einer Gemeinde abbilden soll, kann die quantitative Angemessenheit der Schlüsselzuweisungen an eine Gemeinde folglich auch nicht daran gemessen werden, in welchem Maße sie zu deren Kostendeckung beitragen.

Als weitere wichtige Implikation folgt aus dem in den Gleichungen 1 bis 5 dargestellten Mechanismus, dass die unterschiedlichen Ansätze durch wechselseitige Beziehungen miteinander verbunden sind. Dies lässt sich anhand eines einfachen Beispiels verdeutlichen: man nehme an, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt ein Schüler aus einem anderen Bundesland in Gemeinde i umziehe. Da der Schüleransatz, wie in Abschnitt 3.2.2 erläutert wird, eine positive Funktion der Schülerzahl darstellt, führt dies zu einem Anstieg des Gesamtansatzes von Gemeinde i . Dieser schlägt sich wiederum gemäß Gleichung 5 in einem Rückgang des Grundbetrags nieder und führt demnach wegen des Zusammenhangs, der in Gleichung 1

dargestellt ist, zu einem Rückgang der Schlüsselzuweisungen aller anderen Gemeinden. Zwar ist für die Zielgemeinde des Schülers ein Anstieg der Schlüsselzuweisungen zu erwarten, doch auch dieser wird durch einen indirekten Effekt über den Rückgang des Grundbetrags geschmälert.

Analoge Effekte werden bei allen anderen Ansätzen wirksam. Folglich findet eine Umverteilung nicht nur zwischen Gemeinden mit einer hohen oder niedrigen Differenz von Finanzkraft und Finanzbedarf statt, sondern es entstehen vielmehr auch Umverteilungseffekte bei der Wahl der Ansätze. Wird also einem bestimmten Ansatz zusätzliches Gewicht verliehen, so sinkt der Anteil der Schlüsselzuweisungen, der im Rahmen der übrigen Ansätze verteilt wird. Diese Effekte sind bei einer Beurteilung der Ausgleichsfunktion des Schlüsselzuweisungssystems ebenfalls zu beachten.

3.2.1 Hauptansatz

Kernelement des Gesamtansatzes, wie auch des gesamten Schlüsselzuweisungssystems, ist der Hauptansatz. Im Verfahren der so genannten Einwohnerwertung wird der Einwohner, abhängig von der absoluten Einwohnerzahl in einer Gemeinde, unterschiedlich gewichtet. Danach wird der Hauptansatz jeder Gemeinde nach einem bestimmten im Gemeindefinanzierungsgesetz niedergelegten (Anlage 2 zu § 10 Abs. 3 GFG 2007) und nach Ortsgröße gestaffelten Prozentsatz ihrer Einwohnerzahl berechnet. Als Einwohnerzahl wird die in der amtlich fortgeschriebenen Statistik enthaltene Bevölkerung zugrunde gelegt.

Der durch die Hauptansatzstaffel festgelegte Vervielfältiger für die Einwohnerwertung liegt derzeit für alle Gemeinden des Landes mit einer Einwohnerzahl unter 25.000 bei 100% und erreicht für die größte Gemeinde einen Wert von 157%. Dies bedeutet, dass ein Einwohner der Stadt Köln derzeit mit einem 1,57mal höheren Gewicht in den Hauptansatz eingeht, als beispielsweise ein Einwohner der Stadt Meckenheim, welche mit 24.902 Einwohnern zu dem für den Finanzausgleich 2007 maßgeblichen Zeitpunkt knapp unterhalb der Untergrenze für die Einwohnergewichtung liegt. Die dazwischen liegenden Gemeindegrößen werden in bestimmte Staffelklassen eingeordnet. Innerhalb dieser Intervalle werden die für die einzelne Gemeinde zutreffenden Prozentsätze durch Interpolation gefunden, indem die maßgebende Einwohnerzahl ins Verhältnis zu den Prozentsätzen gebracht wird, die als unterster bzw.

Tabelle 3: Hauptansatzstaffel im gegenwärtigen Schlüsselzuweisungssystem

NR.	gebildete Ansatzstaffel	Staffelklassen Einwohner
1	100,0	25.000
2	103,0	37.500
3	106,0	52.500
4	109,0	70.500
5	112,0	90.500
6	115,0	113.500
7	118,0	139.500
8	121,0	167.000
9	124,0	197.500
10	127,0	230.500
11	130,0	266.000
12	133,0	304.500
13	136,0	345.000
14	139,0	388.500
15	142,0	434.500
16	145,0	482.500
17	148,0	533.500
18	151,0	587.000
19	154,0	634.000
20	157,0	über 634.000

Quelle: Anlage 2 zu § 8 Abs. 3 GFG 2008.

oberster Richtwert für die jeweilige Staffelklasse festgelegt sind. Der hieraus resultierende Prozentsatz wird dabei auf eine Dezimalstelle nach dem Komma aufgerundet. Die gemäß Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2007 und 2008 gültige Hauptansatzstaffel ist Tabelle 3 zu entnehmen.

Die Konzeption der Hauptansatzstaffel, wie sie gegenwärtig in Nordrhein-Westfalen implementiert ist, geht in ihren Grundzügen auf ein Reformgutachten zurück, welches die Arbeitsgruppe Sachverständiger Praktiker im Jahre 1987 (im Folgenden Gutachten Arbeitsgruppe) erstellt hat.⁵² Acht Jahre später wurde dieser Ansatz im Rahmen des ifo Gutachtens 1995 überprüft und weiterentwickelt. Seither wurde die Systematik im Wesentlichen unverändert beibehalten.

⁵²Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (1987), Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen.

Auch wenn die aktuellere Studie einige Anpassungen vornimmt, wird in beiden Gutachten ein methodisch ähnlicher Ansatz verfolgt: zugrunde gelegt werden statistische Untersuchungen, die ausgehend von dem tatsächlichen Ausgabeverhalten der Gemeinden einen fiktiven Finanzbedarf ermitteln, wobei unsystematische Unterschiede in dem Ausgabeverhalten herausgefiltert werden.⁵³ Dabei wird der Hauptansatz aus dem so genannten *Zuschussbedarf Iia* abgeleitet. Dieser umfasst diejenigen Ausgaben des Verwaltungshaushalts, die aus allgemeinen Deckungsmitteln - im Wesentlichen also den Schlüsselzuweisungen, den Realsteuern und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer - finanziert werden müssen; ausgenommen sind somit alle anderen Ausgaben, die durch spezielle Entgelte (also auch Gebühren usw.) gedeckt werden. Darüber hinaus sind auch die Mehrausgaben im Bereich Schulen (ohne Schulverwaltung) nicht im *Zuschussbedarf Iia* enthalten, weil sie über einen gesonderten Nebenansatz erfasst werden (zur genauen Definition des *Zuschussbedarf Iia* vgl. Gutachten Arbeitsgruppe, Anlage 6).

Mithilfe multivariater statistischer Verfahren wurde untersucht, welche spezifischen Indikatoren den *Zuschussbedarf Iia* am besten beschreiben. Als wesentliche Erklärungsgröße für das Ausgabenverhalten der einzelnen Gemeinden stellte sich dabei in beiden Gutachten die Einwohnerzahl heraus. Mit zunehmender Einwohnerzahl wächst also generell auch der Zuschussbedarf einer Gemeinde. Er nimmt allerdings nicht linear zu (also mit gleich bleibenden Zuwachsraten), sondern vielmehr degressiv (das heißt mit positiven, aber abnehmenden Zuwachsraten). Dies bedeutet, dass der Finanzbedarf beispielsweise einer Gemeinde mit 100.000 Einwohnern im Vergleich zu einer Gemeinde mit 50.000 größer ist als der Finanzbedarf einer Gemeinde mit 200.000 Einwohnern im Vergleich zu einer Gemeinde mit 100.000 Einwohnern.

Die Hauptansatzstaffel gilt jeweils für mehrere Jahre, da von einer gewissen Konstanz der Bedarfsrelationen im Zeitablauf auszugehen ist. In regelmäßigen Abständen (ca. alle 5 Jahre) wird der statistische Zusammenhang anhand neuer Daten mithilfe des *gleichen* Regressionsmodells aktualisiert und gegebenenfalls eine Anpassung der Staffelklassen vorgenommen. Eine derartige Anpassung des Systems erfolgte zuletzt im Jahre 2002.

⁵³Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass zusätzlich auch Unterschiede im Ausgabeverhalten, die durch Einkommens- und Präferenzunterschiede bestimmt werden, bereinigt werden können (siehe unten).

3.2.2 Nebenansätze

Neben dem Hauptansatz existieren im nordrhein-westfälischen Schlüsselzuweisungssystem mit dem Schüler-, Soziallasten- und Zentralitätsansatz derzeit drei Nebenansätze. Diese dienen dazu, Bestimmungsfaktoren des gemeindlichen Ausgabeverhaltens, die nicht durch den Einwohner erklärt werden können, aber dennoch aus finanzwissenschaftlicher und politischer Sicht als finanzausgleichsrelevant erachtet werden, in den Verteilungsschlüssel für die Schlüsselzuweisungen aufzunehmen.

Schüleransatz: Im Gegensatz zum Hauptansatz und den sonstigen Nebenansätzen, deren Gewichtungen aus der multivariaten Analyse abgeleitet werden, setzt der Schüleransatz an den tatsächlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts der Kommunen an. Die Ausgaben, die den Gemeinden als Schulträger entstehen, werden derzeit sehr genau nach den einzelnen Schulformen differenziert und den Schülern zugerechnet. Anhand der landesdurchschnittlichen Ausgaben je Schüler, die getrennt nach den verschiedenen Schulformen vorliegen, und anhand der jeweiligen Schülerzahl einer Gemeinde in diesen Kategorien, kann jeder Gemeinde somit eine Kennzahl für den Aufgabenbereich Schulwesen zugeordnet werden.

Den Gemeinden (und Kreisen) werden im Schüleransatz all jene Schüler angerechnet, die eine Schule besuchen, deren Träger sie sind. Als maßgebende Schülerzahl gelten dabei diejenigen Schüler, die für allgemeinbildende und berufsbildende Schulen in der amtlichen Statistik nachgewiesen sind. Zur Bestimmung der Schülerzahl wird dabei jeweils die Schulstatistik des vorvergangenen Jahres herangezogen. Für den Finanzausgleich 2006 beispielsweise wurde die Schulstatistik 2004 angewendet. Soweit auch die Zweckverbände als Schulträger auftreten, werden die Schüler auf die dem Zweckverband angehörigen Gemeinden entsprechend ihrem Anteil an der Umlage aufgeteilt. Die Berechnung des Schüleransatzes erfolgt in zwei Schritten: mit dem ersten Schritt trägt der Schüleransatz der Tatsache Rechnung, dass die Ausgaben für einen Schüler in Abhängigkeit von der jeweiligen Schulform schwanken können. So werden die Schüler, je nachdem welcher Schulform sie angehören, unterschiedlich gewichtet. Die einzelnen Gewichte werden dabei auf der Grundlage der Gesamtausgaben je Schüler ermittelt, die die Schulträger für die verschiedenen Schularten in einem Haushaltsjahr landesdurchschnittlich im Verwaltungshaushalt aufgewendet haben. Dabei werden die Gesamtdurchschnittskosten je Schüler gleich 100 gesetzt. In Relation dazu wird für alle ande-

Tabelle 4: Schülergewichtungstabelle

Schüler der	mit
Grundschulen einschl. Schulkindergärten	96 vom Hundert
Hauptschulen	119 vom Hundert
Realschulen	88 vom Hundert
Gymnasien	96 vom Hundert
Gesamtschulen	146 vom Hundert
Berufskollegs	54 vom Hundert
Sonderschulen	346 vom Hundert

Quelle: Anlage 3 zu § 8 Abs. 4 GFG 2008.

ren Schulformen ein eigener Vomhundertsatz ermittelt, mit dem die maßgebliche Schülerzahl einer Gemeinde gewichtet wird.

Wie die Hauptansatzstaffel, so wird auch die Schülergewichtungstabelle in regelmäßigen Abständen auf Basis aktueller Daten aus der Jahresrechnungsstatistik überprüft und gegebenenfalls angepasst. Die Überprüfung von Hauptansatzstaffel und Schülergewichtung erfolgen dabei jeweils für dasselbe Jahr. Die Gewichtung der Schüler nach Schulformen, welche gemäß Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2007 und 2008 zur Anwendung kommt, ist Tabelle 4 zu entnehmen.

Während die Jahresrechnungsstatistik zwar nach Schulformen differenziert, enthält sie keine gesonderten Informationen zu den Ausgaben nach Beschulungsform. Inwiefern sich die durchschnittlichen Ausgaben zwischen Halbtags- und Ganztagsunterricht oder integrativer und nicht-integrativer Beschulung unterscheiden, lässt sich der Statistik nicht direkt entnehmen. Hier greift das gegenwärtige System mangels praktikabler Alternativen auf Erfahrungswerte zurück. So werden alle nicht-integrativ ganztätig beschulten Schüler mit 1,5 multipliziert, bevor sie in die Schülergewichtungstabelle eingehen. Die entsprechenden Vorabgewichtungsfaktoren für integrativ beschulte Schüler, die in Halbtagsform beschult werden, und integrativ beschulte Schüler, die in Ganztagsform beschult werden, betragen derzeit 3,0 respektive 5,1.

In einer zweiten Stufe wird für die Gemeinden berechnet, in welchem Verhältnis die Kosten eines gewichteten Schülers zu den unterstellten Kosten eines gewichteten Einwohners stehen. Mit dieser erneuten Vervielfältigung wird gewährleistet, dass Schulkosten und *Zuschussbedarf*

Ila bei der Bedarfsbestimmung im Schlüsselzuweisungssystem gleichwertig berücksichtigt werden. Mit anderen Worten bringt die nochmalige Schülergewichtung die unterschiedlichen Bedarfseinheiten Schüler und Einwohner im Schlüsselzuweisungssystem auf einen gemeinsamen Nenner. So kann die vorab gewichtete Schülerzahl in eine Bedarfsrelation zu den Einwohnern gesetzt werden. Dabei wird auf folgende Formel zurückgegriffen:

$$\frac{ZB^{II} - ZB^{IIa}}{GS} : \frac{ZB^{IIa}}{HA} \times 100$$

wobei ZB^{II} die Summe der *Zuschussbedarfe II*, ZB^{IIa} die Summe der *Zuschussbedarfe IIa*, GS die Summe der gewichteten Schüler und HA die Summe der Hauptansätze aller Gemeinden darstellt. In einem letzten Schritt wird der so ermittelte Wert mit 92 v.H. multipliziert. Diese nochmalige Gewichtung dient dazu, eine Äquivalenz zwischen dem Schüleransatz im Gemeinde- und im Kreis-Schlüsselzuweisungssystem herzustellen.⁵⁴

Während eine wichtige Motivation des Schüleransatzes darin besteht, einen Beitrag zu einem besonders kostenintensiven Bereich gemeindlicher Leistungserstellung zu leisten, nimmt er darüber hinaus eine weitergehende strukturpolitische Aufgabe wahr. Wie bereits in Abschnitt 3.1 erläutert, ist das Schulträgerprinzip, nach welchem die maßgebliche Schülerzahl nicht allein die als Einwohner gemeldeten Schüler, sondern auch auswärtige Schüler beinhaltet, als eine Maßnahme zu interpretieren, durch die Nutzenspillovers in Umlandgemeinden internalisiert werden.

Soziallastenansatz: Mit dem Soziallastenansatz werden den Gemeinden bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs in Abhängigkeit von der Arbeitslosenzahl weitere Bedarfspunkte hinzugerechnet. Bis einschließlich des Finanzausgleichsjahres 2007 wurde in Nordrhein-Westfalen die Anzahl der Langzeitarbeitslosen einer Gemeinde differenziert nach der Dauer der Arbeitslosigkeit als Indikator zur Ermittlung des Soziallastenansatzes herangezogen.

Die Einführung dieses Ansatzes ist auf einen spürbaren Wandel der kommunalen Haushalts-situation mit Beginn der achtziger Jahre zurückzuführen, infolge dessen die Einführung eines weiteren Nebenansatzes als notwendig erachtet wurde. Die zunehmende Dauerarbeitslosigkeit

⁵⁴Siehe hierzu Abschnitt 3.9.3.

führte zu einem außergewöhnlichen Anstieg der Sozialhilfeausgaben. Dies hatte zur Folge, dass die Arbeitslosigkeit in steigendem Maße die Belastungsverhältnisse der Gebietskörperschaften, speziell der örtlichen Träger der Sozialhilfe, untereinander bestimmte. Der sozioökonomischen Entwicklung innerhalb des Landes wurde es immer weniger gerecht, die kommunalen Schlüsselzuweisungen nur nach dem Haupt- und dem Schüleransatz zu verteilen. Die Arbeitsgruppe sachverständiger Praktiker schlug daher vor, einen speziellen Arbeitslosenansatz⁵⁵ einzuführen, um den zwischengemeindlichen Ausgleich hinsichtlich der Sozialhilfelasten zu intensivieren. Sie berief sich dabei auch auf die Ergebnisse eines Forschungsprojektes des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik.⁵⁶ Das Forschungsinstitut sprach sich wegen der teilweise erheblichen Belastungsunterschiede zwischen den Gemeinden bei den Sozialhilfeausgaben dafür aus, die Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit von ihrer Dauer als zusätzliches Bedarfselement in das Schlüsselzuweisungssystem aufzunehmen. Dieser Vorschlag wurde mit dem Finanzausgleichsjahr 1988 umgesetzt.

Die im Rahmen des Sozillastenansatzes hinzugerechneten Bedarfspunkte jeder Gemeinde sind nach der Zeitdauer der Beschäftigungslosigkeit gestaffelt. Anders als beim Schüleransatz erfolgt hier jedoch keine fortlaufende Neugewichtung. Bis zum Finanzausgleich 1993 wurden die Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 6 bis unter 12 Monaten einfach, bei einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 12 bis unter 24 Monaten zweifach und darüber hinaus dreifach gezählt. Wegen der anhaltenden Anspannung der kommunalen Haushalte in Bezug auf die Sozillasten wurde der Arbeitslosenansatz im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Gemeindefinanzierungsgesetz 1994 für die einzelnen Klassen der Arbeitslosigkeitsdauer jeweils um einen Punkt angehoben. Danach wurden Arbeitslose, die 6 bis 12 Monaten arbeitslos sind, zweifach, bei 12 bis 24 Monaten Beschäftigungslosigkeit dreifach und bei mehr als 24 Monaten vierfach gezählt. Diese Gewichtung wurde im Jahre 1996 als Reaktion auf eine weitere Intensivierung der kommunalen Belastung im Bereich soziale Sicherung und infolge der Empfehlungen des ifo Gutachtens 1995 ein letztes Mal erhöht. Seither werden nun Arbeitslose, die 6 bis 12 Monaten arbeitslos sind, fünffach, bei 12 bis 24 Monaten Beschäftigungslosigkeit sechsfach und bei mehr als 24 Monaten siebenfach gezählt. Arbeitslose, bei denen die Dauer der Arbeitslosigkeit weniger als sechs Monate beträgt, blieben bislang unberücksichtigt, da angenommen wurde, dass ein Arbeitsloser in den ersten 6

⁵⁵Der Terminus Arbeitslosenansatz wurde später durch Sozillastenansatz ersetzt. In konzeptioneller Hinsicht bestehen jedoch keine Unterschiede zwischen den beiden Begriffen.

⁵⁶Vergleiche Budde und Junkerheinrich (1986).

Monaten seiner Arbeitslosigkeit in aller Regel keine zusätzlichen Kosten im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Sozialhilfe verursacht. Grundlage für die Berechnung des Soziallastenansatzes sind die von der Arbeitsverwaltung ermittelten Arbeitslosen auf dem Stand des jeweiligen Vorjahres.

Aufgrund der tief greifenden rechtlichen Änderungen mit dem Inkrafttreten des „Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (im Folgenden „Hartz IV“) zum 01.01.2005 bedarf der heutige Soziallastenansatz einer grundlegenden Überprüfung. Zum einen ist eine mögliche Änderung der kommunalen Belastungssituation durch reformbedingte Kompetenzverlagerungen zwischen einzelnen Aufgabenträgern im sozialen Bereich für die Weiterentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems zu überprüfen. Zum anderen ist die Erosion der Datengrundlage zu berücksichtigen, welche mit der Umstellung einhergeht. So wird ab dem Jahr 2005 die zur Bestimmung des Soziallastenansatzes maßgebliche Statistik für Langzeitarbeitslose in ihrer bisherigen Form nicht fortgeführt.

Nachdem die Datenbasis für den Soziallastenansatz seit dem Jahr 2005 nicht mehr zur Verfügung steht, haben Landesregierung und Gesetzgeber in den Finanzausgleichsjahren 2006 und 2007 hilfsweise die zuletzt verfügbaren Daten aus dem Jahr 2004 zur Berechnung dieses Ansatzes herangezogen. Für das Finanzausgleichsjahr 2008 hielt es die Landesregierung nicht mehr für vertretbar, zum dritten Mal zur Berechnung des Soziallastenansatzes auf die nicht mehr aktuellen Daten aus dem Jahr 2004 zurückzugreifen. Im Gesetzentwurf für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 wurde der Soziallastenansatz deshalb erstmals auf Basis der Bedarfsgemeinschaften nach *SGB II* berechnet. Dabei wurde in § 8 Abs. 5 Entwurf Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2008 ein Gewichtungsfaktor von 3,9 festgelegt. Der Gewichtungsfaktor wurde rechnerisch so ermittelt, dass der Anteil des Soziallastenansatzes am Gesamtansatz nach dem neuen Berechnungsschema jenem des Vorjahres - welches noch auf Basis der Langzeitarbeitslosenstatistik berechnet wurde - entspricht.

In Abschnitt 3.4.4 ist daher zunächst zu prüfen, ob die grundsätzliche Berechtigung eines Soziallastenansatzes unter Berücksichtigung der *Hartz IV*-Gesetzgebung weiterhin gegeben ist. Gegebenenfalls wird in einem zweiten Schritt untersucht, ob der Indikator der Bedarfsgemeinschaften aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine adäquate Grundlage zur Bestimmung des Soziallastenansatzes darstellt und, falls ja, welcher Gewichtungsfaktor angemessen ist.

Zentralitätsansatz: Viertes und abschließendes Element zur Herleitung des Finanzbedarfs im Schlüsselzuweisungssystem stellt der im Jahre 1996 eingeführte so genannte „Zentralitätsansatz“ dar. Dieser zielt auf eine stärker differenzierte Abbildung der Bedeutung der Gemeinden als Zentren wirtschaftlicher Aktivität ab. Hierzu wird die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, multipliziert mit einem Gewichtungsfaktor von 0,15, den Haupt- und Nebenansätzen hinzugerechnet. Die Wahl dieses Indikators geht zum einen auf die Überlegung zurück, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten reflektiert, inwiefern einer Gemeinde etwa durch Einpendler aus dem Umland zusätzliche Ausgaben entstehen. Insbesondere lässt sich hierdurch eine differenzierte Behandlung gleichgroßer Gemeinden erreichen, die in Bezug auf ihre Umlandgemeinden grundsätzlich unterschiedliche Rollen wahrnehmen. Zum anderen geht die Wahl der Arbeitsplatzzentralität als Indikator auf das strukturpolitische Ziel zurück, den Gemeinden mithilfe des Zentralitätsansatzes einen zusätzlichen Anreiz zu einer aktiven lokalen Gewerbepolitik zu liefern.

Hinsichtlich der Gewichtung dieses Ansatzes hat der Gesetzgeber seinen Gestaltungsspielraum genutzt und den im früheren ifo Gutachten empfohlenen Gewichtungsfaktor von 1/3 auf 0,15 herabgesetzt. Zur Herleitung des Zentralitätsansatzes jeder Gemeinde wird die Zahl der dort registrierten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der amtlichen Statistik der Bundesanstalt für Arbeit zum Stichtag 30.06. des vorangegangenen Jahres zugrunde gelegt.

3.2.3 Erfassung der Finanzkraft

In die Berechnung der Finanzkraft gehen die folgenden Steuerarten ein:

1. Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer,
2. Kompensationsleistungen für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs,
3. Realsteuern (bestehend aus Grundsteuer A und B und Gewerbesteuer),
4. sowie als Abzugsposten die Gewerbesteuerumlage.

Maßgeblich ist hierbei jeweils das Ist-Aufkommen des Zeitraums vom 01. Juli des vorvergangenen Jahres bis zum 30. Juni des vergangenen Jahres.

Dabei geht das Aufkommen für die unter den Ziffern 1 und 2 aufgelisteten Einnahmearten unverändert, also dem Istaufkommen im Referenzzeitraum nach, in die Steuerkraftberechnung ein. Die Realsteuern dagegen werden vor Einbeziehung in die Finanzkraftberechnung nach folgender Formel gewichtet:

$$R_i^{fiktiv} = \frac{R_i^{Ist}}{t_i^{Ist}} \times t_i^{fiktiv} \quad (6)$$

wobei die Symbole die folgenden Größen bezeichnen:

- R_i^{fiktiv} ist das für die jeweils betrachtete Realsteuerart in der Finanzkraft angerechnete Aufkommen in Gemeinde i .
- R_i^{Ist} ist das für die jeweils betrachtete Realsteuerart in der Finanzstatistik des Referenzzeitraums tatsächlich ausgewiesene Aufkommen in Gemeinde i .
- t_i^{Ist} ist der im Referenzzeitraum tatsächlich in Gemeinde i festgesetzte Hebesatz.
- t_i^{fiktiv} ist der für die jeweilige Realsteuerart geltende fiktive Hebesatz.

Für die jeweilige Steuerart wird demnach zunächst durch Division des Aufkommens durch den tatsächlich festgelegten Hebesatz ein Indikator der Steuerbemessungsgrundlage ermittelt. Daraufhin wird diese zur Herleitung der Steuerkraftmesszahl für die jeweilige Steuerart mit einem landeseinheitlichen fiktiven Hebesatz vervielfältigt. Als wesentliche Orientierungsgröße für die Festsetzung der fiktiven Hebesätze dient der gewogene Landesdurchschnitt der tatsächlich von den Gemeinden in Nordrhein-Westfalen festgesetzten Realsteuerhebesätze.⁵⁷ Gemäß Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2007 und 2008 beträgt er für die Gewerbesteuer 403%, für die Grundsteuer A 192% und für die Grundsteuer B 381%. Der Steuermessbetrag der Gewerbesteuer wird zudem um einen ebenfalls normierten Betrag für die Gewerbesteuerumlage verringert.

⁵⁷Bei den mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2003 aktualisierten Hebesätzen wurde dabei jedoch ein Abschlag von 5% vorgenommen.

3.3 Vergleich mit dem kommunalen Finanzausgleich anderer Bundesländer

Dieser Abschnitt dient dem Vergleich des nordrheinwestfälischen Schlüsselzuweisungssystems mit den Regelungen in anderen Bundesländern. Dabei werden zunächst institutionelle Regelungen anderer Bundesländer beleuchtet, die den bestehenden Gestaltungsmerkmalen des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen in konzeptioneller Hinsicht entsprechen. In einem zweiten Schritt werden Komponenten der Schlüsselzuweisungssysteme anderer Bundesländer dargestellt und bewertet, die in Nordrhein-Westfalen derzeit keine Entsprechung finden. Die Darstellung erhebt in beiden Fällen keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr zielt dieser Abschnitt auf eine Darstellung grundsätzlicher Unterschiede und Gemeinsamkeiten der gesetzgeberischen Praxis innerhalb Deutschlands ab.

3.3.1 Vergleich bestehender Gestaltungsmerkmale

Die **Einwohnerzahl von Gemeinden** findet bundesweit in allen kommunalen Finanzausgleichssystemen eine besondere Beachtung. Dabei wird teilweise wie in Nordrhein-Westfalen auf die Hauptansatzstaffel als Kernelement zur Bestimmung der Zuweisungshöhe zurückgegriffen. Teilweise wird jedoch auch mit dem so genannten „Zentrale-Orte-Ansatz“ eine konzeptionelle Alternative zur Abbildung raumstruktureller Heterogenität gewählt.

Die Hauptansatzstaffel in Nordrhein-Westfalen weist im Vergleich zu anderen Bundesländern mit 20 Größenklassen die differenzierteste Staffelung auf. An zweiter und dritter Stelle stehen Thüringen, Baden-Württemberg und Saarland, die allerdings mit 9 respektive 8 Staffelklassen eine deutlich geringere Differenzierung vornehmen. Gleichzeitig weist Nordrhein-Westfalen mit 157% auch einen verhältnismäßig hohen Spreizungsfaktor auf, der jedoch von Baden-Württemberg (186%), Niedersachsen (180%) und Sachsen (165%) deutlich übertroffen wird. Auch in Bayern besteht die Hauptansatzstaffel aus lediglich 8 Staffelklassen, die aber mit einem Spreizungsverhältnis zwischen 108% für Gemeinden mit höchstens 5.000 Einwohnern und 150% für Städte mit einer Bevölkerungszahl zwischen 250.000 und 500.000 Einwohnern ebenfalls deutliche Gewichtungsunterschiede vornimmt. Jenseits von 500.000 steigt die Hauptansatzstaffel um einen Prozentpunkt für je weitere 100.000 Einwohner an. Kreisfreien Städten wird darüber hinaus, um ihren zusätzlichen Aufgaben Rechnung zu tragen,

ein Ergänzungsansatz von 10% des Hauptansatzes hinzugerechnet. Somit liegt der Hauptansatz beispielsweise für die Landeshauptstadt München bei ca. 173%. Geringere Spreizungsverhältnisse sind dagegen beispielsweise in Brandenburg (mit einem Spreizungsfaktor für kreisangehörige Gemeinden von 128% und einem Gewichtungsfaktor von 140% für kreisfreie Städte) und Saarland (mit einem Spreizungsfaktor von 133%) zu finden.

Eine mögliche Erklärung für diese Variation in den einzelnen Spreizungsverhältnissen liegt in der Unterschiedlichkeit der Siedlungsstruktur zwischen den Bundesländern. So sind die Bundesländer mit einem hohen Spreizungsfaktor typischerweise auch durch beachtliche Größenunterschiede zwischen den kleinsten und den größten Gemeinden gekennzeichnet.⁵⁸

Zum anderen wird die Einwohnergewichtung in einigen Bundesländern (wie beispielsweise in Thüringen und Brandenburg) mit einem **Zentrale-Orte-Ansatz** kombiniert. Hierbei erfolgt eine Klassifizierung der Gemeinden nach Gruppen, getrennt in Ober-, Mittel- und Unterzentren. Dabei wird unterstellt, dass bestimmte Kommunen, die so genannten zentralen Orte, überörtliche Versorgungsfunktionen wahrnehmen, so dass die dort erbrachten öffentlichen Leistungen in besonderem Maße auch von Einwohnern aus dem Umland konsumiert werden. Mit der hierarchischen Gliederung der zentralen Orte in Oberzentren, Mittelzentren, Unterzentren soll demnach ihren speziellen Aufgaben und der jeweiligen Bedeutung ihrer Aufgabenwahrnehmung für das Umland entsprochen werden. Für die Einordnung einer Gemeinde in die Hierarchie der Zentralen Orte ist dabei der Einzugsbereich der kommunalen Infrastrukturausstattung ausschlaggebend. Die Kriterien, nach denen die Gemeinden einer der Gruppen zugeteilt werden, sind weitaus umfangreicher als bei der Hauptansatzstaffel, die ausschließlich auf die Bevölkerungsgröße der Gemeinde als Indikator zurückgreift. So finden beispielsweise spezielle Infrastruktureinrichtungen wie Museen, Theater, Büchereien und weitere kulturelle Einrichtungen, aber auch Sportplätze und Hallenbäder besondere Berücksichtigung. Die Einordnung erfolgt letztendlich durch Landesentwicklungspläne. In einigen Ländern, wie beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, wird

⁵⁸So existieren beispielsweise in Baden-Württemberg alleine 84 Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern und gleichzeitig gehören neun baden-württembergische Kommunen zu den 82 Großstädten Deutschlands mit mehr als 100.000 Einwohnern (Brachat-Schwarz, Werner (2006): Die Gemeinden Baden-Württembergs nach Größenklassen - gibt es signifikante Strukturunterschiede?, in Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 8/2006). Die Bevölkerungsstruktur in Nordrhein-Westfalen ist ebenfalls durch eine hohe interkommunale Variation gekennzeichnet: während in 54 Gemeinden weniger als 10.000 Einwohner gemeldet sind, existieren 30 Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern, wovon 9 Gemeinden sogar mehr als 300.000 Einwohner aufweisen (Quelle: eigene Berechnungen).

die Einwohnergewichtung vollständig durch den Zentrale-Orte-Ansatz ersetzt.

Aufgrund der Kombination dieser unterschiedlichen Ansätze lässt sich demnach aus dem Ländervergleich schwer ermitteln, in welchem Maße die Gemeindegröße differenziert in die Bedarfserfassung eingeht. Freilich ist auch die Klassifizierung in Unter- Mittel- und Oberzentrum hoch mit der Bevölkerungsgröße korreliert.

Ein Zentralitätsansatz, der wie in Nordrhein-Westfalen als ergänzendes Instrument zu der Hauptansatzstaffel auf eine stärker differenzierte Abbildung der Rolle der Gemeinden als Zentrum wirtschaftlicher Aktivität abstellt, dabei aber nicht direkt auf raumordnungspolitische Festlegungen beispielsweise im Rahmen eines Landesentwicklungsplans zurückgreift, existiert in keinem weiteren Bundesland.

Auch die **Belastungen im Bereich soziale Sicherung** finden in den Finanzausgleichssystemen einer Mehrzahl von Bundesländern eine gesonderte Berücksichtigung. Dabei setzen die Zuweisungen jedoch in der Regel direkt an den tatsächlich in diesem Aufgabenbereich getätigten Ausgaben an und nicht wie im Schlüsselzuweisungssystem Nordrhein-Westfalens an konkreten Fallzahlen.

So erhalten beispielsweise in Baden-Württemberg Stadt- und Landkreise, deren Sozialhilfenettoausgaben und Nettoausgaben für die Grundsicherung je Einwohner den Landesdurchschnitt (der Stadt- und Landkreise) übersteigen, eine jährliche Zuweisung in Höhe von 30% respektive 40% des übersteigenden Betrages. Bemessungsgrundlage für die Berechnungen sind dabei die Sozialhilfenettoausgaben und die Nettoausgaben für die Grundsicherung sowie die Rechnungs- bzw. Einwohnerstatistiken des zweitvorangegangenen Jahres.

In Rheinland-Pfalz dagegen wird zunächst die Summe der Ausgaben im Bereich der Sozialhilfe nach *SGB XII* und der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach *SGB II* ins Verhältnis zu der Einwohnerzahl des jeweiligen Sozialhilfeträgers gesetzt. Übersteigt der so ermittelte Wert den Landesdurchschnitt, so wird die Bedarfsmesszahl der jeweiligen Gebietskörperschaft je Prozentpunkt oberhalb des Durchschnitts um einen Wert von 2 v. T. ihrer Einwohnerzahl erhöht.

Eine Kombination aus einem fallzahlen- und ausgabenbezogenen Ansatz findet sich beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern: die Vergabe orientiert sich hier jeweils zu einem

Drittel an den erbrachten Aufwendungen für diesen Aufgabenbereich, der in der jeweiligen Gebietskörperschaft gemeldeten Anzahl an Sozialhilfeempfängern und dem Anteil an den Kosten, die dem Landkreis oder der kreisfreien Stadt entstehen würden, wenn unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl durchschnittliche Ausgaben für diesen Bereich anfallen würden.

Um die mit der Umstellung auf *Hartz IV* einhergehenden Unsicherheiten teilweise abzufangen, wurde das System in einigen Bundesländern zusätzlich modifiziert: so wurde beispielsweise in Sachsen-Anhalt, ergänzend zu den allgemeinen Zuweisungen, eine Festschreibung der Zuweisungen zum Ausgleich der Soziallasten in Höhe von 112 Mio. € vorgenommen, die zu 76% an die Landkreise und zu 34% an die kreisfreien Städte gehen sollen. Diese Aufteilung entspricht den prozentualen Anteilen am Sozialhilfelastenausgleich im Durchschnitt der Jahre 2005 und 2006.

Belastungen, welche den Gemeinden und Gemeindeverbänden aus der **Schulträgerschaft** entstehen, werden ebenfalls in den meisten Bundesländern Rechnung getragen. Die genaue Höhe der Zuweisungen ist in den meisten Fällen von der Schulart, dem Schultyp und der Schulstufe abhängig. Dabei kann die Spanne zwischen den Gewichtungen zwischen den Schularten bis zu 850% betragen (Brandenburg). Sonderschulen und Schulen für Körperbehinderte erhalten dabei in der Regel den höchsten Gewichtungsfaktor.

In einigen Bundesländern sind bestimmte Schularten nicht finanzausgleichsrelevant. So werden beispielsweise in Rheinland-Pfalz Grundschulen und in Baden-Württemberg darüber hinaus auch Förderschulen nicht bei der Vergabe von Schlüsselzuweisungen berücksichtigt. Hessen vergibt die Zuweisungen nicht nur abhängig von der Zahl der Schüler, sondern auch vom Anteil der Fläche des Trägers an der Gesamtfläche Hessens. Dieser Aspekt ist in anderen Ländern (beispielsweise Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt) durch eine gesonderte flächenabhängige Schülerbeförderungszuweisung abgedeckt.

Zusätzliche Zahlungen, die im weiteren Sinne in das Feld der Schullasten fallen, sind Zuweisungen zum Sportstätten- oder Schulbau (Baden-Württemberg, Bayern, Schleswig-Holstein), die positive Berücksichtigung des Anteils an Unter-18-jährigen im Hauptansatz der Landkreise (Bayern), direkte Finanzzuweisungen für Betreuungsangebote (Hessen) und eine Jugendpauschale (Hessen, Sachsen-Anhalt).

3.3.2 Weitere Elemente der Bedarfserfassung

Auch die **Fläche** von Gebietskörperschaften wird im kommunalen Finanzausgleich einiger Bundesländer berücksichtigt. Jedoch sind flächenbezogene Elemente zur Ermittlung der Zuweisungshöhe typischerweise auf der Ebene der Landkreise angesiedelt. So erhalten beispielsweise in Baden-Württemberg Landkreise laufende Zuweisungen in Abhängigkeit von der Länge der in der Baulast der Landkreise befindlichen Straßen. Eine ähnliche Regelung findet sich in Bayern, wo jedoch unter bestimmten Bedingungen auch einzelne Gemeinden Zuweisungen in Abhängigkeit der Länge ihrer Gemeindestraßen erhalten. Diese Zuweisungen sind zweckgebunden und müssen demnach gezielt für bestimmte Baumaßnahmen verausgabt werden.

In einigen Bundesländern wird die Höhe der Zuweisungen an die Gebietskörperschaften darüber hinaus durch die genehmigten Fahrplankilometer im Öffentlichen Personennahverkehr beeinflusst. Diese werden beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern zudem in Abhängigkeit von den landesweiten Durchschnittskosten des jeweils eingesetzten Verkehrsmittels unterschiedlich gewichtet.

Einziges Land, das auf Gemeindeebene einen **Flächenansatz** anwendet, ist Rheinland-Pfalz. Dieser geht in den zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl ermittelten Gesamtansatz der kommunalen Gebietskörperschaften ein, wenn deren Gebietsfläche im Verhältnis zur Einwohnerzahl den Landesdurchschnitt übersteigt. Er beträgt zwei Einwohner je angefangenen Quadratkilometer, der über der landesdurchschnittlichen Quadratkilometerzahl je tausend Einwohnern liegt. Während im nordrhein-westfälischen Schlüsselzuweisungssystem derzeit kein vergleichbares Instrument existiert, wird hier allerdings die allgemeine Investitionspauschale zu drei Zehnteln nach der Gebietsfläche der Gemeinden verteilt.

In einer Reihe von Bundesländern findet die Zahl der **Kinder** in einer Gemeinde zusätzlich zur Schülerthematik gesonderte Berücksichtigung. So wird beispielsweise in Baden-Württemberg ein Kindergartenausgleich als Teil des Sonderlastenausgleichs geführt. In Hessen dagegen werden zweckgebundene Zuweisungen für Ausgaben im Bereich der Kinder- und Jugenderholung, zu Projekten in Jugendhilfe, zur Schaffung von familien- und kinderfreundlichen Rahmenbedingungen und zu den Betriebskosten von Kinderbetreuungseinrichtungen gezahlt. In Nordrhein-Westfalen existiert ebenfalls eine Reihe von Zuweisungen, die der Förderung

von Kindern dienen. Diese sind jedoch nicht Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs, sondern werden separat im Landeshaushalt ausgewiesen.⁵⁹

Ein alternatives Modell zur Berücksichtigung der Altersstruktur findet sich im Saarland. Hier wird die für den Hauptansatz maßgebliche Einwohnerzahl erhöht, wenn die jährliche durchschnittliche Geburtenrate im Zeitraum von acht Jahren bis zum vorvergangenen Jahr größer ist als die landesdurchschnittliche jährliche Geburtenrate. Beträgt der Unterschied dabei mehr als 0,5 v. T., so steigt der Ansatz für jede 0,1 v. T. über der Anspruchsgrenze um 1 v. T. der Einwohnerzahl.

Eine gesonderte direkte Berücksichtigung von Senioren findet sich in keinem Bundesland. Jedoch wird der demografische Wandel in Bayern seit dem 1. Januar 2006 indirekt über den so genannten **Demografiefaktor** abgebildet. Dieser wird umgesetzt, indem bei der Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs entweder die tatsächliche Einwohnerzahl einer Gemeinde zum 31. Dezember des vorvergangenen Jahres oder die durchschnittliche Einwohnerzahl der vorangegangenen fünf Jahre in den Hauptansatz eingeht. Maßgeblich ist dabei der jeweils höhere Wert. Ziel dieses Elements ist es, Kommunen mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung die notwendigen Anpassungsmaßnahmen beispielsweise durch eine Verringerung der Infrastrukturauslastung zu erleichtern, da davon ausgegangen wird, dass diese nur mit gewissen zeitlichen Verzögerungen möglich sind.

3.3.3 Erfassung der Finanzkraft

Die Erfassung der kommunalen Finanzkraft in den einzelnen Bundesländern weist in ihren Grundzügen eine ähnliche Systematik auf. So gehen mit den Realsteuern, vermindert um die Gewerbesteuerumlage, sowie den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer in allen Bundesländern dieselben Elemente als Bemessungsgrundlage in die Finanzkraft ein. Zudem werden die Realsteuern nicht auf Basis der Ist-Einnahmen erfasst, sondern zuvor normiert. Hierzu wird das Ist-Aufkommen durch die tatsächlich festgesetzten Hebesätze der jeweiligen Realsteuerart dividiert und der resultierende Grundbetrag mit einem fiktiven Hebesatz multipliziert. Teilweise orientieren sich die fiktiven Hebesätze dabei, wie beispielsweise in Niedersachsen und Saarland direkt an dem gewogenen Durchschnitt der tatsächlich von

⁵⁹Für 2008 werden in diesem Zusammenhang ca. 1,359 Mrd. € im Landeshaushalt veranschlagt.

den Gemeinden festgesetzten Hebesätze in einer Referenzperiode. In Nordrhein-Westfalen dagegen bietet das tatsächliche Hebesatzverhalten zwar ebenfalls einen Orientierungspunkt, die fiktiven Hebesätze bleiben jedoch stets für einen gewissen Zeitraum konstant und werden nur in längeren Zeitabständen auf Basis der tatsächlichen Hebesätze aktualisiert.

Deutliche Unterschiede ergeben sich hinsichtlich der Höhe der fiktiven Hebesätze. Der fiktive Gewerbesteuerhebesatz Nordrhein-Westfalens nimmt hier mit 403 den Spitzenwert im bundesdeutschen Vergleich ein. Er übersteigt damit den fiktiven Gewerbesteuerhebesatz in Baden-Württemberg, der mit 290 am unteren Ende des Spektrums liegt, bei weitem. Auch in den angrenzenden Bundesländern kommen deutlich niedrigere fiktive Gewerbesteuerhebesätze zur Anwendung als in Nordrhein-Westfalen. In Hessen beträgt er beispielsweise 310, in Rheinland-Pfalz 325.

Niedersachsen nimmt zudem eine Differenzierung der fiktiven Hebesätze nach Größenklassen vor. So wird für alle Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern und für alle übrigen Gemeinden ein unterschiedlicher fiktiver Hebesatz festgesetzt, der dem Betrag nach dem gewogenen Durchschnitt der Hebesätze der jeweiligen Gemeindegruppe entspricht. Dieser Wert wird bei letzterer Gruppe lediglich zu 90% berücksichtigt. Im Finanzausgleichsjahr 2007 lagen die auf diesem Wege ermittelten fiktiven Gewerbesteuerhebesätze bei 388 respektive 316.

Auch die Normhebesätze für die Grundsteuern variieren stark zwischen den Bundesländern. Bei der Grundsteuer B liegt Nordrhein-Westfalen mit 381 hier wiederum in dem oberen Bereich der Verteilung. Lediglich den Gemeinden Niedersachsens mit über 100.000 Einwohnern wird mit 426 ein noch höherer Wert angerechnet. Der nordrhein-westfälische fiktive Hebesatz für die Grundsteuer A dagegen nimmt mit 192 derzeit den zweit-niedrigsten Wert im Bundesgebiet ein. Einen geringeren fiktiven Hebesatz weist mit 185 lediglich Baden-Württemberg auf.

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal zwischen den Systemen ergibt sich aus dem Grade, zu dem die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer bei der Finanzkraftermittlung berücksichtigt werden. Während sie in Nordrhein-Westfalen vollständig in die Finanzkraftmesszahl eingehen, werden sie beispielsweise in Niedersachsen nur zu 90% und in Baden-Württemberg nur zu 80% angerechnet. In Bayern wird dagegen der um die Ausgleichsleistung erhöhte Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, soweit die Beteiligungsbeträge je

Einwohner unter 50 v. H. des Landesdurchschnitts liegen, lediglich zu 65% angerechnet und ansonsten mit 100%.

3.3.4 Ausgleichssatz

Hinsichtlich des Ausgleichssatzes liegt Nordrhein-Westfalen mit 90% an der Spitze aller Bundesländer, gefolgt von Niedersachsen, Sachsen und Brandenburg. Hier wird der Unterschiedsbetrag zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl zu 75% ausgeglichen. Einen der geringsten Ausgleichssätze hat dagegen Bayern mit derzeit 55%.

In Hessen wird lediglich 50% des Unterschiedsbetrags zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl ausgeglichen. Jedoch müssen für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise insgesamt mindestens 80% der Bedarfsmesszahl und für kreisfreie Städte mindestens 77% der Bedarfsmesszahl gedeckt sein.

Ein systematischer Unterschied zu der üblichen Vorgehensweise liegt in Baden-Württemberg vor. Hier ist nicht wie in Nordrhein-Westfalen der Grundbetrag, sondern der Ausgleichssatz⁶⁰ der endogene Parameter des Schlüsselzuweisungssystems. Die Höhe des Ausgleichssatzes richtet sich also nach dem Verhältnis der Schlüsselmasse zu den Schlüsselzahlen (d.h. den Unterschiedsbeträgen zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmesszahlen) aller Gemeinden.

Der Ausgleichssatz für abundante Gemeinden beträgt in der Regel 0, d.h. in den meisten Bundesländern erhalten Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt, keine Schlüsselzuweisungen, müssen jedoch auch keine Abgaben leisten. Ausnahmen bilden hier jedoch Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. In diesen Bundesländern wird eine Finanzausgleichsumlage erhoben, welche entweder für abundante Gemeinden einen höheren Wert annimmt als für nicht-abundante (beispielsweise in Baden-Württemberg) oder ausschließlich von abundanten Gemeinden zu entrichten ist (beispielsweise in Niedersachsen).

⁶⁰Im Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich Baden Württemberg wird dieser als Ausschüttungsquote bezeichnet.

3.3.5 Zwischenergebnis

Der Vergleich der Regelungen für den horizontalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen mit denen der anderen Bundesländer lässt erkennen, dass neben weitgehender Übereinstimmungen im allgemeinen Aufbau und den zur Anwendung kommenden Indikatoren doch auch Unterschiede in einzelnen Bereichen gegeben sind. Dies trifft nicht nur für die Bedarfsindikatoren im Rahmen des Hauptansatzes und der verschiedenen Nebenansätze zu. Es unterscheiden sich auch die Regelungen bezüglich der Bestimmung der Steuerkraft sowie die Ausschüttungsquoten. Mögliche Erklärungsfaktoren für diese Abweichungen sind beispielsweise unterschiedliche Kommunalisierungsgrade und Verwaltungsgliederungen, unterschiedliche sozioökonomische und raumstrukturelle Gegebenheiten sowie Unterschiede in den Präferenzen.

Hinsichtlich seiner Ausgestaltung erweist sich das Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen als vergleichsweise transparent, insbesondere da nur ein geringer Anteil der gesamten Finanzausgleichsmasse außerhalb des allgemeinen Schlüsselzuweisungssystems verteilt wird. Auch sind die zur Anwendung gelangenden Nebenansätze insgesamt überschaubar. Allerdings stellt sich der Schülernebenansatz mit seiner zweistufigen Gewichtung als relativ kompliziert dar, so dass hier eine Vereinfachung erstrebenswert wäre. Zudem ist zu überprüfen, ob das Schlüsselzuweisungssystem seinen Anforderungen durch eine Erweiterung um zusätzliche Elemente, wie beispielsweise eine flächenbezogene Bedarfskomponente, besser gerecht werden könnte.

Während in Nordrhein-Westfalen wie bei den meisten Bundesländern der gewichtete Einwohner zur Anwendung kommt, verwenden einige Länder wie unter anderem Schleswig-Holstein oder Mecklenburg-Vorpommern einen Zentrale-Orte-Ansatz. Eine Schwierigkeit besteht dabei darin, objektive Kriterien zur Klassifizierung der Gemeinden in einem solchen Zentrale-Orte-Ansatz zu bestimmen. Zudem ist als problematisch anzusehen, dass die zentralen Orte im Ergebnis nicht nur Zuweisungen entsprechend der eigenen Einwohnerzahl erhalten, sondern die in anderen Gemeinden ansässigen Einwohner berücksichtigt werden. Hieraus entstehen zusätzliche fiskalische Externalitäten. Angesichts dieser Probleme wird die Beibehaltung der Einwohnerwertung entsprechend einer Hauptansatzstaffel empfohlen.

3.4 Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs

Der vorliegende Abschnitt widmet sich der Bestimmung des Finanzbedarfs im Schlüsselzuweisungssystem Nordrhein-Westfalens. Dabei werden einerseits die Hauptansatzstaffel und die im gegenwärtigen System bestehenden Nebenansätze hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Berechtigung und Gewichtung untersucht. Andererseits wird überprüft, ob weitere, bislang nicht berücksichtigte Faktoren in die Bedarfsbestimmung aufgenommen werden sollten. Um eine möglichst transparente Vorgehensweise zu gewährleisten, geht der Untersuchung der konkreten Gestaltungsmerkmale zunächst eine Erläuterung und Diskussion der hier verwendeten Methodik voraus.

3.4.1 Zur Methodik der Bedarfsbestimmung

Der Finanzbedarf ist eine Richtgröße für die Verteilung der Finanzmittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs; sie dient dazu, sicherzustellen, dass die Mittel möglichst effizient verteilt werden. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist anzustreben, dass die zur Verfügung gestellten Mittel die beste mögliche Verwendung finden. Eine effiziente Verteilung wäre demnach dann gegeben, wenn der zusätzliche Nutzen aus einer Erhöhung der Finanzausstattung in allen Gemeinden gerade gleich groß ist. Bei einer Operationalisierung dieses theoretischen Konzeptes muss allerdings von Unterschieden in der Bewertung öffentlicher Leistungen zwischen den Gebietskörperschaften abstrahiert werden. Wohlgermerkt sind diese Unterschiede völlig legitim und nachgerade kennzeichnend für die Selbstverwaltung der Gemeinden. Sie sind Ergebnis des demokratischen Willensbildungsprozesses in den Gemeinden, der die tatsächliche Nachfrage nach öffentlichen Leistungen determiniert. Sie können aber nicht für den Finanzausgleich zwischen den Kommunen herangezogen werden, da hier einheitliche Maßstäbe angelegt werden müssen. Insofern geht es bei der Bestimmung des Finanzbedarfes nicht um die Bestimmung des tatsächlichen Bedarfs zur Deckung der örtlichen Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, sondern um die Bestimmung eines *fiktiven* Finanzbedarfs.

Um eine systematische Bewertung der Bedarfsermittlung zu ermöglichen, ist zunächst aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu klären, welche Gemeindecharakteristika bei der Vergabe der Schlüsselzuweisungen zu berücksichtigen sind. Entsprechend der theoretischen Vorüberlegun-

gen in Abschnitt 3.1, liefert die Finanzwissenschaft eine Reihe von Gestaltungsempfehlungen, die, wie Abschnitt 3.3 gezeigt hat, sich vom Ansatz her in den bestehenden Regelungen in Nordrhein-Westfalen widerspiegeln. Darüber hinaus gilt es, distributive Zielsetzungen des Schlüsselzuweisungssystems zu berücksichtigen. Hier bietet die bisherige gesetzgeberische Praxis als Ergebnis eines demokratischen Willensbildungsprozesses einen wichtigen Orientierungspunkt. Aus der Praxis der Kommunal Finanzen ergeben sich zudem wertvolle Erfahrungen, die ebenfalls Berücksichtigung finden sollten. So konnten im Dialog mit Vertretern der Gemeinden und kommunalen Spitzenverbände wichtige Hinweise auf mögliche Problemfelder der Kommunal Finanzen in Nordrhein-Westfalen gesammelt werden.

Für die konkrete Ausgestaltung gilt es, die Gestaltungsempfehlungen, die distributiven Zielsetzungen und die Erfahrungen in ein operationales System zu übersetzen, das den Finanzbedarf in nachvollziehbarer Art und Weise anhand konkreter Indikatoren festlegt. Um für eine Berücksichtigung bei der Bedarfsermittlung in Frage zu kommen, hat der jeweilige Indikator dabei neben der finanzwissenschaftlichen Relevanz weitere Anforderungen zu erfüllen. Insbesondere muss er auf einer zuverlässigen und kontinuierlich fortgeführten Datenbasis beruhen, die gemeindegrenzt abgegrenzt und nach objektiven Merkmalen aufgestellt wurde. Zudem sind die Bedarfsindikatoren möglichst so zu wählen, dass die Strategiefähigkeit möglichst gering ist.

Wenn eine Auswahl geeigneter Indikatoren vorliegt, muss schließlich eine Bewertung der Indikatoren erfolgen. Hierzu wird ein multivariates statistisches Analyseverfahren herangezogen, welches es erlaubt, eine Bewertung der Indikatoren zu finden, die mit dem tatsächlichen Ausgabeverhalten der Gemeinden weitgehend übereinstimmt. Die statistische Analyse ermöglicht zunächst die Unterscheidung von systematischen Determinanten der Ausgaben, die möglicherweise einen Finanzbedarf rechtfertigen können, und unsystematischen Unterschieden im Ausgabeverhalten. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass das tatsächliche Ausgabeverhalten örtliche Unterschiede in der Bewertung des Nutzens öffentlicher Leistungen reflektiert, welche jedoch nicht in die Berechnung des fiktiven Finanzbedarfs einfließen sollen. Die tatsächlichen Ausgaben sind daher um derartige Nachfrageunterschiede zu bereinigen. Dies erfolgt ebenfalls im Rahmen der multivariaten Analyse durch die Aufnahme von Präferenz- bzw. Einkommensindikatoren.⁶¹

⁶¹Zur empirischen Umsetzung des Konzeptes der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen vergleiche Borchering und Deacon (1972) sowie Deacon (1978).

Im Rahmen der multivariaten Analyse werden also die tatsächlichen Ausgabeunterschiede um Unterschiede bereinigt, die entweder unsystematisch sind oder einen systematischen Zusammenhang zu Präferenz- und Einkommensunterschieden zwischen den Gemeinden aufweisen. So wird schließlich nur die verbleibende Variation der Ausgaben zur Bewertung der Bedarfsindikatoren herangezogen.

Dieser verbleibende Teil der Ausgaben lässt sich unter bestimmten Einschränkungen als Maß der Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen interpretieren. Die erste Einschränkung bezieht sich darauf, dass die einkommens- und präferenzbestimmten Unterschiede im tatsächlichen Leistungsniveau, das unbeobachtet ist, durch die gewählten Indikatoren auch weitgehend abgebildet sein müssen. Eine zweite Einschränkung ergibt sich aus der dem Kostenbegriff zugrunde liegenden Annahme, dass alle Effizienzreserven ausgeschöpft sind. Dies mag als besonders restriktiv angesehen werden. Jedoch zielt der Finanzausgleich ohnehin nicht auf eine Versorgung mit Finanzmitteln in voller Höhe des Wertansatzes für den Finanzbedarf. Vielmehr wird durch einen Ausgleichssatz unterhalb von 100% und die Berücksichtigung der eigenen Einnahmekraft bereits ein Abschlag vorgenommen.

Im Folgenden wird erläutert, mit welchen Variablen die multivariate Analyse der Ausgaben erfolgt.

Abhängige Variable: Als abhängige Variable wird der so genannte *Zuschussbedarf II* verwendet. Hierbei handelt es sich um eine finanzstatistisch aufbereitete Variable zur Messung der Ausgaben einer Gemeinde in einem bestimmten Zeitraum. Dabei wird jedoch nicht direkt auf die Ist-Ausgaben zurückgegriffen, sondern lediglich der Anteil der Gesamtausgaben im Verwaltungshaushalt einer Gemeinde berücksichtigt, für deren Finanzierung sie allgemeine Deckungsmittel in Anspruch nehmen muss. Der Anteil der Ausgaben, der aus speziellen Deckungsmitteln finanziert wird, ist dagegen nicht im *Zuschussbedarf II* enthalten.⁶²

Erklärende Variablen: Wie bereits erläutert, werden zwei verschiedene Kategorien erklärender Variablen berücksichtigt. Dies sind zunächst die gemäß der finanzwissenschaftlichen Betrachtung ausgewählten Indikatoren des Finanzbedarfs, die beispielsweise sozioökonomische und raumwirtschaftliche Strukturen abbilden. Die zweite Kategorie bildet Präferenz- und Nachfrageunterschiede ab. Erstere Kategorie beinhaltet beispielsweise die

⁶²Für eine ausführliche Erläuterung der Berechnungssystematik des *Zuschussbedarfs II* vergleiche Gutachten Sachverständiger Praktiker S. 29 ff.

Einwohnerzahl, die Siedlungsstruktur oder die Schülerzahl. Insofern sie die oben genannten Kriterien erfüllen, sollten diese Variablen im Finanzausgleich Berücksichtigung finden. Präferenzunterschiede dagegen könnten sich beispielsweise aus Unterschieden im Durchschnittseinkommen der Gemeinden ergeben. So geht aus der finanzwissenschaftlichen Literatur hervor, dass ein höheres Durchschnittseinkommen in einer Gebietskörperschaft *ceteris paribus* mit einer höheren Nachfrage nach öffentlichen Gütern einhergeht.⁶³ Diese Unterschiede rechtfertigen zwar nicht Unterschiede im Finanzbedarf. Sie sind aber für die tatsächlichen Ausgaben relevant und müssen deshalb in der multivariaten Analyse berücksichtigt werden. Sind die Präferenzvariablen nämlich mit einer oder mehreren Strukturvariablen korreliert, besteht die Gefahr, dass der Schätzwert durch den Einfluss der jeweiligen Variable auf die Ausgaben verzerrt wird. Dies lässt sich anhand des Zusammenhangs zwischen dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen und dem Anteil der Schüler an der Gesamtbevölkerung illustrieren: aus der einfachen Korrelation zwischen diesen beiden Variablen zeigt sich, dass Gemeinden in Nordrhein-Westfalen mit einem höheren Durchschnittseinkommen typischerweise einen geringeren Schüleranteil aufweisen.⁶⁴ Gleichzeitig sind sowohl der Schüleranteil, als auch das Durchschnittseinkommen positiv mit dem Pro-Kopf-Zuschussbedarf korreliert.⁶⁵ Wird nun das Durchschnittseinkommen nicht in das Regressionsmodell aufgenommen, so fängt der Schätzparameter für die Schüler-Variable nicht nur den positiven Effekt auf den Pro-Kopf-Zuschussbedarf auf, sondern zusätzlich den Umstand, dass Gemeinden mit einem hohen Schüleranteil ein durchschnittlich geringeres Pro-Kopf-Einkommen aufweisen. Da dies wiederum in einem negativen Zusammenhang mit dem Pro-Kopf-Zuschussbedarf steht, wird der Einfluss des Schüleranteils unterschätzt. Durch Berücksichtigung des Pro-Kopf-Einkommens als so genannte **Kontrollvariable** kann das Regressionsmodell daher verbessert werden. Zudem werden einige Variablen zur Abbildung der Altersstruktur in den Gemeinden als weitere Kontrollvariablen in das Schätzmodell aufgenommen, die ebenfalls dazu dienen, Präferenzunterschiede zwischen den Gemeinden aufzufangen.

Mithilfe der Regression können die Vorüberlegungen hinsichtlich des Einflusses unterschiedlicher Gemeindecharakteristika auf das Ausgabeverhalten statistisch abgesichert werden. Dabei lässt sich zunächst untersuchen, ob in der Grundgesamtheit der 396 Gemeinden Nordrhein-Westfalens ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-

⁶³Vergleiche Bergstrom und Goodman (1973).

⁶⁴Der Korrelationskoeffizient für das Finanzausgleichsjahr 2007 beispielsweise beträgt -0,12.

⁶⁵Der Korrelationskoeffizient beträgt 0,33 respektive 0,11.

Zuschussbedarf und einer Auswahl erklärender Variablen besteht. Zweitens können Fälle auftreten, in denen mehrere Variablen zur Verfügung stehen, um einen Sachverhalt abzubilden, wobei aus theoretischer Sicht jedoch keine Aussage darüber möglich ist, welche der erklärenden Variablen als Indikator geeigneter ist. Hier können die Regressionsergebnisse hinzugezogen werden, um einen Vergleich zwischen unterschiedlichen Indikatoren hinsichtlich ihres Erklärungsbeitrags zu der erklärten Variation in der abhängigen Variable zu ziehen. Zuletzt können die Schätzparameter, wie im Anhang erläutert wird, herangezogen werden, um eine Gewichtung der jeweiligen Indikatoren im Schlüsselzuweisungssystem vorzunehmen.

In das Regressionsmodell, welches letztlich für die Aktualisierung der Bedarfsermittlung verwendet wurde, gehen folgende Indikatoren als erklärende Variablen ein:

1. Die Einwohnerzahl,
2. der Anteil der Bedarfsgemeinschaften an der Gesamtbevölkerung,
3. der Anteil der Halbtagschüler an der Gesamtbevölkerung,
4. der Anteil der Ganztagschüler an der Gesamtbevölkerung,
5. der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung,
6. die Gemeindefläche in *ha* pro Einwohner,
7. der Anteil der Unter-16-jährigen an der Gesamtbevölkerung,
8. der Anteil der Über-65-jährigen an der Gesamtbevölkerung und
9. das Primäreinkommen pro Einwohner.

Die ersten sechs Indikatoren sind aus finanzwissenschaftlicher Perspektive als Indikatoren des Finanzbedarfs denkbar. Die an siebter bis neunter Stelle genannten Indikatoren werden demgegenüber als Indikatoren der Nachfrage berücksichtigt.⁶⁶

⁶⁶Quelle der in den folgenden Regressionsrechnungen verwendeten Daten ist das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen. Der Erfassungszeitpunkt ist dabei jeweils der 31.12.2005. Ausnahmen bilden das Pendlersaldo, welches zuletzt zum 30.06.2002 ermittelt wurde, das Primäreinkommen, dessen aktuellster Erfassungszeitpunkt der 31.12.2004 ist und die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und Leistungsempfänger, für die erst zum Januar 2006 eine vollständige gemeindegroße Statistik vorliegt.

Eine ausführliche Diskussion der verwendeten Strukturvariablen sowie die statistische Auswertung unterschiedlicher Regressionsmodelle erfolgt in den Abschnitten 3.4.2 bis 3.4.6.

Die hier gewählte Vorgehensweise stellt im Wesentlichen eine Weiterentwicklung der Methodik dar, welche bereits im Gutachten Arbeitsgruppe und im ifo Gutachten 1995 zur Analyse der Bedarfsermittlung im Schlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen zur Anwendung kam. Weitere Bundesländer, die eine ähnliche Strategie gewählt haben, sind Niedersachsen und Sachsen.⁶⁷ Auch wenn sich dieser Ansatz grundsätzlich bewährt und in Nordrhein-Westfalen bereits einer verfassungsrechtlichen Prüfung standgehalten hat, ist er keineswegs unumstritten.

Nachteile der Methodik: Ein wichtiger Einwand bezieht sich auf die Verwendung des Zuschussbedarfs als abhängige Variable. Hierdurch besteht die Gefahr, bei der Festlegung der Bedarfsrelationen einen Zirkelschluss zu begehen.⁶⁸ Bei einem Anstieg der öffentlichen Einnahmen in einer Gebietskörperschaft ist nämlich in der Regel davon auszugehen, dass auch die Ausgaben steigen.⁶⁹ Da Schlüsselzuweisungen auf Basis bestimmter Gemeindecharakteristika verteilt werden, ist damit zu rechnen, dass Gemeinden, in denen die jeweiligen bedarfserhöhenden Sachverhalte besonders häufig auftreten und die daher höhere Schlüsselzuweisungen erhalten, auch höhere Zuschussbedarfe ausweisen. Werden die einzelnen Indikatoren nun wiederum in regelmäßigen Zeitabständen auf Basis ihres statistischen Zusammenhangs mit dem Zuschussbedarf neu gewichtet, besteht die Gefahr bei der Bedarfsermittlung lediglich vorgegebene Verhältnisse zu replizieren.

Die Kritik des Zirkelschlusses ist jedoch aus drei konzeptionellen Gründen in der Sache nicht zutreffend. Erstens ergibt sich aus der multivariaten Analyse nicht, dass die Bewertung der einzelnen Indikatoren so gewählt wird, dass die bestehende Ausgabenpolitik repliziert wird. Ein solcher Vorwurf kann zwar gegen die direkte Auswertung der pro Kopf-Ausgaben nach Größenklassen in der frühen Studie von Popitz (1932) vorgebracht werden.⁷⁰ Die multivariate Analyse berücksichtigt demgegenüber nur den Teil der Unterschiede in den Ausgaben, der nicht durch andere Zusammenhänge erklärt werden kann.

⁶⁷Vergleiche Hardt (1998) sowie Hardt (2006).

⁶⁸Vergleiche Bös (1970).

⁶⁹Für eine Übersichtsstudie siehe Gramlich (1977).

⁷⁰Vergleiche hierzu Bös, 1970

Zweitens erfolgt die Berücksichtigung eines höheren Finanzbedarfs in einwohnerstarken Gemeinden nicht unabhängig von finanzwissenschaftlichen Überlegungen. Schon Popitz (1932) versteht seine Auswertung der Ausgaben als rein deskriptiv. Er betont ausdrücklich, dass nicht die Tatsache der Unterschiede in den Ausgaben an sich, sondern ihre Ursache in den strukturellen Unterschieden die Berücksichtigung im Finanzausgleich rechtfertigt. Wie oben ausgeführt, liegt den verwendeten Indikatoren jeweils eine spezifische Problematik zugrunde, die eine Berücksichtigung bei der Bestimmung des Finanzbedarfs nahelegen.

Ein dritter Grund bezieht sich auf den Unterschied zwischen Ausgaben und Kosten. Letztlich wären für den Finanzbedarf nur Kosten relevant, die sich auf Grundlage eines standardisierten Leistungsniveaus ergeben. Nun ist die Beobachtung des Leistungsniveaus im öffentlichen Sektor grundsätzlich problematisch. Da es nicht gemessen werden kann, ist eine hinreichend exakte Bestimmung der jeweiligen Kosten öffentlicher Leistungen generell nicht möglich. Als praktikable Alternative geht das multivariate Verfahren umgekehrt vor und korrigiert die tatsächlichen Ausgaben insbesondere um systematische Unterschiede im Leistungsniveau durch die Aufnahme von Kontrollvariablen. Da diese Unterschiede also nicht in die Überprüfung und Quantifizierung des Bedarfsindikators eingehen, wird der zirkuläre Zusammenhang weitestgehend vermieden.

Ein weiterer Einwand, der gegen die regressionsanalytische Bestimmung des fiktiven Bedarfs erhoben wird, bezieht sich auf Einflussfaktoren, die nicht direkt beobachtet und somit auch nicht als Kontrollvariablen in die Regression aufgenommen werden können. Diese können ebenfalls eine Verzerrung der Schätzparameter bewirken. Ein Beispiel, welches in diesem Kontext bisweilen angeführt wird, sind Unterschiede in der Haushaltsdisziplin zwischen verschiedenen Gemeindetypen. Wenn beispielsweise, wie teilweise unterstellt wird, größere Gemeinden vor allem deshalb einen höheren Zuschussbedarf aufweisen, weil sie dazu neigen, weniger effizient zu wirtschaften, würde der Einfluss der Einwohnerzahl auf den Zuschussbedarf ebenfalls verzerrt wahrgenommen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ergeben sich jedoch wenig sachliche Anhaltspunkte dafür. So scheint es unplausibel, dass der Druck zu einer sachgerechten und kostengünstigen Finanzpolitik zum Beispiel bei den einwohnerstarken Gemeinden weniger deutlich ist, denn auch diese stehen in einem intensiven Wettbewerb um Einwohner und Unternehmen. Auch sind die rechtlichen Rahmenbedingungen in vielen Bereichen ähnlich. So gelten beispielsweise weitgehend einheitliche Tarifbedingungen, die gegen systematische Unterschiede in der Vergütung sprechen.

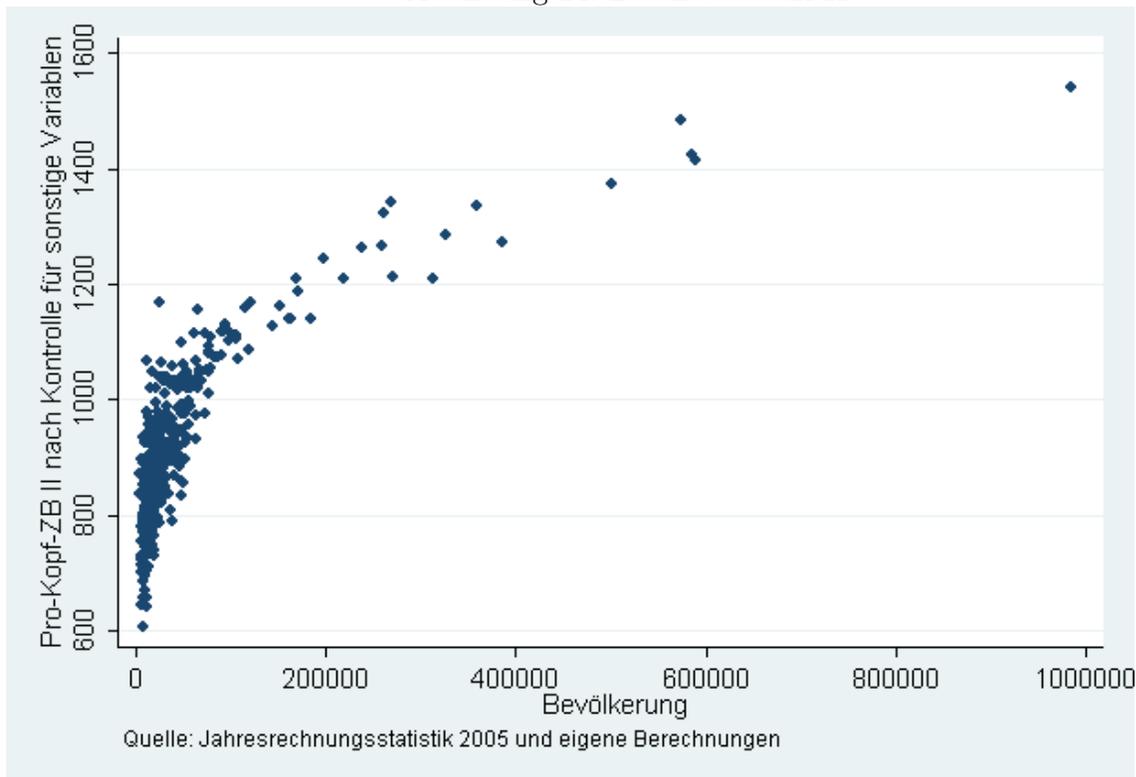
Zwischenfazit: Die multivariate Analyse der Ausgaben zur Bestimmung des Finanzbedarfs ist in theoretischer und empirischer Hinsicht fundiert. Sie basiert auf einer effizienzorientierten Diskussion der Vor- und Nachteile des Finanzausgleichs. Sie bietet ein Verfahren, das es vom Ansatz her vermeidet, lediglich tatsächliche Ausgaben als Bedarf zu titulieren. Angesichts der ungelösten Schwierigkeiten bei der Beobachtung der Leistungen der Gemeinden, existiert derzeit keine adäquate Alternative. Allerdings weist die Kritik auf Gefahren einer schematischen Anwendung und Interpretation der Ergebnisse hin. Der Nachweis statistischer Zusammenhänge allein kann kein Nachweis eines Finanzbedarfs sein. Erforderlich ist vielmehr auch eine positive finanzwissenschaftliche Bewertung des unterstellten Zusammenhangs.

3.4.2 Überprüfung der Hauptansatzstaffel

Wie in Abschnitt 3.3.5 ausführlich diskutiert, stellt die Hauptansatzstaffel als Kernelement des Schlüsselzuweisungssystems eine praktikable Herangehensweise zur Bedarfsbestimmung für Gemeinden unterschiedlicher Größe dar. Es wird daher empfohlen, an diesem Instrument festzuhalten. Jedoch besteht aufgrund möglicher Änderungen der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen sowie der wirtschaftlichen Raumstruktur seit der letzten Anpassung im ifo Gutachten 1995 die Notwendigkeit einer systematischen Überprüfung der bestehenden Staffelung.

Grundlage der konkreten Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel bildet der statistische Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und dem *Zuschussbedarf II*, welcher sich nach Kontrolle für Präferenz- und Einkommensunterschiede aus der multivariaten Analyse ergibt. Jedoch ist zunächst zu klären, welche funktionale Form für diesen Zusammenhang zu unterstellen ist. So bestünde eine Möglichkeit darin, die Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde unverändert in das Analysemodell aufzunehmen. Ist jedoch zu vermuten, dass der Zusammenhang nicht linear, sondern z.B. degressiv verläuft, so ließe sich evtl. mit einer alternativen funktionalen Form eine bessere Approximation an den tatsächlichen Zusammenhang erreichen. Abbildung 14 liefert hier einen ersten Eindruck. An der horizontalen Achse sind die Gemeinden entsprechend ihrer Bevölkerungsgröße abgetragen, während die vertikale Achse den jeweiligen Pro-Kopf-Zuschussbedarf darstellt. Jeder Punkt der Abbildung definiert somit eine der 396 Gemeinden Nordrhein-Westfalens anhand ihrer Einwohnerzahl und ihres

Abbildung 14: Zuschussbedarf II



Pro-Kopf-Zuschussbedarfs.

Wie aufgrund der theoretischen Vorüberlegungen zu erwarten, weist die Darstellung auf einen positiven Zusammenhang zwischen Zuschussbedarf und Bevölkerungsgröße einer Gemeinde nach Kontrolle für Präferenz- und Einkommensunterschiede hin. Jedoch zeigt sich, dass sich der Anstieg des Pro-Kopf-Zuschussbedarfs bei einer höheren Bevölkerungszahl verringert, also fallende Zuwachsraten aufweist.

Diese Vermutung lässt sich mithilfe eines Vergleichs des jeweiligen Erklärungswertes unterschiedlicher funktionaler Formen für die Einwohnerzahl bestätigen. Die Berechnungen in Tabelle 5 zeigen, dass durch eine Verwendung nicht-linearer Maße für die Einwohnerzahl ein höherer Anteil der Variation des *Zuschussbedarf II* erklärt werden kann, als dies mit der Verwendung der tatsächlichen Einwohnerzahl möglich wäre. Im Vergleich zwischen einer Auswahl nicht-linearer Maße liefert die Quadratwurzel den höchsten Erklärungsbeitrag (vgl.

Tabelle 5).⁷¹

Der Schätzparameter ist in allen untersuchten Regressionsmodellen positiv und trägt signifikant zu der Erklärung des Pro-Kopf-Zuschussbedarfs bei. Im endgültigen Modell beträgt er ca. 0,42.

Dieser Wert lässt sich nun gemäß der im Anhang dargestellten Berechnungssystematik in eine neue Hauptansatzstaffel überführen. Entsprechend der bisherigen Konvention werden die Staffelklassen dabei in 3-Prozentintervallen festgelegt und die maßgeblichen Bevölkerungsober- und -untergrenzen für die jeweilige Staffelklasse endogen bestimmt.

Im Anschluss an das ifo Gutachten 1995 wurde die Hauptansatzstaffel gegenüber der Ausgestaltung, die sich aus der mathematischen Systematik ergibt, in zweierlei Hinsicht modifiziert. Zum einen wurde die Untergrenze, d.h. die Gemeindegrößenklasse, für die ein Gewichtungsfaktor von 100 zur Anwendung kommt, nicht bei der kleinsten Gemeinde Nordrhein-Westfalens angesetzt, sondern bei einer fiktiven Gemeinde mit einer Einwohnerzahl von 25.000. Dies resultiert in einem einheitlichen fiktiven Normbedarf für alle Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unterhalb dieses Wertes.

Eine Rechtfertigung für diese Vorgehensweise folgt aus der Annahme, dass bei einer derart niedrigen Einwohnerzahl aufgrund von Skalenerträgen ein Anstieg der Bevölkerung eher nicht mit einem Anstieg des Finanzbedarfs einhergeht. Diese These lässt sich auch statistisch untermauern. So besteht für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 25.000 kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem *Pro-Kopf-Zuschussbedarf* und der Bevölkerungsgröße. Es wird daher empfohlen, den Mindeststandard für die Hauptansatzstaffel bei 25.000 Einwohnern beizubehalten.

Gegen diese Praxis wird bisweilen der Einwand erhoben, sie benachteilige kleine Gemeinden, da sie deren Einwohner mit einem geringeren Faktor gewichte, als dies bei einer Herabsetzung des Mindeststandards der Fall wäre. Diese Argumentation ist jedoch irreführend, da sie die gegenläufigen Effekte dieser Maßnahme auf die Ausgangsmesszahl vernachlässigt.

⁷¹Dies deckt sich mit den Ergebnissen aus den Regressionsrechnungen, die im Rahmen des ifo Gutachtens 1995 erfolgt sind. Vergleiche hier Anhang D. Lediglich eine quadratische Funktion für die Einwohnerzahl erhöht den Erklärungsbeitrag geringfügig. Ihre Umsetzung würde jedoch über 30 Staffelklassen erfordern, so dass das ohnehin schon stark ausdifferenzierte System erheblich an Übersichtlichkeit verlieren würde.

Tabelle 5: Vergleich unterschiedlicher funktionaler Formen für die Einwohnervariable

	(1)	(2)	(3)
Bevölkerung	0,0004 * (0,00009)		
Logarithmierte Bevölkerung		38,91 * (13,89)	
Quadratwurzel Bevölkerung			0,421 * (0,086)
Bedarfsgemeinschaften pro Einw.	6397 * (745,3)	6628 * (818,2)	5831 * (791,2)
Gesamtfläche (in ha) pro Einw.	79,76 * (25,16)	118,9 * (26,20)	94,19 * (24,76)
Halbtagschüler pro Einw.	748,3 * (224,8)	575,8 * (245,8)	617,8 * (227,6)
Ganztagschüler pro Einw.	1611 * (343,5)	1562 * (352,5)	1534 * (343,7)
Unter-15-jährige pro Einw.	-2249 * (608,5)	-2353 * (649,3)	-1936 * (625,8)
Über-65-jährige pro Einw.	-219,6 (443,1)	-454,8 (450,3)	-115,1 (446,3)
Primäreink. pro Einw.	0,011 * (0,002)	0,011 * (0,002)	0,011 * (0,002)
Soz.vers.pfl. Besch. pro Einw.	227,8 * (76,25)	238,1 * (78,86)	203,9 * (76,93)
Konstante	678,9 * (165,1)	351,4 (243,2)	585,5 * (169,4)
R-sq	0,6076	0,5942	0,6100

Spalten (1) bis (3) zeigen Kleinste-Quadrate Schätzer für das jeweilige Regressionsmodell. Standardfehler in Klammern. Signifikanz auf dem 5 % Niveau ist durch einen Stern gekennzeichnet. Letzte Zeile gibt das Bestimmtheitsmaß der Regression (R^2) an.

Zwar würde der Gesamtansatz der kleinen Gemeinden erhöht, gleichzeitig würde jedoch der Grundbetrag sinken. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass gemäß dem im Anhang erläuterten Berechnungsschema eine stärkere Spreizung der Hauptansatzstaffel resultierte. Zum anderen würden all jene Einwohner höher gewichtet, die derzeit ungewichtet in den Gesamtansatz eingehen, so dass die Summe der Gesamtansätze steigen würde. Dies wiederum würde sich gemäß Gleichungen 4 und 1 negativ auf die Schlüsselzuweisungen auswirken. In der Tat zeigen Simulationsrechnungen, dass dieser Effekt in der derzeitigen Konstellation deutlich überwiegt. Demnach würden die Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohnern durch eine Herabsetzung des Mindeststandards auf die Einwohnerzahl der kleinsten Gemeinde Schlüsselzuweisungen sogar verlieren.

Als zweite Anpassung wurde, wie bereits im Gutachten Sachverständiger Praktiker, der Hauptansatzwert für Köln nicht bei dem Spreizungsverhältnis angesetzt, welches sich rechnerisch ergeben hätte. Stattdessen wurde Köln ein Wert zugeordnet, der um drei Prozentpunkte über der Obergrenze der letzten besetzten Staffelklasse lag. Dies beruhte auf der Annahme, dass der Gewichtungsunterschied zwischen der zweitgrößten Stadt (damals Essen) und Köln, welcher sich aus einer schematischen Anwendung des statistischen Zusammenhangs ergeben hätte, aus theoretischen und empirischen Erwägungen heraus nicht zu rechtfertigen ist.

Auch gegenwärtig ergibt sich allein aufgrund des drastischen Unterschieds in den Einwohnerzahlen (die Einwohnerzahl Kölns beträgt ca. das 1,67-fache der zweitgrößten Stadt Dortmund) eine extrem starke Spreizung am oberen Rand der Hauptansatzstaffel. Durch die Verwendung des tatsächlichen Spreizungsverhältnisses besteht demnach auch hier die Gefahr, primär aus der Berechnungssystematik resultierende Artefakte in die Bedarfserfassung aufzunehmen, die sich jedoch quantitativ schwer stützen lassen. Der Grund liegt letztlich darin, dass die isolierte Beobachtungen am oberen Rand der Größenverteilung die Trennung des Zuschussbedarfs in eine systematische und unsystematische Komponente erschweren. Daher wird empfohlen, in dieser Hinsicht an der bisherigen Regelung festzuhalten.

Die Hauptansatzstaffel, welche sich aus den aktualisierten Regressionsrechnungen ergibt, ist Tabelle 6 zu entnehmen. Sie weist im Vergleich zum Status Quo eine um sechs Punkte geringere Spreizung auf.

Tabelle 6: Aktualisierte Hauptansatzstaffel

Nr.	gebildete Ansatzstaffel	Staffelklassen Einwohner
1	100,0	bis 25.000
2	103,0	39.000
3	106,0	55.500
4	109,0	75.500
5	112,0	98.500
6	115,0	124.500
7	118,0	153.500
8	121,0	186.000
9	124,0	221.000
10	127,0	259.000
11	130,0	300.500
12	133,0	344.500
13	136,0	392.000
14	139,0	442.000
15	142,0	495.500
16	145,0	552.000
17	148,0	611.500
18	151,0	über 611.500

Quelle: eigene Berechnungen.

3.4.3 Überprüfung des Schüleransatzes

Das Schulwesen stellt einen äußerst kostenintensiven Bereich kommunaler Tätigkeit dar. Aus §§ 78 und 79 Schulgesetz NRW folgt zudem eine Finanzierungspflicht, gemäß derer der Schulträger die Sachausgaben öffentlicher Schulen zu tragen hat. Folglich erscheint eine Beteiligung der Gesamtheit der nordrhein-westfälischen Gemeinden an der finanziellen Belastung von Schulträgergemeinden im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems grundsätzlich gerechtfertigt. Ergänzend ist auch aus strukturpolitischen Gesichtspunkten eine Förderung von Aktivitäten im Bereich Schulen zu befürworten. Insofern durch einen Schüleransatz der Anreiz geschaffen wird, eine verbesserte Schulinfrastruktur bereitzustellen, sind hierdurch mittelfristig positive Effekte auf das wirtschaftliche und soziale Profil Nordrhein-Westfalens zu erwarten.

Hinsichtlich der Umsetzung im gegenwärtigen Schlüsselzuweisungssystem weicht der Schüleransatz deutlich von der sonstigen Praxis zur Ermittlung des Gesamtansatzes ab: anders als der Haupt-, Soziallasten- und Zentralitätsansatz, wird die Gewichtung des Schüleransatzes nämlich nicht unmittelbar aus der regressionsanalytischen Bedarfsermittlung gewonnen. Stattdessen wird der *Zuschussbedarf II* zunächst um die Mehrausgaben verringert, die die Gemeinden im Bereich Schulen ausweisen. Der resultierende Restbetrag wird als *Zuschussbedarf IIa* bezeichnet. Dieser bildet derzeit die Grundlage für die Gewichtung der einzelnen fiktiven Bedarfelemente mit Ausnahme des Schüleransatzes. Letzterer wiederum ergibt sich aus den landesdurchschnittlichen Mehrausgaben des Verwaltungshaushaltes im Bereich Schulen, differenziert nach einzelnen Schulformen. Dabei werden zunächst die gesamten Mehrausgaben im Bereich Schulen durch die Schülerzahl dividiert und der Gewichtungsfaktor für die einzelnen Schulformen schließlich aus dem Verhältnis hierzu ermittelt. Zudem werden Schüler, je nachdem, ob sie integrativ- oder nicht-integrativ bzw. in Ganztags- oder Halbtagsform beschult werden, unterschiedlich gewichtet. Diese Vorgehensweise weist jedoch eine Reihe von Problemen auf.

Aus der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden lassen sich zwar die Pro-Kopf-Ausgaben der Schüler nach Schulform ableiten, jedoch liegen keine Daten vor, die nach Art der Beschulung differenzieren. Der Vorabgewichtung nach Art der Beschulung fehlen somit die statistischen Grundlagen. Auch wenn die bisher verwendeten Gewichtungsfaktoren grundsätzlich politische Akzeptanz gefunden haben, besteht dennoch die Gefahr, die Transparenz des Systems

durch letztlich willkürliche Annahmen zu gefährden.

Dieses Problem wird insbesondere akut durch eine zunehmende Umstellung auf den Ganztagsbetrieb. Aufgrund der bereits erwähnten Ermangelung einer belastbaren Datengrundlage zu den jeweiligen Beschulungsformen lässt sich auf Basis der Jahresrechnungsstatistik keine Aussage hinsichtlich der Ausgabenwirkung dieser Umstellung treffen. Durch eine unzutreffende Gewichtung der unterschiedlichen Beschulungsformen wäre jedoch zu befürchten, dass in Zukunft eine Fehlstellung des Schüleransatzes geschaffen oder konserviert würde.

Es wurde daher die Möglichkeit überprüft, den Schüleransatz konsistent in das Gesamtsystem der Bedarfsermittlung zu integrieren. Zu diesem Zweck wurden Schülervariablen in das Regressionsmodell aufgenommen und hinsichtlich ihres statistischen Zusammenhangs mit dem Zuschussbedarf untersucht. Um die Mehrausgaben im Bereich Schulen mitzuberechnen, wird jedoch anstelle des hier bislang herangezogenen *Zuschussbedarfs IIa* einheitlich der *Zuschussbedarf II* als abhängige Variable betrachtet.

Neben einer erhöhten Transparenz ergibt sich aus dieser Vorgehensweise auch der Vorteil, dass Leistungen berücksichtigt werden, die nur in indirektem Zusammenhang mit der Schülerzahl der Gemeinden stehen. So ist beispielsweise zu vermuten, dass ein positiver Zusammenhang zwischen der Schülerzahl einer Gemeinde und den Leistungen besteht, die sie im Bereich Jugendhilfe erbringt. Um dem Ziel eines möglichst überschaubaren Schlüsselzuweisungssystems gerecht zu werden, können letztere jedoch nicht in einem gesonderten Nebenansatz berücksichtigt werden.⁷² Durch einen regressionsanalytisch hergeleiteten Gewichtungsfaktor für den Schüleransatz, ließen sich diese Effekte jedoch indirekt in das Schlüsselzuweisungssystem einbinden.

Insofern sich die einzelnen Schulformen jedoch auch unterschiedlich auf die Belastungssituation der Gemeinde auswirken, ist die Verwendung differenzierter Gewichtungsfaktoren, wie sie im gegenwärtigen System praktiziert wird, grundsätzlich sinnvoll. Daher wurde geprüft, ob unterschiedliche Gewichtungsfaktoren der Schüler nach Schulformen und nach Art der Beschulung aus der Regression zu gewinnen sind, ob also beispielsweise der Anteil der integrativ-beschulter Ganztagschüler an der Bevölkerung an einer Förderschule über den Anteil der übrigen Schülerkategorien hinaus einen zusätzlichen Erklärungsbeitrag zum Aus-

⁷²Wie aus den Tabellen 5 bis 9 hervorgeht, weist die Variable für Jugendliche im übrigen stets ein negatives Vorzeichen auf.

gabeverhalten der Gemeinden leistet. Die bisher aufwändig ermittelten Gewichtungen für die jeweiligen Schülermerkmale ließen sich in diesem Falle direkt aus der Regression ableiten.

Tabelle 7 ist jedoch zu entnehmen, dass dies mit dem hier verwendeten Regressionsmodell für den Großteil der relevanten Schülerkategorien nicht möglich ist. So weist beispielsweise der Anteil integrativ-beschulter Schüler in den Gemeinden über den Einfluss der sonstigen Schüler hinaus keinen signifikanten Einfluss auf den Zuschussbedarf auf. Ebenso wenig lässt sich ein separater Einfluss der Förderschüler auf den Pro-Kopf-Zuschussbedarf feststellen. Für eine derart differenzierte Schülerstaffellung, wie sie im gegenwärtigen System vorgenommen wird, liefert die Regression demnach keine Rechtfertigung.

Eine Unterscheidung lässt sich jedoch anhand der Schätzparameter für Halbtags- und Ganztagschüler treffen. So zeigt Spalte 1 in Tabelle 5, dass beide Variablen eine signifikante Einflussgröße darstellen. Dabei weist der Schätzparameter für die Ganztagschüler einen wesentlich höheren Wert auf als der Schätzparameter für die Halbtagschüler. Dies bestätigt den von Gemeindevertretern bisweilen beklagten Belastungsunterschied zwischen den Schulungsformen. Zum anderen ist zu vermuten, dass dieses Ergebnis eine unterschiedliche Zusammensetzung der Gruppen reflektiert. So liegt beispielsweise der Anteil der Ganztagschüler, die eine Förderschule besuchen, mit ca. 16% deutlich über dem Anteil Halbtagschüler in Förderschulen, welcher lediglich 2,5% beträgt. Da diese Schulform, wie aus der Schülergewichtungstabelle hervorgeht, mit einem deutlich höheren Mehrbedarf pro Schüler verbunden ist, schlägt sich dies in einem vergleichsweise höheren Schätzparameter für die Ganztagschüler nieder.

Es bleibt jedoch zu klären, ob dem Vorteil eines konsistenteren und transparenteren Schüleransatzes, welcher auf eine differenzierte Gewichtung nach Schulformen verzichtet, nicht drastische Verteilungseffekte entgegenstehen. Gerade in einem sensiblen und zukunftssträchtigen Bereich kommunaler Aufgabenerfüllung sollten finanzielle Einschnitte durch die Anpassung des Schlüsselzuweisungssystems vermieden werden. Insbesondere ist denkbar, dass durch die Umstellung jene Gemeinden Bedarfspunkte verlieren, die einen hohen Anteil derjenigen Schülergruppen aufweisen, die im Status Quo stark gewichtet werden.

Nach Auswertung der Endergebnisse zeigt sich jedoch, dass diese Befürchtung zu relativieren ist: so steigt der Anteil des Schüleransatzes am Gesamtansatz, so dass der Bedarfsindikator Schüler im Schlüsselzuweisungssystem demnach trotz Verringerung der komplizierten Son-

Tabelle 7: Untersuchung unterschiedlicher Schülervariablen

	(1)	(2)	(3)
Bevölkerung	0,413 * (0,087)	0,413 * (0,087)	0,408 * (0,087)
Bedarfsgemeinschaften pro Einw.	5923 * (800,1)	5956 * (804,1)	5957 * (797,2)
Gesamtfläche (in ha) pro Einw.	82,94 * (24,87)	81,48 * (24,69)	83,91 * (24,66)
Integrativ besch. Schüler pro Einw.	4692 (8494)		
Nicht-integ. besch. Schüler pro Einw.	754,6 * (226,9)		
Förderschüler pro Einw.		129,4 (2772)	
Nicht-Förderschüler pro Einw.		759,3 * (233,7)	
Ganztagsschüler mit Integr. pro Einw.			39522 (24428)
Sonstige Schüler pro Einw.			754,5 * (225,6)
Unter-15-jährige pro Einw.	-1900 * (633,2)	-1878 * (634,7)	-1907 * (631,0)
Über-65-jährige pro Einwohner	-57,50 (452,5)	-59,23 (455,6)	-64,84 (449,9)
Primäreink. pro Einw.	0,011 * (0,002)	0,011 * (0,002)	0,011 * (0,002)
Soz.vers.pfl. Besch. pro Einw.	173,1 * (77,11)	174,5 * (77,93)	171,6 * (76,85)
Konstante	579,4 * (171,7)	580,3 * (172,5)	580,7 * (170,8)
R-sq	0,6010	0,6008	0,6034

Spalten (1) bis (3) zeigen Kleinste-Quadrate Schätzer für das jeweilige Regressionsmodell. Standardfehler in Klammern. Signifikanz auf dem 5 % Niveau ist durch einen Stern gekennzeichnet. Letzte Zeile gibt das Bestimmtheitsmaß der Regression (R^2) an.

dergewichtung einen höheren Stellenwert einnimmt. Zudem gilt dies nicht nur im Aggregat über alle Gemeinden: errechnet man die Bedarfspunkte jeder einzelnen Gemeinde, so ist auch hier die neu berechnete Zahl der Bedarfspunkte jeder einzelnen Gemeinde höher als jene, die aus dem derzeit gültigen System resultiert. Im Allgemeinen werden den Gemeinden nun mehr Schlüsselzuweisungen im Zusammenhang mit ihrer Aufgabenerfüllung im Bereich Schule zugewiesen.

Daher wird eine Neugewichtung des Schüleransatzes empfohlen, die lediglich nach Halbtags- und Ganztagschülern differenziert. Eine Umsetzung der Regressionsergebnisse in Bedarfspunkte entsprechend der im Anhang dargestellten Berechnungssystematik ergibt einen Gewichtungsfaktor für Halbtags- und Ganztagschüler von ca. 1,2 respektive 2,8 Normeinwohnern.

In diesem Zusammenhang bietet es sich an, das Problemfeld der **Schülerfahrkosten** zu beleuchten. Laut Schülerfahrkostenverordnung gilt gegenwärtig in Nordrhein-Westfalen das Schulträgerprinzip. Dies bedeutet, dass Kosten, die im Rahmen der Beförderung von Schülern entstehen, von der Schulträgergemeinde getragen werden müssen, unabhängig davon, wo die jeweiligen Schüler einwohnerrechtlich gemeldet sind.

Diese Vorgehensweise ist jedoch nicht unumstritten. Insbesondere wird bisweilen von Gemeinden mit einem hohen Schülereinpendlersaldo der Vorwurf erhoben, dass ihnen hierdurch eine systematische Benachteiligung widerfahre. Zwei ansonsten ähnliche Gemeinden erhielten nämlich die gleichen Schlüsselzuweisungen, auch wenn sich der Anteil auswärtiger Schüler an der Gesamtzahl der in diesen Gemeinden beschulten Schüler unterscheiden würde. Daher wird bisweilen gefordert, diese Problematik bei der Bedarfserfassung gesondert zu berücksichtigen.

Diese Forderung ist jedoch aus folgenden Gründen abzulehnen. Erstens werden Zusatzbelastungen im Bereich der Schülerbeförderung durch die Gewichtungsfaktoren implizit erfasst, die sich aus der Regression für die Schülervariablen ergeben. Durch den Schüleransatz wird diesem Kostenfaktor demnach bereits teilweise Rechnung getragen. Der Einwand, dass die im Rahmen des Schüleransatzes gewährten Schlüsselzuweisungen hinter den Ausgaben einer Gemeinde im Bereich Schulen zurückbleiben, kann aufgrund der zuvor erläuterten Unterscheidung zwischen tatsächlichem und fiktivem Finanzbedarf nicht gelten. Hinzu kommt, dass eine verstärkte Berücksichtigung von Sonderbelastungen im Rahmen der Bedarfserfas-

sung stets der Transparenz des gesamten Systems zuwider läuft. Schließlich ist anzuführen, dass die speziellen Umstände der einzelnen Fälle eher eine Lösung im Rahmen direkter Verhandlungen nahe legen.

3.4.4 Überprüfung des Soziallastenansatzes

Im Rahmen des Soziallastenansatzes tritt der Bedarf einer Anpassung des Schlüsselzuweisungssystems besonders deutlich zu Tage. Neben möglichen Verwerfungen durch die ökonomische und sozio-demografische Entwicklung ist hier nämlich einer tief greifenden Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

Aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Rahmen des „Vierten Gesetzes zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (*Hartz IV*) ergeben sich Aufgaben- und Kompetenzverlagerungen zwischen Bund und Kommunen. Die langfristigen Auswirkungen auf die Belastung der kommunalen Haushalte sind jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt sowohl der Höhe als auch der Richtung nach schwer abschätzbar: es ist einerseits eine Entlastung der kommunalen Aufgabenträger zu erwarten, da ab 2005 ein hoher Anteil der bisherigen Sozialhilfeempfänger nach dem Bundessozialhilfegesetz als erwerbsfähig eingestuft wurde und folglich als Empfänger von Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (*SGB II*) nun in den Zuständigkeitsbereich des Bundes und der Kommunen fällt. Während der Bund dabei das *Arbeitslosengeld II* zu tragen hat, erfolgt eine Belastung der Kommunen, indem die kommunalen Aufgabenträger in NRW nach dem *SGB II* mit 79,9% in den Jahren 2005 und 2006 sowie 68,8% im Jahr 2007 und 71,4% im Jahr 2008 den Großteil der Kosten für Unterkunft und Heizung aller Leistungsempfänger tragen. Hinzu tritt ein Anspruch aller Leistungsempfänger gegenüber den kommunalen Aufgabenträgern auf Eingliederungsleistungen (beispielsweise Angebote der Schuldnerberatung oder psychosozialen Betreuung) sowie einmalige Leistungen (wie beispielsweise Erstaussstattung für die Wohnung).

Wie in Abschnitt 3.2 erläutert, hat der Gesetzgeber Nordrhein-Westfalens mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 auf die Umstellung und die damit verbundene Erosion der Datengrundlage reagiert, indem als Indikator für den Soziallastenansatz erstmalig die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem *SGB II* zugrunde gelegt wurde.

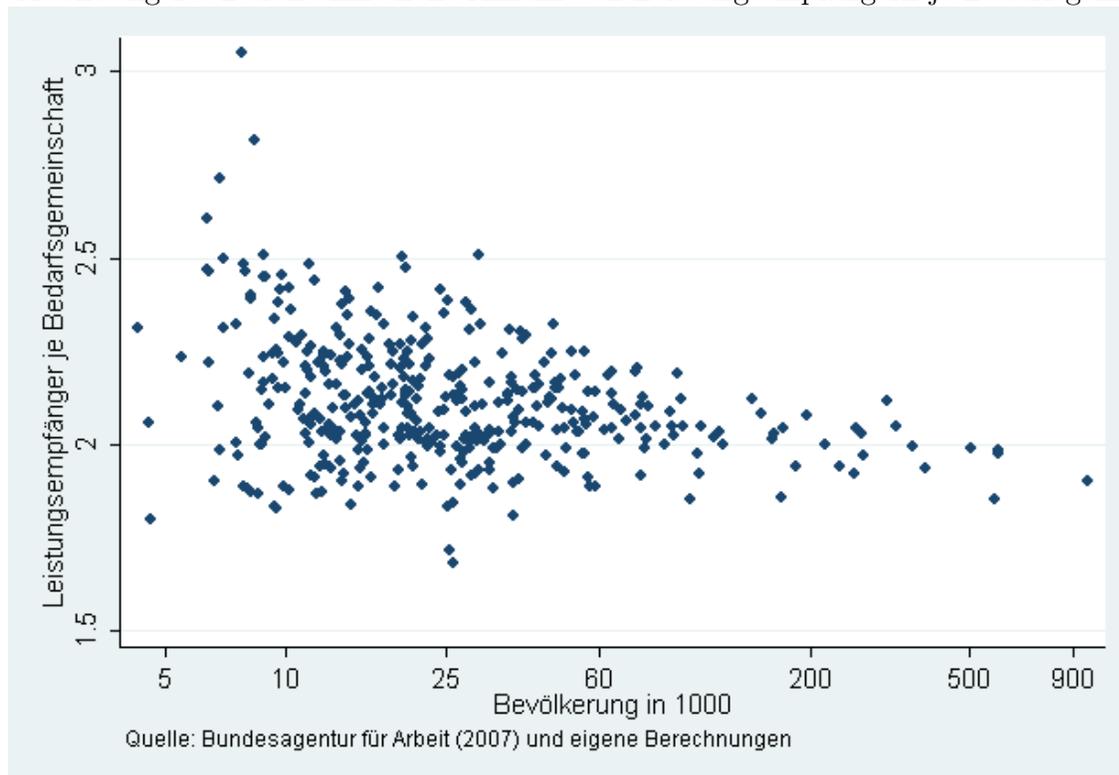
Die Beibehaltung eines Soziallastenansatzes ist nach Einschätzung der Gutachter auch nach der Einführung von *Hartz IV* sinnvoll und notwendig. Die Ausgaben für soziale Leistungen der Kommunen bilden nach wie vor einen wesentlichen Faktor der kommunalen Gesamtausgaben und damit auch der örtlichen Belastungssituation. Zwar ist mit der Einführung von *Hartz IV* auch eine Entlastung der kommunalen Finanzen bzgl. der Ausgaben für soziale Leistungen angestrebt worden. Trotz der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung und der Weitergabe der Ersparnis des Landes beim Wohngeld an die Kommunen ist aber keine entscheidende Veränderung der Ausgabenbelastung in diesem Bereich festzustellen: laut dem nordrhein-westfälischen Kommunalfinanzbericht Juni 2006 war von 2004 auf 2005 ein Rückgang der Nettoausgaben (d.h. der Ausgaben abzüglich der Zuweisungen des Bundes) im Bereich der gesamten sozialen Leistungen der Kommunen von lediglich 2,7% zu verzeichnen. Brutto stiegen die sozialen Leistungen 2006 mit 1,1% und 2007 mit 1,8% zwar moderater an als in den Vorjahren, jedoch kam es wieder zu Steigerungen der Ausgaben für soziale Leistungen. Angesichts einer derart geringen Entlastung kommunaler Haushalte 2005 und der 2006 und 2007 weiter ansteigenden Tendenz ist davon auszugehen, dass die Bedarfsverhältnisse auf Gemeindeebene weiterhin maßgeblich durch Ausgaben für soziale Leistungen bestimmt werden.

Da die Beibehaltung eines Soziallastenansatzes für erforderlich gehalten wird, stellt sich die Frage nach einem geeigneten Indikator. Die bisherige Praxis, hierbei auf die Bedarfsgemeinschaften zurückzugreifen, erscheint sinnvoll, da

1. aufgrund der Regelungen des *SGB II* den Bedarfsempfängern konkrete Leistungsansprüche gegenüber den Trägern der Sozialhilfe erwachsen, so dass einer Verwendung der Bedarfsgemeinschaften kein Gestaltbarkeitsproblem entgegen steht und
2. von 2004 auf 2005 über 95% der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach Bundessozialhilfegesetz in die Zuständigkeit des *SGB II* gewechselt sind, so dass die Bedarfsgemeinschaften die tatsächliche Inzidenz der Belastungen im Bereich soziale Sicherung am Besten abbilden.

Jedoch wurde untersucht, ob diese Überlegungen einer regressionsanalytischen Prüfung standhalten und ob nicht alternative Indikatoren einen höheren Erklärungswert für die Variation des *Pro-Kopf-Zuschussbedarfs* der Gemeinden Nordrhein-Westfalens aufweisen. Die

Abbildung 15: Durchschnittliche Anzahl von Leistungsempfängern je Bedarfsgemeinschaft



Auswertung von Spalte 1 in Tabelle 8 zeigt aber, dass Regressionsmodelle, welche anstelle der Bedarfsgemeinschaften beispielsweise auf erwerbsfähige Leistungsempfänger als Bedarfssindikator zurückgreifen, ein geringeres Bestimmtheitsmaß erreichen.

Die Verwendung der Anzahl von Bedarfsgemeinschaften als Indikator für den Soziallastenansatz birgt jedoch ein Problem: wie aus Abbildung 15 hervorgeht, bestehen Unterschiede zwischen den Gemeinden hinsichtlich der durchschnittlichen Anzahl von Leistungsempfängern pro Bedarfsgemeinschaft. So liegt beispielsweise der höchste Wert von durchschnittlich mehr als 3 Leistungsempfängern je Bedarfsgemeinschaft in einer Gemeinde weit über dem Landesdurchschnitt von ca. 2,1.

Das Versäumnis, diese Unterschiede zu berücksichtigen, könnte jedoch eine Fehlstellung des Systems begründen, wenn größere Bedarfsgemeinschaften zu einem signifikant höheren *Pro-Kopf-Zuschussbedarf* führten. Insbesondere ist beispielsweise denkbar, dass größere Bedarfsgemeinschaften mehr Wohnraum in Anspruch nehmen, woraus wiederum eine stärkere Be-

Tabelle 8: Untersuchung unterschiedlicher Indikatoren im Bereich soziale Sicherung

	(1)	(2)	(3)
Bevölkerung	0,468 * (0,083)	0,424 * (0,086)	0,421 * (0,090)
Bedarfsgemeinschaften pro Einw.		5755 * (793,3)	5827 * (2291)
Leistungsempfänger pro Einw.	2602 * (358,4)		
Leistungsempfänger pro Bedarfsgemeinschaft		54,42 (45,36)	
Leistungsempfänger (unter 25) pro Einw.			4,721 (2203)
Gesamtfläche (in ha) pro Einw.	95,65 * (24,97)	96,50 * (24,82)	94,20 * (24,90)
Halbtagschüler pro Einw.	608,3 * (228,1)	625,9 * (227,6)	617,7 * (228,3)
Ganztagschüler pro Einw.	1511 * (344,5)	1530 * (343,5)	1534 * 345,4
Unter-15-jährige pro Einw.	-2280 * (632,5)	-2276 * (686,5)	-1937 * 674,9
Über-65-jährige pro Einwohner	-9,726 (443,0)	-76,86 (447,2)	-115,0 (448,8)
Primäreink. pro Einw.	0,011 * (0,002)	0,0112 * (0,002)	0,011 * (0,002)
Soz.vers.pfl. Besch. pro Einw.	209,4 * (77,05)	206,8 * (76,93)	203,9 * (77,10)
Konstante	623,3 * (169,8)	512,4 * (179,9)	585,6 * (172,08)
R-sq	0,6086	0,6002	0,6100

Spalten (1) bis (3) zeigen Kleinste-Quadrate Schätzer für das jeweilige Regressionsmodell. Standardfehler in Klammern. Signifikanz auf dem 5 % Niveau ist durch einen Stern gekennzeichnet. Letzte Zeile gibt das Bestimmtheitsmaß der Regression (R^2) an.

lastung der örtlichen Träger der Sozialhilfe aufgrund von Zahlungen zu Unterkunft und Heizung resultierte.

Aus diesem Grunde wurde das Regressionsmodell versuchsweise um eine Variable erweitert, welche die durchschnittliche Anzahl von Personen pro Bedarfsgemeinschaft in jeder Gemeinde auffängt. Hierbei zeigen die alternativen Schätzungen zwar einen positiven Effekt neben der Zahl der Bedarfsgemeinschaften auch für das Verhältnis der Leistungsempfänger zur Zahl der Bedarfsgemeinschaften. Allerdings ist der statistische Zusammenhang nicht signifikant und liefert deswegen letztlich keine belastbaren Hinweise darauf, dass in Gemeinden mit einer vergleichsweise geringen Zahl von Bedarfsgemeinschaften, aber einer eher größeren Zahl von Leistungsempfängern ein höherer Finanzbedarf besteht.⁷³ Dies ist möglicherweise auch darauf zurück zu führen, dass die Bedarfsgemeinschaften in größeren Städten typischerweise durchschnittlich aus weniger Leistungsempfängern bestehen. Dieser Kostenvorteil wird dort jedoch durch ein insgesamt höheres Mietniveau vermutlich teilweise kompensiert.

Die Regressionsrechnungen zeigen demnach, dass sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem *SGB II* als Indikator zur Abbildung des Bedarfs im Bereich der sozialen Leistungen eignet. Die bisweilen geäußerte These, der Anteil der unter-25-jährigen Leistungsempfänger sei mit einer zusätzlichen Ausgabenbelastung verbunden, lässt sich regressionsanalytisch nicht stützen.⁷⁴ Es wird daher empfohlen, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner als Indikator für den Soziallastenansatz zugrunde zu legen. Als Datengrundlage kann auf die von der Bundesagentur für Arbeit geführte Statistik für die Bedarfsgemeinschaften nach Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zugegriffen werden. Für das jeweilige Finanzausgleichsjahr stehen hierbei die Daten zum 31.12. des Vorjahres zur Verfügung.

Dennoch ergeben sich bei der Verwendung der Bedarfsgemeinschaften als Indikator für den Soziallastenansatz umstellungsbedingte Probleme. Da für die Analyse zum jetzigen Zeitpunkt lediglich Daten aus der Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2005 zur Verfügung stehen, ist nicht auszuschließen, dass die Ergebnisse aufgrund von Buchungs- und Erfassungsproblemen im Rahmen der Umstellung auf *Hartz IV* verfälscht sind.⁷⁵ Außerdem ist zu vermuten, dass sich gerade hinsichtlich der Neugründung von Bedarfsgemeinschaften Einmaleffekte ergeben

⁷³Siehe hierzu Spalte 2 in Tabelle 8.

⁷⁴Siehe hierzu Spalte 3 in Tabelle 8.

⁷⁵Vergleiche „Kommunalfinanzbericht Juni 2006 Nordrhein-Westfalen“.

haben, die den langfristigen Zusammenhang zwischen der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und der kommunalen Belastungssituation verzerren. Letzteres könnte unter anderem eine Erklärung dafür bieten, dass der Regressionskoeffizient für die Bedarfsgemeinschaften einen unplausibel hohen Wert annimmt, welcher bei einer unreflektierten Umsetzung im Schlüsselzuweisungssystem eine Gewichtung von 10 Normeinwohnern je Bedarfsgemeinschaft nahelegen würde.

In Ermangelung einer belastbaren Datengrundlage wird daher empfohlen, den Soziallastenansatz vorsichtshalber so zu gewichten, dass dessen relative Bedeutung im Gesamtansatz ungefähr konstant bleibt. Aus dieser Überlegung folgt eine Gewichtung pro Bedarfsgemeinschaft von 4,2. Der Anteil des Soziallastenansatzes am Gesamtansatz würde dann 11,78% gegenüber 11,75% im Status Quo betragen. Überdies sollte die Gewichtung des Soziallastenansatzes auf Basis des hier verwendeten Regressionsmodells in 3–5 Jahren neu ermittelt werden und gegebenenfalls angepasst werden, da dann davon auszugehen ist, dass die Statistiken nicht mehr so stark durch die Umstellung auf *Hartz IV* beeinträchtigt sind.

Zusammenfassend wird empfohlen:

- den Soziallastenansatz zur Berücksichtigung der Aufwendungen der Gemeinden und Gemeindeverbände im sozialen Bereich beizubehalten,
- als Indikator für den Soziallastenansatz die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem *SGB II* heranzuziehen,
- die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit dem Faktor 4,2 zu gewichten und
- diese Gewichtung in spätestens 3 - 5 Jahren zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Auch hier ist zu betonen, dass mithilfe der regressionsgestützten Neugewichtung des Soziallastenansatzes nicht nur fiskalische Belastungen berücksichtigt werden, die mit dem *SGB II* im engeren Sinne verbunden sind. Vielmehr ist davon auszugehen, dass über Multikollinearitätsbeziehungen zwischen der Zahl der Bedarfsgemeinschaften in einer Gemeinde und weiteren (teilweise unbeobachtbaren) Belastungsfaktoren, eine umfassendere Abbildung sozialer Problemlagen erfolgt. Dies erlaubt es beispielsweise systematische Erfassungsprobleme aufgrund des Parallellbezugs von Leistungen nach *SGB XII* zu umgehen:

“Die im *SGB XII* „Sozialhilfe“ vorgesehene rechtliche Trennung der Leistungen für den Lebensunterhalt (u. a. Regelsatz, Kosten für Unterkunft und Heizung) und für die Maßnahmen (u. a. Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfe zur Pflege) führt vor allem bei Personen in Einrichtungen dazu, dass diese Empfänger teilweise Anspruch auf verschiedene Leistungsarten der Sozialhilfe haben. [...] Da diese „Schnittmenge“ an Personen in den verschiedenen Erhebungen statistisch nur unzureichend identifiziert werden kann, schließt sich eine Summierung der Empfänger in den einzelnen Statistiken des *SGB XII* zu einer Gesamtzahl an Empfängern im Rechtskreis des *SGB XII* aus.”⁷⁶ Aufgrund ihrer gemeinsamen sozio-ökonomischen Ursachen ist von einer weitgehenden Koinzidenz der Belastungen im Rahmen von *SGB II* und *SGB XII* auszugehen. Folglich lassen sich über einen Soziallastenansatz gemäß der empfohlenen Ausgestaltung – in dem Rahmen, in dem ein pauschalierendes Instrument wie das Schlüsselzuweisungssystem Einzelfallgerechtigkeit zu schaffen in der Lage ist – auch kommunale Belastungen im Zusammenhang mit *SGB XII* berücksichtigen.

3.4.5 Überprüfung des Zentralitätsansatzes

Um eine differenziertere Abbildung der raumstrukturellen Heterogenität zwischen den Gemeinden vorzunehmen, wurde das Schlüsselzuweisungssystem Nordrhein-Westfalens ab dem Jahre 1995 um einen Zentralitätsansatz ergänzt. Zugrunde lag hierbei die Überlegung, dass die Rolle einer Gemeinde als Zentrum wirtschaftlicher Aktivität nicht hinreichend mit ihrer Einwohnerzahl korreliert. Insbesondere im kreisangehörigen Raum sind auch bei ähnlicher Einwohnerzahl deutliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Aktivität zu beobachten. So lässt sich beispielsweise unterscheiden zwischen so genannten „Schlafstädten“, die hauptsächlich aus Wohngebieten bestehen und deren Bürger in hohem Maße die Arbeitsbedingungen in nahe gelegenen Großstädten in Anspruch nehmen und Gemeinden, die selbst eine große Zahl der in der Region verfügbaren Arbeitsplätze auf sich vereinen. Derartige Unterschiede werden über die Hauptansatzstaffel jedoch nicht berücksichtigt. Der Zentralitätsansatz zielt darauf ab, die Bedarfsrelationen zugunsten von Gemeinden umzugestalten, die bei gleicher Größe tatsächlich in stärkerem Maße als wirtschaftliche Zentren fungieren.

Die Entscheidung, den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung als Indikator für den Zentralitätsansatz zu verwenden, beruhte auf zwei Erwägungen:

⁷⁶Vergleiche hierzu Haustein und Dorn (2008).

zum einen wurde eine hohe Korrelation zwischen dieser Variable und dem Pendlersaldo festgestellt. Demnach ließe sich mithilfe des Zentralitätsansatzes das verteilungspolitische Ziel verfolgen, mögliche Belastungsunterschiede zwischen Gemeinden (beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Inanspruchnahme lokaler Infrastruktur) zu konterkarieren.

Zum anderen erhält der Zentralitätsansatz somit eine lenkungspolitische Dimension, da durch die positive Sanktionierung von Arbeitsplätzen ein direkter Anreiz zu einer gezielten Gewerbepolitik gesetzt wird. Dies kommt insbesondere auch kleineren Gemeinden zugute, die außerhalb der Ballungszentren wirtschaftliche Impulse setzen. Letzteres diene (neben einem höheren Erklärungsbeitrag in der Regression) als Rechtfertigung, nicht direkt auf den Pendlersaldo als Indikator für den Zentralitätsansatz zurückzugreifen.

Im Gegensatz zu dem Soziallastenansatz, der vornehmlich distributive Funktionen erfüllt, dient der Zentralitätsansatz lediglich der Feinsteuerung des Schlüsselzuweisungssystems. Grundsätzlich ist eine restriktive Haltung gegenüber der Verwendung von Nebenansätzen angeraten. Die Berücksichtigung zusätzlicher Elemente bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs beeinträchtigt nämlich stets die Transparenz des Systems und birgt die Gefahr, dass die politische Diskussion verstärkt durch die Verteidigung von Partikularinteressen bestimmt wird.

Dennoch wird die Verwendung des Zentralitätsansatzes befürwortet, gerade aufgrund seines positiven Signals für Wirtschaftsstandorte außerhalb der Ballungsräume, von denen häufig positive Impulse auf ihr Umland ausgehen. Jedoch sollte die quantitative Bedeutung des Zentralitätsansatzes im Gesamtansatz weiterhin seinen Charakter als ergänzendes Element in der Bedarfsermittlung widerspiegeln.

Aus der Regression geht der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter als signifikante Erklärungsgröße für den *Pro-Kopf-Zuschussbedarf* hervor.⁷⁷ Eine Vergleichsrechnung, die als alternativen Indikator auf das Pendlersaldo zurückgreift, erreicht dagegen ein geringeres Gütemaß.⁷⁸ Eine Umsetzung des Schätzparameters ergibt ein Gewicht von ca. 0,37 Normeinwohnern je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Um die Bedeutung dieses Ansatzes im Schlüsselzuweisungssystem jedoch nicht zu stark zu forcieren, wird eine leichte Absenkung

⁷⁷Vergleiche Spalte 1 in Tabelle 9.

⁷⁸Vergleiche Spalte 2 in Tabelle 9.

dieses Wertes auf 0,3 empfohlen.

3.4.6 Flächenansatz

Verschiedentlich wird die Auffassung vertreten, durch die Anwendung der Hauptansatzstaffel, kombiniert mit dem Zentralitätsansatz, würde das gegenwärtige System in Nordrhein-Westfalen eine systematische Bevorzugung des städtischen und Benachteiligung des ländlichen Raumes beinhalten. Diese sei jedoch nicht sachgerecht, da sich der ländliche Raum ebenfalls spezifischen Bedarfen gegenübersteht, welche durch ein umverteilendes Schlüsselzuweisungssystem zu berücksichtigen seien. Daher wird gefordert, eine flächenbezogene Bedarfskomponente in das Schlüsselzuweisungssystem zu integrieren. Da die Bevölkerungszahl bereits im Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigt wird, impliziert dies höhere Zuweisungen für gering besiedelte Gemeinden.

Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Einwohnerdichte und Kosten der öffentlichen Leistungserstellung wird gelegentlich argumentiert, es bestehe einen U-förmiger Verlauf.⁷⁹ Bei eingehender Betrachtung ist dies indessen nicht überzeugend. Richtig ist, dass aufgrund der Kostendegression die Kosten bei *kleinen* Gebietskörperschaften mit der Größe fallen. Dass eine geringe Besiedlung mit höheren Kosten einhergeht, ist indessen nicht klar. Wenn beispielsweise die Distanzen in schwach besiedelten Gemeinden anwachsen, ist dies nicht allein der größeren Fläche zuzuschreiben, sondern zugleich einer extensiven Siedlungsstruktur.

Anders als bei dem steigenden Finanzbedarf der einwohnerstarken Gemeinden stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage der Effizienz. Höhere Pro-Kopf-Ausgaben in Gemeinden mit sehr geringer Einwohnerdichte bzw. großer Fläche reflektieren eine produktionsseitige Ineffizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Demgegenüber basiert der Ansatz des höheren Finanzbedarfs in den Städten auf Kostenvorteilen und Unteilbarkeiten in der Bereitstellung öffentlicher Güter. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind deswegen flächenbezogene Bedarfskomponenten generell kritischer zu sehen als die mit der Einwohnerzahl wachsende Einwohnerwertung der Hauptansatzstaffel.

Diese Überlegungen schließen eine Berechtigung flächenbezogener Elemente im kommunalen

⁷⁹Z.B. Seitz (2002).

Tabelle 9: Untersuchung unterschiedlicher Flächen- und Zentralitätsmaße

	(1)	(2)	(3)	(4)
Bevölkerung	0,421 * (0,086)	0,439 * (0,086)	0,425 * (0,086)	0,372 * (0,094)
Bedarfsgemeinschaften pro Einw.	5831 * (791,2)	5749 * (797,9)	5670 * (783,1)	4231 * (736,5)
Gesamtfläche (in ha) pro Einw.	94,19 * (24,76)	95,49 * (24,98)		
Verkehrsfläche (in ha) pro Einw.			1729 * (484,5)	
Anteil Verkehrsfläche an Gesamtfläche				582,2 (334,9)
Halbtagschüler pro Einw.	617,8 * (227,6)	627,4 * (230,5)	598,9 * (227,9)	582,0 * (230,9)
Ganztagschüler pro Einw.	1534 * (343,7)	1540 * (345,0)	1498 * (343,3)	1275 * (341,8)
Unter-15-jährige pro Einw.	-1936 * (625,8)	-1862 * (626,8)	-1762 * (616,7)	-972 (613,8)
Über-65-jährige pro Einwohner	-115,1 (446,3)	-65,55 (447,1)	-43,44 (443,8)	563,6 (423,3)
Primäreink. pro Einw.	0,011 * (0,002)	0,012 * (0,002)	0,011 * (0,002)	0,008 * (0,002)
Soz.vers.pfl. Besch. pro Einw.	203,9 * (76,93)		186,9 * (76,91)	176,0 * (77,95)
Pendlersaldo pro Einwohner	*	121,3 (60,53)		
Konstante	585,5 * (169,4)	610,5 * (172,6)	557,6 * (169,0)	430,7 * (174,3)
R-sq	0,6100	0,6070	0,6083	0,5985

Spalten (1) bis (4) zeigen Kleinste-Quadrate Schätzer für das jeweilige Regressionsmodell. Standardfehler in Klammern. Signifikanz auf dem 5 % Niveau ist durch einen Stern gekennzeichnet. Letzte Zeile gibt das Bestimmtheitsmaß der Regression (R^2) an.

Finanzausgleich jedoch nicht grundsätzlich aus. Insbesondere ist denkbar, dass eine Präferenz dafür besteht, trotz möglicherweise weniger effizienter Strukturen auch in schwach besiedelten Regionen ein attraktives Bündel an öffentlichen Leistungen vorzuhalten. Die Rolle des Schlüsselzuweisungssystems als Instrument zur Implementierung übergeordneter raumplanerischer Zielsetzungen könnte hier eine gesonderte Zuweisungskomponente demnach rechtfertigen.

Wie in Abschnitt 3.3 erläutert, greifen Finanzausgleichssysteme anderer Bundesländer teilweise auf flächenbezogene Elemente zur Bedarfsbestimmung zurück. Jedoch sind diese möglicherweise politisch gestaltbar (z.B. Fahrplankilometer im ÖPNV) und bergen die Gefahr von Fehlanreizen. Sie geben daher keine Anhaltspunkte für eine konkrete Implementierung einer Flächenkomponente in das Schlüsselzuweisungssystem Nordrhein-Westfalens.

Ein weiteres Problem bei der Umsetzung besteht darin, dass mögliche Kostenunterschiede in erster Linie von statistisch schwer fassbaren Sachverhalten wie beispielsweise der Topografie herrühren. Im Idealfall wäre es zwar denkbar, solche Unterschiede, die sich ebenfalls auf strukturelle Merkmale der Gemeinden beziehen, im Schlüsselzuweisungssystem zu berücksichtigen. Jedoch lassen sich diese kaum in geeignete Kennzahlen fassen. Die einzige praktikable Lösung erscheint daher, analog zu der Vorgehensweise in Rheinland-Pfalz, die Gemeindefläche als – stark pauschalieren – Indikator für ein derartiges Element heranzuziehen.

Die Gesamtfläche (in ha) pro Einwohner weist in der Regression einen signifikanten Erklärungsbeitrag zu dem *Pro-Kopf-Zuschussbedarf* auf.⁸⁰ Darüber hinaus wurden Spezifikationen untersucht, die statt der Gesamtfläche die Verkehrsfläche einbeziehen, sowie der Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche. Erstere Variable ist jedoch als Indikator abzulehnen, da sie strategiefällig ist. Letztere Variable dagegen ist nicht signifikant.⁸¹

Bei der Umsetzung eines Flächenansatzes ist schließlich zu beachten, dass Konflikte mit der Hauptansatzstaffel vermieden werden sollten. Insbesondere ist nicht erstrebenswert, dass Gemeindegruppen, denen bereits im Rahmen des Hauptansatzes ein höherer fiktiver Bedarf zugerechnet wird, auch über den Flächenansatz berücksichtigt werden: da der Flächenansatz einen Sachverhalt abbildet, der konzeptionell invers zu der theoretischen Rechtfertigung der

⁸⁰Siehe Spalten 1 und 2 in Tabelle 9.

⁸¹Siehe Spalte 4 in Tabelle 9.

Hauptansatzstaffel steht, sollte sich dessen Inzidenz stattdessen auf diejenigen Gemeinden konzentrieren, die eine unterdurchschnittliche Einwohnerdichte aufweisen. Bei der Berechnung des Flächenansatzes ist daher – analog zu der Vorgehensweise in Rheinland-Pfalz – zunächst für jede Gemeinde die Differenz zwischen ihrer Gesamtfläche (in ha) je Einwohner zur landesdurchschnittlichen Gesamtfläche je Einwohner zu bilden. Ist diese Differenz negativ, so werden der Gemeinde keine Bedarfspunkte im Rahmen des Flächenansatzes hinzugerechnet. Ist sie hingegen positiv, so werden der Gemeinde zusätzliche Bedarfspunkte angerechnet. Diese ergeben sich, indem der aus der Regression gewonnene Gewichtungsfaktor jeweils mit dem Flächenanteil einer Gemeinde multipliziert wird, der über dem Landesdurchschnitt liegt. Auf Basis der im Anhang dargestellten Berechnungssystematik ergibt sich aus der Regression ein Gewichtungsfaktor von ca. 0,17 für den Flächenansatz. Um auf eine Scheingenauigkeit zu verzichten, die im Rahmen der regressionsanalytischen Vorgehensweise nicht angemessen ist, wird – wie bei dem Zentralitätsansatz – eine leichte Herabsenkung dieses Wertes auf 0,15 empfohlen.

3.5 Sonderbedarfzuweisungen

Neben den Schlüsselzuweisungen existieren gemäß § 19 Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2008 weitere Zuweisungen, welche an Sachverhalten ansetzen, die vermeintlich nicht oder nur in unzureichendem Maße durch die allgemeinen Bedarfsindikatoren im Schlüsselzuweisungssystem abgedeckt werden. Hierfür werden im Finanzausgleichsjahr 2008 insgesamt 27,246 Mio. € aus dem Steuerverbundbetrag zur Verfügung gestellt. Diese Mittel werden den empfangsberechtigten Gemeinden und Gemeindeverbänden im Allgemeinen ohne Antrag pauschal als konsumtive Mittel zugewiesen.

Im Einzelnen setzen sich die Sonderbedarfzuweisungen aus folgenden Bestandteilen zusammen:

- Die **Kurortehilfe** wird Gemeinden als Ausgleich für besondere Belastungen aus ihrer Funktion als anerkannte Kurorte gewährt. Neben den Sockelbeträgen, die sich nach der Art des Kurortes richten, werden hierbei in Abhängigkeit von der Zahl der Übernachtungen Aufstockungsbeträge gezahlt.

- **Abwassergebührenhilfe** erhalten seit 1993 Gemeinden, deren Abwassergebühren deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen. Systematische Unterschiede in den Gebühren werden dabei vor allem auf die topographische Lage, die Anschlussdichte, aber auch die Bodenbeschaffenheit und die Qualität von Kläranlagen zurückgeführt.
- **Standortehilfe** erhalten Gemeinden, in denen Gaststreitkräfte und deren Familienangehörige stationiert sind. Diese Zuweisungen dienen zur Milderung von Aufwendungen im Zusammenhang mit dieser Stationierung. Dabei wird bei den Standortgemeinden auf den außerhalb der Kasernen wohnenden Personenkreis abgestellt. Als Begründung für die Aufwendungen wird angeführt, dass, obwohl die Gaststreitkräfte über eine eigene Infrastruktur mit kulturellen und sozialen Einrichtungen verfügen und bei der Inanspruchnahme von besonderen kommunalen Leistungen Gebühren bzw. Beiträge entrichten, die Gemeinden trotzdem bestimmte Leistungen vorhalten müssen wie beispielsweise den Brandschutz für die Kasernen und den Rettungsdienst.
- Seit 1991 erfolgen Zuweisungen an die Landschaftsverbände als **Hilfen zur Milderung des finanziellen Aufwandes aus der landschaftlichen Kulturpflege**. Diese Mittel fließen dem Verwaltungshaushalt als allgemeine Deckungsmittel zu und sollen dazu dienen, die Landschaftsverbände für jene Kosten zu kompensieren, die ihnen aus der landschaftlichen Kulturpflege nach § 5 Abs. 1 c der Landschaftsverbandsordnung entstehen.
- Bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen können auf Antrag **Zuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungs- und besonderer Bedarfssituationen** gewährt werden. Diese Mittel können laut Gemeindefinanzierungsgesetz auch zur Förderung von Maßnahmen verwendet werden, die der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung dienen oder auch für den Ausgleich von Härten, die sich bei der Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs einstellen.

Grundsätzlich sollte nach Einschätzung der Gutachter von einer Vergabe von Sonderbedarfszuweisungen im kommunalen Finanzausgleich in der Regel abgesehen werden, da der Versuch, mithilfe derart spezifischer Instrumente eine höhere Einzelfallgerechtigkeit zu erreichen, im Widerspruch zu der von den tatsächlichen Ausgaben abstrahierenden Konzeption des Finanzausgleichs steht. Darüber hinaus weisen die derzeit verwendeten Gestaltungselemente Eigenschaften auf, die deren Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich als ungeeignet erscheinen lassen:

1. Sowohl die Kurortehilfe, als auch die Abwassergebührenhilfe setzen an Kriterien an, die – als direktes Ergebnis politischer Entscheidungen – für den Empfänger gestaltbar sind. Dies steigert die Strategiefähigkeit des kommunalen Finanzausgleichs und verringert dessen Akzeptanz.
2. Mit dem Flächenansatz wird in Abschnitt 3.4.6 ein Instrument diskutiert, welches konzeptionell an einem ähnlichen Sachverhalt ansetzt wie die Abwassergebührenhilfe, nämlich einer ungünstigen Siedlungsstruktur. Jedoch ist der Flächenansatz eher geeignet, da durch diesen ein deutlich größerer Problemkreis abgebildet wird als durch die Abwassergebührenhilfe. Letztere hingegen stellt eine überaus spezifische Subvention dar, die mit der Grundidee des kommunalen Finanzausgleichs nicht in Einklang zu bringen ist.
3. Auch die pauschalen Zuweisungen für Gemeinden, in denen Gaststreitkräfte und deren Familienangehörige stationiert sind, sind als problematisch einzustufen. Sie werden zwar als Ausgleich für bestimmte zusätzliche Leistungen der Kommunen wie Brandschutz für die Kasernen und die Wohnungen der Angehörigen sowie Rettungsdienste angesehen. Da die Gaststreitkräfte diese Leistungen aber weitgehend selbst vorhalten, fallen keine wesentlichen zusätzlichen Ausgaben bei den Gemeinden an. Die Berücksichtigung von Mehrbedarfen bei der Stationierung von Gaststreitkräften kann ein wirksames Mittel sein, aus übergeordneter Perspektive mögliche Akzeptanzprobleme bei der Bevölkerung zu überwinden. Allerdings führt die Stationierung von Gaststreitkräften in den betroffenen Kommunen zu Kaufkraftzuwächsen, so dass Gemeinden im Zusammenhang mit der Stationierung auch mit Vorteilen rechnen können. Von daher sollten diese Zuweisungen aufgrund besonderer Bedarfe ebenfalls abgebaut und in die allgemeine Schlüsselmasse überführt werden.
4. Die Einstufung als Kurort ist auch mit Vorteilen verbunden, etwa in Form gesteigerter Gewerbesteuereinnahmen sowie der Kurbeiträge. Somit ist nicht ersichtlich, dass sich durch den Kurortstatus eine Netto-Verschlechterung der finanziellen Situation einer Gemeinde ergibt. Zudem konnten die Gutachter keine übergeordneten Zielsetzungen erkennen, die aus Landessicht spezifische Anreize zu einer Stärkung Nordrhein-Westfalens als Kurstandort nahe legen würden. Insofern ist eine gesonderte Berücksichtigung abzulehnen.
5. Da die Zuweisungen zur landschaftlichen Kulturpflege ohnehin als allgemeine

Deckungsmittel gewährt werden, stehen der erhöhten Transparenz, welche durch eine Verteilung dieser Mittel über die Schlüsselzuweisungen für die Landschaftsverbände erreicht werden könnte, lediglich Umverteilungseffekte zwischen den Landschaftsverbänden entgegen. Eine Kontrollrechnung zeigt jedoch, dass sich durch diese Maßnahme lediglich Verteilungseffekte von ca. 0,07% der Gesamtzuweisungen (bestehend aus der Schlüsselmasse und den Sonderbedarfzuweisungen) zwischen den beiden Landschaftsverbänden ergeben. Vor diesem Hintergrund und angesichts mangelnder finanzwissenschaftlicher Ansatzpunkte für eine Rechtfertigung eines solchen Instruments wird daher empfohlen, diese Zuweisungen in die Schlüsselmasse für die Landschaftsverbände zu überführen.

Die Gutachter sprechen sich daher dafür aus, die Zuweisungen gemäß § 19 Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2008 Abs. (2) Ziffer 1 - 4 abzuschaffen und die entsprechenden Mittel stattdessen der Schlüsselmasse zuzuführen. Sollten die Sonderbedarfzuweisungen dennoch auch weiterhin zur Anwendung kommen, sind sie, da sie als Ersatz für Schlüsselzuweisungen zu verstehen sind, in jedem Fall auch als allgemeine Deckungsmittel bei den Umlagegrundlagen zu berücksichtigen.

Eine Ausnahme bilden die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungs- und Bedarfssituationen. Hier handelt es sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht um Mittel für die Steuerung in Sonderfällen wie beispielsweise Haushaltsnotlagen. Vorausgesetzt das Land versieht die Mittelvergabe mit Auflagen, die sicherstellen, dass sich keine strategische Angriffsfläche bietet, sind entsprechende Mittel als sinnvoll einzustufen.

3.6 Analyse und Weiterentwicklung des Systems zur Ermittlung der örtlichen Einnahmekraft

Die Ermittlung der örtlichen Einnahmekraft im gegenwärtigen Schlüsselzuweisungssystem Nordrhein-Westfalens erfolgt auf Basis der Steuerkraftmesszahl.⁸² Bei der Bestimmung der

⁸²Für eine genaue Beschreibung der Herleitung der Steuerkraftmesszahl vergleiche Abschnitt 3.2.3.

Schlüsselzuweisungen bildet diese das Gegenstück zur Ausgangsmesszahl.⁸³ Ebenso wie der Finanzbedarf dient auch die Steuerkraftmesszahl nicht dazu, die tatsächlichen Einnahmen der Gemeinden für eine Bestimmung der Schlüsselzuweisungen heranzuziehen. Vielmehr besteht ihre Funktion darin, die *Einnahmepotenziale* der Gemeinden in monetären Einheiten abzubilden. Analog zum Finanzbedarf, dem nicht die Ist-Ausgaben der Gemeinden zugrundeliegen, sondern ein fiktiver Normbedarf, werden deshalb auch hier nicht die Ist-Einnahmen direkt angerechnet. Stattdessen werden diese in zweierlei Hinsicht modifiziert: zum einen gehen nicht alle Einnahmequellen in die Bestimmung der örtlichen Einnahmekraft ein, sondern lediglich die originären allgemeinen Deckungsmittel. Zum anderen werden die berücksichtigten Realsteuerarten nicht nach ihrem tatsächlichen Aufkommen in die Berechnung der Finanzkraft aufgenommen, sondern zuvor auf Grundlage fiktiver Hebesätze normiert.

Im Folgenden ist zu überprüfen, inwiefern die berücksichtigten Einnahmearten und ihre Bewertung bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl im gegenwärtigen System eine adäquate Abbildung der örtlichen Einnahmekraft ermöglichen. Die Ausführungen münden in eine Diskussion der allokativen Wirkungszusammenhänge, welche bei der Normierung der Steuerkraft zu berücksichtigen sind. Hierdurch wird eine theoretische Grundlage für Abschnitt 3.7 geschaffen, welcher anhand konkreter Kennzahlen die einnahmeseitige Autonomie der Gemeinden Nordrhein-Westfalens untersucht.

3.6.1 Zur Frage der Einbeziehung weiterer kommunaler Einnahmearten in die Finanzkraftberechnung

Wie in Abschnitt 3.2.3 erläutert, liegen der Ermittlung der fiktiven Steuerkraft die Realsteuereinnahmen, vermindert um die Gewerbesteuerumlage, die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und die Kompensationsleistungen für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs, zugrunde. Diese Wahl der Bemessungsgrundlage entspricht im Wesentlichen der gesetzgeberischen Praxis in den übrigen Bundesländern.⁸⁴

Die Einbeziehung der Realsteuereinnahmen, über deren Höhe die Gemeinden im Rahmen ihrer Hebesatzautonomie direkt verfügen, darf wohl vor dem Ziel der Erfassung von Einnahme-

⁸³Siehe Gleichung 1.

⁸⁴Vgl. hierzu Abschnitt 3.3.

potenzialen als unstrittig gelten. Ebenso erscheinen die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer, welche den einzelnen Gemeinden nach Artikel 106 Abs. 5 GG auf Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner zugeteilt werden, und an der Umsatzsteuer, welche ebenfalls auf Grundlage von wirtschaftsbezogenen Indikatoren unter den Gemeinden verteilt werden, für eine Ermittlung der örtlichen Einnahmekraft als durchaus geeignet. Folglich besteht kein Anlass, die gegenwärtig berücksichtigten Einnahmearten bei der Finanzkraftberechnung in Frage zu stellen.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob nicht weitere, bislang unberücksichtigte kommunale Einnahmearten in die Steuerkraftmesszahl aufgenommen werden sollten. Denkbar wäre insbesondere eine Einbeziehung örtlicher Aufwand- und Verbrauchsteuern⁸⁵ sowie von Gebühren, Abgaben und Entgelten.

Die Berücksichtigung der Aufwand- und Verbrauchsteuern erscheint insbesondere aufgrund ihrer äußerst geringen quantitativen Bedeutung als wenig zweckmäßig. So betrug der Anteil dieser Steuern an den durchschnittlichen Gesamteinnahmen der Gemeinden im Jahre 2005 weniger als 1%. Darüber hinaus stellt sich hierbei das Problem, dass diese Steuerarten in der Regel lediglich von einem Teil der Gemeinden überhaupt erhoben werden. Ein sinnvoller Vergleich von Einnahmepotenzialen wird dadurch erschwert.⁸⁶

Auch von einer Einbeziehung der Zweitwohnsitzsteuer wird in diesem Zusammenhang abgeraten. Sie wird von den Gemeinden zwar sozusagen als Substitut für die entgangene Einkommensteuer, die lediglich am Erstwohnsitz anfällt, erhoben. Die Tatsache, dass diesen Steuereinnahmen Aufwendungen der Gemeinde durch die Nutzung der örtlichen Infrastruktur entgegenstehen, ist in diesem Fall aber kein geeignetes Argument gegen die Berücksichtigung dieser Steuer in der Steuerkraftmesszahl, denn die Aufwendungen wären systematisch dem Finanzbedarf zuzuordnen. Eine Berücksichtigung dieser Einnahmen ist jedoch deshalb problematisch, da den Gemeinden nicht nur Kosten durch zusätzliche Einwohner entstehen, sondern diese Einwohner im Rahmen des Hauptansatzes bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahl einer Gemeinde nicht bedarfserhöhend berücksichtigt werden. Eine Anrechnung wäre lediglich für den Fall denkbar, dass die Zweitwohnsitze auch im Rahmen des Haupt-

⁸⁵Diese bestehen in Nordrhein-Westfalen derzeit aus Hundesteuer, Jagdsteuer, Vergnügungssteuer und Zweitwohnsitzsteuer.

⁸⁶Vergleiche Hardt (1998).

ansatzes als zusätzliche Einwohner gewertet werden und Städte mit einer hohen Anzahl an Zweitwohnsitzen somit ceteris paribus mehr Zuweisungen erhalten. Hieraus würde sich jedoch wiederum eine Bewertungsproblematik ergeben, da das relative Gewicht von Erst- und Zweitwohnsitzen im Hauptansatz bestimmt werden muss. Die Rückgriffnahme auf die Zweitwohnsitzsteuer erscheint hier demnach als eine praktikable Alternative, die nicht durch eine Berücksichtigung bei der Finanzkraftberechnung verzerrt werden sollte.

Gegen eine Einbeziehung von Gebühren, Abgaben und Entgelten spricht hingegen deren Äquivalenzcharakter. Sie dienen nämlich dazu, einen direkt zurechenbaren Vorteil der Nutzer spezieller kommunaler Leistungen abzudecken und stellen daher eine Art Idealsystem für die Finanzierung ausschließbarer öffentlicher Güter dar, so dass eine Ausschöpfung derartiger Einnahmequellen aus Effizienzgründen gefördert werden sollte.

Auch aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht erscheint eine Nichtberücksichtigung zulässig. Diese Ansicht findet sich unter anderem bei Kirchhof (1980): *„Ebenso dürfen Gebühren und Beiträge bei der näheren Bestimmung kommunaler Finanzkraft ausgenommen werden, weil die Gebühren als Verwaltungspreis nur eine Leistung der öffentlichen Hand neutralisieren, letztlich also keinen Wertzuwachs erbringen. Die Beiträge werden als Vorzugslasten ebenfalls nach dem Kostendeckungsprinzip bemessen und erweitern somit tendenziell nicht die Finanzkraft der Gemeinde“*.⁸⁷

Folglich wird auch von der Berücksichtigung der Konzessionsabgaben bei der Berechnung der fiktiven Steuerkraft der Gemeinden abgeraten. Sie stellen nämlich Entgelte für die Einräumung des Rechts zur Nutzung öffentlicher Verkehrswege zur Verlegung und dem Betrieb von Leitungen (Strom, Gas, Wasser) dar. Da ihnen somit unmittelbar Bereitstellungskosten gegenüber stehen, besitzen sie ebenfalls Gebührencharakter.

3.6.2 Zur Verwendung fiktiver Hebesätze

Die Bewertung der Realsteuereinnahmen in der Steuerkraftmesszahl erfolgt in Nordrhein-Westfalen, wie in allen übrigen Bundesländern, anhand fiktiver Hebesätze.⁸⁸ Diese Normie-

⁸⁷Für eine gegensätzliche Auffassung siehe Franz (2005).

⁸⁸Siehe hierzu Abschnitt 3.3.3.

zung dient dem Schutz der gemeindlichen Hebesatzautonomie, welche sich aus dem Verfassungsauftrag des Art. 106 Abs. 6 GG ableitet. Eine Verwendung der Ist-Einnahmen würde bewirken, dass die einzelne Kommune im Rahmen ihrer Hebesatzentscheidung direkten Einfluss auf die Höhe ihrer Schlüsselzuweisungen nehmen könnte: so ginge beispielsweise mit einem Einnahmeausfall, den eine Gemeinde aufgrund einer verringerten Hebesatzanspannung zu verzeichnen hätte, ein unmittelbarer Anstieg der Zuweisungen einher. Zwar wäre ein Netto-Rückgang der Gesamteinnahmen zu verzeichnen, da die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im Schlüsselzuweisungssystem Nordrhein-Westfalens nicht vollständig ausgeglichen wird. Die Vergabe der Schlüsselzuweisungen würde dennoch direkt durch auf der Gemeindeebene festgelegte Parameter mitbestimmt, was erhebliche Fehlanreize für die kommunale Steuerpolitik mit sich brächte.

Diese Auffassung wird durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 06.07.1993 bestätigt, welches ausführt, „[...] dass die Anknüpfung an fiktive Hebesätze der verfassungsrechtlich gebotenen Gleichbehandlung diene, weil sie den übergemeindlichen Finanzausgleich von der Willensentscheidung der einzelnen Gemeinde zur Höhe der Hebesätze in ihrem Gebiet unabhängig mache“.

Neben den verfassungsrechtlichen Bedenken würde diese direkte Substituierbarkeit zwischen eigenen Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen Probleme aufgrund der Gestaltbarkeit des Systems durch lokale Akteure aufwerfen. Insbesondere ist davon auszugehen, dass das Ausschöpfen eigener Steuerquellen aus Sicht der Gemeinden mit Kosten verbunden ist. Diese treten zum einen in Form geringeren politischen Zuspruchs auf, da sie mit einem Entzug privater Ressourcen der örtlichen Wählerschaft einhergehen. Zum anderen ist aufgrund der Möglichkeit, sich der Besteuerung bereits durch kleinräumige Verlagerungen zu entziehen, infolge einer stärkeren Steueranspannung ein Verlust an lokaler Wirtschaftskraft zu befürchten. Die einzelne Gemeinde hat daher einen Anreiz, die für die öffentliche Leistungserstellung nötigen Ausgaben zu einem möglichst hohen Anteil aus Schlüsselzuweisungen und einem möglichst geringen Anteil aus eigenen Steuern zu finanzieren.

Dies ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht jedoch problematisch. Eine Verringerung der lokalen Steueranspannung (in der Literatur wird plastisch vom „tax effort“ gesprochen) geht nämlich mit einer negativen fiskalischen Externalität einher, weil sie die verbleibende Schlüsselmasse verringert, die unter den übrigen Gemeinden verteilt werden kann. Eine Berücksichtigung des Ist-Aufkommens bei der Ermittlung der Finanzkraft schafft demnach eine Anreizstruktur, die

aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu ineffizient niedrigen Steuersätzen führt. Insofern ist die Beibehaltung fiktiver Hebesätze bei den Realsteuerarten aus finanzwissenschaftlicher Sicht zwingend.

Da die Einnahmen aus den Einkommen- und Umsatzsteueranteilen nicht von den Gemeinden durch eine aktive Hebesatzentscheidung beeinflusst werden können, ist es hier gerechtfertigt, weiterhin das Ist-Aufkommen in die Steuerkraftmesszahl einzubeziehen.

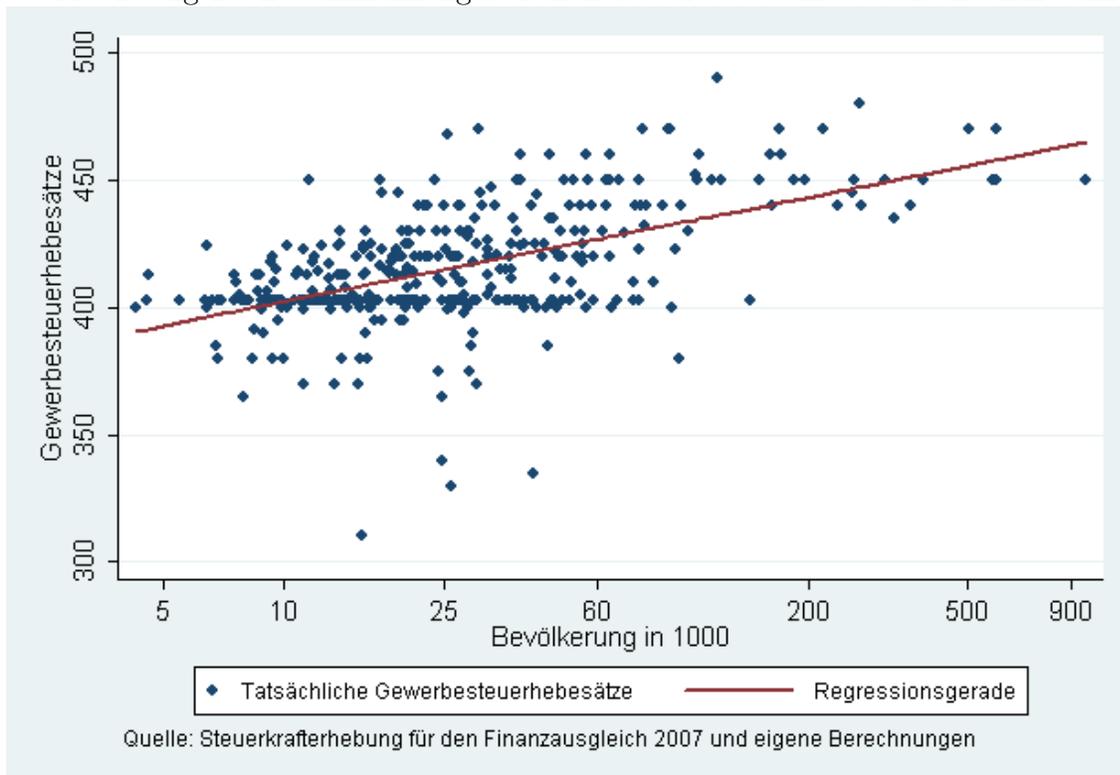
3.6.3 Zur Verwendung differenzierter fiktiver Hebesätze

Hinsichtlich der Ausgestaltung der fiktiven Hebesätze wird mitunter kritisch diskutiert, ob diese einheitlich auf die Gemeinden angewendet, oder nach bestimmten Gemeindecharakteristika differenziert werden sollten. Eine solche Differenzierung käme einer unterschiedlich starken Anrechnung der Steuerkraft der Gemeinden gleich. Bei einem höheren Nivellierungshebesatz für eine Gruppe von Gemeinden würde implizit ein Zuwachs an Steuerkraft nach Finanzausgleich dort geringere Einnahmefeffekte haben.

Differenzierte fiktive Hebesätze kommen derzeit nur in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern zur Anwendung. Alleiniges Differenzierungsmerkmal in Niedersachsen ist dabei die Einwohnerzahl der Gemeinde: liegt diese oberhalb von 100.000, so werden die jeweiligen Realsteuereinnahmen mit einem höheren fiktiven Hebesatz bewertet als unterhalb dieser kritischen Grenze. Eine ähnliche Vorgehensweise fand sich bis zum Jahre 1996 allerdings auch in Nordrhein-Westfalen, wo das Gemeindefinanzierungsgesetz ebenfalls eine Differenzierung nach Größenklassen vornahm. Hier lag der kritische Wert bei einer Einwohnerzahl von 150.000.

Der Verwendung eines höheren fiktiven Hebesatzes liegt die Auffassung zugrunde, dass sich Unterschiede in der Standortqualität und somit der Potenziale in der Anspannung der Hebesätze primär in der Einwohnerzahl der Gemeinden reflektieren. In der Tat zeigt sich empirisch ein Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Hebesätzen. Die Abbildungen 16 und 17 veranschaulichen diesen Zusammenhang für die Gemeinden Nordrhein-Westfalens. Auf der vertikalen Achse sind hier jeweils die Hebesätze und auf der horizontalen Achse die logarithmierte Einwohnerzahl abgetragen.

Abbildung 16: Zusammenhang zwischen Gewerbesteuerhebesatz und Einwohnerzahl



Hinsichtlich der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B scheint sich die Vermutung eines positiven Zusammenhangs zwischen Hebesätzen und der Gemeindegröße zu bestätigen. In Abbildung 16 und 17 ist jeweils die Gerade abgetragen, welche sich aus einer Einfachregression des jeweiligen Hebesatzes auf die logarithmierte Bevölkerungszahl ergibt.

Der Regressionskoeffizient für die Bevölkerungsvariable ist in beiden Fällen signifikant positiv. Ein Anstieg der Einwohnerzahl um 100% geht demnach durchschnittlich mit einem Anstieg des Hebesatzes für die Grundsteuer B von ca. 1,3% und der Gewerbesteuer von ca. 3% einher. Für die Hebesätze der Grundsteuer A stellt die Bevölkerung hingegen keine signifikante Erklärungsgröße dar.

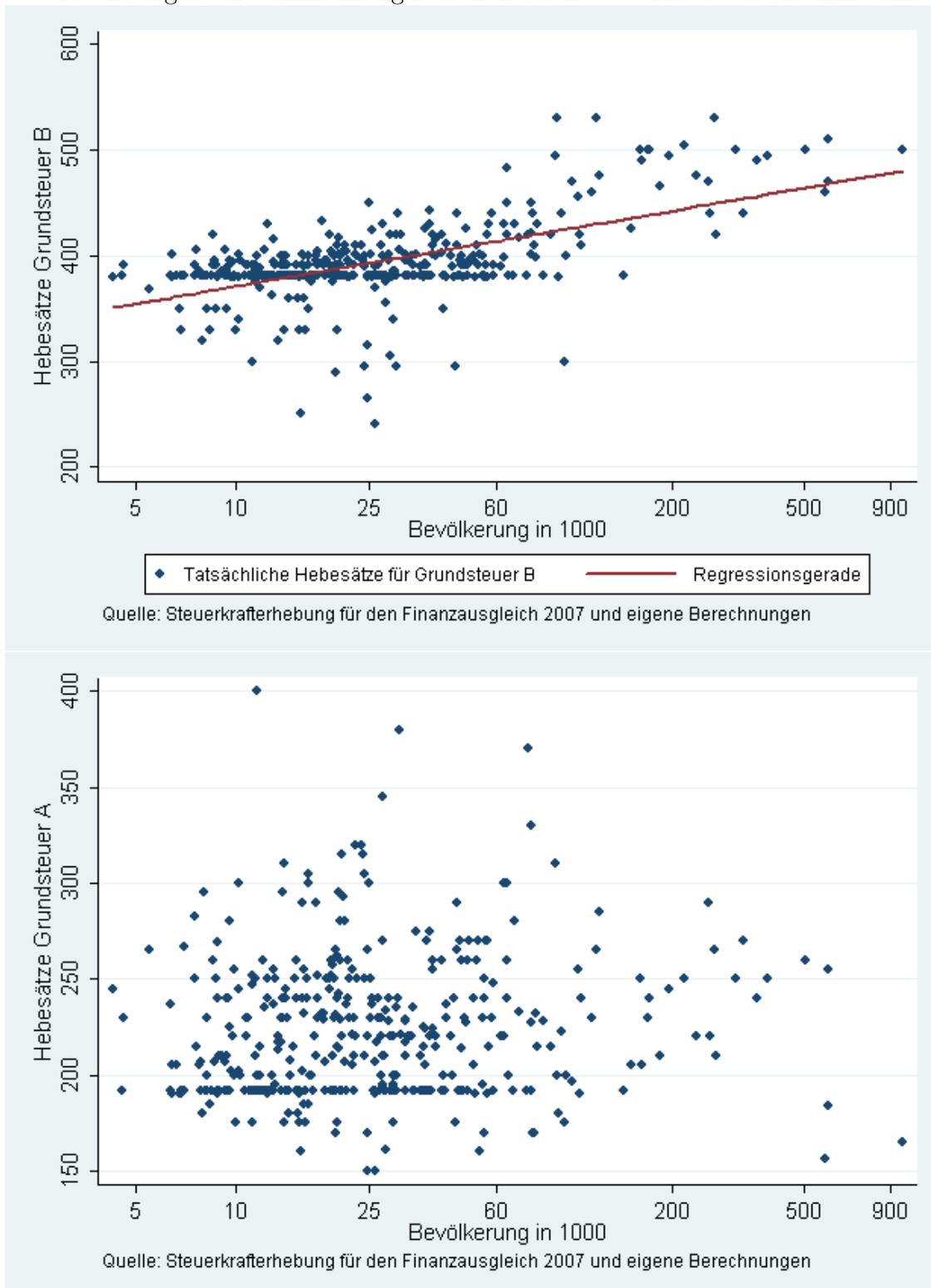
Trotz der empirischen Evidenz für systematische Steuersatzunterschiede ist aus verschiedenen Gründen von einer Differenzierung der Nivellierungshebesätze abzuraten. Vordergründig lassen sich zunächst Operationalisierungsfragen ins Feld führen, wonach sich bei einer Ausgestaltung der Hebesätze – analog zu jener in Niedersachsen – Gemeinden mit Einwohnerzahlen knapp oberhalb und knapp unterhalb der kritischen Gemeindegröße deutlich unterschiedlichen Parametern im Schlüsselzuweisungssystem gegenübersehen würden, die sich jedoch mit Unterschieden in den tatsächlichen Steuerpotenzialen kaum rechtfertigen ließen.⁸⁹ Erschwert wird dieses Problem durch die Notwendigkeit, für die Festlegung der Sprungstellen bei einer bestimmten Einwohnerzahl letztlich willkürliche Annahmen zu treffen, wodurch das System zur Finanzkraftermittlung angreifbar würde. Zudem würde eine derartige Vorgehensweise Gemeinden knapp oberhalb der kritischen Größe ein fiskalisches Motiv liefern, Einwohner zu verlieren und somit problematische Anreizstrukturen vorgeben.

Gewichtiger sind aber grundsätzliche Einwände. Aus theoretischer Sicht ist zunächst zu bezweifeln, dass die höheren Hebesätze in einwohnerstarken Gemeinden eindeutig ein größeres Potenzial für einen Hebesatzanstieg reflektieren und nicht etwa eine höhere Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, die mit einer größeren Bevölkerungszahl einhergeht.

Ein weiterer grundsätzlicher Einwand gegen größenabhängige Nivellierungshebesätze ergibt sich aus der normativen Analyse. Der einheitliche Nivellierungshebesatz reflektiert die kooperative Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs. Die Zielsetzung bei den Schlüsselzuweisungen liegt nämlich darin, die der Gemeinschaft insgesamt zur Verfügung stehenden Finanz-

⁸⁹Vergleiche das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 06. Juli 1993.

Abbildung 17: Zusammenhang zwischen Grundsteuerhebesatz und Einwohnerzahl



mittel unter Berücksichtigung des spezifischen Finanzbedarfs und der örtlichen Steuerkraft auf die Gemeinden zu verteilen. Dabei werden aus gutem Grunde weder die tatsächlichen Einnahmen noch die tatsächlichen Ausgaben berücksichtigt. Eine entsprechende Regelung würde die Eigenverantwortung der Gemeinden untergraben und würde damit dem Prinzip der Selbstverwaltung fundamental entgegenstehen. So abstrahiert der Finanzausgleich von den tatsächlichen Werten und definiert sowohl einen fiktiven Wert für den Finanzbedarf als auch einen normierten Wert für die Ermittlung der Steuerkraft.

Was die Steuerkraft anbelangt impliziert die Verwendung eines einheitlichen Normierungshebesatzes dabei, dass eine bestimmte Anspannung der Steuerkraft als angemessen beurteilt wird. Dabei abstrahiert der Finanzausgleich von der konkreten Wettbewerbssituation der Gebietskörperschaften. Zwar ist in der Praxis beobachtbar, dass Unterschiede in der Wettbewerbspolitik der Gemeinden bestehen. So verwenden die Gemeinden in unterschiedlichem Maße den Hebesatz der Gewerbesteuer aktiv als Instrument im Standortwettbewerb. Befürworter einer differenzierten Bewertung der Steuerbemessungsgrundlagen führen insbesondere ins Feld, dass die einzelne Gemeinde zwar aus formaler Sicht frei über ihre Hebesätze entscheiden könne, die tatsächlichen Steuerpotenziale jedoch maßgeblich durch lokale Standortbedingungen bestimmt würden. Eine Gemeinde, die beispielsweise aufgrund einer günstigen Verkehrsanbindung oder besonderen Hochschulnähe eine hohe Attraktivität als Wirtschaftsstandort aufweise, habe demnach einen höheren Ausschöpfungsspielraum bei den Steuerquellen. In einem gerechten System seien diese Unterschiede jedoch anhand der Steuerkraftmesszahl abzubilden. Diese Argumentation kann nicht überzeugen. Der Finanzausgleich zielt auf eine Überwindung der Wettbewerbssituation durch eine kooperative Verteilung der Finanzmittel. Insofern dürfen Unterschiede in der Wettbewerbssituation der Gemeinden nicht über differenzierte Hebesätze wieder Eingang in den Finanzausgleich finden.

Durch einheitliche Nivellierungshebesätze wird der Finanzierungsbeitrag durch die Besteuerung eines Steuerzahlers unabhängig von dem Wohn- oder Betriebsort gleich gewürdigt. Eine Abkehr von dieser Gleichbehandlung, beispielsweise durch höhere Nivellierungshebesätze in einwohnerstarken Gemeinden, würde implizieren, dass den Finanzierungsbeiträgen von Bürgern oder Unternehmen in diesen Städten geringere Nutzeneinbußen gegenüberstehen. Dies wäre ein Signal dafür, dass die Bürger und Unternehmen in diesen Gemeinden stärker zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen heranzuziehen sind.

Eine Differenzierung der Hebesätze würde dabei also nicht nur die Einnahmeautonomie

untergraben, sondern würde auch im Gegensatz zur Koordinierungsfunktion des Finanzausgleichs stehen. Die Koordinierungsfunktion ist insbesondere bei der Gewerbesteuer von Bedeutung. Hier liegt die Problematik darin, dass der Effekt der Besteuerung auf die Bemessungsgrundlage nur zu einem Teil tatsächliche Investitionswirkungen reflektiert, zu einem anderen Teil aber lediglich Verlagerungen. Hieraus ergeben sich bei nicht kooperativer Steuerpolitik gravierende Verzerrungen, die vom Finanzausgleich tendenziell korrigiert werden können. Dabei muss ein effizienter Finanzausgleich sicherstellen, dass sich die örtliche Finanzpolitik an den gesamtwirtschaftlichen Grenzkosten der Finanzierung durch Steuern orientiert.⁹⁰ Für den kommunalen Finanzausgleich bedeutet dies, dass der Maßstab zur Beurteilung der adversen Effekte eines örtlichen Hebesatzanstiegs die Investitionswirkung für das Land insgesamt ist.

So ergeben sich auch aus allokativer Perspektive gravierende Zweifel an einem höheren Nivellierungshebesatz für einwohnerstarke Gemeinden. Allenfalls könnte argumentiert werden, dass der Nivellierungshebesatz bei steuerstarken Standorten niedriger sein müsste. Dies ergibt sich aus den größenbedingten Asymmetrien im Steuerwettbewerb bei der Gewerbesteuer. So ist zu vermuten, dass gerade bei kleinen Standorten Investitionseffekte eher durch Verlagerungen entstehen.⁹¹ Dann müsste aber gerade hier ein Signal gesetzt werden für eine stärkere Anspannung der Hebesätze beispielsweise durch höhere Nivellierungshebesätze. Aufgrund der erheblichen Streuung und Variabilität des Gewerbesteueraufkommens auf Ebene der Gemeinden erscheint eine entsprechende Regelung aber fragwürdig.

Aus diesen Gründen ist eine größenabhängige Differenzierung der Nivellierungshebesätze nicht zu befürworten.

3.6.4 Zur Bestimmung der Höhe der fiktiven Hebesätze

Ein weiterer relevanter Aspekt im Zusammenhang mit der Finanzkraftermittlung ist die Höhe der Nivellierungshebesätze. Diese beeinflusst sowohl die Verteilung der Schlüsselzuweisungen als auch die Anreize der lokalen Steuerpolitik.

⁹⁰Zum Konzept des effizienten Finanzausgleichs, siehe Bucovetsky und Smart (2006).

⁹¹Siehe hierzu die theoretische Literatur zum Steuerwettbewerb asymmetrischer Gebietskörperschaften (insbesondere Wilson (1991) und Bucovetsky (1991)).

Die Verteilungswirkung wird unmittelbar aus der mit Gleichungen 1 bis 5 beschriebenen Systematik ersichtlich. Ein Anstieg der fiktiven Hebesätze führt gemäß Gleichung 3 zu einer höheren Steuerkraftmesszahl in allen Gemeinden. Dies wiederum erhöht gemäß Gleichung 5 den Grundbetrag und somit die Ausgangsmesszahl. Folglich profitieren finanzschwache Gemeinden in zweierlei Hinsicht von einem Anstieg der fiktiven Hebesätze: zum einen geht ein geringerer Anteil der gesamten Schlüsselmasse an Gemeinden mit hohen Steuerbemessungsgrundlagen, die als Abzugsposten in Gleichung 1 nun höher bewertet werden. Zum anderen verkleinert sich tendenziell der Kreis der Schlüsselzuweisungsempfänger, da mehr finanzstarke Gemeinden abundant werden, so dass die Schlüsselmasse nun unter weniger Gemeinden verteilt wird.

Die Anreizwirkung der fiktiven Hebesätze lässt sich anhand einer stark stilisierten Darstellung des lokalen Entscheidungskalküls illustrieren. Aus Gründen der Übersichtlichkeit sei angenommen, dass die Gesamteinnahmen der Gemeinde E_i lediglich aus den Schlüsselzuweisungen SZ_i und dem Aufkommen einer Gemeindesteuer, bestimmt durch Steuerbemessungsgrundlage B_i und dem Hebesatz t_i , bestehen. Formal ließen sich die Einnahmen dann darstellen als:

$$E_i = t_i \times B_i + SZ_i. \quad (7)$$

Abstrahiert man von den Umlageverpflichtungen der Gemeinden, ergeben sich die Schlüsselzuweisungen wiederum aus $SZ_i = as_i \times AM_i - as_i \times \bar{t} \times B_i$, wobei as_i der für die einzelne Gemeinde relevante Ausgleichssatz ist. Gleichung 7 kann umgeformt werden zu:

$$E_i = t_i \times B_i + as_i \times AM_i - as_i \times \bar{t} \times B_i. \quad (8)$$

Der Term $as_i \times \bar{t}$ legt fest, wie sich die Schlüsselzuweisungen einer Gemeinde in Abhängigkeit von der Steuerbemessungsgrundlage ändern. Er wird daher als Abschöpfungsfaktor bezeichnet. Bezogen auf den Steuersatz der Gemeinde ergibt sich die (implizite) Abschöpfungsquo-

te⁹²

$$\frac{as_i \times \bar{t}}{t_i}.$$

Sie gibt an, welcher Anteil eines zusätzlichen Euro an Gewerbesteueraufkommen durch das Finanzausgleichssystem abgeschöpft wird und welcher Anteil bei der Gemeinde verbleibt. Je höher die Abschöpfungsquote ausfällt, umso weniger profitiert eine Gemeinde von zusätzlichen Steuereinnahmen. Analog hierzu bewirkt eine hohe Abschöpfungsquote jedoch auch, dass eine Gemeinde weniger unter dem Wegfall von Steuereinnahmen leidet, da der Rückgang von Steuereinnahmen stärker über das Finanzausgleichssystem abgedeckt wird. Die Abschöpfungsquote ist somit eine Kennzahl für den Grad der gemeindlichen Einnahmeautonomie. Wie aus Gleichung 8 hervorgeht, steigt die Abschöpfungsquote sowohl mit dem Ausgleichssatz an als auch mit den fiktiven Hebesätzen.

Die Anreizwirkung des Schlüsselzuweisungssystems ergibt sich nun aus dem Entscheidungskalkül der Gemeinde, welche den Effekt einer zusätzlichen Steueranspannung auf ihre Einnahmen berücksichtigt. Betrachten wir zur Illustration einen durch das Heraufsetzen des Hebesatzes resultierenden Anstieg des Steuersatzes. Er hat zunächst zwei Effekte. (i) Wenn die Bemessungsgrundlage konstant bleibt, steigen die Einnahmen proportional. (ii) Der Anstieg des Steuersatzes hat aber in aller Regel einen adversen Effekt auf die Bemessungsgrundlage. Im Kontext der Gemeinden ist dies insbesondere bei der Gewerbesteuer der Fall, wo oft schon Standortverlagerungen in benachbarte Gemeinden die Steuerlast reduzieren. Zudem ergeben sich die üblichen negativen Anreize auf das Investitionsverhalten mit adversen Effekten auf die Gewinne. Durch den steuerkraftbasierten Finanzausgleich tritt nun ein dritter Effekt auf: Der adverse Effekt auf die Bemessungsgrundlage führt zu einer niedrigeren Steuerkraft und die Schlüsselzuweisungen steigen an, wenn auch mit einer Zeitverzögerung.

Diese Zusammenhänge lassen sich auch formal darstellen:

$$\frac{\Delta E_i}{\Delta t_i} = B_i + t_i \times \frac{\Delta B_i}{\Delta t_i} - as_i \times \bar{t} \times \frac{\Delta B_i}{\Delta t_i}. \quad (9)$$

Gleichung 9 zeigt die Veränderung in den Gesamteinnahmen, welche mit dem Anstieg des

⁹²Vergleiche Büttner (2003).

Steuersatzes einhergeht. Hierbei lassen sich unterschiedliche Szenarien hinsichtlich der Reaktion der Bemessungsgrundlage bei einer Steuersatzänderung betrachten. Geht man zunächst davon aus, dass sie unabhängig von dem Hebesatz stets den gleichen Wert annimmt (d.h. $\frac{\Delta B_i}{\Delta t_i} = 0$), so entfaltet der Steuersatzanstieg lediglich einen direkten positiven Effekt auf das gemeindliche Budget, welcher der Größe nach exakt der Bemessungsgrundlage B_i entspricht. Die Terme $t_i \times \frac{\Delta B_i}{\Delta t_i}$ und $-as_i \times \bar{t} \times \frac{\Delta B_i}{\Delta t_i}$ lassen sich in diesem Fall hingegen vernachlässigen. Ausgehend von einer konstanten Bemessungsgrundlage hängt die Hebesatzentscheidung dann nicht von der Abschöpfung ab, so dass das Schlüsselzuweisungssystem keinen Anreizeffekt auf die lokale Steuerpolitik ausübt.

Jedoch geht aus der Fachliteratur hervor, dass insbesondere die Gewerbesteuer durchaus Ausweichreaktionen der Bemessungsgrundlage hervorruft.⁹³ Ein Steuersatzanstieg führt in diesem Falle neben dem positiven direkten Effekt auf das gemeindliche Budget, aufgrund des Rückgangs der Bemessungsgrundlage, zusätzlich zu einem negativen indirekten Effekt, welcher sich formal anhand des Ausdrucks $t_i \times \frac{\Delta B_i}{\Delta t_i}$ darstellen lässt. Je größer dieser ist, desto geringer ist daher der Anreiz der Gemeinde bei einem gegebenen Finanzbedarf ihren Hebesatz und damit den Steuersatz anzuheben. Jedoch wird dieser negative Effekt abgemildert durch den letzten Term auf der rechten Seite des Gleichheitszeichens, welcher den Anstieg der Schlüsselzuweisungen illustriert, der mit dem Rückgang der Bemessungsgrundlage einhergeht. Dieser wirkt in die entgegengesetzte Richtung, so dass eine höhere Abschöpfungsquote im Schlüsselzuweisungssystem tendenziell höhere Steuersätze induziert.⁹⁴

Vor diesem Hintergrund lässt sich auch die gegenwärtige Praxis zur Aktualisierung der Nivellierungshebesätze in Nordrhein-Westfalen bewerten. Diese sieht vor, dass die fiktiven Hebesätze in regelmäßigen Abständen an die landesdurchschnittlichen Hebesätze angepasst werden. Primäres Ziel ist dabei eine Gleichbehandlung der einzelnen Steuerquellen bei der Steuerkraftermittlung. Gegen diese Vorgehensweise wird jedoch bisweilen eingewandt, sie führe zu einer Aufwärtsspirale in den Steuersätzen, da ein Anstieg der fiktiven Hebesätze zu einem Anstieg der tatsächlich gewählten Hebesätze führe. Wenn nun letztere wiederum

⁹³Vergleiche Büttner (2003) und (2005).

⁹⁴Die Anreizwirkung des Schlüsselzuweisungssystems ergibt sich hierbei ausschließlich aus dem Zusammenhang zwischen der Steuerbemessungsgrundlage und der Hebesatzentscheidung. Die Anreizwirkung ergibt sich demnach hier nicht wie im Falle der Verwendung des tatsächlichen Steueraufkommens, der in Abschnitt 3.6.2 diskutiert wurde, direkt aus der Hebesatzentscheidung, sondern indirekt, über die Reaktion der privaten Wirtschaftssubjekte auf die örtliche Steuerpolitik.

verwendet werden, um die fiktiven Hebesätze anzupassen, ergäbe sich ein Zirkelschluss.

Diese Bedenken sind aufgrund des in Gleichung 9 dargestellten positiven Zusammenhanges zwischen fiktiven und tatsächlichen Hebesätzen, welcher sich aus der Anreizwirkung der Abschöpfungsquote ergibt, durchaus berechtigt. Zudem ist davon auszugehen, dass fiktive Hebesätze eine Signalwirkung entfalten, welche die Entscheidungsträger ebenfalls dazu veranlasst, sich an diesen auszurichten – ein Verdacht, der angesichts der Häufung von Punkten bei der Höhe der jeweiligen fiktiven Hebesätze in Abbildungen 16 und 17 bestätigt wird.

Um dem Vorwurf der Steuertreiberei zu entgehen, hat der Gesetzgeber hier in der Vergangenheit mehrfach seinen Entscheidungsspielraum genutzt, um, ausgehend von dem gewogenen Durchschnitt der Hebesätze, Modifikationen vorzunehmen. So liegen beispielsweise die mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2003 aktualisierten Werte um 5% unterhalb der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze des zugrunde gelegten Basisjahres 1999. Dennoch sollte der Gesetzgeber in Zukunft in Erwägung ziehen, die fiktiven Hebesätze noch stärker von den tatsächlichen Hebesätzen zu entkoppeln. Um den selbst-referentiellen Aspekt der Aktualisierungsmethode zu beheben, sollte bei der Anpassung die Entwicklung im übrigen Bundesgebiet berücksichtigt werden.

3.6.5 Diskussion der allokativen Ziele im Zusammenhang mit der Normierung der Steuerkraft

Neben der Entwicklung der Hebesätze in den übrigen Bundesländern bietet aus allokativen Gesichtspunkten auch deren absolute Höhe einen wichtigen Orientierungspunkt für die Finanzkraftberechnung in Nordrhein-Westfalen. Insbesondere ist davon auszugehen, dass hohe Hebesätze im bundesdeutschen Vergleich einen erheblichen Wettbewerbsnachteil bedeuten können.

Wie in Abschnitt 3.1.2 erläutert, entfaltet die negative Abhängigkeit der Zuweisungen von der Steuerbemessungsgrundlage gegensätzliche Effizienzwirkungen. Auf der einen Seite konterkariert sie den aus Landessicht effizienz mindernden Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden, indem sie höhere Steuersätze induziert. Hierdurch wird die Kapitalallokation innerhalb des Landes verbessert.

Auf der anderen Seite führt der Steuersatzanstieg stets auch zu ungünstigen Standorteffekten im Verhältnis zu anderen Bundesländern und dem Ausland. Diese negativen Effekte werden jedoch von den einzelnen Gemeinden nicht internalisiert, da ihnen sowohl der Anteil der Bemessungsgrundlage, der in Nordrhein-Westfalen verbleibt, als auch jener, der in andere Regionen abfließt, „zurückerstattet“ wird. Jenseits eines kritischen Punktes überwiegt letzterer Effekt, so dass ein Anstieg der Abschöpfungsquote dem Land insgesamt schadet und ein Zielkonflikt zwischen der Effizienz und der ausgleichenden Wirkung des Systems vorliegt.⁹⁵

Letztlich obliegt es dem Gesetzgeber, eine Gewichtung dieser Kriterien zu unternehmen und eine entsprechende Festlegung der Parameter im Schlüsselzuweisungssystem vorzunehmen. Aufgrund der hohen Mobilität der Bemessungsgrundlage, verbunden mit ihrer großen Bedeutung im kommunalen Budget, ist jedoch insbesondere bei der Gewerbesteuer zu berücksichtigen, inwiefern die institutionellen Rahmenbedingungen im kommunalen Finanzausgleich die Wettbewerbsfähigkeit des Landes beeinflussen. Daher werden im nächsten Abschnitt unterschiedliche Reformmaßnahmen hinsichtlich ihrer Effizienzwirkung verglichen.

In Nordrhein-Westfalen sind die höchsten gewogenen Gewerbesteuerhebesätze im gesamten Bundesgebiet zu verzeichnen. Zwar mag dies eine Reihe von Ursachen haben. Die empirischen Untersuchungen zur Steuerpolitik der Gemeinden⁹⁶ zeigen indessen, dass die Höhe der Hebesätze zumindest teilweise von dem Grad der Abschöpfung der Gewerbesteuereinnahmen bestimmt ist. Insbesondere zeigen auch die Berechnungen im folgenden Abschnitt, dass der Grad der Abschöpfung in Nordrhein-Westfalen sehr hoch und für einzelne Gemeinden sogar extrem hoch ist. Daher empfehlen die Gutachter, die fiktiven Hebesätze zukünftig höchstens an dem gewogenen Durchschnitt der tatsächlich gesetzten Hebesätze der anderen Bundesländer auszurichten. Dieser beträgt gegenwärtig ca. 380.⁹⁷ Von dieser Maßnahme ist zum einen mittelfristig eine Verbesserung der Standortattraktivität Nordrhein-Westfalens zu erwarten. Zum anderen kann der fiktive Hebesatz weiterhin in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden, während der selbst-referentielle Zusammenhang zwischen tatsächlichen

⁹⁵Siehe Bucovetsky und Smart (2006).

⁹⁶Vergleiche Büttner (2003 und 2006).

⁹⁷Der für den letzten verfügbaren Zeitpunkt (2006) errechnete gewogene Durchschnitt der tatsächlichen Gewerbesteuerhebesätze im Bundesgebiet betrug 378. Um auf eine Scheingenauigkeit zu verzichten, die mit der Rückgriffnahme auf Vergangenheitswerte nicht vereinbar ist, erscheint eine leichte Anpassung auf 380 in diesem Zusammenhang zulässig.

und fiktiven Hebesätzen weitgehend vermieden wird.⁹⁸

Eine weitere Gestaltungsempfehlung, die sich aus der Diskussion der allokativen Wirkungen der Steuerkraftnormierung ableiten lässt, bezieht sich auf die relative Abschöpfung von unterschiedlich finanzstarken Gebietskörperschaften. Hier ist die Koordinierungswirkung des Finanzausgleichs angesprochen. Die Erfahrung zeigt, dass sich gerade kleinere Gemeinden in der Steuerkonkurrenz kompetitiver verhalten als die größeren Gebietskörperschaften. Dieses Phänomen reflektiert die größere Elastizität der steuerlichen Bemessungsgrundlagen.⁹⁹ Da durch einen Steuersatzanstieg in einer Gemeinde stets auch ein Teil ihrer Bemessungsgrundlage aus Nordrhein-Westfalen abfließt, ist es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll, gerade jenen Gemeinden mit einer hohen Wirtschaftskraft weniger starke Anreize zu bieten ihre Steuersätze zu erhöhen. Denn gerade hier würde ein größerer Anteil der gesamten Bemessungsgrundlage Nordrhein-Westfalens getroffen, als wenn der Hebesatz in einer kleinen Gemeinde um den gleichen Wert angehoben würde. Folgt man diesem Argument, sollten sich große Gemeinden in einem effizienten Schlüsselzuweisungssystem eher einer geringeren Abschöpfungsquote gegenübersehen als kleine Gemeinden.¹⁰⁰ Auch aus diesem Grunde ist es demnach nicht erstrebenswert, differenzierte fiktive Hebesätze anzuwenden, die eine höhere Abschöpfung der großen Gemeinden vornehmen. Das Schlüsselzuweisungssystem ist vielmehr auch dahingehend zu untersuchen, ob es den Anreiz besonders attraktiver Standorte zu einer Pflege der Steuerquellen aufrecht erhält.

⁹⁸Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Problematik hierdurch nicht vollständig ausgeräumt werden kann. Insofern andere Bundesländer ihre fiktiven Hebesätze ebenfalls am gewogenen Bundesdurchschnitt (einschließlich Nordrhein-Westfalens) ausrichten, können bei dieser Vorgehensweise weiterhin Interdependenzen zwischen den tatsächlichen und fiktiven Hebesätzen in Nordrhein-Westfalen bestehen bleiben. Dieser Zusammenhang wäre jedoch weitaus weniger ausgeprägt als in der gegenwärtigen Praxis.

⁹⁹Siehe hierzu die Diskussion um den asymmetrischen Steuerwettbewerb von Bucovetsky (1991) und Wilson (1991).

¹⁰⁰Die Ansicht, dass die originäre Wirtschaftskraft finanzstarker Gemeinden nicht durch ein Umverteilungssystem untergraben werden sollte, findet sich unter anderem auch schon bei Seutemann (1909).

3.7 Bewertung der Anreizeffekte des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen

Für eine Untersuchung der Anreizeffekte ist es erforderlich, die theoretischen Überlegungen des vorangegangenen Abschnitts in politikrelevante Kennzahlen umzusetzen. Zu diesem Zweck erfolgt zunächst in Abschnitt 3.7.1 eine Berechnung der Abschöpfungsquote für die Gewerbesteuer anhand der Parameter des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen. Diese Kennzahl wird in Abschnitt 3.7.2 herangezogen, um die Wirkung unterschiedlicher Reformmaßnahmen auf die gemeindliche Einnahmeautonomie zu quantifizieren und zu vergleichen. Die Analyse konzentriert sich dabei bewusst auf die Gewerbesteuer. Diese Schwerpunktsetzung rührt zum einen von ihrem hohen quantitativen Gewicht im Vergleich zu der Grundsteuer her. Zum anderen sind aus theoretischer Sicht bei der Gewerbesteuer – insbesondere aufgrund der hohen Mobilität der Bemessungsgrundlage – im Vergleich zu der Grundsteuer deutlich stärkere Ausweicheffekte durch die Besteuerung und folglich auch stärkere Anreizeffekte durch die Schlüsselzuweisungen zu erwarten (siehe Abschnitt 3.6.4). Zuletzt verleiht der Standortwettbewerb zwischen den *Bundesländern* der Koordinationswirkung des kommunalen Finanzausgleichs bei der Gewerbesteuer besonderes Gewicht. Die Anreize der Schlüsselzuweisungen auf die gemeindliche Steuerpolitik sind nämlich hier – wiederum wegen der mobilen Bemessungsgrundlage – eine wesentliche Determinante für die Qualität des Wirtschaftsstandorts Nordrhein-Westfalen.

3.7.1 Berechnung der Abschöpfungsquote für Nordrhein-Westfalen

Bei der Bestimmung der Abschöpfungsquote lassen sich grundsätzlich drei Determinanten unterscheiden. Bei einem zusätzlichen Euro Gewerbesteuereinnahmen kommt es zu

1. einem Anstieg der Gewerbesteuerumlage,
2. einem Anstieg der Kreis- bzw. Landschaftsumlage und
3. einem Rückgang der Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.

Hierbei ist zu beachten, dass die einzelnen Komponenten sich teilweise gegenseitig beeinflussen. Einerseits führt die Gewerbesteuerumlage dazu, dass die Abschöpfungsquote an-

steigt. Andererseits wird sie bei der Bestimmung der Steuerkraftmesszahl finanzkraftsenkend berücksichtigt. Dies gilt analog für die Schlüsselzuweisungen, die zwar durch die Erhöhung der Gewerbesteuererinnahmen sinken und somit zu einem Anstieg der Abschöpfungsquote führen, deren Rückgang aber gleichzeitig finanzkraftmindernd in die Berechnung der Kreis- bzw. Landschaftsumlage eingeht. Es kommt daher in beiden Fällen zu einer Teilkompensation und somit zu einem gebremsten Anstieg der Abschöpfungsquote. Aufgrund des Effektes der Schlüsselzuweisungen auf die Abschöpfungsquote wird deutlich, dass sich im Rahmen der Grenzbelastungsanalyse bei zusätzlichen Gewerbesteuererinnahmen zwei unterschiedliche Regime unterscheiden lassen. Während alle Gemeinden bei zusätzlichen Gewerbesteuererinnahmen eine höhere Gewerbesteuer- und Kreis- bzw. Landschaftsumlage abführen müssen, werden die nicht-abundanten Gemeinden durch einen Rückgang der Schlüsselzuweisungen noch zusätzlich belastet. Trotz der Berücksichtigung des Rückgangs der Schlüsselzuweisungen bei der Berechnung der Kreis- bzw. Landschaftsumlage, fällt die Abschöpfungsquote daher für nicht-abundante Gemeinden immer höher aus als für abundante Gemeinden.

Formal lässt sich die Abschöpfungsquote für beide Regime folgendermaßen darstellen:

- Abundant: $AQ_i^{ab} = 1 - \frac{\Delta Einn_i}{\Delta R_i^{gew}} = us_i^{ku/lu} \times \frac{\bar{t}^{gew} - us^{gew}}{t_i^{gew}} + \frac{us^{gew}}{t_i^{gew}}$
- Nicht-abundant: $AQ_i^{nab} = (us_i^{ku/lu} + as - as \times us_i^{ku/lu}) \times \frac{\bar{t}^{gew} - us^{gew}}{t_i^{gew}} + \frac{us^{gew}}{t_i^{gew}}$

Wendet man diese Formeln auf die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen an, so erhält man für die gemäß Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2007 festgelegten Parameter eine durchschnittliche Abschöpfungsquote aller Gemeinden von ca. 89%, d.h. von einem zusätzlichen Euro Gewerbesteuererinnahmen werden durchschnittlich ca. 89 Cent durch das Finanzausgleichssystem abgeschöpft. Berücksichtigt man den unterschiedlichen Status hinsichtlich der Abundanz, so lässt sich deutlich der Niveauunterschied in der Abschöpfungsquote zwischen den beiden Regimes unterscheiden: die Abschöpfungsquote der 47 abundanten Gemeinden beträgt demnach durchschnittlich ca. 57%, während die der restlichen 349 nicht-abundanten Gemeinden durchschnittlich ca. 93% beträgt.

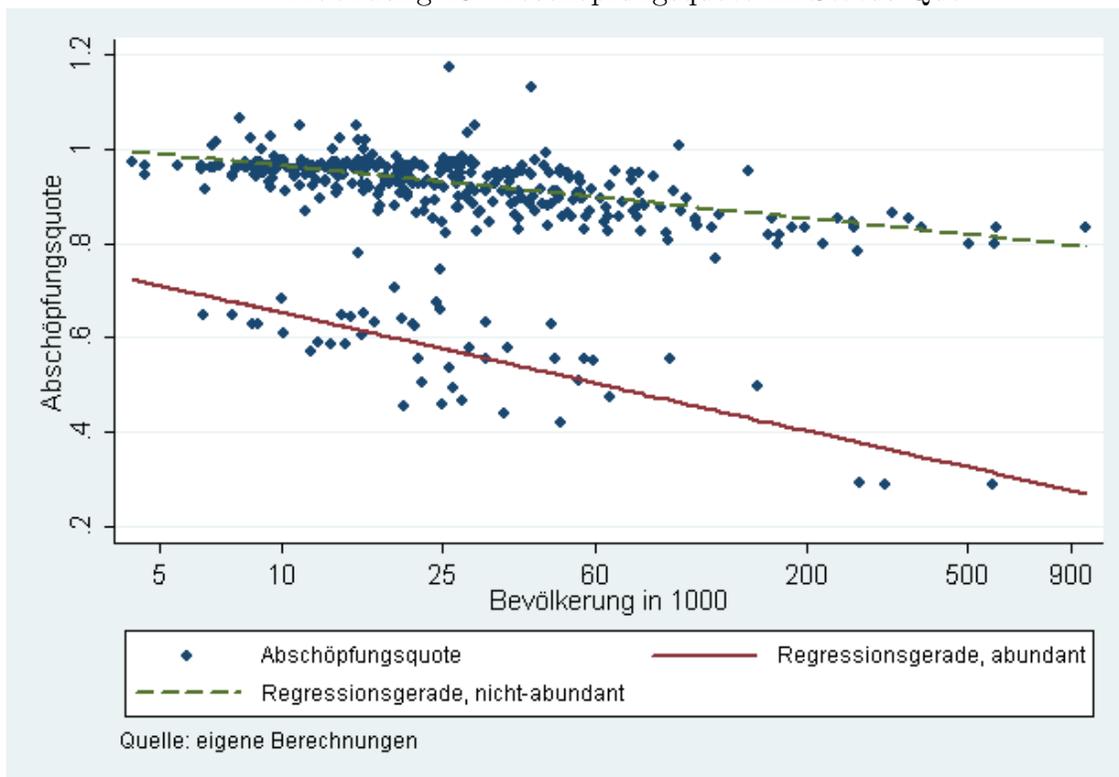
Neben diesem Niveauunterschied geht aus Abbildung 18 hervor, dass 16 Gemeinden eine Abschöpfungsquote von über 100% verzeichnen, wobei die höchste Abschöpfungsquote 118% beträgt. Dies bedeutet, dass diese 16 Gemeinden insgesamt einen Einkommensverlust erleiden, wenn sie zusätzliche Gewerbesteuererinnahmen generieren. Für eine derartig hohe

Tabelle 10: Abschöpfungsquoten im Status Quo

Variable	Anz.	\bar{Q}	Std. Abw.	Min	Max
AQ	396	0,88717	0,13280	0,28946	1,1757
AQ abundant	47	0,56733	0,10721	0,28946	0,78039
AQ nicht abundant	349	0,93024	0,05314	0,76638	1,1757

Anz. bezeichnet hier die Anzahl der Gemeinden in der jeweiligen Gemeindegruppe; \bar{Q} gibt die durchschnittliche Abschöpfungsquote der jeweiligen Gemeindegruppe an; Std. Abw. stellt die Standardabweichung in der jeweiligen Gemeindegruppe dar; Min und Max zeigen die minimale respektive maximale Abschöpfungsquote der jeweiligen Gemeindegruppe. Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 18: Abschöpfungsquote im Status Quo



Abschöpfungsquote von über 100% sind jedoch nicht allein die Parameter des Schlüsselzuweisungssystems - Ausgleichssatz, Kreis- bzw. Landschaftsumlagesatz, Gewerbesteuerumlagesatz und fiktiver Hebesatz - ausschlaggebend. Diese Konstellation ergibt sich vielmehr aus der Kombination dieser - für die Gemeinden exogenen - Parameter mit einem von den Gemeinden eigenverantwortlich gewählten niedrigen Gewerbesteuerhebesatz. Denn je niedriger eine Gemeinde ihren Hebesatz im Vergleich zum fiktiven Hebesatz wählt, umso höher fällt die Abschöpfungsquote aus. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sämtliche Gemeinden, deren Gewerbesteuerhebesätze unterhalb des fiktiven Hebesatzes von 403 liegen, eine Abschöpfungsquote von über 100% aufweisen, da der Rückgang der Schlüsselzuweisungen bei zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen bei der Berechnung der Kreisumlage berücksichtigt wird. So weist die Gemeinde, deren Abschöpfungsquote genau 100% beträgt, einen sehr hohen Kreisumlagesatz von gut 62% und einen Gewerbesteuerhebesatz von 390 auf. Unterhalb dieses Hebesatzes kann es für nicht-abundante Gemeinden zu einem Anstieg der Abschöpfungsquote auf über 100% kommen. Dies ist jedoch nicht zwingend der Fall. So existieren zwei nicht-abundante Gemeinden, deren Abschöpfungsquote trotz eines Gewerbesteuerhebesatzes von unter 390 noch unter 100% liegt, da der Kreisumlagesatz dieser Gemeinden vergleichsweise gering ist.

Die Abschöpfungsquote abundanter Gemeinden beträgt hingegen auch bei sehr niedrigen Gewerbesteuerhebesätzen nie mehr als 100%. Dieser Umstand ist der Tatsache zuzuschreiben, dass abundante Gemeinden nicht von dem Ausgleichssystem profitieren und daher auch im Falle zusätzlicher Einnahmen keinen Rückgang an Schlüsselzuweisungen verzeichnen. Sie werden daher nie so stark abgeschöpft wie nicht-abundante Gemeinden. Die dargestellten Zusammenhänge gehen aus den Tabellen 11, 12 und 13 hervor.

Wie aus dem Niveauunterschied zwischen den Abschöpfungsquoten der abundanten und nicht-abundanten Gemeinden ersichtlich ist, lässt sich somit festhalten, dass die Abschöpfungsquote in einem System ohne Schlüsselzuweisungen immer wesentlich niedriger ausfallen würde. Jedoch müssten die bedürftigen Gemeinden in diesem Fall einen Einbruch der Steuereinnahmen vollständig selber tragen und ihre kommunale Aufgabenwahrnehmung entsprechend einschränken. In Anbetracht der in Abschnitt 3.1 erläuterten finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkte wäre dies jedoch nicht effizient, weshalb eine positive Abschöpfungsquote durchaus wünschenswert ist. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dass die Höhe der Abschöpfungsquote unproblematisch ist. Die zum Teil über 100% liegenden Abschöpfungsquoten belegen eindrucksvoll, dass die örtliche Einschätzung der Kosten der

Tabelle 11: Gemeinden mit Abschöpfungsquote größer als Eins

Name	EW	SZ	AQ	t_i^{gew}	us^{ku}
Vettweiß	8939	✓	1,00	390	0,621
Heinsberg (Rhld.), Stadt	41606	✓	1,13	340	0,461
Waldfeucht	9409	✓	1,03	380	0,623
Heek	8377	✓	1,02	380	0,546
Raesfeld	11177	✓	1,05	370	0,546
Horstmar, Stadt	6782	✓	1,01	385	0,561
Neuenkirchen	13941	✓	1,02	380	0,561
Wettringen	7908	✓	1,06	365	0,561
Gütersloh, Stadt	96145	✓	1,01	380	0,400
Herzebrock-Clarholz	16175	✓	1,02	380	0,544
Rietberg, Stadt	28790	✓	1,03	375	0,544
Schloß Holte-Stukenbrock, Stadt	26016	✓	1,18	330	0,544
Spenge, Stadt	15490	✓	1,02	380	0,516
Bad Lippspringe, Stadt	15292	✓	1,05	370	0,580
Delbrück, Stadt	30050	✓	1,05	370	0,580
Nachrodt-Wiblingwerde	6890	✓	1,02	380	0,498
fiktiver Gewerbesteuerhebesatz	403				
Ausgleichssatz	90				
Gewerbesteuerumlagesatz	74				

EW bezeichnet hier die Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinden. Ein Häkchen in der Spalte SZ bedeutet, dass die jeweilige Gemeinde Schlüsselzuweisungen erhält. AQ gibt die Abschöpfungsquote an. t_i^{gew} bezeichnet den Gewerbesteuerhebesatz und us^{ku} den Kreisumlagesatz. Quelle: eigene Berechnungen.

Tabelle 12: Nicht-abundante Gemeinden mit $t_i^{gew} \leq 390$ und Abschöpfungsquote kleiner Eins

Name	EW	SZ	AQ	t_i^{gew}	us^{ku}
Oelde, Stadt	29393	✓	0,976	390	0,326
Bünde, Stadt	45114	✓	0,991	385	0,349
Borchen	13405	✓	0,998	390	0,580
Hövelhof	16020	✓	0,998	390	0,580

EW bezeichnet hier die Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinden. Ein Häkchen in der Spalte SZ bedeutet, dass die jeweilige Gemeinde Schlüsselzuweisungen erhält. AQ gibt die Abschöpfungsquote an. t_i^{gew} bezeichnet den Gewerbesteuerhebesatz und us^{ku} den Kreisumlagesatz. Quelle: eigene Berechnungen.

Tabelle 13: Abundante Gemeinden mit $t_i^{gew} < 390$ und Abschöpfungsquote kleiner Eins

Name	Bev	SZ	AQ	t_i^{gew}	us^{ku}
Straelen, Stadt	15580	-	0,780	310	0,510
Haan, Stadt	29325	-	0,577	385	0,450
Altenberge	10013	-	0,681	380	0,561
Harsewinkel, Stadt	24251	-	0,674	375	0,544
Verl	24754	-	0,744	340	0,544
Attendorn, Stadt	24814	-	0,658	365	0,506

EW bezeichnet hier die Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinden. Ein Spiegelstrich in der Spalte SZ bedeutet, dass die jeweilige Gemeinde Schlüsselzuweisungen erhält. AQ gibt die Abschöpfungsquote an. t_i^{gew} bezeichnet den Gewerbesteuerhebesatz und us^{ku} den Kreisumlagesatz. Quelle: eigene Berechnungen.

Finanzierung durch die Gewerbesteuer sich zum Teil deutlich von der im Finanzausgleich zum Ausdruck kommenden Sicht unterscheidet. Auch die oben angesprochene Häufung von Gemeinden mit einem Hebesatz auf dem Niveau des Anrechnungshebesatzes belegt, dass die Standards im Finanzausgleich die gemeindliche Steuerautonomie doch erheblich beeinflussen.

3.7.2 Simulationsrechnungen zur Anreizwirkung unterschiedlicher Reformmaßnahmen

Von daher erscheint es angezeigt, durch eine Variation der vom Land gewählten Parameter, die neben den gemeindlichen Hebesätzen ausschlaggebend für die Höhe der Abschöpfungsquote sind, eine generelle Absenkung der Abschöpfungsquote herbeizuführen. Um eine Absenkung der Abschöpfungsquote zu bewirken, werden daher drei Simulationen durchgeführt, im Rahmen derer

1. eine Teilanrechnung des Gewerbesteueraufkommens im Rahmen der Berechnung der Steuerkraftmesszahl von 80%,
2. eine Senkung des Ausgleichssatzes von 90% auf 80% und
3. eine Senkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes von 403 auf 380

vorgenommen wird. Nachfolgend werden die Ergebnisse dieser Simulationsrechnungen dargestellt. Hierbei werden zunächst lediglich die marginalen Effekte untersucht, das heißt zentraler Untersuchungsgegenstand sind die Auswirkungen, die die Variationen der Finanzausgleichsparameter auf die Abschöpfungsquote der Gemeinden haben. Im Rahmen einer derartigen Marginalanalyse kann zudem entweder eine statische oder eine dynamische Betrachtungsweise gewählt werden. Eine statische Analyse berücksichtigt hierbei lediglich die Auswirkungen der Simulationen auf die Abschöpfungsquote des Status Quo. Wählt man eine dynamische Betrachtungsweise, so wird zusätzlich berücksichtigt, ob sich durch die Änderung der Steuerkraftmesszahl (Simulationen I und III) oder die Absenkung des Ausgleichssatzes (Simulation II) die Zahl der abundanten Gemeinden ändert. Da die Berechnung der Abschöpfungsquote für abundante und nicht-abundante Gemeinden sich grundsätzlich unterscheidet, würde es hierdurch zu einem zusätzlichen Effekt auf die Abschöpfungsquote kommen.

Simulation I: Teilanrechnung der Gewerbesteuereinnahmen bei der Berechnung der Einnahmekraft Erfolgt eine Teilanrechnung des Gewerbesteueraufkommens von 80%, so bedeutet dies, dass von jedem Euro Gewerbesteuereinnahmen lediglich 80 Cent bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt werden. Somit kommt es durch die Teilanrechnung zu einer systematischen Verringerung der Steuerkraftmesszahlen aller Gemeinden.¹⁰¹

Im Rahmen einer Marginalbetrachtung muss zwischen abundanten und nicht-abundanten Gemeinden unterschieden werden. Abundanten Gemeinden werden zwar auch nur 80% eines zusätzlichen Euros an Gewerbesteuereinnahmen angerechnet, da die Minderanrechnung jedoch nur bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt wird und die sonstigen exogenen Parameter, die in die Berechnung der Abschöpfungsquote eingehen, konstant bleiben, hat die Teilanrechnung im Rahmen einer Marginalbetrachtung keinerlei Auswirkungen auf die Abschöpfungsquote abundanter Gemeinden. Bei nicht-abundanten Gemeinden hingegen führt die Teilanrechnung dazu, dass die Schlüsselzuweisungen bei einem Euro zusätzlicher Gewerbesteuereinnahmen weniger stark sinken, als das im Status Quo der Fall ist. Dies führt zu einer Verringerung der Abschöpfungsquote für alle nicht-abundanten Gemeinden.

Die durchschnittliche Abschöpfungsquote aller Gemeinden sinkt bei der Simulation I im Vergleich zu den Werten im Status Quo (vgl. Tabelle 14) auf gut 82%, wie aus Tabelle 14 hervorgeht. Hierbei bleibt die Abschöpfungsquote der abundanten Gemeinden unverändert bei ca. 57%, während die der nicht-abundanten Gemeinden von 93% auf 86% fällt. Der Rückgang der Abschöpfungsquote für die nicht-abundanten Gemeinden ist deswegen geringer als die quotale Minderanrechnung des Gewerbesteueraufkommens von 20%, da der geringere Rückgang der Schlüsselzuweisungen auch bei der Berechnung des Kreis- bzw. Landschaftsverbandsumlage berücksichtigt wird. Der Rückgang der Abschöpfungsquote wird daher abgebremst. Durch die Minderanrechnung der Gewerbesteuer bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl kommt es zu einer Änderung der Schlüsselzuweisungen für alle Gemeinden und somit unter Umständen zu einer Änderung der Zahl abundanter Gemeinden. Im Rahmen der Simulation I bleibt die Zahl abundanter Gemeinden jedoch unverändert, weshalb es auch zu keiner weiteren Änderung der Abschöpfungsquote kommt. Die Abschöpfungsquote bei Simu-

¹⁰¹Diese verminderte Steuerkraftmesszahl sollte jedoch nur im Rahmen der Berechnung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden, da die Verwendung der geringeren Steuerkraftmesszahlen bei der Berechnung der Kreis- bzw. Landschaftsverbands- und Gewerbesteuerumlage zu einer Aufkommensminderung bei den Umlageverbänden und beim Land führen würde, was verhindert werden soll.

Tabelle 14: Abschöpfungsquoten Simulation I

Variable	Anz.	\bar{O}	Std. Abw.	Min	Max
AQ	396	0,825	0,116	0,289	1,094
AQ abundant	47	0,567	0,107	0,289	0,780
AQ nicht abundant	349	0,859	0,060	0,665	1,094

Anz. bezeichnet hier die Anzahl der Gemeinden in der jeweiligen Gemeindegruppe; \bar{O} gibt die durchschnittliche Abschöpfungsquote der jeweiligen Gemeindegruppe an; Std. Abw. stellt die Standardabweichung in der jeweiligen Gemeindegruppe dar; Min und Max zeigen die minimale respektive maximale Abschöpfungsquote der jeweiligen Gemeindegruppe. Quelle: eigene Berechnungen.

lation I wird in Abbildung 19 grafisch dargestellt (vgl. den Status-Quo in Abbildung 18). Da die Minderanrechnung für alle nicht-abundanten Gemeinden die gleichen Auswirkungen auf die Abschöpfungsquote hat, kommt dies einer Parallelverschiebung der oberen Gerade nach unten gleich.¹⁰²

Bezüglich der absoluten Veränderungen der Schlüsselzuweisungen in Simulation I muss berücksichtigt werden, dass eine Teilanrechnung des Gewerbesteueraufkommens zu einem stärkeren Rückgang der Steuerkraftmesszahl führt, wenn der Gewerbesteueranteil an den Gesamteinnahmen einer Gemeinde groß ist, als wenn dieser Anteil geringer ausfällt. Da ein Rückgang der Steuerkraftmesszahl mit einem Anstieg der Schlüsselzuweisungen verbunden ist, wird deutlich, dass sich gemäß Simulation I Verteilungswirkungen von Gemeinden mit geringem Gewerbesteueraufkommen hin zu Gemeinden mit hohem Gewerbesteueraufkommen ergeben. Aus der Tatsache, dass der Gewerbesteueranteil an den Gesamteinnahmen¹⁰³ zwischen den Gemeinden stark variiert und minimal 5%, maximal jedoch 77% beträgt, lässt sich erkennen, dass diese Verteilungswirkungen teilweise erheblich ausfallen können. Es lässt sich daher festhalten, dass eine Teilanrechnung insbesondere finanzstarken Gemeinden zugute kommt, die ein hohes Gewerbesteueraufkommen aufweisen.

¹⁰²Grafisch lässt sich jedoch keine Parallelverschiebung, sondern gleichzeitig eine Drehung der Gerade erkennen. Diese Drehung beruht auf dem logarithmischen Zusammenhang, der auf der Abszisse dargestellt wird.

¹⁰³Gesamteinnahmen sind hier definiert als die Summe aus Gewerbesteuereinnahmen, Grundsteuereinnahmen, Gemeindeanteil an der Einkommen- und der Umsatzsteuer sowie der Kompensationsleistungen.

Abbildung 19: Abschöpfungsquote Simulation I

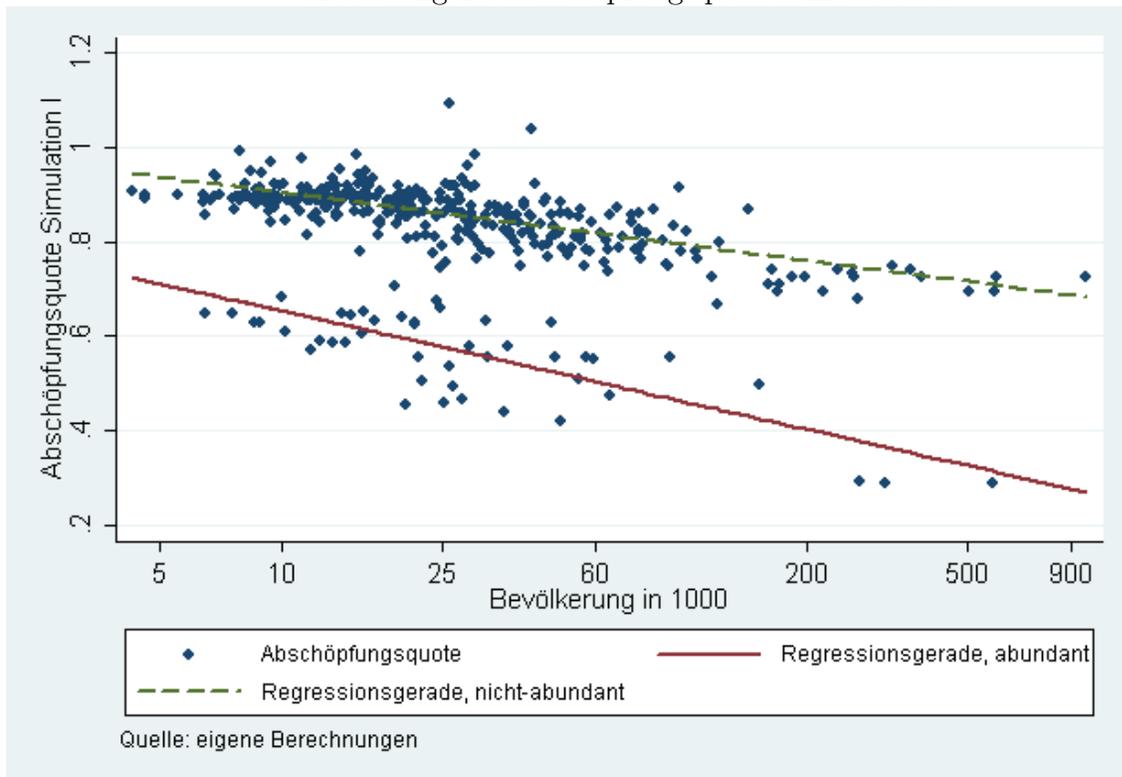


Tabelle 15: Abschöpfungsquoten Simulation II

Variable	Anz.	\bar{Q}	Std. Abw.	Min	Max
AQ	396	0,852	0,123	0,302	1,130
AQ abundant	47	0,567	0,107	0,302	0,780
AQ nicht abundant	349	0,891	0,057	0,713	1,130

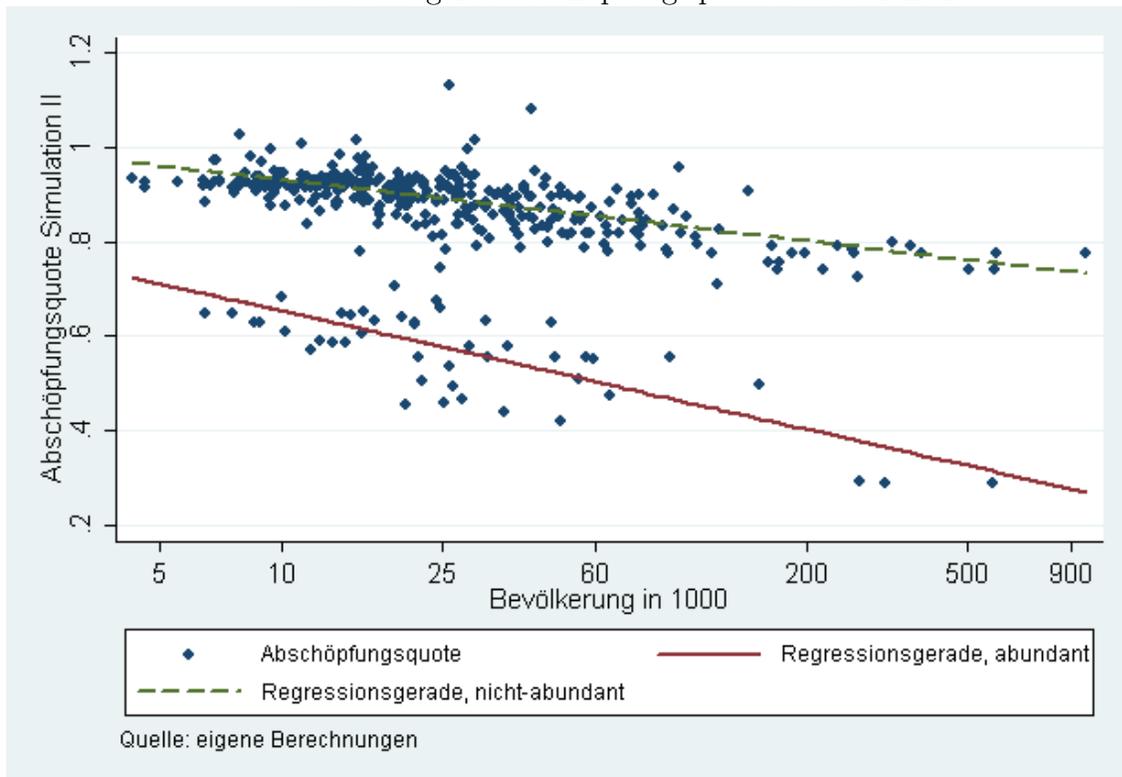
Anz. bezeichnet hier die Anzahl der Gemeinden in der jeweiligen Gemeindegruppe; \bar{Q} gibt die durchschnittliche Abschöpfungsquote der jeweiligen Gemeindegruppe an; Std. Abw. stellt die Standardabweichung in der jeweiligen Gemeindegruppe dar; Min und Max zeigen die minimale respektive maximale Abschöpfungsquote der jeweiligen Gemeindegruppe. Quelle: eigene Berechnungen.

Simulation II: Absenkung des Ausgleichssatzes Die Verringerung der Ausgleichsintensität stellt eine weitere Möglichkeit dar, die Abschöpfungsquote der Gemeinden zu beeinflussen. Da der Ausgleichssatz für alle abundanten Gemeinden Null beträgt, hat eine Verringerung des Ausgleichssatzes analog zu Simulation I lediglich Auswirkungen auf die Abschöpfungsquote aller nicht-abundanten Gemeinden. Wie aus Tabelle 15 ersichtlich ist, sinkt die Abschöpfungsquote nicht-abundanter Gemeinden im Vergleich zum Status Quo (vgl. Tabelle 10) um vier Prozentpunkte auf 89%, während die der abundanten Gemeinden unverändert bei 57% liegt. Die durchschnittliche Abschöpfungsquote aller Gemeinden beträgt in diesem Fall 85%. Da es durch die Absenkung des Ausgleichssatzes auf 0,8 zu einem Anstieg des Grundbetrages und somit ceteris paribus zu einem Anstieg der Bedarfsmesszahl für jede Gemeinde kommt, ist es möglich, dass sich die Zahl abundanter Gemeinden ändert. Dies wurde im Rahmen einer dynamischen Analyse berücksichtigt. Die Zahl abundanter Gemeinden bleibt jedoch auch in diesem Fall unverändert, und es kommt zu den in Tabelle 15 dargestellten Abschöpfungsquoten.¹⁰⁴

Hierbei ist anzuführen, dass sich durch diese Maßnahme ein klarer Zielkonflikt zwischen Anreiz- und Ausgleichswirkung des Schlüsselzuweisungssystems ergibt: Eine Senkung des Ausgleichssatzes stärkt zwar einerseits die Selbstverantwortung der Gemeinden und somit die Anreizwirkung des Finanzausgleichssystems, geht jedoch andererseits zu Lasten der finanzschwächeren Gemeinden. Durch die Absenkung des Ausgleichssatzes kommt es daher zu

¹⁰⁴Abbildung 20 liefert eine grafische Darstellung dieser Zusammenhänge.

Abbildung 20: Abschöpfungsquote Simulation II



Verteilungswirkungen von finanzschwächeren Gemeinden zu relativ finanzstarken Gemeinden.

Simulation III: Absenkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes Aufgrund der Finanzausgleichssystematik hängt die Abschöpfungsquote stark von den fiktiven und tatsächlichen Gewerbesteuerhebesätzen ab: Gemeinden mit einem hohem Hebesatz weisen - wie aus der Formel zur Bestimmung der Abschöpfungsquote hervorgeht - ceteris paribus niedrigere Grenzbelastungen auf als Gemeinden mit einem niedrigen Hebesatz.¹⁰⁵ Zudem bewirkt ein hoher fiktiver Hebesatz ein allgemein höheres Abschöpfungsniveau als ein niedriger fiktiver Hebesatz.

Im Folgenden wurde daher eine Absenkung des fiktiven Hebesatzes auf 380 vorgenommen, was ungefähr dem gewogenen durchschnittlichen Hebesatz der Gemeinden in Deutschland ohne Nordrhein-Westfalen im Jahr 2006 entspricht. Im Gegensatz zu den Simulationen I und II hat dies nicht nur eine Absenkung der Abschöpfungsquote aller nicht-abundanten Gemeinden zur Folge, sondern führt auch zu einer Verringerung der Abschöpfung abundanter Gemeinden. Gegenüber dem Status Quo (vgl. Tabelle 10) kommt es daher zu einer allgemeinen Absenkung des Abschöpfungsniveaus. Aus Tabelle 16 geht hervor, dass diese Maßnahme bewirkt, dass die Abschöpfungsquote für nicht-abundante Gemeinden um fünf Prozentpunkte auf knapp 88% und für abundante Gemeinden um drei Prozentpunkte auf 54% sinkt. Die durchschnittliche Abschöpfungsquote aller Gemeinden sinkt auf knapp 84%. Somit fällt bei der Simulation III die relative Änderung der Abschöpfungsquote für die nicht-abundanten Gemeinden mit circa -5,6% leicht stärker aus, als die relative Änderung der Abschöpfungsquote abundanter Gemeinden, die knapp -5% beträgt.¹⁰⁶

Betrachtet man nun im Rahmen von Simulation III die Auswirkungen, welche eine Absenkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes und die hieraus resultierende allgemeine Absenkung der Steuerkraftmesszahlen auf die Anzahl der abundanten Gemeinden hat, so lässt sich

¹⁰⁵Siehe hierzu auch Baretta (2002).

¹⁰⁶Berechnung der relativen Änderung der Abschöpfungsquote für

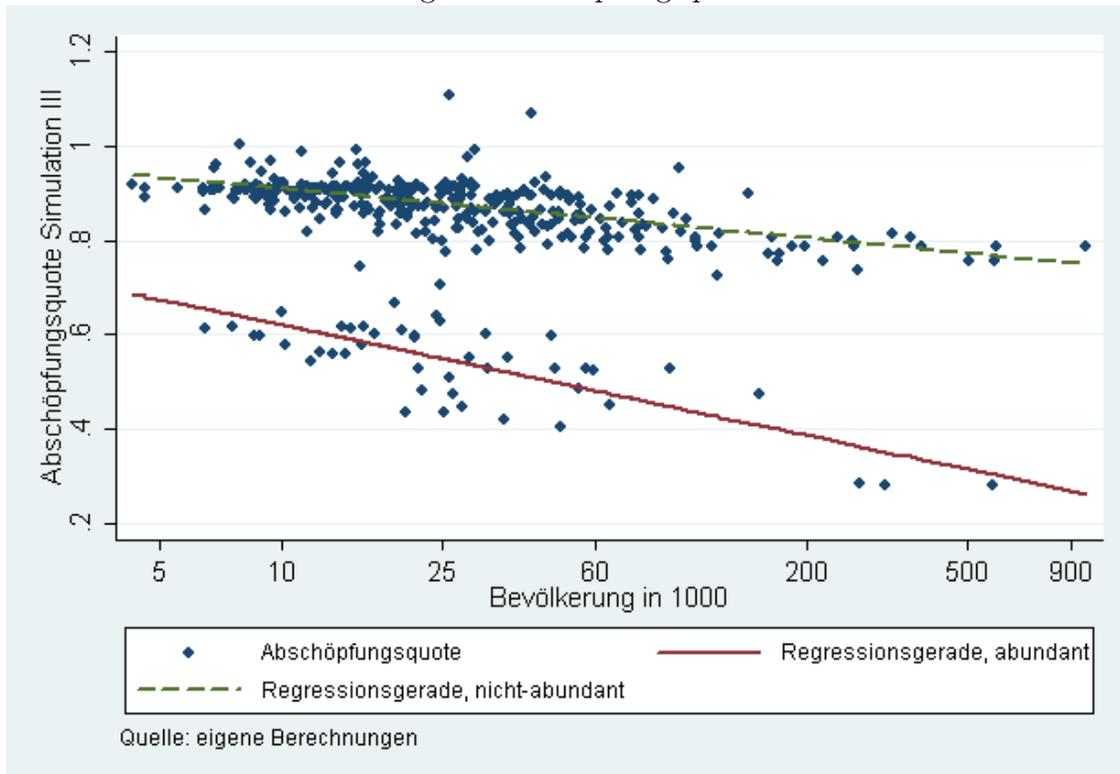
- nicht-abundante Gemeinden: $-5,6\% = \frac{87,8\% - 93\%}{93\%}$.
- abundante Gemeinden: $-5\% = \frac{54\% - 56,7\%}{56,7\%}$.

Tabelle 16: Abschöpfungsquoten Simulation III

Variable	Anz.	\bar{O}	Std. Abw.	Min	Max
AQ	396	0,83763	0,12371	0,28072	1,10919
AQ abundant	47	0,54043	0,10030	0,28072	0,74252
AQ nicht abundant	349	0,87766	0,05006	0,72337	1,10919

Anz. bezeichnet hier die Anzahl der Gemeinden in der jeweiligen Gemeindegruppe; \bar{O} gibt die durchschnittliche Abschöpfungsquote der jeweiligen Gemeindegruppe an; Std. Abw. stellt die Standardabweichung in der jeweiligen Gemeindegruppe dar; Min und Max zeigen die minimale respektive maximale Abschöpfungsquote der jeweiligen Gemeindegruppe. Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 21: Abschöpfungsquote Simulation III



festhalten, dass die Zahl der abundanten Gemeinden unverändert bei 47 Gemeinden liegt. Somit ändert sich die Abschöpfungsquote auch unter Berücksichtigung der dynamischen Effekte nicht weiter.¹⁰⁷

Fazit: Wie anhand der Abschöpfungsquote illustriert wurde, ist das Schlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen durch eine starke Umverteilung lokaler Steuerkraft gekennzeichnet. Da dies starke Anreizeffekte auslöst, sollten die Parameter des Systems zugunsten einer Stärkung der effektiven einnahmeseitigen Autonomie der Städte und Gemeinden angepasst werden.

Zu diesem Zwecke wurden in der vorangegangenen Analyse unterschiedliche Reformvorschläge untersucht. Der Vergleich der Alternativen erlaubt folgende Schlussfolgerungen:

1. Die Herabsetzung des Hebesatzes ist zielgenauer als die Absenkung des Ausgleichssatzes, da letzterer neben dessen Anreizwirkung auch einen wesentlichen Parameter für die bedarfsseitige Versicherungsfunktion des Finanzausgleichs darstellt. Bei einer Absenkung des Ausgleichssatzes wäre die stärkere einnahmeseitige Autonomie daher nur auf Kosten einer stärkeren Anfälligkeit der Gemeinden bei einer ungünstigen Entwicklung ihrer Bedarfssituation zu erreichen.
2. Die Anreizwirkung einer Teilanrechnung des Gewerbesteueraufkommens erscheint fraglich: Wie in Abschnitt 3.6.4 erläutert, entfalten die fiktiven Hebesätze eine Signalwirkung auf die lokale Steuerpolitik. Auch wenn diese aus theoretischen Gesichtspunkten strategisch irrelevant ist, richtet sich die Steuerpolitik vieler Gemeinden tendenziell an den fiktiven Hebesätzen aus. Durch eine Teilanrechnung des Gewerbesteueraufkommens würde zwar die Abschöpfungsquote gesenkt, die Signalwirkung der fiktiven Hebesätze bliebe jedoch bestehen. Bei einer Herabsetzung des Hebesatzes hingegen lassen sich beide Effekte kombinieren.

Aus diesen Gründen erscheint die Absenkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes als die am besten geeignete Alternative, um eine Stärkung der einnahmeseitigen Gemeindeautonomie herbeizuführen.

¹⁰⁷Eine grafische Darstellung dieser Zusammenhänge findet sich in Abbildung 21.

3.8 Einwohnerrückgang und mögliche Folgen bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs und der normierten Einnahmekraft

Einer Bevölkerungsvorausschätzung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW (2006) zufolge wird die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen von 2005 bis zum Jahr 2025 um knapp 3% auf 17,6 Mio. Einwohner zurückgehen. Bis 2050 prognostiziert das LDS NRW gar einen Rückgang um knapp 11% auf 16,2 Mio. Einwohner. Dabei steigt der Anteil der Sechzigjährigen und Älteren um 30% von heute rund 4,48 Mio. auf rund 5,83 Mio. im Jahr 2050; die Bevölkerungsgruppe der Achtzigjährigen und Älteren wächst bis 2050 sogar von heute rund 0,77 Mio. auf rund 2,2 Mio.¹⁰⁸

Betrachtet man einzelne Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, so lässt sich bereits heute feststellen, dass unter einem Rückgang der Bevölkerung absolut gesehen insbesondere die Städte Duisburg, Essen, Bochum und Gelsenkirchen leiden, deren Einwohnerzahlen im Zeitraum von 2006 auf 2007 (Finanzausgleichsjahre) um jeweils mehr als 2000 Einwohner sanken.¹⁰⁹ Prozentual gesehen entspricht dies einem Bevölkerungsrückgang von 0,45% (Essen) bis 0,74% (Gelsenkirchen), womit die genannten Städte auch prozentual einen deutlich höheren Einwohnerverlust aufweisen als der durchschnittliche Bevölkerungsrückgang aller Gemeinden von 0,12%. Berücksichtigt man als Referenzwert hingegen nicht den Durchschnitt aller, sondern lediglich derjenigen Gemeinden mit sinkenden Einwohnerzahlen, so liegt der durchschnittliche Einwohnerrückgang bei 0,51%. Unter Berücksichtigung dieses Vergleichswertes weist Essen lediglich einen unterdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang auf und auch die anderen drei genannten Städte liegen nur knapp über dem Referenzwert. Die höchsten prozentualen Einwohnerverluste weisen jedoch die Gemeinden Langenberg und Waldfeucht auf, die Bevölkerungszahlen von unter 10.000 Einwohnern haben und von 2006 auf 2007 absolut gesehen einen Einwohnerrückgang von -276 bzw. -179 Einwohnern verzeichneten, was einem prozentualen Bevölkerungsrückgang von 2,14% bzw. 2,85% entspricht.

Aus der letzten Spalte in Tabelle 17, welche den prozentualen Rückgang der Schlüsselzuweisungen infolge fallender Einwohnerzahlen darstellt, ist ersichtlich, dass bereits ein relativ geringer Bevölkerungsrückgang signifikante Einbußen mit sich bringt. Hinzu kommt, dass

¹⁰⁸Vergleiche Schmidtke und Berke (2006).

¹⁰⁹Da hier von den Daten für den Finanzausgleich von 2006 und 2007 ausgegangen wird, handelt es sich bei den Zahlen um die Grunddaten des vorvergangenen Jahres, also der Jahre 2004 und 2005.

Tabelle 17: Bevölkerungsentwicklung 2006/2007 in ausgesuchten kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten

Name	Bev (05)	Δ Bev	Δ Bev (in %)	Gewfakt	Δ EW fikt	\emptyset Ekst/EW	Δ SZ	Δ SZ (in %)
Köln, KfS	969709	13638	1,41	157	21411,66	310,99	13320002	9,65
Alfter	22125	444	2,01	100	444	323,54	276208,4	7,88
Schöppingen	7427	387	5,21	100	387	170,78	240749,2	13,46
Altenberge	9831	182	1,85	100	182	283,93	113220,6	-
Duisburg, KfS	504403	-2839	-0,56	146,3	-4153,46	227,72	-2583829	- 0,99
Essen, KfS	588084	-2654	-0,45	151,1	-4010,19	285,24	-2494706	- 1,16
Gelsenkirchen, KfS	270107	-2005	-0,74	130,4	-2614,52	217,24	-1626469	- 1,07
Bochum, KfS	388179	-2553	-0,66	139	-3548,67	271,48	-2207596	- 1,66
Waldfeucht	9685	-276	-2,85	100	-276	179,01	-171697,1	-4,932
Langenberg	8365	-179	-2,14	100	-179	245,28	-111354,3	-15,58
Lügde, Stadt	11280	-186	-1,65	100	-186	211,84	-115708,9	- 5,90
Hallenberg, Stadt	4669	- 88	-1,88	100	-88	211,55	-54744,02	- 6,97
Altena, Stadt	20805	-361	-1,74	100	-361	306,77	-224574,9	- 8,43

Quelle: eigene Berechnungen.

Bev(05) bezeichnet die Einwohnerzahl im Jahr 2005, Δ Bev gibt die Änderung der Einwohnerzahl im Vergleich zum Vorjahr an, Gewfakt bezeichnet den gemäß Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2007 zu Anwendung kommenden Gewichtungsfaktor der Hauptansatzstafel, Δ EW fikt bezeichnet die Änderung der gewichteten Einwohnerzahl, \emptyset Ekst/EW ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner, Δ SZ und Δ SZ (in %) bezeichnen die absolute respektive prozentuale Änderung der Schlüsselzuweisungen.

einer Studie des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung Nordrhein-Westfalen (ILS)¹¹⁰ zufolge in erster Linie aktive Bevölkerungsschichten mit überdurchschnittlichem Einkommen abwandern, um im Umland Wohneigentum zu bilden. Ein weiterer Punkt, weshalb der Bevölkerungsrückgang zu einer Verschärfung der Haushaltslage der Gemeinden führt, ist in dem Umstand zu sehen, dass Teilbereiche der öffentlichen Verwaltung sowie der Unterhalt der Infrastruktur kurzfristig nur begrenzt von der Einwohnerzahl abhängen, so dass eine sinkende Bevölkerungszahl temporär in der Tendenz zu steigenden Ausgaben je Einwohner führen kann. Ein Teil dieser Kostenremanenzeffekte wird nicht leicht abzubauen sein, da es sich hierbei oftmals um sprungfixe Kosten handelt, die - zumindest innerhalb bestimmter Bandbreiten - teilweise unabhängig von der Größe der Kommunen sind.¹¹¹ Wenn von sinkenden Bevölkerungszahlen die Rede ist, muss zudem unterschieden werden zwischen einem Bevölkerungsrückgang, der durch räumliche Mobilität der Haushalte induziert wird und einem Bevölkerungsrückgang aufgrund von demografischem Wandel. Eine solche Unterscheidung ist deshalb zu treffen, da sich die Folgen von Wanderungsprozessen in den betroffenen Regionen zunächst im Rückgang der wirtschaftlichen Tätigkeit niederschlagen, während demografischer Wandel gleichzeitig dazu führt, dass neue Bedarfe entstehen, die zusätzliche altersstrukturelle Anpassungen der Gemeinden erforderlich machen. Zu denken ist hierbei an Betreuungsangebote für ältere Einwohner und zusätzliche Ausgaben bei Altersarmut. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal besteht darin, dass der demografische Wandel - wenn auch unterschiedlich stark - prinzipiell alle Gemeinden in Nordrhein-Westfalen betrifft. Wanderungsprozesse hingegen lassen sich - wie die Zahlenbeispiele in Tabelle 17 zeigen - insbesondere in ländlich peripheren Räumen und in Ballungszentren mit altindustriellen Strukturen beobachten. Allerdings ist der Effekt des demografischen Wandels auf die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen nur schwer abzuschätzen.

Im Folgenden wird eine partielle Betrachtung der Auswirkungen von Änderungen in der Einwohnerzahl vorgenommen, ohne dabei detailliert auf die strukturellen Folgen einer Überalterung und der daraus resultierenden notwendigen Anpassungsausgaben für Einrichtungen und Hilfsleistungen einzugehen, die speziell mit dem demografischen Wandel verbunden sind. Es werden nun zunächst die einzelnen Effekte, die eine sinkende Bevölkerungszahl auf eine Gemeinde hat, dargestellt. Daraufhin werden Überlegungen angestellt und Gründe aufgeführt,

¹¹⁰Wanderungsbewegungen von Haushalten in Nordrhein-Westfalen. Wissensstand und offene Fragen aus der Sicht von Praxis und Forschung. Workshop am 19. Mai 2004 im ILS NRW, Dortmund.

¹¹¹Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005).

ob und, wenn ja, inwiefern der Einwohnerrückgang im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems Berücksichtigung finden sollte.

Bei einem Einwohnerrückgang kommt es zeitlich verzögert zu einem negativen Effekt auf die Gemeindefinanzen, vor allem, da der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sinkt. Da dieser Einnahmeposten auch im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt wird, kommt es gleichzeitig zu einem proportionalen Rückgang der fiktiven Finanzkraft der betroffenen Gemeinde. Eine zusätzliche Berücksichtigung sinkender Einwohnerzahlen bei der Berechnung der fiktiven Einnahmekraft einer Gemeinde wird daher nicht als notwendig erachtet. Auf der Bedarfsseite hingegen erscheint es zumindest denkbar, den sinkenden Einwohnerzahlen Rechnung zu tragen. Ausschlaggebend hierfür ist die Tatsache, dass bei der Ermittlung der Ausgangsmesszahl eine Verringerung der Einwohnerzahl im Rahmen des Hauptansatzes zu einem überproportionalen Rückgang des Gesamtansatzes und somit des fiktiven Bedarfs führt, wenn eine Gemeinde über 25.000 Einwohner und somit eine Einwohnergewichtung von > 1 aufweist. Sinken die Einwohnerzahlen einer Gemeinde, so sinkt ihre Bedarfsmesszahl daher überproportional. Da demnach sowohl die Bedarfs- als auch die Finanzkraftseite der betroffenen Gemeinden sinken, ist der Effekt auf die Schlüsselzuweisungen uneindeutig: Die Schlüsselzuweisungen für die Gemeinde steigen, wenn die Steuerkraftmesszahl durch den Einwohnerschwund stärker sinkt als die Bedarfsmesszahl. Hingegen sinken die Schlüsselzuweisungen, wenn das Gegenteil der Fall ist. Geht man nun davon aus, dass nicht nur eine, sondern mehrere Gemeinden negative Bevölkerungsentwicklungen aufweisen, kann es langfristig unter Umständen zu einem weiteren Effekt kommen, der die Schlüsselzuweisungen an die einzelnen Gemeinden negativ beeinflusst: Sind auch abundante Gemeinden von dem Einwohnerschwund betroffen und sinkt deren Steuerkraftmesszahl stärker als ihre Bedarfsmesszahl, kann es unter Umständen zu einem Rückgang der Zahl abundanter Gemeinden kommen. Ist dies der Fall, muss die Schlüsselmasse auf mehr bedürftige Gemeinden aufgeteilt werden. In der Folge sinkt der Grundbetrag und somit die Schlüsselzuweisungen für alle Gemeinden.

Von daher lässt sich festhalten, dass der Einwohnerrückgang nur bei denjenigen Gemeinden zu einem Anstieg der Schlüsselzuweisungen führt, deren Steuerkraftmesszahl bei Verlust eines Einwohners so stark sinkt, dass der Rückgang der Steuerkraftmesszahl sowohl den Rückgang der Bedarfsmesszahl als auch, im Fall einer gesunkenen Anzahl abundanter Gemeinden, den Rückgang des Grundbetrages kompensiert. Dass der Rückgang der Steuerkraftmesszahl

diese Effekte kompensiert, ist umso wahrscheinlicher, je kleiner die betroffene Gemeinde ist, d.h. je geringer die Einwohnergewichtung und somit der Rückgang der Bedarfsmesszahl bei einem Sinken der Einwohnerzahl ist, und je höher der durchschnittliche Gemeindeanteil an der Einkommensteuer pro Einwohner in dieser Gemeinde ausfällt. Exemplarisch werden die Effekte auf die Schlüsselzuweisungen in Tabelle 17, unter Berücksichtigung der jeweiligen Einwohnergewichtung und des durchschnittlichen Gemeindeanteils an der Einkommensteuer pro Einwohner, dargestellt. Insgesamt kommt es durch das Sinken der Einwohnerzahl also zu

- einem eindeutig negativen direkten Effekt auf die Gemeindefinanzen aufgrund des Wegfalls von Einnahmen aus der Einkommensteuerbeteiligung und
- zu einem ambivalenten Effekt auf die Schlüsselzuweisungen.

Je nachdem in welche Richtung der zweite Effekt geht und ob er den ersten eindeutig negativen Effekt überwiegt, ist es daher möglich, dass ein Teil der Gemeinden von einer Einwohnerreduktion profitiert, während die anderen einen negativen Gesamteffekt auf die Höhe ihrer Schlüsselzuweisungen in Kauf nehmen müssen. Es stellt sich daher die Frage, wie dem Bevölkerungsrückgang im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems Rechnung getragen werden kann.

Als Lösungsvorschlag bietet sich die Einführung eines so genannten „Demografiefaktors“¹¹² an, wie er zum 01.01.2006 in Bayern und im Jahr darauf in Niedersachsen eingeführt wurde. Dieser Demografiefaktor beinhaltet, dass bei der Bestimmung der Ausgangsmesszahl die aktuelle Einwohnerzahl mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der letzten Jahre verglichen wird. Bei der Berechnung des Hauptansatzes wird dann die jeweils höhere Einwohnerzahl angesetzt. Verzeichnet eine Gemeinde rückläufige Einwohnerzahlen, so machen sich die Folgen des Einwohnerrückgangs nur sukzessive und in abgeschwächter Form bemerkbar, während Bevölkerungszuwächse in vollem Maße durchschlagen. Allerdings ist eine solche Regelung nicht unproblematisch, da sie dazu tendiert, die finanziellen Mittel auch in Gemeinden zu lenken, die in der Folge eigener Entscheidungen Bevölkerung verlieren. Zudem stellt sich die

¹¹²Der Begriff „Demografiefaktor“ ist in Anbetracht des Tatbestandes, für den er verwendet wird, terminologisch missverständlich. Er wird an dieser Stelle jedoch aus Gründen der Allgemeinverständlichkeit weiter verwendet.

Frage nach dem angemessenen Zeitraum für eine Anpassung an eine niedrige Einwohnerzahl. Bei einer Durchschnittsbildung über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren dürften die für eine Anpassung erforderlichen Schritte umsetzbar sein. Da ohnehin die Bevölkerungszahlen des jeweils vorvergangenen Jahres im Schlüsselzuweisungssystem zugrunde gelegt werden, erscheint eine Verwendung von 3-Jahres-Durchschnitten sinnvoll. Langfristig jedoch werden sich Bevölkerungsreduktionen auch bei Anwendung eines Demografiefaktors voll auf die kommunalen Haushalte niederschlagen, weshalb das Problem sinkender Einwohnerzahlen auf kommunaler Ebene letztlich nur durch eine Anpassung des Ausgabeverhaltens sowie Verwaltungs- und Gebietsreformen zu lösen ist.¹¹³

Während der Untersuchungsschwerpunkt dieses Abschnitts auf den Folgen des Einwohnerrückgangs liegt, wurde im Gespräch mit Vertretern der Gemeinden und Gemeindeverbände auch die Bevölkerungsalterung als potentiell finanzausgleichsrelevanter Problembereich in die Diskussion eingebracht. Wie bereits erwähnt, ist a priori nicht auszuschließen, dass ein hoher Anteil älterer Menschen in einer Gemeinde mit spezifischen Ausgaben einhergeht. Ob sich daraus aber unmittelbar ein höherer fiktiver Bedarf ableiten lässt, ist zu bezweifeln. Zunächst ist die Altersstruktur eine wesentliche Determinante der örtlichen Präferenzen und somit nicht zur Bestimmung des Finanzbedarfs heranzuziehen. Erst wenn die bestehenden Sicherungssysteme (Rentenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung) nicht ausreichen, eine adäquate Versorgung älterer Menschen zu gewährleisten, entsteht bei den Gemeinden eine Problematik, die allerdings dem Sozialbereich zuzuordnen ist. Im Rahmen der Bestimmung des Finanzbedarfs wird dies prinzipiell durch den Sozillastenansatz berücksichtigt. Aufgrund der methodischen Vorgehensweise ist dabei sichergestellt, dass nicht nur im Bereich des *SGB II* anfallende Ausgaben bei der Bestimmung des Bedarfs berücksichtigt werden, sondern auch andere indirekt mit der Zahl der Bedarfsgemeinschaften verbundene Belastungen, wie beispielsweise durch die originäre Sozialhilfe gemäß *SGB XII*.¹¹⁴ Vor diesem Hintergrund ist die Berücksichtigung der Altersstruktur als Determinante des Finanzbedarfs nicht erforderlich.

¹¹³Vergleiche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005).

¹¹⁴Siehe hierzu Abschnitt 3.4.4.

3.9 Abgrenzung des Finanzausgleichs für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände

Die Gebietskörperschaften der kommunalen Ebene sehen sich verschiedensten Anforderungen gegenüber. Dies lässt sich zum einen auf Unterschiede in ihrem Aufgabenspektrum und zum anderen auf unterschiedliche organisatorische Rahmenbedingungen insbesondere zwischen Gemeinden und Umlageverbänden zurückführen. Es stellt sich daher die Frage, wie sich dies in der Aufteilung der Finanzausgleichsmasse zwischen den Umlageverbänden und Gemeinden sowie auf der Gemeindeebene zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum niederschlagen sollte.

Zur Lösung dieses Problems sind verschiedene Ansätze denkbar. So findet sich bei Hardt (1998) eine Unterscheidung nach Landkreis-, Gemeinde- und Zwei-Ebenen-Modell.

Das **Landkreismodell** teilt den Landkreisen und kreisfreien Städten eine gemeinsame Schlüsselmasse zu. Der Ausgleich zwischen den kreisangehörigen Gemeinden hingegen wird von dem jeweiligen Landkreis vorgenommen. Die Verantwortung des Landes für die Sicherstellung der gemeindlichen Autonomie lässt eine Delegation an die Kreise als problematisch erscheinen. Eine Umsetzung dieses Modells ist daher von vornherein abzulehnen.

Im **Gemeindemodell** wird zunächst die gesamte Schlüsselmasse unter den Gemeinden verteilt, bevor in einem zweiten Schritt aus dem Finanzierungsanteil der kreisangehörigen Gemeinden eine Finanzierung der Landkreise vorgenommen wird.

Im **Zwei-Ebenen Modell** erfolgt eine Aufteilung der Schlüsselmasse in eine Teilmasse für Gemeinde- und eine für Kreisaufgaben. Da kreisfreie Städte sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben erfüllen, wären sie aus beiden Teilmassen zu finanzieren. Somit bemisst sich die Schlüsselmasse der kreisfreien Städte teilweise aus deren Bedarfsrelation zu den kreisangehörigen Gemeinden und teilweise aus der Bedarfsrelation zu den Landkreisen.

Nordrhein-Westfalen hat sich für eine Mischform entschieden, bei der eine Aufspaltung der Schlüsselmasse in eine Teilschlüsselmasse für kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden einerseits und jeweils eine Teilschlüsselmasse für die Umlageverbände andererseits vorgenommen wird. Zudem wird den Umlageverbänden das Recht eingeräumt, ihre Finanzausstattung über

eine Kreis- bzw. Landschaftsumlage zu ergänzen.

3.9.1 Zur Frage der Beibehaltung einer einheitlichen Gemeindeschlüsselmasse für kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden

Im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens erhalten kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden ihre Schlüsselzuweisungen aus einer einheitlichen Schlüsselmasse. Es wird jedoch mitunter die Forderung erhoben, diese beiden Gemeindegruppen über separate Schlüsselmassen zu berücksichtigen. Diese Forderung basiert auf der Überlegung, dass hierdurch dem unterschiedlichen Aufgabenspektrum zwischen den Gemeindegruppen Rechnung getragen werden könnte. Eine Trennung der Gemeindeschlüsselmasse in eine Teilschlüsselmasse für kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden ist jedoch aus den folgenden Gründen abzulehnen.

Zur Bestimmung der Teilschlüsselmassen bleibt letztlich nur die Replizierung des Status Quo, indem die Aufteilung der Schlüsselmassen gemäß der Summe der Schlüsselzuweisungen der einzelnen Gemeindegruppen im derzeitigen System vorgenommen würde. Diese Vorgehensweise würde allerdings eine Fortschreibung der Teilschlüsselmassen erforderlich machen, deren Umsetzung problematisch erscheint. Käme es beispielsweise zu einem Belastungsanstieg in einem Aufgabenbereich, der eher von den kreisfreien Städten wahrgenommen wird, so erforderte dies eine Anpassung der Teilschlüsselmassen. Neben dem hiermit verbundenen analytischen Aufwand, wäre eine solche Maßnahme stets mit politischen Verteilungsstreitigkeiten verbunden und würde überdies zusätzliche Unsicherheiten hinsichtlich der institutionellen Rahmenbedingungen mit sich führen. Im gegenwärtigen System hingegen werden derlei Änderungen in der relativen Bedarfsentwicklung systemimmanent über den Gesamtansatz berücksichtigt.

Zudem ist zu betonen, dass gerade die höheren Bedarfe der kreisfreien Städte (u.a. aufgrund eines größeren Aufgabenspektrums) im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden trotz der gemeinsamen Schlüsselmasse über die Einwohnergewichtung und teilweise durch die Nebenansätze im Gesamtansatz besonders berücksichtigt werden. Zwar ergibt sich bei den großen kreisangehörigen und den kleinen kreisfreien Städten eine geringfügige Überschneidung. Die Vorteile, die durch eine höhere Trennschärfe separater Schlüsselmassen zu

erreichen wären, stünden jedoch in keinem Verhältnis zu den oben erläuterten Nachteilen. Es wird daher die Beibehaltung einer einheitlichen Gemeindegemeinschaftsgruppe empfohlen.

3.9.2 Zur Frage gesonderter Schlüsselzuweisungen an Umlageverbände

Das Aufkommen der Umlageverbände speist sich im gegenwärtigen System aus zwei Quellen: zum einen wird sowohl für die Kreise als auch für die Landschaftsverbände eine gesonderte Teilschlüsselmasse festgesetzt. Zum anderen wird den Umlageverbänden das Recht eingeräumt, ihre Finanzausstattung über eine Kreis- bzw. Landschaftsumlage zu erhöhen.

Um die gegenwärtige gesetzgeberische Praxis zu bewerten, bietet es sich an, zunächst die beiden Extremsysteme zu untersuchen, bei denen die Umlageverbände entweder vollständig über Schlüsselzuweisungen finanziert werden oder ihren Finanzbedarf ausschließlich über Umlagen decken müssen.

Beide Systeme sind mit erheblichen Nachteilen verbunden: so wäre eine Finanzierung ausschließlich über Schlüsselzuweisungen mit einem Rückgang der politischen Kontrolle und der Umgehung der politischen Auseinandersetzung im Rahmen der demokratischen Willensbildung verbunden. Gerade diese Auseinandersetzung ist jedoch ein wichtiger Bestandteil des kollektiven Entscheidungsprozesses und eine wesentliche Grundlage einer eigenverantwortlichen Finanzpolitik. Zudem sehen sich im derzeitigen System Gemeinden mit einem eigenen Jugendamt geringeren Kreisumlagesätzen gegenüber als die übrigen Gemeinden. Eine solche differenzierte Belastung der kreisangehörigen Gemeinden wäre bei einer ausschließlichen Finanzierung über Schlüsselzuweisungen ausgeschlossen. Hier zeigt sich auch, dass eine ausschließliche Finanzierung über Schlüsselzuweisungen die Spielräume für örtliche Unterschiede in der Aufgabenteilung zwischen Gemeindeebene und Kreis versperrt. Eine solche Praxis steht daher im Widerspruch zur kommunalen Selbstverwaltung.

Schließlich wäre in diesem Fall auch die finanzielle Beteiligung abundanter Gemeinden an den Kosten der Kreise vollständig aufgehoben. Denn bei einer Finanzierung der Umlageverbände lediglich über Schlüsselzuweisungen würde die Schlüsselmasse für die Umlageverbände im Vergleich zum Status Quo ansteigen, was einen Rückgang der Schlüsselmasse für die Gemeindeebene zur Folge hätte. Durch diesen Rückgang werden jedoch lediglich nicht-abundante Gemeinden getroffen.

Eine ausschließliche Finanzierung der Gemeindeverbände über Umlagen hingegen birgt die Gefahr, dass das Finanzausgleichssystem deren Doppelrolle als Gemeindeverband auf der einen und als kommunale Gebietskörperschaft auf der anderen Seite nicht gerecht würde. Insoweit als die Umlageverbände teilweise Landes- und teilweise kommunale Aufgaben wahrnehmen, erscheint auch eine Mischfinanzierung, welche sowohl auf Zuweisungen des Landes als auch kommunale Einnahmequellen zurückgreift, gerechtfertigt.

3.9.3 Zum Verteilungssystem für die Schlüsselzuweisungen an Kreise und Landschaftsverbände

Die Verteilungssystematik für die Schlüsselzuweisungen an Kreise und Landschaftsverbände entspricht in ihren Grundzügen der Vorgehensweise auf Gemeindeebene. So wird auch hier ein fiktiver Finanzbedarf errechnet und mithilfe der Ausgangsmesszahl dargestellt. Diese wird der normierten Einnahmekraft, ausgedrückt durch die Umlagekraftmesszahl, gegenübergestellt. Die Bedarfsmesszahl eines Umlageverbands setzt sich dabei ebenfalls aus dem Produkt des Gesamtansatzes und eines einheitlichen, endogen bestimmten Grundbetrags zusammen.¹¹⁵ Umlageverbände, deren Umlagekraftmesszahlen oberhalb ihrer Bedarfsmesszahlen liegen, erhalten – ebenso wie die abundanten Gemeinden – keine Schlüsselzuweisungen. Im Einzelnen ergeben sich jedoch folgende Unterschiede gegenüber dem Schlüsselzuweisungssystem auf Gemeindeebene:

1. Anders als bei den Gemeinden, gehen in den Gesamtansatz auf Kreisebene lediglich der Haupt- und Schülernebenansatz ein. Weitere Nebenansätze kommen nicht zur Anwendung. Bei den Landschaftsverbänden besteht der Gesamtansatz ausschließlich aus dem Hauptansatz.
2. Der Hauptansatz staffelt die Einwohner nicht nach Gemeindegrößenklassen. Stattdessen wird die Summe der Einwohner der jeweiligen Gebietskörperschaft ungewichtet zur Ermittlung des Hauptansatzes herangezogen.
3. Der Schüleransatz auf Kreisebene basiert zwar auf derselben Schülergewichtungstabelle

¹¹⁵Für eine ausführliche Erläuterung der Grundbetragsberechnung im Schlüsselzuweisungssystem siehe Abschnitt 3.2.

wie auf Gemeindeebene.¹¹⁶ Jedoch wird der aus dieser ersten Gewichtungsstufe resultierende Schüleransatz auf Kreisebene zusätzlich mit dem Faktor 1,63, auf Gemeindeebene dagegen mit dem Faktor 0,92 multipliziert. Hierdurch wird der gewichtete Schüler so in das Berechnungssystem der Kreisschlüsselzuweisungen eingepasst, dass ihm der gleiche Wert beigemessen wird, wie im Gemeindeschlüsselzuweisungssystem (siehe unten).

4. Die Umlagegrundlagen bestehen bei den Kreisen im Wesentlichen aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden. Bei den Landschaftsverbänden setzen sich die Umlagegrundlagen im Wesentlichen aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte sowie den Schlüsselzuweisungen und den Umlagegrundlagen der Kreise zusammen. Zur Ermittlung der Umlagekraftmesszahl auf Kreisebene werden die Umlagegrundlagen gemäß Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2008 mit einem fiktiven Umlagesatz von 40,76 vervielfältigt. Bei den Landschaftsverbänden kommt ein fiktiver Umlagesatz von 15,8 zur Anwendung.
5. Anders als auf Gemeindeebene wird die Differenz zwischen Bedarfsmesszahl und Umlagekraftmesszahl bei den Landschaftsverbänden und Kreisen vollständig durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen.

Da die gegenwärtige Berechnungssystematik für die Schlüsselzuweisungen an Kreise und Landschaftsverbände auf objektiven Merkmalen und einem transparenten Verteilungsschlüssel basiert, sollte diese grundsätzlich beibehalten werden. Hinsichtlich der Gewichtung und Auswahl von Indikatoren für die **Ermittlung des fiktiven Bedarfs** der Umlageverbände, stellen sich hier jedoch deutlich gravierendere Probleme als auf Gemeindeebene. Insbesondere sind aufgrund der sehr kleinen Beobachtungszahl – 31 Kreise und 2 Landschaftsverbände – keine belastbaren Ergebnisse aus einer multivariaten Analyse auf Basis des Ausgabeverhaltens der jeweiligen Gebietskörperschaften zu gewinnen.

Aus diesem Grunde erscheint es legitim, die Einwohnerzahl bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Umlageverbände als Hilfsgröße heranzuziehen. Da die Berücksichtigung der Schüler bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs auf Kreisebene auf breite politische Akzeptanz stößt, bestehen gegen eine Beibehaltung des Schülersatzes ebenfalls keine Einwände.

¹¹⁶Siehe Tabelle 4.

Es ist hingegen davon abzuraten, weitere Bedarfselemente in die Ausgangsmesszahl aufzunehmen, da dies angesichts der mangelhaften Datengrundlage zwangsläufig zu Lasten der Transparenz des Schlüsselzuweisungssystems ginge.

Aus Gründen der Konsistenz sollte der Vorschlag einer Neugewichtung des Schüleransatzes, welcher mithilfe der multiplen Regression für die Gemeindeebene hergeleitet wurde, auch auf der Kreisebene angewendet werden. Folglich bestünde der Schüleransatz aus der Summe der in einem Schulträgerkreis beschulten:

- Halbtagsschüler multipliziert mit dem Faktor 1,2 und
- Ganztagschüler multipliziert mit dem Faktor 2,8.

Bei der Umsetzung des Schüleransatzes auf Kreisebene ist jedoch eine weitere Gewichtung des so ermittelten Wertes vonnöten: der Geldbetrag, den eine Gebietskörperschaft je Schüler erhält, ergibt sich aus dem Produkt des Grundbetrags mit dem Gewichtungsfaktor, der bei der jeweiligen Art der Beschulung zur Anwendung kommt. Jedoch ist der Grundbetrag auf Gemeindeebene in der Regel deutlich höher als auf Kreisebene.¹¹⁷ Bei einer unveränderten Anwendung des Gemeinde-Schüleransatzes auf Kreisebene würden folglich unterschiedliche Zuweisungsbeträge resultieren, je nachdem in wessen Trägerschaft sich die Schule befindet. Eine derartige Ausgestaltung erscheint jedoch aus Verteilungsgesichtspunkten als problematisch und würde Fehlanreize für die Änderung der administrativen Strukturen nach sich ziehen.

Daher wird eine weitere Gewichtung des Schüleransatzes vorgenommen, die darauf abzielt, eine Äquivalenz zwischen dem Schüleransatz beider Ebenen herzustellen. Bislang wurde dies erreicht, indem bei der Aktualisierung der Schülergewichtungstabelle das Verhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisgrundbetrag des jeweiligen Vorjahres ermittelt und zu einer Anpassung des Schüleransatzes auf Kreisebene herangezogen wurde. Hierdurch lassen sich die Unterschiede in den Grundbeträgen zwar weitgehend kompensieren. Es wird jedoch eine geringfügige Modifikation dieser Vorgehensweise empfohlen: um eine exakte Äquivalenz des Schüleransatzes auf beiden Ebenen herzustellen, sollte er auf Kreisebene – für jedes Finanzausgleichsjahr aufs Neue – mit dem Verhältnis der *aktuellen* Grundbeträge vervielfältigt

¹¹⁷Im Finanzausgleichsjahr 2007 beispielsweise betrug der Grundbetrag auf Gemeindeebene ca. 686 € und auf Kreisebene ca. 423 €.

werden. Da jedoch der Kreisgrundbetrag wiederum von diesem Gewichtungsfaktor abhängt, muss die Festsetzung von Grundbetrag und Schülergewichtungsfaktor simultan erfolgen. Dies wird erreicht, indem das iterative Verfahren zur Ermittlung des Kreisgrundbetrags um eine weitere Gleichung ergänzt wird, die für jede Iterationsstufe den Quotienten aus dem Gemeindegrundbetrag und dem aus der aktuellen Iterationsstufe resultierenden Kreisgrundbetrag bildet. Dieser Wert wird in der jeweils nächsten Iterationsstufe herangezogen, um den Schüleransatz neu zu gewichten, so dass er wiederum in die Grundbetragsberechnung ein geht. Dieser Prozess wird solange fortgesetzt, bis (i) nur noch nicht-abundante Kreise in die Berechnung des Kreisgrundbetrags eingehen und bis (ii) der Gewichtungsfaktor in aufeinander folgenden Iterationsstufen identisch ist. So wird erreicht, dass stets für jeden Schüler einer bestimmten Gewichtungskategorie auf Gemeinde- und Kreisebene exakt derselbe Geldbetrag gezahlt wird.

Zu illustrativen Zwecken haben die Gutachter diese Berechnung für das Jahr 2008 durchgeführt. Dabei wurden die Umlagegrundlagen der Kreise auf Basis der Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden berechnet, die sich ergeben würden, wenn die Empfehlungen zur Aktualisierung der Bedarfsermittlung gemäß Abschnitt 3.4.2 bis 3.4.6 bereits im laufenden Finanzausgleichsjahr zur Anwendung kämen. Zudem wurde gemäß der Empfehlung in Abschnitt 3.6.4 ein fiktiver Gewerbesteuerhebesatz von 380 zugrunde gelegt. Bei dieser Parameterkonstellation würde sich eine zusätzliche Gewichtung des Schüleransatzes auf Kreisebene von 1,51 ergeben. Es ist jedoch zu beachten, dass bei einer anderen Wahl der Parameter zur Ermittlung von Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsgrad sowie einer Änderung der Grunddaten (wie Einwohnerzahl, Schülerzahl etc.) auch ein anderer Gewichtungsfaktor resultiert.

Ähnlich wie bei der Berechnung der Einnahmekraft auf Gemeindeebene, wird bei der Ermittlung der **Umlagekraftmesszahl** mit fiktiven Umlagesätzen operiert. Diese Vorgehensweise ist zu befürworten, da die Schlüsselzuweisungen an die jeweilige Gebietskörperschaft bei einer Verwendung der tatsächlichen Umlagesätze direkt durch politisch festgelegte Parameter bestimmt werden könnte.¹¹⁸

Bei der Festlegung der Höhe der fiktiven Umlagesätze orientiert sich der Gesetzgeber derzeit am Durchschnitt der tatsächlichen Umlagesätze der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe.

¹¹⁸Siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt 3.6.2.

Dabei wird bei den Landschaftsverbänden ein Abschlag von einem Prozentpunkt und bei den Kreisen ein Abschlag von zwei Prozentpunkten vom Durchschnitt des vorvergangenen Haushaltsjahres vorgenommen.

In Abschnitt 3.6.4 wurde die Ausrichtung des Normierungssatzes an dem tatsächlichen Durchschnitt für die – auf den ersten Blick ähnlich gelagerte – Problematik der fiktiven Steuerhebesätze auf Gemeindeebene bemängelt. Insbesondere wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass diese Praxis zu einer Aufwärtsspirale der Hebesätze führt. Jedoch bestehen zwischen dem Hebesatzverhalten auf Gemeindeebene und der Festlegung der Umlagesätze auf Ebene der Kreise und Landschaftsverbände wesentliche Unterschiede.

Wie in Abschnitt 3.6.4 erläutert, wird die Aufwärtsspirale bei einer regelmäßigen Anpassung der fiktiven Hebesätze durch die Signalwirkung und die negative Abhängigkeit zwischen Hebesatz und Bemessungsgrundlage getrieben. Der Zusammenhang zwischen Umlagesätzen und -grundlagen ist jedoch aus systematischen Gründen vernachlässigbar. Zwar ist denkbar, dass ein Anstieg der Umlagesätze mit einer Verringerung der Steuerkraftmesszahl der Mitgliedsgemeinden einhergeht. Allerdings werden die Gemeinde-Schlüsselzuweisungen ebenfalls bei den Umlagegrundlagen berücksichtigt, welche wiederum einen Rückgang der Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde fast vollständig konterkarieren.¹¹⁹

Dennoch ist auch hier davon auszugehen, dass die fiktiven Umlagesätze eine Signalwirkung entfalten. Folglich ist zu befürchten, dass die Ausrichtung der fiktiven Umlagesätze am Durchschnitt der tatsächlichen Umlagesätze eine gewisse Aufwärtstendenz in Gang setzen könnte. Daher ist anzustreben, den selbst-referentiellen Aspekt der fiktiven Umlagesätze zu beseitigen. Jedoch bestehen hier aufgrund der Unterschiedlichkeit in der Struktur der Umlageverbände und Aufgabenteilung zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften zwischen den Bundesländern keine geeigneten exogenen Vergleichsmaßstäbe. Zu einer Ausrichtung der fiktiven Umlagesätze am Durchschnitt der tatsächlichen Umlagesätze existiert somit keine praktikable Alternative. Allerdings sollte der Gesetzgeber in regelmäßigen Abständen prüfen, ob deutliche Steigerungstendenzen bei den Umlagesätzen zu verzeichnen sind und gegebenenfalls – wie bisher – prozentuale Abschläge vornehmen. Vor diesem Hintergrund ist auch zu befürworten, dass bei der Berechnung des durchschnittlichen Umlagesatzes, die erhöhte Umlage für Gemeinden, die kein eigenes Jugendamt vorhalten, nicht berücksichtigt wird

¹¹⁹Dieser Zusammenhang wird in Abschnitt 3.7 anhand der Abschöpfungsquote illustriert.

(siehe unten).

Für eine Differenzierung der Abschläge zwischen Landschaftsverbänden und Kreisen lässt sich auf ersten Blick keine eindeutige Begründung feststellen. Jedoch sollte sich der Gesetzgeber den Spielraum offen halten, bei drastisch unterschiedlicher Entwicklung der tatsächlichen Umlagesätze mit differenzierten Abschlägen reagieren zu können. So kann ein Anstieg der tatsächlichen Umlagesätze neben einem steigenden Finanzierungsbedarf beispielsweise auch durch die Signalwirkung der fiktiven Umlagesätze verursacht sein. In diesem Fall sollte der fiktive Umlagesatz nicht seinerseits auch an den tatsächlichen ausgerichtet werden, da hierdurch eine Spiralwirkung erzeugt wird. Sollte der Gesetzgeber also zu der Einsicht gelangen, dass bei einer Gebietskörperschaftsgruppe trotz ungefähr gleich bleibender Finanzierungsnotwendigkeiten ein andauernder, signifikanter Anstieg der tatsächlichen Umlagesätze festzustellen ist, sollte bei dieser ein tendenziell höherer Abschlag in Erwägung gezogen werden, um so die Signalwirkung der fiktiven Umlagesätze abzubremesen.

Eine behutsame Anpassung der fiktiven Umlagesätze entsprechend der vorangegangenen Ausführungen reduziert zudem die Anreizproblematik durch eine hohe Abschöpfung eigener Einnahmen und ermöglicht so die Beibehaltung eines Ausgleichssatzes von 100%. Hierdurch wird auf Ebene der Kreise- und Landschaftsverbände ein starke Ausgleichs- und Versicherungswirkung des Schlüsselzuweisungssystems sichergestellt.

Bezüglich der Differenzierung der Umlagesätze zwischen Gemeinden mit und ohne Jugendamt ist grundsätzlich anzuführen, dass eine solche Regelung sinnvoll erscheint, wenn Gemeinden ohne Jugendamt in stärkerem Maße Kreisfunktionen in Anspruch nehmen. Auch die Festlegung dieser Differenzierung auf der Kreisebene erscheint sinnvoll, da die beiden relevanten Akteure, d.h. Gemeinde und Kreis, unter Berücksichtigung der spezifischen lokalen Gegebenheiten in der Lage sind, eine geeignete Lösung für dieses Koordinationsproblem zu finden. Ein Eingriff der Landesebene über das Schlüsselzuweisungssystem erscheint daher an dieser Stelle nicht erforderlich.

3.10 Zur Frage der Berücksichtigung der Einheitslasten im System der Schlüsselzuweisungen

Bis zum Jahr 2005 erfolgte die Beteiligung der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen an den finanziellen Lasten auf Grund der Deutschen Einheit über ein jährlich neu verabschiedetes Solidarbeitragsgesetz (SBG) im Rahmen eines über das Finanzausgleichssystem hinausgehenden Belastungsausgleichs. Hierbei wurde festgelegt, in welchem Umfang die Gemeindeebene an den Kosten beteiligt wird (vertikaler Belastungsausgleich) und zugleich, wie diese Belastung auf die einzelnen Gemeinden verteilt wird (horizontaler Belastungsausgleich). Nach dem Inkrafttreten des Solidarpakts II im Jahr 2005 sahen sich die Landesregierung und der Gesetzgeber nicht mehr in der Lage, die sogenannte „Spitzab- bzw. -berechnung“ der einheitsbedingten Lasten durchzuführen, weil die dazu erforderlichen Daten nicht mehr zur Verfügung standen. Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2006 wurde daher der vertikale Belastungsausgleich pauschaliert und der horizontale Belastungsausgleich ausschließlich über das System der Schlüsselzuweisungen abgewickelt. Mit den Gemeindefinanzierungsgesetzen 2007 und 2008 wurde entsprechend verfahren. Der Verbundsatz zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse enthält seitdem einen Anteil von 1,17 Prozentpunkten als pauschalen vertikalen Belastungsausgleich zur Beteiligung der kommunalen Ebene an den Einheitslasten. Auf einen über das Schlüsselzuweisungssystem hinausgehenden horizontalen Belastungsausgleich wird seitdem verzichtet.

Durch diese Systemumstellung sahen sich insbesondere gewerbesteuerstarke Kommunen, die keine Schlüsselzuweisungen erhielten, benachteiligt und erhoben Kommunalverfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in Münster (VerfGH NRW). Der VerfGH NRW verkündete am 11. Dezember 2007 folgendes Urteil (Tenor): „Die Verfassungsbeschwerde wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass der Landesgesetzgeber die Überzahlung des kommunalen Beitrags zu den Lasten der Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2006 alsbald, spätestens im Haushaltsjahr 2008 unter Berücksichtigung der bundesrechtlich vorgegebenen Obergrenze einer kommunalen Finanzierungsbeteiligung an den Lasten der Deutschen Einheit in Höhe von rund 40 v.H. auszugleichen hat.“¹²⁰ In der Begründung heißt es dann weiter: „Die Verfassungsbeschwerde ist mit der aus dem Tenor ersichtlichen Maßgabe unbegründet. Die Regelungen in § 4 Abs. 2 Ziffer 1 und 3 i.V.m. Anlage 1 zu § 4 Abs. 6

¹²⁰Vergleiche Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 11.12.2007 - VerfGH 10/06.

Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2006 sowie der von den Beschwerdeführerinnen gerügte Verzicht auf eine vertikale und horizontale „Spitzabrechnung“ beim Ausgleich des kommunalen Solidarbeitrags zu den Lasten der Deutschen Einheit im Gemeindefinanzierungsgesetz 2006 verletzen nicht das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 78, 79 Satz 2 LV. Sie verstoßen weder gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot noch verletzen sie sonstige Verfassungsgrundsätze, die im Verfassungsbeschwerdeverfahren als Prüfmaßstab zu berücksichtigen sind.“¹²¹

Durch das Urteil sind verfassungsrechtliche Fragen insbesondere hinsichtlich der Zulässigkeit der grundsätzlichen Einbeziehung der Abwicklung der kommunalen Einheitslastenbeteiligung in das Finanzausgleichssystem und der Abwicklung des horizontalen Belastungsausgleichs über das Schlüsselzuweisungssystem entschieden worden. Nicht ausgelassen hat sich der VerfGH NRW allerdings zu der Frage nach der Höhe der Einheitslasten des Landes.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ergeben sich vor diesem Hintergrund zur Berücksichtigung der Einheitslasten im Gemeindefinanzierungsgesetz 2006 und für die Zukunft drei zentrale Fragen:

1. Kann die Höhe der sich aus der Einheit für das Land Nordrhein-Westfalen ergebenden finanziellen Belastungen bestimmt werden?
2. Ist der Ansatzpunkt an der Verbundmasse aus finanzwissenschaftlicher Sicht geeignet, in vertikaler Hinsicht die kommunale Beteiligung an den Einheitslasten vorzunehmen?
3. Wie soll die horizontale Verteilung der Ausgleichsbeträge vorgenommen werden?

Für eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob die sich aus der Einheit für das Land Nordrhein-Westfalen ergebenden finanziellen Belastungen heute noch zuverlässig bestimmt werden können, ist zunächst zu klären worin sich entsprechende Belastungen ergeben. Die bestehenden Regelungen lassen erkennen, dass hier nur unmittelbare Belastungen in den Blick genommen werden. Dies beinhaltet zum einen die Leistungen bzw. ab 2006 Kompensationsleistungen für den Fonds Deutsche Einheit (FDE) an den Bund und zum anderen die Konsequenzen für das Land infolge der vollen Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich (LFA) seit dem Jahr 1995.

¹²¹Ebenda, S. 15.

Die Leistungen des Landes Nordrhein-Westfalen für den FDE lassen sich vergleichsweise präzise ermitteln. So beziffert § 6 Abs. 5 Gemeindefinanzreformgesetz die Gesamtbelastung der alten Länder mit rd. 2,6 Mrd. EUR. Nach den weiteren Bestimmungen entfällt auf Nordrhein-Westfalen der Betrag von rd. 685 Mio. EUR.

Die Ermittlung der Folgelasten der deutschen Einheit durch die Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich ist dagegen komplex. Ohne Zweifel war und ist die Einbeziehung mit erheblichen Lasten für das Land Nordrhein-Westfalen verbunden. Dies ergibt sich aus den immer noch erheblichen Finanztransfers an die neuen Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Die Zahllast des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ist jedoch sicher kein geeigneter Indikator für die Existenz und Größenordnung der Folgelasten. Vielmehr ist für die Bestimmung dieser Lasten die kontrafaktische Situation, also die Situation für Nordrhein-Westfalen bei Nichteinbeziehung der neuen Länder zu ermitteln. Dass hier eine präzise Ermittlung vorgenommen werden kann, erscheint aus finanzwissenschaftlicher Sicht äußerst zweifelhaft. Die Ermittlung der Folgelasten durch die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich ist indessen nicht Bestandteil des Gutachterauftrages und kann folglich hier nicht geklärt werden.

Die zweite Frage hat der VerfGH NRW bereits aus verfassungsrechtlicher Sicht beantwortet. Indem er zu dem Ergebnis kommt, dass das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2006 unter Berücksichtigung der entsprechenden Maßgabe verfassungsgemäß ist, wird damit zugleich auch festgestellt, dass der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen ein verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Ort für den vertikalen und horizontalen Ausgleich der kommunalen Beteiligung an den Einheitslasten ist. Darüber hinaus verweist der VerfGH explizit auf Ausführungen der Bundesregierung, wonach es grundsätzlich Angelegenheit der Länder ist, durch entsprechende Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs eine angemessene Beteiligung ihrer Gemeinden an den Landesbelastungen sicherzustellen.¹²²

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kommt man indessen zu dem gleichen Ergebnis. Die Bestimmung der Verbundmasse ist der richtige Ansatzpunkt für die vertikale Lastenteilung. Da die Gemeinschaftssteuern nach den Regelungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 2007 in die Verbundgrundlagen eingehen, sind zwar die Auswirkungen bei den Umsatzeinnahmen des Landes berücksichtigt. Die Transfers im Rahmen des horizontalen Länder-

¹²²Vergleiche hierzu Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 11.12.2007 - VerfGH 10/06 -, Seite 22.

finanzausgleichs bleiben aber unberücksichtigt. So ist auch die Beeinträchtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes durch die Einbeziehung der neuen Länder in den horizontalen Finanzausgleich nicht automatisch berücksichtigt. Insofern ist es systemkonform, diese Lasten bei der Ermittlung der Einheitslasten des Landes zu berücksichtigen. Dabei ergibt sich zugleich das Erfordernis, auch die von den Gemeinden getragenen Lasten in Anrechnung zu bringen und im Rahmen einer Saldierung eine Über- oder Unterzahlung des kommunalen Anteils an den Einheitslasten des Landes durch eine entsprechende Erhöhung oder Minderung der Finanzausgleichsmasse auszugleichen.

Zur dritten Frage ist zunächst zu vermerken, dass der VerfGH die Einbettung des horizontalen Belastungsausgleichs in das Schlüsselzuweisungssystem als eindeutig verfassungsgemäß bestätigt hat. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist dies zu bestätigen. Das bestehende Finanzausgleichssystem ist auch für den horizontalen Belastungsausgleich aus finanzwissenschaftlicher Sicht der richtige Anknüpfungspunkt. Schließlich ist der kommunale Finanzausgleich ein System, das sowohl die Steuerkraft als auch die Bedarfsseite bei der Verteilung der Finanzmittel berücksichtigt. Die Konsequenzen der Erhöhung oder Verminderung der Finanzausgleichsmasse werden durch dieses System in der besten möglichen Weise auf die Gemeinden verteilt. Es ist daher konsequent, dass diese Mittel dann entsprechend der Aufteilung der Verbundmasse in Zweckzuweisungen und Schlüsselzuweisungen geführt werden. Dabei spielen in erster Linie naturgemäß die Schlüsselzuweisungen für Gemeinden die entscheidende Rolle, über die der größte Teil des Ausgleichsbetrages ausgeschüttet wird.

Die Feststellung, dass der Finanzausgleich der richtige Ansatzpunkt für die horizontale Verteilung des Lastenausgleichs ist, wird dabei in keiner Weise dadurch beeinträchtigt, dass abundante Gemeinden von der Änderung der Schlüsselmasse nicht berührt werden. Dass Gemeinden, die trotz des Abzugs der einheitsbedingten, erhöhten Gewerbesteuerumlage noch so finanzstark sind, dass ihre normierte Steuerkraft über ihrem fiktiven Bedarf liegt, keine Zuweisungen erhalten, ergibt sich aus der Konstruktion des kommunalen Finanzausgleichs und reflektiert die hohe Steuerkraft, bei deren Ermittlung, wie oben erläutert, die erhöhte Gewerbesteuerumlage steuerkraftmindernd berücksichtigt wird.

4 Pauschalierte zweckgebundene Zuweisungen

Neben den Schlüssel- und Sonderbedarfzuweisungen, die als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung gestellt werden, und über deren Verwendung die Kommunen vollkommen eigenständig entscheiden können, sieht der nordrhein-westfälische Finanzausgleich auch zweckgebundene Zuweisungen vor. Diese werden durchweg pauschal und finanzkraftunabhängig verteilt. Die früheren projektbezogenen zweckgebundenen Zuweisungen wurden hingegen mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2006 in den Landeshaushalt verlagert.

Im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich wird seit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2006 nur noch unterschieden zwischen den pauschalen Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für kommunale Investitionsmaßnahmen (Investitionspauschalen) und den Sonderpauschalen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Schulpauschale/ Bildungspauschale sowie Sportpauschale). Die Zweckbindung der drei Investitionspauschalen beschränkt sich weitgehend darauf, die Mittel für Investitionen zu verwenden. Jedoch werden zusätzlich zu der Verpflichtung einer investiven Verwendung, die bei der Investitionspauschale für Gemeinden vorgesehen ist, für die beiden Investitionspauschalen an die Kreise und Landschaftsverbände bestimmte investive Zwecke genannt, für die die Zuweisungen „in erster Linie“ einzusetzen sind. Im Unterschied zu den Investitionspauschalen ist die Verwendung der Sonderpauschalen an einen gesetzlich vorgegebenen Zweckrahmen gekoppelt, wobei innerhalb dieses Rahmens auch eine konsumtive Verwendung möglich ist.

Im folgenden Abschnitt 4.1 werden zunächst die derzeitigen Verteilungskriterien hinsichtlich ihrer Sachgerechtigkeit bewertet, bevor in Abschnitt 4.2 eine grundsätzliche Bewertung zweckgebundener Zuweisungen erfolgt. Das Kapitel schließt mit einem Vorschlag zur Weiterentwicklung der zweckgebundenen Zuweisungen in Abschnitt 4.3.

4.1 Bewertung der Sachgerechtigkeit der tatbestandlichen Verteilungskriterien

Dieser Abschnitt zielt auf eine Bewertung der derzeitigen Kriterien für die Verteilung der Investitions- und Sonderpauschalzuweisungen. Maßgeblich für die Bewertung ist hierbei, ob

gewährleistet ist, dass die Kriterien transparent und überprüfbar sind, ein finanzwissenschaftlich plausibler Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Indikator und der Investitionstätigkeit einer Gebietskörperschaft besteht, und dass keine Fehlanreize ausgelöst werden. Zunächst werden die Investitionspauschalen (vgl. Abschnitt 4.1.1) und danach die Sonderpauschalen (vgl. Abschnitt 4.1.2) im Hinblick auf diese Kriterien geprüft und beurteilt.

4.1.1 Pauschale Zuweisungen für kommunale Investitionsmaßnahmen

Die Investitionspauschalen sind von den Empfängerkommunen grundsätzlich investiv zu verwenden. Die im Gesetz darüber hinaus vorgesehenen Verwendungen geben zwar die politisch gewünschte vorrangige Verwendung an, binden die Empfängerkommunen jedoch nicht, die Mittel ausschließlich hierfür einzusetzen.

In Nordrhein-Westfalen umfassen diese Zuweisungen aktuell:

1. die allgemeine Investitionspauschale für Gemeinden
2. die Investitionspauschale für kreisfreie Städte und Kreise, die in erster Linie zur finanziellen Unterstützung von Maßnahmen im Rahmen der Altenhilfe und -pflege gewährt wird, und
3. die Investitionspauschale an die Landschaftsverbände, die in erster Linie zur finanziellen Unterstützung von Maßnahmen im Rahmen der Eingliederungshilfe gewährt wird.

Die allgemeine Investitionspauschale wird gemäß § 16 Abs. 2 Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2008 zu 7/10 nach der maßgeblichen Einwohnerzahl und zu 3/10 nach der maßgeblichen Gebietsfläche auf alle Gemeinden aufgeteilt. Die Investitionspauschale, die in erster Linie für Maßnahmen der Altenhilfe und -pflege verwendet werden soll, wird gemäß § 16 Abs. 3 Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2008 nach der Zahl der mit Hauptwohnsitz gemeldeten Einwohner über 65 Jahre auf alle kreisfreien Städte und Kreise verteilt. Die Investitionspauschale, die in erster Linie für Maßnahmen im Rahmen der Eingliederungshilfe verwandt werden soll, wird gemäß § 16 Abs. 4 Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2008 nach der maßgeblichen Einwohnerzahl auf die Landschaftsverbände verteilt.

Unabhängig von der allgemeinen Bewertung pauschalierter zweckgebundener Zuweisungen (siehe Abschnitt 4.2), besteht bezüglich der bisherigen Verteilungskriterien nach Ansicht der Gutachter aus folgenden Gründen kein Anpassungsbedarf.

Für die allgemeine Investitionspauschale ist festzustellen, dass sowohl die Einwohnerzahl als auch die Gebietsfläche eindeutig quantifizierbare Größen darstellen und damit beide den Anspruch der Transparenz und Überprüfbarkeit der verwendeten Daten erfüllen. Zudem erscheint ein positiver Zusammenhang zwischen der Investitionstätigkeit einer Gebietskörperschaft und diesen Verteilungskriterien durchaus plausibel. Jedoch ist hierbei zu beachten, dass weder die Verteilungskriterien, noch deren Gewichtung aus einer rigorosen finanzwissenschaftlichen Analyse der Kausalzusammenhänge zwischen Gemeindecharakteristika und kommunaler Investitionstätigkeit abgeleitet werden können. Letztlich handelt es sich um pragmatische Festlegungen, welche auf transparenten und plausiblen Grundannahmen beruhen und auch im politischen Entscheidungsprozess weitgehende Akzeptanz gefunden haben.

Dies gilt auch für den Rückgriff auf die Einwohnerzahl bei der Verteilung der Investitionspauschale zur finanziellen Unterstützung von Maßnahmen im Rahmen der Eingliederungshilfe. Da die Annahme eines positiven Zusammenhangs zwischen den Einwohnerzahlen und dem Investitionsverhalten ebenfalls plausibel ist, sollte an diesem Verteilungskriterium festgehalten werden. Jedoch schafft die politisch gewünschte vorrangige Verwendung dieser Mittel im Bereich der Eingliederungshilfe Zweideutigkeit: bei einer verbindlichen Zweckbindung für die Verausgabung der Mittel ist ein Indikator vorzuziehen, der den jeweiligen Aufgabenbereich (hier die Eingliederungshilfe) möglichst spezifisch abbildet. Besteht hingegen keine Zweckbindung, so ist aus Gründen der Transparenz ein möglichst pauschaler Indikator zu wählen.

So stellt auch die Zahl der Über-65-Jährigen, die bei der Verteilung der Investitionspauschale zur finanziellen Unterstützung von Maßnahmen im Rahmen der Altenhilfe und -pflege zur Anwendung kommt, eine Zwischenlösung dar: unter Berücksichtigung der gesetzlich definierten vorrangig gewünschten Verwendung erscheint dieser Indikator als geeignet, den investiven Finanzbedarf einer Kommune in diesem Aufgabenbereich abzubilden. Da diese Mittel jedoch auch anderweitig investiv eingesetzt werden können, ist ein weniger spezifischer Indikator wie bspw. die Einwohnerzahl ebenfalls durchaus denkbar. Somit schafft auch hier die Festlegung einer vorrangigen Verwendung der Mittel systematische Unklarheiten bei der Wahl eines Verteilungskriteriums.

Diese Problematik ist jedoch nicht auf die hier verwendeten Verteilungskriterien zurückzuführen, sondern vielmehr auf die Unterscheidung von drei pauschalen Zuweisungen, verbunden mit einer politisch gewünschten vorrangigen Verwendung eines Teils dieser Mittel. Eine überzeugende Lösung ist somit letztlich nur von einer tiefer greifenden Weiterentwicklung des Verteilungssystems zur Vergabe der pauschalierten zweckgebundenen Zuweisungen zu erwarten (vergleiche hierzu Abschnitt 4.3).

4.1.2 Sonderpauschalzuweisungen

Der nordrhein-westfälische Finanzausgleich umfasst gemäß §§ 16 und 17 Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 folgende Sonderpauschalen:

1. die pauschalen Zuweisungen zur Unterstützung kommunaler Aufwendungen im Schulbereich sowie kommunaler Investitionsmaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung (Schulpauschale/Bildungspauschale) für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände und
2. die pauschalen Zuweisungen an Gemeinden zur Unterstützung kommunaler Aufwendungen im Sportbereich (Sportpauschale).

Hierbei handelt es sich um Zuweisungen, über deren Verwendung die Kommunen innerhalb eines gesetzlich vorgegebenen Rahmens in eigener Verantwortung entscheiden können. Mit der Einführung dieser beiden Sonderpauschalen ist die frühere projektbezogene Förderung durch jährliche, pauschalierte Zuweisungen ersetzt worden.¹²³ Gegenüber der projektbezogenen Förderung wurde den Kommunen von daher eine größere Eigenverantwortung bei der Entscheidung über die Durchführung investiver Maßnahmen eingeräumt.

Die Sonderpauschalen werden wie die Investitionspauschalen finanzkraftunabhängig bereitgestellt. Eine Antragstellung ist nicht erforderlich. Sie sind in der Regel investiv zu verwenden, können jedoch in einem rechtlich geregelten Rahmen zum Teil auch für konsumtive Ausgaben verwandt werden.

¹²³Die Schulpauschale (seit 2008: Schulpauschale/Bildungspauschale) wurde erstmals mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2002 im Steuerverbund ausgewiesen. Die Sportpauschale wurde mit dem Steuerverbund 2004 eingeführt.

Die Verteilung der Mittel für die Schulpauschale/Bildungspauschale an die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände erfolgt auf Basis der nach dem entsprechenden Gemeindefinanzierungsgesetz maßgeblichen Schülerzahlen der allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen. Die Verteilung der Sportpauschale an die Gemeinden erfolgt nach der maßgeblichen Einwohnerzahl des entsprechenden Gemeindefinanzierungsgesetzes.

Als problematisch ist bei der Verteilung der Schulpauschale/Bildungspauschale zu bewerten, dass jeder Gemeinde und jedem Gemeindeverband, welcher bzw. welche Schulträger ist, eine Mindestpauschale garantiert wird. Eine solche Mindestpauschale kann zwar in der Anfangsphase der Ausweisung entsprechender Zuweisungen zur Milderung der Umstellungsfolgen durch die Umwandlung der früheren projektbezogenen Förderungen gegebenenfalls gerechtfertigt sein, um eine gewisse finanzielle Mindestausstattung für Investitionen in diesem Bereich zu gewährleisten. Je länger die Zuweisung jedoch besteht, desto weniger ist die Ausweisung einer Mindestpauschale zu rechtfertigen. Empfängerkommunen mit hohen Schülerzahlen werden zugunsten dieser Mindestpauschale Mittel entzogen, da der Pro-Kopf-Betrag je Schüler absinkt. Andererseits kann die Mindestpauschale, je länger sie gewährt wird, bei Schulträgerkommunen mit sehr geringen Schülerzahlen zu einer Überfinanzierung führen. Die Garantie einer bestimmten Zuweisungshöhe, wie sie im Rahmen der Schulpauschale/Bildungspauschale vorgenommen wird, findet zum Beispiel keine entsprechende Anwendung im Rahmen des Schüleransatzes im Schlüsselzuweisungssystem; es wird also dort kein Mindestbedarf im Schulbereich konstatiert. Stattdessen wird der Schüleransatz den Gemeinden und Kreisen für jeden in der für das entsprechende Gemeindefinanzierungsgesetz maßgeblichen Schulstatistik erfassten Schüler gewährt. Die Gutachter empfehlen daher, die Schulpauschale/Bildungspauschale ohne einen Mindestbetrag ausschließlich nach der Schülerzahl auf die Schulträger zu verteilen.

Auch bezüglich der Sportpauschale ist kein Kriterium auszumachen, welches aus finanzwissenschaftlicher Sicht einen klaren Zusammenhang zu dem Investitionsverhalten der Gemeinden in diesem Bereich aufweist. Als Hilfsgröße bietet sich daher die Einwohnerzahl an. Selbst wenn dieses Verteilungskriterium für den Sportbereich verhältnismäßig unspezifisch erscheinen mag, sind spezifischere Indikatoren, für die ein belastbarer Zusammenhang zu dem Investitionsbedarf im Bereich der Sporteinrichtungen besteht, nach Einschätzung der Gutachter nicht auszumachen. Bei Beibehaltung dieser Sonderpauschale empfehlen die Gutachter daher, die Einwohnerzahl weiterhin als Verteilungskriterium zu verwenden. Die Ausweisung

einer Mindestpauschale ist jedoch in diesem Bereich ebenfalls nicht zielführend.

4.2 Allgemeine Bewertung pauschalierter zweckgebundener Zuweisungen und ihre Weiterentwicklung

Zweckgebundene Zuweisungen führen – verglichen mit Zuweisungen in Form von allgemeinen Deckungsmitteln – zu einer Einschränkung des Spielraums der Empfänger. Diese Einschränkung ist unwirksam, wenn die Empfängerkommunen bei frei verwendbaren Zuweisungen die gleiche Mittelallokation wählen wie im Falle von Zweckzuweisungen. Würde die Kommune hingegen bei einer vollständig freien Verwendungsmöglichkeit der Mittel einen geringeren Anteil für den jeweiligen Zweck verausgaben, so greift die Beschränkung, welche sich aus der Zweckbindung ergibt, in das Entscheidungskalkül der Empfänger ein. Aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ist eine derartige Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze vermutlich prinzipiell zulässig.

Die finanzwissenschaftliche Bewertung von zweckgebundenen Zuweisungen ist abhängig von den Grundannahmen über die beteiligten Entscheidungsträger (1.), von der Existenz von fiskalischen Externalitäten (2.) und von möglichen Fehlbewertungen der Kosten- und Nutzen örtlicher Maßnahmen auf lokaler Ebene (3.).

1. Die Aufteilung der Mittel zwischen unterschiedlichen Verwendungszwecken ist an den Präferenzen der Bürger auszurichten, die die jeweiligen öffentlichen Güter konsumieren. Eine mögliche Rechtfertigung eines Eingriffs der Landesebene in die Kommunalfinanzen wäre dann gegeben, wenn die Landesregierung die Präferenzen der Bürger (a) besser kennt und/oder (b) einen stärkeren Anreiz hat, ihre Politik an diesen auszurichten. Annahme (a) erscheint angesichts der großen Unterschiedlichkeit lokaler Bedingungen, über welche die lokale Politik ungleich besser informiert ist, nicht haltbar. Annahme (b) ist nicht glaubwürdig, da eine Missachtung der lokalen Präferenzen auf kommunaler Ebene im demokratischen Prozess ebenso geahndet wird wie auf Landesebene.
2. Gehen von der öffentlichen Leistungserstellung Externalitäten aus, so sind Wohlfahrtssteigerungen durch geeignete Eingriffe des Landes möglich.¹²⁴ Diese Externalitäten

¹²⁴Für eine ausführliche Erläuterung dieser Koordinierungsfunktion des Finanzausgleichs vergleiche Ab-

können sich dabei einerseits auf die geographische Verteilung der Nutznießer öffentlicher Leistungen beziehen, etwa wenn Investitionsausgaben einer Kommune die Attraktivität einer Nachbarkommune beeinflussen. Sie können jedoch auch im Zeitverlauf auftreten. Dies trifft beispielsweise zu, wenn Investitionen in die öffentliche Infrastruktur Effekte auf die wirtschaftliche Attraktivität einer Kommune entfalten, die jedoch erst mit einer Zeitverzögerung eintreten. So ist es möglich, dass die Folgen aktueller Entscheidungen nicht vollständig von der gegenwärtigen Wohnsitzbevölkerung getragen werden.

3. Zusätzlich kann es aus verschiedenen Gründen zu einer Fehlbewertung der Kosten und Nutzen von Maßnahmen der Gemeindepolitik kommen. Dies kann auf horizontale Externalitäten zurückzuführen sein. Es treten aber auch Fehlbewertungen bei der Vernachlässigung vertikaler oder dynamischer Aspekte auf.

Diese theoretischen Überlegungen bieten einen geeigneten Ansatzpunkt für eine grundsätzliche Bewertung der Zuweisungen gemäß §§ 16 - 18 Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2008. Um durch einen gesetzlich vorgegebenen Zweckrahmen eine effizientere Mittelallokation zu erreichen, müsste der Landesgesetzgeber in der Lage sein, zu bestimmen, welche öffentlichen Leistungen Externalitäten verursachen, und wie stark diese Externalitäten sind. Tatsächlich werden derartige Zielsetzungen jedoch durch die gravierenden Informationsprobleme unterlaufen, denen sich das Land hierbei gegenübersteht. Folglich sind weit reichende Eingriffe der Landesebene in kommunale Entscheidungen durch die Bindungen an bestimmte Aufgabenbereiche aus finanzwissenschaftlicher Sicht im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs generell nicht zu befürworten.¹²⁵ Zuweisungen, die lediglich an eine investive Verwendung gebunden sind, schränken den Entscheidungsspielraum der Empfänger dagegen weniger stark ein. Auch wenn der Zielkonflikt zwischen kommunaler Selbstverwaltung und lenkungs politischen Zielsetzungen hier tendenziell abgeschwächt wird, erfordert ein derartiges Instrument ebenfalls eine gesonderte Rechtfertigung.

schnitt 3.1.1.

¹²⁵Wie in der Diskussion um das Schlüsselzuweisungssystem erläutert, können durch die Lenkungsfunktion des Finanzausgleichs durchaus Effizienzsteigerungen erreicht werden (Vergleiche hierzu Abschnitt 3.1.1). Jedoch handelt es sich bei der Zweckbindung von Zuweisungen um einen ungleich stärkeren Eingriff in die kommunale Entscheidungsautonomie als bei der Prämierung bestimmter Sachverhalte, die im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems erfolgt. Daher sind auch die Rechtfertigungserfordernisse bei einer Zweckbindung deutlich höher.

Im Hinblick auf die investive Zweckbindung ergibt sich eine solche Rechtfertigung möglicherweise aus der Zielsetzung des Landes, eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie der Gemeinden zu induzieren. Es ist davon auszugehen, dass die Sanierung kommunaler Haushalte häufig zu Lasten kommunaler Investitionen geht. Hierdurch lassen sich kurzfristig Einsparungen erzielen, die sich jedoch erst langfristig in der Attraktivität des jeweiligen Standorts niederschlagen. Zudem könnten sich Kommunen aus der Investitionstätigkeit zurückziehen, weil sie die mit einer höheren Verschuldung entstehenden Risiken vermeiden wollen. Eine gezielte Anregung zur Vornahme kommunaler Investitionen, wie sie die allgemeinen Investitionspauschalen herbeiführen, kann daher angezeigt sein, um Defizite im Bereich der kommunalen Infrastruktur zu vermeiden und zu beheben.

Obschon übergeordnete Zielsetzungen Investitionspauschalen in besonderen Umständen rechtfertigen können, sollte die Zielsetzung ein Finanzausgleich sein, der letztlich ohne solche Eingriffe auskommt. Eine ausschließliche Vergabe der Zuweisungsmittel im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems ist von daher im Interesse der Stärkung eigenverantwortlichen kommunalen Handelns im Allgemeinen vorzuziehen.

Die vollständige Aufgabe finanzkraftunabhängiger Zuweisungen zugunsten eines solchen Systems kann aber auch unter anderen Aspekten gerechtfertigt oder gar geboten sein. Geht die Dotierung des Steuerverbundes zurück, müssten die verfügbaren Mittel vorrangig für Schlüsselzuweisungen – also zur Stärkung mangelnder Finanzkraft – zur Verfügung gestellt werden, bevor unter lenkungspolitischen Aspekten finanzkraftunabhängige Zuweisungen gewährt werden. Angesichts der großen Zahl von Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, die ihren Haushalt nicht ausgleichen können, spricht vieles dafür, den Anteil der finanzkraftunabhängigen Zuweisungen eher zu reduzieren. Ihr Anteil sollte jedenfalls spätestens dann gegenüber den Schlüsselzuweisungen verkleinert werden, wenn die Dotierung des Steuerverbundes zurückgeht.

Ein weiterer Kritikpunkt bezüglich der derzeitigen Praxis bei der Vergabe pauschalierter zweckgebundener Zuweisungen ergibt sich aus der teilweise konsumtiven Verwendungsmöglichkeit: Zwar wird nicht verkannt, dass den Kommunen mit der derzeitigen Verwendungsregelung in Bereichen wie Gebäudesanierung oder Miete Spielräume eröffnet worden sind; haushaltsrechtlich sind damit aber Unklarheiten verbunden, denn die Mittel werden im Landeshaushalt zu einem wohl definierten Teil konsumtiv ausgewiesen, während den Kommunen der Umfang der konsumtiven Nutzung frei steht. Darüber hinaus ergeben sich

hieraus Überschneidungen zwischen dem Schlüsselzuweisungssystem und den pauschalieren zweckgebundenen Zuweisungen: steigt bspw. die Schülerzahl einer Gemeinde, so erhält diese zukünftig mehr allgemeine Deckungsmittel aus dem Schlüsselzuweisungssystem und *gleichzeitig* zusätzliche Mittel aus der Schulpauschale/Bildungspauschale, die sie ebenfalls konsumtiv verwenden kann. Auch wenn die Verausgabung letzterer an einen gesetzlich vorgegebenen Zweckrahmen gebunden ist, führt dies zu einer schwer überschaubaren Vermengung von ausgleichs- und lenkungspolitischen Zielsetzungen. Diese beeinträchtigt die Transparenz und die Effizienz des kommunalen Finanzausgleichs.

4.3 Weiterentwicklung des Systems pauschalierter zweckgebundener Zuweisungen

Aus den im vorangegangenen Abschnitt erläuterten Gründen werden folgende Schritte zur Weiterentwicklung des Systems pauschalierter zweckgebundener Zuweisungen empfohlen:

1. Aus Effizienzgesichtspunkten und zur Stärkung der kommunalen Autonomie sollten die pauschalieren zweckgebundenen Zuweisungen langfristig in die allgemeine Schlüsselmasse überführt werden.
2. Um die Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Konsolidierungsbemühungen zu fördern und die lenkende Wirkung auf ein Minimum zu beschränken, sollten die bisherigen Investitions- und Sonderpauschalen in einem Zwischenschritt zu einer „Allgemeinen Investitionspauschale“ (*AIP*) verschmolzen und außer der investiven Verwendung keine weitergehende Zweckbindung festgelegt werden.
3. Im Interesse der Systematik und Transparenz sollte die teilweise konsumtive Verwendungsmöglichkeit der Mittel aufgegeben werden. Deshalb sollte der konsumtive Teil der Mittel in die Schlüsselmasse überführt werden.
4. Ähnlich wie im Schlüsselzuweisungssystem sollten die drei Körperschaftsebenen als Empfängergruppen der Allgemeinen Investitionspauschale unterschieden werden.

Schließlich ist festzulegen, wie die *AIP* auf die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen aufgeteilt wird und wie die Teilzuweisungsmassen innerhalb dieser Gruppen verteilt werden.

Da sich ein „Investitionsbedarf“ nicht eindeutig anhand quantitativer Kennzahlen bestimmen lässt, bietet die derzeitige Aufteilung der zweckgebundenen Zuweisungen zwischen den Gebietskörperschaften einen geeigneten Ausgangspunkt für die Herleitung eines neuen Verteilungsschlüssels. In einem ersten Schritt wurde daher für jede der drei Empfängergruppen – Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände – die gesamte Zuweisungssumme berechnet, die sie gemäß §§ 16 - 18 Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 erhält. Der konsumtive Anteil an der Schulpauschale/Bildungspauschale wird bei diesem Betrag nicht berücksichtigt, da aus den oben erläuterten Gründen empfohlen wird, diesen in die allgemeine Schlüsselmasse zu überführen. Folglich erhielten von den 1.003.766.998 €, die der kommunalen Ebene gemäß §§ 16 - 18 Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 (abzüglich des konsumtiven Anteils der Schulpauschale/ Bildungspauschale) zugewiesen werden:

- die Landschaftsverbände ca. 3,74 % (37.561.855 €)
- die Kreise ca. 7,41 % (74.390.843 €) und
- die Gemeinden ca. 88,85 % (891.814.300 €).

Dieses Aufteilungsverhältnis ist als Antwort auf eine politische Verteilungsfrage zu verstehen. Angesichts fehlender finanzwissenschaftlicher Kriterien zur Bestimmung des relativen Investitionsbedarfs der Empfängergruppen sollte es daher für den neuen Verteilungsschlüssel zugrunde gelegt werden.

In einem zweiten Schritt wurde nun nach einer vereinfachten Verteilungssystematik innerhalb der jeweiligen Empfängergruppe gesucht, mit dem aber die Mittelverteilung im Status Quo möglichst beibehalten wird, um stärkere Umverteilungseffekte zu vermeiden. Aus den bereits erläuterten Gründen dient die nachfolgende Analyse keineswegs dazu, einen direkten kausalen Effekt der einzelnen Verteilungskriterien auf den „Investitionsbedarf“ einer Gebietskörperschaft zu identifizieren. Vielmehr stellen die Verteilungskriterien ebenfalls Hilfsgrößen dar, die zwar vermutlich einen positiven Zusammenhang zu der Investitionstätigkeit aufweisen, letztlich jedoch in erster Linie einer transparenten, gleichwohl politisch determinierten Aufteilung der Mittel dienen.

Auf Gemeindeebene wird empfohlen, einen Verteilungsschlüssel auf Basis der Bevölkerungs- und Schülerzahlen sowie der Gebietsfläche anzuwenden. Somit sind im Wesentlichen jene

Kriterien berücksichtigt, die auch im Status Quo für die einzelnen Zuweisungsarten verwendet werden. Lediglich die Zahl der mit Hauptwohnsitz gemeldeten Einwohner über 65 Jahre, welche für die Vergabe der Zuweisungen nach § 16 Abs. 3 Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 herangezogen wird, bliebe unberücksichtigt. Aus den genannten grundsätzlichen Überlegungen heraus und da diese Investitionspauschale auf Gemeindeebene einerseits ausschließlich an kreisfreie Städte gezahlt wird und andererseits mit ca. 1,95 % einen sehr geringen Anteil der Gesamtsumme investiv veranschlagter, zweckgebundener Zuweisungen betrifft, erscheint diese Vereinfachung sinnvoll.¹²⁶

Bei der Gewichtung der einzelnen Verteilungskriterien für die Investitionspauschalen wurde erstmalig eine regressionsanalytische Vorgehensweise gewählt. Die abhängige Variable ist hierbei der Betrag, welchen die einzelne Gemeinde gemäß §§ 16 - 18 Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 (abzüglich des konsumtiven Anteils der Schulpauschale/Bildungspauschale) erhält. Als erklärende Variablen werden die oben genannten Verteilungskriterien verwendet. Die Anwendung eines Kleinst-Quadrate-Schätzers erlaubt es nun, für die Einwohner- und Schülerzahlen sowie die Gebietsfläche jeweils einen Gewichtungsfaktor abzuleiten, durch den die tatsächliche Verteilung der Mittel gemäß Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 approximiert wird. Da ein Verteilungsschlüssel angestrebt wird, der auf Sockelbeträge verzichtet, wurde dem Regressionsmodell die zusätzliche Restriktion auferlegt, dass die Konstante den Wert null annimmt. Die Ergebnisse des Regressionsmodells finden sich in Spalte 1 von Tabelle 18.

Wie aus der letzten Zeile von Tabelle 18 hervorgeht, wird die Variation in der abhängigen Variable fast vollständig durch die drei empfohlenen Verteilungskriterien erklärt.¹²⁷ Die hier gewählte regressionsanalytische Vorgehensweise zur Neugewichtung der Verteilungskriterien erweist sich somit als zielgenau. Dennoch wurde die Belastbarkeit der Ergebnisse noch weiter geprüft. Es ergab sich dabei, dass aufgrund der besonderen Größe die Stadt Köln in der Regression besser nicht berücksichtigt werden sollte.

Die Ergebnisse dieser Regression sind Spalte 2 der Tabelle 18 zu entnehmen. Sie wurden der weitergehenden Analyse zugrunde gelegt. Um aus den Regressionskoeffizienten schließlich Verteilungsgewichte abzuleiten, die zu einer vollständigen Aufteilung der auf der Gemein-

¹²⁶Betrachtet man diesen Anteil ausschließlich für die kreisfreien Städte, so ist er zwar mit ca. 5 % deutlich höher, für die gesamte Mittelvergabe jedoch ebenfalls tendenziell unbedeutend.

¹²⁷Lediglich ein Anteil von 0,02 % der Streuung der Zweckgebundenen Zuweisungen zwischen den Gemeinden kann nicht durch die Einwohnerzahl, Schülerzahl und Gebietsfläche erklärt werden.

Tabelle 18: Regressionsmodell für zweckgebundene Zuweisungen auf Gemeindeebene

	(1)	(2)
Bevölkerung	17,157 * (0,4055)	17,172 * (0,4069)
Schüler	201,36 * (2,8285)	201,35 * (2,8312)
Gebietsfläche (in Hektar)	31,801 * (0,4313)	31,760 * (0,4387)
Beobachtungen	396	395
R-sq	0,9998	0,9998

Spalte (1) zeigt den Kleinste-Quadrate Schätzer für das Regressionsmodell unter Berücksichtigung aller 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Spalte (2) zeigt den Kleinste-Quadrate Schätzer für das Regressionsmodell, wenn Köln aus der Betrachtung ausgeschlossen wird. Standardfehler in Klammern. Signifikanz auf dem 5 % Niveau ist durch einen Stern gekennzeichnet. Letzte Zeile gibt das Bestimmtheitsmaß der Regression (R^2) an.

deebene zur Verfügung stehenden Zuweisungsmasse führen, wird nun der jeweilige Regressionskoeffizient mit dem Verhältnis der Gesamtsumme des jeweiligen Verteilungskriteriums zu der Gesamtsumme der *AIP* multipliziert.¹²⁸ Hieraus ergibt sich ein Gewichtungsfaktor von:

- 53 vom Hundert je Schüler
- 35 vom Hundert je Einwohner und
- 12 vom Hundert je Hektar Gemeindefläche.¹²⁹

Diese Vorgehensweise lässt sich auch auf der Kreisebene anwenden. Hier kommen zunächst jene Variablen als Verteilungskriterien in Frage, die im Status Quo Berücksichtigung finden. Dies ist zum einen die Zahl der Schüler an Schulen in Trägerschaft der Kreise, auf deren Basis die Verteilung der Mittel gemäß § 17 Abs. 2 Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 erfolgt, und zum anderen die Anzahl der Über-65-Jährigen, die für die Vergabe der Zuweisungen nach

¹²⁸Die aggregierten Werte betragen für die Einwohner 18.028.745, die Schüler 2.362.767 und die Gebietsfläche (in ha) 3.408.602.

¹²⁹Damit sich die Gewichte zu eins aufaddieren, wurde jeweils eine geringfügige Rundung vorgenommen.

§ 16 Abs. 3 Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 maßgeblich ist. Da jedoch empfohlen wird, die Zweckbindung der *AIP* vollends auf deren investive Verwendung zu begrenzen, erscheint der Rückgriff auf das verhältnismäßig spezifische Verteilungskriterium der Über-65-Jährigen nicht als angebracht. Stattdessen sollte nach Ansicht der Gutachter die Einwohnerzahl herangezogen werden. Daher wurde auf Kreisebene eine regressionsanalytische Bestimmung der Verteilungskriterien Einwohner und Schüler vorgenommen.

Tabelle 19: Regressionsmodell für zweckgebundene Zuweisungen auf Kreisebene

Bevölkerung	2,5043 * (0,1343)
Schüler	166,44 * (4,9219)
Beobachtungen	31
R-sq	0,9993

Dargestellt ist hier der Kleinste-Quadrate Schätzer für das Regressionsmodell mit der Schüler- und Bevölkerungszahl als erklärende Variablen. Standardfehler in Klammern. Signifikanz auf dem 5 % Niveau ist durch einen Stern gekennzeichnet. Letzte Zeile gibt das Bestimmtheitsmaß der Regression (R^2) an.

Wie aus Tabelle 19 ersichtlich wird, sind beide erklärenden Variablen signifikant. Darüber hinaus erreicht das Regressionsmodell hier ebenfalls mit 0,993 ein sehr hohes Bestimmtheitsmaß. Folglich wurde nun auch auf Kreisebene der jeweilige Regressionskoeffizient mit dem Verhältnis der Gesamtsumme des jeweiligen Verteilungskriteriums zu der Gesamtsumme der *AIP* multipliziert.¹³⁰ Hieraus ergibt sich ein Gewichtungsfaktor von:

- 64 vom Hundert je Schüler und
- 36 vom Hundert je Einwohner.¹³¹

Da die *AIP* an die Landschaftsverbände zwischen lediglich zwei Empfängern aufgeteilt werden, ist hier zu empfehlen, die jeweiligen Zuweisungssummen so festzuschreiben, wie sie sich

¹³⁰Die aggregierten Werte betragen für die Einwohner 10.618.507 und die Schüler 286.966.

¹³¹Damit sich die Gewichte zu eins aufaddieren, wurde auch hier jeweils eine geringfügige Rundung vorgenommen.

aus dem Status Quo ergeben. Alternativ wäre denkbar als Verteilungskriterium die Einwohnerzahlen zugrunde zu legen. Diese Hilfsgröße erscheint zwar als praktikable Alternative, gleichzeitig birgt sie die Gefahr, eine gewisse Scheingenauigkeit zu suggerieren. Von daher wird empfohlen, ein festes Aufteilungsverhältnis vorzugeben, und dieses, falls in der Zukunft Änderungsbedarf erkannt wird, gegebenenfalls anzupassen.

5 Weitere Grundsatzfragen

5.1 Verstetigung der kommunalen Einnahmen durch den kommunalen Finanzausgleich

Die Frage einer Verstetigung der kommunalen Einnahmen durch den kommunalen Finanzausgleich ist bereits in der Diskussion in Kapitel 2 insbesondere im Zusammenhang mit der möglichen Implementierung eines Stabilisierungsfonds angesprochen worden. Dort hat sich gezeigt, dass auf Grund der relativ geringen Schwankungen der Landeseinnahmen ein Stabilisierungsfonds nicht erforderlich ist.¹³² Zudem hat das Land hinsichtlich der zugrunde gelegten Steuereinnahmen für die Verbundmasse einen neuen Ansatz gewählt. Früher wurden die Ansätze im Haushaltsplan herangezogen, die ihrerseits auf den Einnahmeerwartungen aus der amtlichen Steuerschätzung beruhten. Dass geschätzte Steuern, wie sie im Rahmen der Steuerschätzung quantifiziert werden, in der Regel von den Ist-Werten am Ende des Jahres abweichen dürften, liegt auf der Hand. So ergaben sich als Folge dieser Korrekturen bei Vorlage der Ist-Werte notwendige Abrechnungen der vorangegangenen Steuerverbünde. Das heißt, die Mehr- oder Mindereinnahmen wurden im darauf folgenden Jahr abgerechnet. Insbesondere in Jahren mit erheblich niedrigeren Ist-Einnahmen als den geschätzten Werten konnte es zu deutlichen, unerwarteten Anpassungen nach unten kommen.

Um von solchen Entwicklungen verschont zu bleiben, wurde der zu Grunde gelegte Zeitraum geändert. Seit 2006 wird nun im Rahmen der Ableitung für die Verbundmasse auf das Ist-Aufkommen der entsprechenden Verbundsteuern vom 1. Oktober des vorvorangegangenen Jahres bis zum 30. September des vorangegangenen Jahres Bezug genommen. Dabei wurde hier auf eine Regelung zurückgegriffen, wie sie im kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Bayern angewendet wird. Dort wird diese Vorschrift damit begründet, dass es durch die Zeitversetzung von drei Monaten zwischen dem Beginn des Haushaltsjahres und dem Ende des hierfür maßgeblichen Verbundzeitraumes möglich ist, die auf die einzelnen Kommunen entfallenden Beträge so zu berechnen, dass ihre Höhe bereits zu Beginn des Haushaltsjahres feststeht.¹³³ Durch die Änderung des zu Grunde gelegten Zeitraums ergibt sich für die Kom-

¹³²Vergleiche hierzu Abschnitt 2.3.4.

¹³³Der kommunale Finanzausgleich in Bayern - Die Finanzierung der bayerischen Gemeinden, Landkreise und Bezirke, Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, München 2006, S. 24.

munen in Nordrhein-Westfalen mehr Klarheit hinsichtlich der Entwicklung ihrer Einnahmen und damit eine Verbesserung der Planungsgrundlagen.

5.2 Zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)

Im Jahr 2003 beschloss die Innenministerkonferenz die Umgestaltung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland einzuleiten. Der Landtag Nordrhein-Westfalen verabschiedete am 16. November 2004 das Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKFEG NRW). Im Jahr 2009 soll in Nordrhein-Westfalen als erstem Land das bislang noch weitgehend geltende kameralistische System von dem neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) flächendeckend abgelöst sein.

Im Mittelpunkt der Reform steht die Umstellung von der Kameralistik auf kaufmännische Grundsätze. Im traditionellen Haushalt werden nur die Einnahmen und die Ausgaben eines Jahres aufgelistet. Unberücksichtigt bleiben in diesem Zusammenhang der Wert des kommunalen Vermögens, aber auch dessen Änderungen beispielsweise durch Abschreibungen. Die Entwicklung des Kapitalbestands wird also nicht direkt abgebildet. Notwendige Rückstellungen für in der Zukunft anfallende finanzielle Belastungen wie die Unterhaltung von Gebäuden oder die künftigen Beamtenpensionen werden ebenfalls nicht im Rahmen der Kameralistik berücksichtigt. Auch sind die Informationen über das kommunale Handeln beschränkt: insbesondere liegt keine einheitliche rechnerische Gesamterfassung der Aktivitäten der Kommune einschließlich ihrer Beteiligungen vor.

Im neuen System werden neben den laufenden Kosten für notwendige Unterhaltungsmaßnahmen z. B. auch die Abschreibungen erfasst, d.h. die bisherige zahlungsorientierte Darstellung wird durch eine ressourcenorientierte Aufbereitung abgelöst. Das doppelte kommunale Haushalts- und Rechnungswesen stützt sich dann unter anderem auf eine Erfolgsrechnung, eine Finanzrechnung und die Jahresbilanz. Zudem soll jede Kommune nach örtlichen Bedürfnissen eine Kosten- und Leistungsrechnung zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung

einführen.¹³⁴

Eine einheitliche Erfassung der Kommune mit ihren Beteiligungen ist durch die Doppik möglich. Sie soll in Nordrhein-Westfalen mit dem Gesamtabschluss erstmals zum 31.12.2010 erfolgen. In Verbindung mit der Umstellung auf das NKF sollen die Kommunen produktorientierte Ziele festlegen und Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmen. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage für die Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des Haushaltes gemacht werden.¹³⁵ Der Haushalt, der dann als Produkthaushalt aufgebaut ist, soll besser zum Ausdruck bringen, welche Leistungen die Kommune für ihre Bürger erbringt. Gleichzeitig sollen der Öffentlichkeit auf der Basis dieser Kennzahlen und Indikatoren breitere Informationen zum wirtschaftlichen Handeln der Kommune zur Verfügung gestellt werden.

Zudem soll über die in der Bilanz aufgelisteten Positionen Vermögen und Verschuldung sowie den notwendigen Rückstellungen für den Ressourcenverbrauch der Informationsstand über die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen verbessert werden.

Für die hier vorzunehmende Überarbeitung des kommunalen Finanzausgleichs wirkt sich die derzeit stattfindende Reform des kommunalen Haushaltsrechts noch nicht aus. Die Berechnungen sind im Wesentlichen auf der Grundlage kameraler finanzstatistischer Daten des Jahres 2005 und der Vorjahre durchgeführt worden, die noch für alle Gemeinden und Gemeindeverbände vorliegen. Spätestens bei der nächsten Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichssystems werden indes die bisher verwendeten finanzstatistischen Grundlagen nicht mehr zur Verfügung stehen. Zum 1. Januar 2009 wird in Nordrhein-Westfalen eine vollständige Umstellung der finanzstatistischen Systematik stattfinden. Das dann vorliegende Datenmaterial lässt eine regressionsanalytische Analyse in der bisherigen Art und Weise nicht mehr ohne weiteres zu. Grundsätzlich ergeben sich daraus aber keine zwingenden Änderungen für die Systematik des Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, die auf einem teilweisen Ausgleich von normiertem Bedarf und fiktiver Finanzkraft beruht. Allerdings werden für die Erfassung von Bedarf und Finanzkraft neue finanzstatistische Konzepte und Datengrundlagen heranzuziehen sein.

Im Bereich der Ermittlung der Finanzkraft dürfte dies weniger schwierig sein. Den bisheri-

¹³⁴Vgl. § 18 GemHVO Nordrhein-Westfalen.

¹³⁵Vgl. § 12 GemHVO Nordrhein-Westfalen.

gen Einnahmenarten stehen ähnliche und weitgehend sogar identische Ertragskonten in der finanzstatistischen Ergebnisrechnung gegenüber.

Wesentliche Änderungen werden dagegen bei der Ermittlung des normierten Bedarfs erforderlich sein. Die bisherige Unterscheidung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt und die damit verbundene Unterscheidung von konsumtiven und investiven Einnahmen und Ausgaben existiert im NKF nicht mehr. Es wird daher konzeptionell neu zu erarbeiten sein, auf welche Aufwandkonten die Ermittlung des normierten Bedarfs gestützt werden kann. Dabei wird bspw. zu prüfen sein, ob auch Aufwendungen für Abschreibungen und Pensionsrückstellungen berücksichtigt werden sollen. Vieles spricht aus heutiger Sicht dafür, derartige Aufwendungen nicht in die Bedarfsermittlung einzubeziehen, weil sie zu sehr von Gestaltungsentscheidungen der Gemeinde abhängig sind. Konzeptionell wird aber schon vorher zu klären sein, ob die Analyse alleine auf Aufwanddaten oder auch auf finanzstatistische Daten der Finanzrechnung und der Bilanz zugreifen soll.

Für die Nutzung der Aufwanddaten spricht, dass der Aufwand im nordrhein-westfälischen kommunalen Haushaltsrecht die zentrale Größe für die Beurteilung der Haushaltslage und insbesondere den Haushaltsausgleich ist. Andererseits sind die Daten der Finanzrechnung weniger gestaltungsanfällig.

Vor einem Aspekt sollte indes schon heute gewarnt werden, nämlich sich auf bestimmte Kennzahlen aus dem neuen System für die Verteilung der Schlüsselmasse im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu konzentrieren. So ist bereits bei der Verwendung von Kennzahlen zur Beurteilung von Unternehmen strategisches Verhalten nicht immer auszuschließen, ohne dass sich damit eine größere wirtschaftliche Effizienz des Mitteleinsatzes verbinden muss. Bei einer Übernahme von solchen Kennzahlen zur Verteilung der Schlüsselmasse könnte ebenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass sich dann Kommunen eher um die Gestaltung der Kennzahlen als um eine effiziente Politik kümmern. Aus diesem Grund werden Kennzahlen wie bspw. die Eigenkapitalquote oder Zinslastquote als Indikatoren für den Finanzausgleich kaum geeignet sein.

Grundsätzlich wird zu beachten sein, dass es nach der Umstellung der Finanzstatistik auf die neue Systematik erforderlich sein wird, erst über einige Jahre Erfahrungen zu sammeln, bis ausreichend verlässliche Daten zur Verfügung stehen werden. In der Übergangszeit wird es – nicht nur für die Zwecke des Finanzausgleichs – erforderlich sein, die Validität der

finanzstatistischen Daten zu prüfen. Erst dann kann eine neue Regressionsanalyse zur Überprüfung und Aktualisierung des Finanzausgleichssystems auf der Grundlage von NKF-Daten durchgeführt werden.

Neue Möglichkeiten eröffnet das NKF, wenn in Nordrhein-Westfalen ab 2011 erstmals Gesamtabschlüsse vorliegen. Derzeit ist noch nicht abzusehen, welche finanzstatistischen Daten für den Gesamtabschluss verfügbar sein werden. Grundsätzlich bietet dieser aber die Möglichkeit, das Haushaltsgebaren des ganzen „Konzerns Stadt“ auch für den Finanzausgleich in den Blick zu nehmen. Chancen und Grenzen werden aber erst dann zu beurteilen sein, wenn die Gesamtabschlüsse und die finanzstatistischen Daten dazu verfügbar sind.

5.3 Instrumente zur positiven Sanktionierung wirtschaftlichen Verhaltens und der Nutzung von Konsolidierungspotenzialen

Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Bedarfserfassung im Schlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen ist auch der Frage nachzugehen, ob es möglich wäre, im kommunalen Finanzausgleich Instrumente z. B. in Form eines Nebenansatzes oder auch außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems zu verankern, die wirtschaftliches Verhalten und die Ausnutzung von Konsolidierungspotenzialen von Kommunen positiv sanktionieren. Entsprechende Forderungen stehen zunächst vor der Schwierigkeit, wirtschaftliches Verhalten und/oder Nutzen von Konsolidierungspotenzialen exakt zu bestimmen. So kann eine Kommune trotz eines scharfen Sparkurses mit Ausschöpfung aller möglichen Konsolidierungspotenziale einen defizitären Haushalt aufweisen, während eine andere Kommune einen positiven Haushalt haben kann, ohne eine ausgeprägte Wirtschaftlichkeit an den Tag zu legen. Zudem lässt sich häufig nicht erfassen, inwieweit eine aktuelle finanzielle Situation auf eigenes positives oder negatives Verhalten in der Vergangenheit zurück zu führen ist.

Im Weiteren soll deshalb auf die Frage eingegangen werden, ob ein Rückgriff auf die Untersuchungsergebnisse der Gemeindeprüfungsanstalt eine Operationalisierung entsprechender Forderungen zulässt. Die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (im Weiteren GPA) wurde zum 01.01.2003 gegründet, um die Kommunen in Nordrhein-Westfalen zu beraten und zu prüfen. Die Beratungen betreffen vor allem die Bereiche „Wirtschaftlichkeit“,

„Organisation“, „Vergabewesen“ und „Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)“.¹³⁶ Auch hinsichtlich der Konsolidierung des Haushalts können Beratungen durchgeführt werden.

Das Kerngeschäft der GPA stellt die Prüfung auf vergleichender Basis dar. Ziel dieser Vergleiche ist es, nach wirtschaftlichen Spielräumen zu suchen. Anhand konkreter Beispiele wird dabei aufgezeigt, wie diese Spielräume genutzt werden können. Die besten Ergebnisse dieser Prüfungen werden veröffentlicht, d.h. es werden gute Beispiele aus der Praxis und Alternativen zur gängigen Praxis aufgezeigt. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind zusammengefasst im „Kommunalen Index für Wirtschaftlichkeit“ (KIWI) und werden der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

Es könnte nun daran gedacht werden, auf der Basis solcher Bewertungen einen Nebenansatz zu entwickeln, der Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs positiv sanktioniert, wenn sie ihre Konsolidierungspotenziale ausgeschöpft haben. Mit dem Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit werden ja nicht nur die wesentlichen Ergebnisse einer Prüfung im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation zusammengefasst dargestellt. Es werden auch Handlungserfordernisse und -möglichkeiten dargelegt und zudem wird es den Kommunen ermöglicht, eine Standortbestimmung im interkommunalen Vergleich vorzunehmen.

Die Beratungs-, Prüfungs- und Informationstätigkeit der GPA und insbesondere auch die dadurch gegebene Möglichkeit der Kommunen, sich im Vergleich zu anderen Kommunen beurteilen zu können und über deren Herangehensweise in den verschiedensten Bereichen Informationen zu erhalten, ist zu begrüßen, da sich ein positiver Einfluss auf die Finanzpolitik der Kommunen in Nordrhein-Westfalen ergeben könnte. Es bestehen allerdings erhebliche Zweifel, ob auf der Basis der Beurteilungen und Einstufungen der GPA ein Ansatz für die Verteilung von Mitteln im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs entwickelt werden kann.

Auch hier ist wieder auf die Finanzautonomie und die Eigenverantwortung der Kommunen zu verweisen. Diese sind grundsätzlich für ihre finanzielle Situation selbst verantwortlich und sind selbst gefordert, die entsprechenden Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation einzuleiten. Diese Eigenverantwortung entspricht grundsätzlichen Überlegungen zur

¹³⁶Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen(1999), „Neues kommunales Finanzmanagement - Eckpunkte der Reform“.

dezentralen Ausgestaltung des lokalen öffentlichen Sektors. Demnach ist die dezentrale Bereitstellung lokaler öffentlicher Leistungen gerade deswegen einer zentralen Bereitstellung überlegen, weil nur auf der lokalen Ebene eine Politik angesiedelt werden kann, die den örtlichen Präferenzen entspricht (zum Dezentralisierungstheorem siehe Abschnitt 2.1). Die Forderung nach einem Instrument, mit dem wirtschaftliches Verhalten und das Ausnutzen von Konsolidierungspotenzialen positiv sanktioniert wird, geht aber implizit davon aus, dass die Dezentralisierung nicht immer zielführend ist. Selbst wenn man dieser Sicht angesichts der finanziellen Schwierigkeiten einzelner Kommunen folgen will, steht eine Implementierung entsprechender Sanktionsmechanismen vor dem Problem, dass sie den örtlichen Bedingungen gerade nicht hinreichend Raum lassen kann. Sie ist somit nicht systemkonform. Entsprechend sollten derartige Regelungen nicht im kommunalen Finanzausgleich verankert werden. Vielmehr lässt sich die Forderung aufstellen, dass das kommunale Finanzausgleichssystem insgesamt so ausgestaltet sein muss, dass die Eigenverantwortung ein integraler Bestandteil ist. Dann entfällt das Erfordernis, die Verantwortung durch spezielle Prämien zu stärken.

Im Zusammenhang mit der Diskussion über eine mögliche Berücksichtigung von Konsolidierungsbemühungen im kommunalen Finanzausgleich ist auch das Problem von abundanten Kommunen anzusprechen, denen es nicht gelingt, ihren Haushalt auszugleichen. In Nordrhein-Westfalen gibt es einige abundante Kommunen, die trotz ihrer überdurchschnittlichen Finanzkraft, welche dazu führt, dass sie keine Schlüsselzuweisungen erhalten, entweder nur mit einem genehmigten Haushaltssicherungskonzept wirtschaften oder deren Haushaltssicherungskonzept nicht einmal genehmigungsfähig ist. Damit führen diese Kommunen ihre Haushaltswirtschaft über ein Haushaltsjahr hinausgehend nach § 82 GO Nordrhein-Westfalen (vorläufige Haushaltswirtschaft oder Nothaushaltsrecht). Auch für diese Gemeinden gelten jedoch weiterhin die Haushaltsgrundsätze und Haushaltsziele der Gemeindeordnung. Hier ist insbesondere das Ziel des Haushaltsausgleichs zu nennen, d.h. die Kommunen ohne ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept müssen einen strikten Konsolidierungskurs einschlagen. Der finanzielle Spielraum dieser Kommunen ist im Vergleich zu den Kommunen mit einem genehmigten Haushaltssicherungskonzept nochmals deutlich eingeschränkt. Dabei liegt die Verantwortung für finanzwirksame Entscheidungen der Kommunen letztendlich bei den Entscheidungsträgern vor Ort.

Auf Grund ihrer im kommunalen Finanzausgleich über dem angerechneten Finanzbedarf liegenden hypothetischen Steuereinnahmen erhalten die abundanten Kommunen im Not-

haushaltsrecht keine Schlüsselzuweisungen, sind aber andererseits nicht in der Lage, ihren defizitären Haushalt im laufenden Jahr oder in den folgenden drei bis vier Jahren auszugleichen. Für diese Gemeinden scheint es so, als würde der kommunale Finanzausgleich nicht seine Versicherungsfunktion erfüllen. Sie sehen sich dadurch nicht nur ungerecht behandelt, sondern sehen in der mangelnden Versicherungsfunktion auch einen systematischen Fehler des kommunalen Finanzausgleichs, der ihre außerordentlich ernste Finanzlage nicht entsprechend berücksichtigt.

Wenn man allerdings die Situation der Kommunen im kommunalen Finanzausgleich unter diesem Aspekt betrachtet, dann lassen sich die unterschiedlichsten Kombinationen erkennen. Es gibt abundante Kommunen, die sich weder in der so genannten Haushaltssicherung noch im Nothaushaltsrecht befinden. Und es gibt Kommunen, die ihre Haushaltswirtschaft nach § 82 GO Nordrhein-Westfalen führen, die aber nicht abundant sind. Aus systemimmanenten Gründen besteht hier jedoch keine Rechtfertigung für Schlüsselzuweisungen, da der angerechnete Finanzbedarf nach für alle Gemeinden gleichen Maßstäben ermittelt worden ist und die angerechnete Finanzkraft der abundanten Kommunen diesen übertrifft. Eine mögliche Erklärung für die ernste Finanzsituation dieser abundanten Kommunen könnte sein, dass es ihnen bei einem Einbruch der Steuereinnahmen, bedingt zum Beispiel durch den Wegzug eines größeren Gewerbesteuerzahlers, nicht gelingt, die Ausgaben der veränderten Einnahmesituation anzupassen. Die Lösung kann jedoch nicht in einer besonderen Zuweisung für abundante Kommunen im kommunalen Finanzausgleich liegen, mit der Folge von weniger Schlüsselzuweisungen für die bedürftigen Kommunen, sondern nur in einem strikten Konsolidierungskurs, mit dem Ziel, die Ausgaben auf die Einnahmen hin auszurichten.

6 Zusammenfassung der Empfehlungen für eine Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs

Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

1. Vor dem Hintergrund einer Betrachtung der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen von Land und Gemeinden kann eine durchgreifende Fehlentwicklung zuungunsten einer Ebene anhand des verfügbaren statistischen Materials nicht konstatiert werden.
2. Bezüglich der institutionellen Verankerung des Abwägungsprozesses zur vertikalen Mittelverteilung werden keine Änderungen vorgeschlagen.
3. Die Einführung des in einigen Bundesländern zum Einsatz kommenden Gleichmäßigkeitsgrundsatzes wird nicht für erforderlich gehalten, da die Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden eine ähnliche Entwicklung aufweisen.
4. Auch die Gründung eines Stabilisierungsfonds wird nicht als notwendig erachtet, da sich die Finanzausgleichsmasse schon aufgrund der Größe des Landes vergleichsweise stetig entwickelt.
5. Eine Vorgehensweise, die sich an den Ausgaben der kommunalen Ebene orientiert und im Rahmen einer Mindestfinanzausstattung eine Finanzierung der notwendigen Ausgaben der Gemeinden sicherstellen soll, wird ebenfalls abgelehnt.
6. Um die alloкатive Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs nicht zu schwächen, wird von einer Finanzausgleichsabgabe abgeraten.

Analyse und Weiterentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems

7. Es wird empfohlen, an der Hauptansatzstaffel als Kernelement der Bedarfsbestimmung festzuhalten. Die aus den aktualisierten Regressionsrechnungen abgeleitete und modifizierte Hauptansatzstaffel weist im Vergleich zum Status Quo eine um sechs Punkte geringere Spreizung auf.

8. Der Schülernebenansatz soll grundsätzlich beibehalten werden. Allerdings wird eine Neugewichtung empfohlen, die lediglich nach Halbtags- und Ganztagschülern differenziert. Für erstere ergibt sich aus den Berechnungen ein Gewichtungsfaktor von 1,2 und für letztere ein Gewichtungsfaktor von 2,8.
9. Die Beibehaltung eines Soziallastenansatzes ist auch nach der Einführung von Hartz IV sinnvoll und notwendig. Es wird empfohlen, als Indikator für den Soziallastenansatz die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II heranzuziehen und diese mit dem Faktor 4,2 zu gewichten.
10. In der aktualisierten Analyse wird der Zentralitätsansatz als sinnvolles Instrument zur Abbildung raumstruktureller Heterogenität bestätigt und eine Gewichtung von 0,3 empfohlen.
11. Wenn der Gesetzgeber ungeachtet der weniger effizienten Strukturen auch in schwach besiedelten Regionen eine bessere Finanzierung vorsehen will, wird empfohlen, die Gemeindefläche als Indikator für ein derartiges Element heranzuziehen. Dieser sollte auf Basis jener Fläche berechnet werden, die oberhalb der landesdurchschnittlichen Fläche je Einwohner liegt, und mit einem Faktor von 0,15 gewichtet werden.
12. Die zusätzlichen Bedarfszuweisungen (gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 1 - 4 GFG 2008) sollten abgebaut und in die allgemeine Schlüsselmasse überführt werden. Eine Ausnahme bilden die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungs- und Bedarfssituationen (gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG 2008), da diese aus finanzwissenschaftlicher Sicht ein sinnvolles Steuerungsinstrument darstellen.
13. Die Bemessungsgrundlagen, welche im Status Quo in die Berechnung der Steuerkraftmesszahl der Gemeinden eingehen, sollten unverändert beibehalten werden. Da die Einnahmen aus den Einkommen- und Umsatzsteueranteilen nicht von den Gemeinden durch eine aktive Hebesatzentscheidung beeinflusst werden können, ist es hier gerechtfertigt, weiterhin das Ist-Aufkommen in die Steuerkraftmesszahl einzubeziehen.
14. Die Bewertung der Realsteuereinnahmen in der Steuerkraftmesszahl anhand fiktiver Hebesätze ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht zwingend. Von einer Differenzierung der fiktiven Hebesätze wird abgeraten. Zudem wird empfohlen, die fiktiven Hebesätze

zukünftig höchstens an dem Durchschnitt der tatsächlich gesetzten Hebesätze der anderen Bundesländer auszurichten. Dieser beträgt gegenwärtig ca. 380.

15. Um die Folgen des Einwohnerrückgangs auf Gemeindeebene abzuschwächen, wird die Einführung eines Demografiefaktors vorgeschlagen. Dieser wird berechnet, indem bei der Bestimmung der Ausgangsmesszahl die aktuelle Einwohnerzahl mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der letzten Jahre verglichen und bei der Berechnung des Hauptansatzes die jeweils höhere Einwohnerzahl angesetzt wird. Es wird empfohlen, den Durchschnitt über einen Zeitraum von jeweils drei Jahren zu bilden.
16. Es wird empfohlen, die einheitliche Schlüsselmasse für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden beizubehalten.
17. Die Mischfinanzierung der Kreise und Landschaftsverbände, welche sowohl auf Zuweisungen des Landes als auch kommunale Einnahmequellen zurückgreift, erweist sich als sinnvoll und sollte daher beibehalten werden.
18. Die gegenwärtige Berechnungssystematik für die Schlüsselzuweisungen an Kreise und Landschaftsverbände sollte im Wesentlichen beibehalten werden. Aus Gründen der Konsistenz sollte der Vorschlag einer Neugewichtung des Schüleransatzes, welcher für die Gemeindeebene hergeleitet wurde, auch auf der Kreisebene angewendet werden. Um eine Äquivalenz zwischen dem Schüleransatz der beiden Ebenen herzustellen, ist der Schüleransatz auf Kreisebene zusätzlich mit dem Verhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisgrundbetrag zu multiplizieren.
19. Bei der Ermittlung der Umlagekraftmesszahl sollte weiterhin mit fiktiven Umlagesätzen operiert werden. Hinsichtlich der Aktualisierung der fiktiven Umlagesätze besteht zu einer Orientierung am Durchschnitt der tatsächlichen Umlagesätze keine Alternative. Aufgrund möglicher Signalwirkungen der fiktiven Umlagesätze sollten dabei jedoch weiterhin Abschlüsse in Erwägung gezogen werden.
20. Das Heranziehen der Verbundmasse als Ansatzpunkt, um in vertikaler Hinsicht die kommunale Beteiligung an den Einheitslasten vorzunehmen, ist positiv zu beurteilen. Da die Transfers des Landes im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs unberücksichtigt bleiben, ist es systemkonform, diese Lasten separat bei der Ermittlung der Verbundmasse zu berücksichtigen. Dabei ergibt sich zugleich das Erfordernis, auch

die von den Gemeinden getragenen Lasten in Anrechnung zu bringen und im Rahmen einer Saldierung eine Über- oder Unterzahlung des kommunalen Anteils an den Einheitslasten des Landes durch eine entsprechende Erhöhung oder Minderung der Finanzausgleichsmasse auszugleichen.

21. Das bestehende Finanzausgleichssystem ist auch für den horizontalen Belastungsausgleich aus finanzwissenschaftlicher Sicht der richtige Anknüpfungspunkt.

Pauschalierte zweckgebundene Zuweisungen

22. Zur Weiterentwicklung des Systems pauschalierter zweckgebundener Zuweisungen wird empfohlen, aus Effizienzgesichtspunkten und zur Stärkung der kommunalen Autonomie diese Zweckzuweisungen langfristig in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen überzuführen.
23. Um die Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Konsolidierungsbemühungen zu fördern und die lenkende Wirkung auf ein Minimum zu beschränken, sollten die bisherigen Investitions- und Sonderpauschalen in einem Zwischenschritt zu einer Allgemeinen Investitionspauschale (AIP) verschmolzen werden, bei der außer der investiven Verwendung keine weitergehenden Zweckbindungen festgelegt werden.
24. Im Interesse systematischer Klarheit sollte die teilweise konsumtive Verwendungsmöglichkeit der Mittel aufgehoben und der konsumtive Teil der Mittel in die Schlüsselmasse überführt werden.
25. Die AIP sollte nach dem Verhältnis auf die drei Empfängergruppen – Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände – aufgeteilt werden, das sich gemäß §§ 16 - 18 Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 ergibt.
26. Auf Gemeindeebene sollte die AIP zu 53 vom Hundert nach der Schülerzahl, zu 35 vom Hundert nach der Einwohnerzahl und zu 12 vom Hundert nach der Gebietsfläche verteilt werden. Auf Kreisebene sollte die AIP zu 64 vom Hundert nach der Schülerzahl und zu 36 vom Hundert nach der Einwohnerzahl verteilt werden. Zwischen den beiden Landschaftsverbänden wird empfohlen, die Zuweisungssummen so festzuschreiben, wie sie sich aus dem Status Quo ergeben.

Allgemeine Grundsatzfragen

27. Auf Grund der relativ geringen Schwankungen der Landeseinnahmen wird die Einführung zusätzlicher Instrumente zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen nicht für erforderlich gehalten.
28. Kennzahlen aus dem NKF wie bspw. die Eigenkapitalquote oder Zinslastquote sollten nicht als Indikatoren für den Finanzausgleich zur Verteilung der Schlüsselmasse herangezogen werden.
29. Regelungen, die wirtschaftliches Verhalten und das Ausnutzen von Konsolidierungspotenzialen von einzelnen Kommunen positiv sanktionieren, werden im dezentral ausgerichteten System der Gemeindefinanzen als nicht systemkonform erachtet und sollten daher auch nicht im kommunalen Finanzausgleich verankert werden.

Anhang 1: Vergleichende Darstellung der Verteilungswirkungen

Dieser Abschnitt dient einer Abschätzung der Effekte, welche sich durch die im vorangehenden Abschnitt zusammengefassten Reformvorschläge hinsichtlich der Verteilung der Schlüsselzuweisungen ergeben. Zu diesem Zwecke wurden in enger Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen Simulationsrechnungen durchgeführt. Anhand dieser lässt sich aufzeigen, wie stark die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen bei alternativen Parameterkonstellationen von der tatsächlichen Aufteilung der Mittel im Status Quo abgewichen wäre.

Der Vergleich basiert auf zwei unterschiedlichen Beobachtungszeitpunkten: zum Einen wurde das Finanzausgleichsjahr 2007 zugrunde gelegt, für welches die erforderliche Datenbasis bereits frühzeitig im Bearbeitungszeitraum des Gutachtens zur Verfügung stand. Zudem wurde der Status Quo-Vergleich für das Finanzausgleichsjahr 2008 wiederholt. Dies erschien geboten, da sich einerseits aufgrund der Veränderung der sozio-ökonomischen Basisdaten, welche in das Schlüsselzuweisungssystem eingehen, bereits zwischen aufeinander folgenden Finanzausgleichsjahren deutliche Verschiebungen in der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen ergeben können. Folglich lassen sich durch eine Analyse der Verteilungswirkungen am aktuellen Datenrand wertvolle Zusatzinformationen gewinnen. Zweitens wurde mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2008 bei der Berechnung des Soziallastenansatzes erstmalig auf die Bedarfsgemeinschaften zurückgegriffen.¹³⁷ Da diese Maßnahme eo ipso eine wichtige und weit reichende Anpassung des Schlüsselzuweisungssystems an die neuen institutionellen Rahmenbedingungen im Bereich der sozialen Sicherung darstellt, sind Veränderungen in der Verteilung der Schlüsselzuweisungen durch die Umstellung des Soziallastenansatzes bei der Inzidenzanalyse ebenfalls zu berücksichtigen.

Für beide Finanzausgleichsjahre wurden jeweils zwei unterschiedliche Verteilungsrechnungen vorgenommen:

1. **Simulation A** zeigt die Verteilungswirkungen, die sich in dem jeweiligen Finanzausgleichsjahr ergeben hätten, wenn alle Aktualisierungsvorschläge bezüglich der Bedarfserfassung bereits zu dem jeweiligen Beobachtungszeitpunkt umgesetzt worden wären.

¹³⁷Vergleiche hierzu Abschnitt 3.2.2.

Die Systematik zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl sowie der Ausgleichssatz entsprechen indessen dem Status Quo.

2. **Simulation B** zeigt die Verteilungswirkungen, die sich ergeben hätten, wenn zusätzlich zur Anpassung der Bedarfserfassung gemäß Simulation A eine Absenkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes von 403 auf 380 vorgenommen worden wäre. Der Ausgleichssatz wird in dieser Simulation hingegen wie im Status Quo bei 0,9 festgesetzt.

Der Vergleich der Simulationsrechnungen A und B erlaubt eine isolierte Betrachtung, wie sich die Empfehlungen zur Aktualisierung der Bedarfserfassung auf der einen und zur Steigerung der einnahmeseitigen Autonomie auf der anderen Seite auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auswirken. Tabellen 20 bis 23 zeigen die Ergebnisse der Simulationsrechnungen. Bei der Darstellung wird die Gesamtzahl der Gemeinden nach Verwaltungsform und Gemeindegrößenklasse unterteilt. Dies erlaubt eine übersichtliche Darstellung der Inzidenz der Reformvorschläge, aus der sich folgende Erkenntnisse gewinnen lassen:

Der Vergleich der Finanzausgleichsjahre 2007 und 2008 zeigt für jede der drei Simulationsrechnungen deutliche Unterschiede in den Verteilungswirkungen zwischen unterschiedlichen Gemeindegruppen. Generell gilt, dass die Unterschiede zu der Verteilung in 2007 vergleichsweise gering sind. Stärkere Unterschiede ergeben sich aber zur Verteilung in 2008. Insbesondere fallen die Verteilungswirkungen für kreisfreie Städte mit Einwohnerzahlen über 150.000 und kreisangehörige Gemeinden mit Einwohnerzahlen über 100.000 im Finanzausgleichsjahr 2008 ungünstiger aus. Verluste, die bereits 2007 auftreten, werden verstärkt¹³⁸, Gewinne dagegen verringert¹³⁹ oder in Verluste verkehrt.¹⁴⁰ Umgekehrt verhält es sich mit Gemeindegruppen, die eine kleinere Einwohnerzahl aufweisen. Der Grund für diese Wirkungsweise liegt in erster Linie in der Umstellung des Sozillastenansatzes auf die Bedarfsgemeinschaften: da zum Zeitpunkt der Umstellung noch keine multivariaten Analyseergebnisse vorlagen, ließ sich der neue Sozillastenansatz nicht so in das Gesamtkonzept integrieren, dass gegenseitige Abhängigkeitsverhältnisse zwischen der Zahl der Bedarfsgemeinschaften und anderen im Gesamtansatz verwendeten Indikatoren berücksichtigt werden konnten. Die Zahl

¹³⁸Vergleiche bspw. die kreisfreien Städte mit einer Einwohnerzahl über 500.000 in Simulation A und B.

¹³⁹Vergleiche bspw. die kreisfreien Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 300.000 und 500.000 Einwohnern in Simulation A.

¹⁴⁰Vergleiche bspw. die kreisfreien Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 150.000 und 300.000 Einwohnern in Simulation B.

der Bedarfsgemeinschaften einer Gemeinde weist jedoch eine hohe positive Korrelation mit der Bevölkerungszahl auf. Daher geht mit der in Abschnitt 3.4 gewählten Herangehensweise zur Neugewichtung der Bedarfsgemeinschaften auch eine schwächere Spreizung der Hauptansatzstaffel einher. Dies geht im Vergleich zu der Festsetzung im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2008, in dem der neue Sozillastenansatz mit der alten Hauptansatzstaffel kombiniert wurde – allein aufgrund der zugrunde liegenden statistischen Zusammenhänge – zu Lasten einwohnerstarker Gemeinden.

Durch den Vergleich der Simulationen A und B für die Jahre 2007 und 2008 lässt sich abschätzen, welche Umverteilungswirkungen sich ergeben, wenn zusätzlich zu der Aktualisierung der fiktiven Bedarfserfassung eine Steigerung der einnahmeseitigen Autonomie der Gemeinden erreicht werden soll. Für 2007 zeigt sich, dass die (geringfügige) Umverteilung zu Gunsten der kreisfreien Städte, welche sich bereits durch die Umstellung der Bedarfserfassung ergeben hätte, durch diese Maßnahme leicht gesteigert wird. Insbesondere die Gruppe der kreisfreien Städte mit einer Einwohnerzahl über 500.000 profitiert von dieser Umstellung. Andererseits werden die Verluste, die insbesondere die Gruppe der kreisfreien Städte mit einer Einwohnerzahl unter 150.000 bereits in Simulation A zu verzeichnen hatte, verstärkt. Bei den kreisangehörigen Gemeinden hat diese Maßnahme dagegen vorwiegend eine Schmälerung der Zugewinne zufolge, welche gemäß Simulation A verzeichnet werden. Ausnahmen bilden hier die kreisangehörigen Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen 10.000 und 25.000, deren Verluste in Simulation A noch leicht gesteigert werden. Wird das Jahr 2008 zugrunde gelegt, so zeigt sich, dass sich aus der Absenkung des fiktiven Hebesatzes fast ausschließlich eine Absenkung der absoluten Beträge ergibt: die Gewinne (Verluste) der Gemeindegruppen, denen die Umstellung in Simulation A zum Vorteil (Nachteil) gereicht, werden hier durchweg geschmälert. Einzige Ausnahme bildet die Gruppe der kreisfreien Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 150.000 und 300.000, deren leichtem Zugewinn in Simulation A ein Verlust in Simulation B gegenübersteht.

Tabelle 20: Simulation A 2007

Bezeichnung	Anz.	SZ_{sq}^{2007}		$SZ_{sim,A}^{2007}$		Gewinn/Verlust	
		absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf
<i>Kreisfreie Städte</i> insgesamt mit ... Einwohnern 500.001 und mehr 300.001 bis 500.000 150.001 bis 300.000 bis 150.000	23	2.328.831.348	314,07	2.332.746.335	314,60	3.914.987	0,53
	5	1.001.528.694	309,78	994.044.151	307,47	- 7.484.543	- 2,32
	4	419.279.900	302,82	408.557.912	295,07	- 10.721.988	- 7,74
	12	822.132.375	320,88	845.419.808	329,97	23.287.433	9,09
	2	85.890.379	365,15	84.724.464	360,19	- 1.165.915	- 4,96
<i>Kreisangehörige Gem.</i> insgesamt mit ... Einwohnern 100.001 und mehr 60.001 bis 100.000 25.001 bis 60.000 10.001 bis 25.000 bis 10.000	373	2.173.357.373	204,20	2.169.442.386	203,83	- 3.914.987	- 0,37
	7	195.174.157	233,02	201.835.420	240,97	6.661.263	7,95
	28	535.554.692	249,44	541.136.050	252,04	5.581.358	2,60
	118	815.955.423	182,21	801.753.868	179,04	- 14.201.555	- 3,17
	167	524.387.342	190,42	518.033.237	188,11	- 6.354.105	- 2,31
53	102.285.759	239,73	106.683.811	250,04	4.398.052	10,31	

Anz. bezeichnet hier die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Gemeindegruppe. SZ_{sq}^{2007} gibt die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen gemäß GFG 2007 an. $SZ_{sim,A}^{2007}$ zeigt die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen, wenn eine entsprechend der oben genannten Empfehlungen aktualisierte Systematik zur Bedarfserfassung zur Anwendung gekommen wäre. Die Spalte Gewinn/Verlust stellt dar, wie sich die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen der einzelnen Gemeindegruppe durch eine Systemumstellung geändert hätte. Quelle: LDS Nordrhein-Westfalen und eigene Berechnungen.

Tabelle 21: Simulation A 2008

Bezeichnung	Anz.	SZ_{sq}^{2008}		$SZ_{sim,A}^{2008}$		Gewinn/Verlust	
		absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf
<i>Kreisfreie Städte</i> insgesamt mit ... Einwohnern 500.001 und mehr 300.001 bis 500.000 150.001 bis 300.000 bis 150.000	23	2.691.158.279	363,17	2.621.609.035	353,78	-69.549.244	-9,39
	4	821.836.131	300,15	763.340.028	278,79	-58.496.103	-21,36
	5	816.853.140	434,19	802.834.081	426,74	-14.019.059	-7,45
	12	966.602.277	378,03	967.226.628	378,28	624.351	0,24
	2	85.866.731	367,11	88.208.298	377,12	2.341.567	10,01
<i>Kreisangehörige Gem.</i> insgesamt mit ... Einwohnern 100.001 und mehr 60.001 bis 100.000 25.001 bis 60.000 10.001 bis 25.000 bis 10.000	373	2.385.864.864	224,69	2.455.414.108	231,24	69.549.244	6,55
	7	243.271.334	290,95	244.861.257	292,86	1.589.923	1,90
	28	581.498.767	271,82	590.533.009	276,04	9.034.242	4,22
	118	902.468.814	203,01	913.093.321	205,40	10.624.507	2,39
	167	554.414.522	199,99	588.581.345	212,32	34.166.823	12,32
53	104.211.427	244,92	118.345.176	278,13	14.133.749	33,22	

Anz. bezeichnet hier die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Gemeindegruppe. SZ_{sq}^{2008} gibt die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen gemäß GFG 2008 an. $SZ_{sim,A}^{2008}$ zeigt die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen, wenn eine entsprechend der oben genannten Empfehlungen aktualisierte Systematik zur Bedarfserfassung zur Anwendung gekommen wäre. Die Spalte Gewinn/Verlust stellt dar, wie sich die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen der einzelnen Gemeindegruppe durch eine Systemumstellung geändert hätte. Quelle: LDS Nordrhein-Westfalen und eigene Berechnungen.

Tabelle 22: Simulation B 2007

Bezeichnung	Anz.	SZ_{sq}^{2007}		SZ_{simB}^{2007}		Gewinn/Verlust	
		absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf
<i>Kreisfreie Städte</i> insgesamt mit ... Einwohnern 500.001 und mehr 300.001 bis 500.000 150.001 bis 300.000 bis 150.000	23	2.328.831.348	314,07	2.343.059.511	315,99	14.228.163	1,92
	5	1.001.528.694	309,78	1.007.418.328	311,60	5.889.634	1,82
	4	419.279.900	302,82	407.646.287	294,41	- 11.633.613	- 8,40
	12	822.132.375	320,88	844.312.833	329,54	22.180.458	8,66
	2	85.890.379	365,15	83.682.063	355,76	- 2.208.316	- 9,39
	<i>Kreisangehörige Gem.</i> insgesamt mit ... Einwohnern 100.001 und mehr 60.001 bis 100.000 25.001 bis 60.000 10.001 bis 25.000 bis 10.000	373	2.173.357.373	204,20	2.159.129.210	202,87	- 14.228.163
7		195.174.157	233,02	200.883.461	239,83	5.709.304	6,82
28		535.554.692	249,44	539.965.515	251,49	4.410.823	2,05
118		815.955.423	182,21	799.545.703	178,55	- 16.409.720	- 3,66
167		524.387.342	190,42	513.725.315	186,55	- 10.662.027	- 3,87
53		102.285.759	239,73	105.009.216	246,11	2.723.457	6,38

Anz. bezeichnet hier die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Gemeindegruppe. SZ_{sq}^{2007} gibt die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen gemäß GFG 2007 an. SZ_{simB}^{2007} zeigt die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen, wenn eine entsprechend der oben genannten Empfehlungen aktualisierte Systematik zur Bedarfserfassung zur Anwendung gekommen und der fiktive Gewerbesteuerbesatz auf 380 abgesenkt worden wäre. Die Spalte Gewinn/Verlust stellt dar, wie sich die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen der einzelnen Gemeindegruppe durch eine Systemumstellung geändert hätte. Quelle: LDS Nordrhein-Westfalen und eigene Berechnungen.

Tabelle 23: Simulation B 2008

Bezeichnung	Anz.	SZ_{sq}^{2008}		SZ_{simB}^{2008}		Gewinn/Verlust	
		absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf
<i>Kreisfreie Städte</i> insgesamt mit ... Einwohnern 500.001 und mehr 300.001 bis 500.000 150.001 bis 300.000 bis 150.000	23	2.691.158.279	363,17	2.635.112.374	355,60	-56.045.905	-7,56
	4	821.836.131	300,15	784.353.306	286,46	-37.482.825	-13,69
	5	816.853.140	434,19	798.301.729	424,33	-18.551.411	-9,86
	12	966.602.277	378,03	964.911.227	377,37	-1.691.050	-0,66
	2	85.866.731	367,11	87.546.112	374,29	1.679.381	7,18
<i>Kreisangehörige Gem.</i> insgesamt mit ... Einwohnern 100.001 und mehr 60.001 bis 100.000 25.001 bis 60.000 10.001 bis 25.000 bis 10.000	373	2.385.864.864	224,69	2.441.910.769	229,97	56.045.905	5,28
	7	243.271.334	290,95	244.555.078	292,49	1.283.744	1,54
	28	581.498.767	271,82	590.007.228	275,80	8.508.461	3,98
	118	902.468.814	203,01	907.803.138	204,21	5.334.324	1,20
	167	554.414.522	199,99	583.039.813	210,32	28.625.291	10,33
53	104.211.427	244,92	116.505.512	273,81	12.294.085	28,89	

Anz. bezeichnet hier die Anzahl an Gemeinden in der jeweiligen Gemeindegruppe. SZ_{sq}^{2008} gibt die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen gemäß GFG 2008 an. SZ_{simB}^{2008} zeigt die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen, wenn eine entsprechend der oben genannten Empfehlungen aktualisierte Systematik zur Bedarfserfassung zur Anwendung gekommen und der fiktive Gewerbesteuerbesatz auf 380 abgesenkt worden wäre. Die Spalte Gewinn/Verlust stellt dar, wie sich die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen der einzelnen Gemeindegruppe durch eine Systemumstellung geändert hätte. Quelle: LDS Nordrhein-Westfalen und eigene Berechnungen.

Anhang 2: Zur Berechnungssystematik

Dieser Anhang zeigt die Systematik zur Herleitung der Gewichtungsfaktoren für die fiktive Bedarfsermittlung auf.

Ausgangspunkt der Berechnung ist das in Spalte 3 von Tabelle 5 dargestellte Regressionsmodell. Die Koeffizienten der hier verwendeten Variablen (mit Ausnahme der Kontrollvariablen Einwohner unter 15, Einwohner über 65 und Primäreinkommen) werden entsprechend der folgenden Vorgehensweise in Gewichtungsfaktoren umgewandelt.

In einem ersten Schritt wird der durchschnittliche *Pro-Kopf-Zuschussbedarf* (\overline{zb}) für die Gesamtheit der nordrhein-westfälischen Gemeinden ermittelt.¹⁴¹ Hiervon wird jener Betrag abgezogen, der von den im Gesamtansatz zu berücksichtigenden Variablen erklärt wird. Dieser Betrag ergibt sich wiederum, indem der jeweilige Regressionskoeffizient ($\hat{\beta}^k$) mit dem Durchschnitt der Variable ($\overline{var_i^k}$) multipliziert wird.¹⁴² Die Differenz ergibt den einheitlichen Sockelbetrag (sb), der dem landesdurchschnittlichen Wert des nicht erklärbaren zuzüglich des durch die Präferenzvariablen erklärten Anteils der *Pro-Kopf-Zuschussbedarfe* der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen entspricht. Formal lässt sich dieser darstellen als:

$$sb = \overline{zb} - \sum \hat{\beta}^k \times \overline{var_i^k}.^{143}$$

Auf Grundlage dieses Sockelbetrags lässt sich nun das Spreizungsverhältnis der Hauptansatzstaffel ermitteln. Hierzu wird zunächst der fiktive Bedarf eines „Normeinwohners“ bestimmt. Dieser ergibt sich aus der Summe des Sockelbetrags und dem Produkt aus dem Regressionskoeffizienten der Einwohnervariable ($\beta^{\hat{bev}}$) mit der Quadratwurzel jener Bevölkerungszahl, die als Untergrenze für die Hauptansatzstaffel festgelegt wird. Aus den in Abschnitt 3.4.2 erläuterten Gründen wird diese Untergrenze weiterhin bei einer fiktiven Gemeinde mit einer Einwohnerzahl von 25.000 angesetzt. Somit lässt sich der fiktive Bedarf eines „Normeinwoh-

¹⁴¹Dieser beträgt ca 912,65 €.

¹⁴²Der Durchschnitt der jeweiligen Variable beträgt 180,57 für die Quadratwurzel der Einwohnerzahl, 0,45 für die Gemeindefläche je Einwohner, 0,03 für die Bedarfsgemeinschaften je Einwohner, 0,11 für die Halbtagschüler je Einwohner, 0,1 für die Ganztagschüler je Einwohner und 0,25 für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Einwohner.

¹⁴³Bei Anwendung der oben genannten Werte und Rechnungsschritte beträgt der Sockelbetrag 480.19 €.

ners“ (nb) darstellen als:

$$nb = sb + \beta^{\hat{bev}} \times \sqrt{25.000}.$$

Analog zu diesem Berechnungsschritt lässt sich nun für alle Gemeinden ein Spreizungsfaktor (sf_i) ermitteln, der sich aus dem Verhältnis des jeweiligen im Zusammenhang mit der Einwohnerzahl errechneten fiktiven Bedarfs zu diesem „Normbedarf“ ergibt. Formal lässt sich dies für Gemeinde j mit einer bestimmten Einwohnerzahl bev_j darstellen als:

$$sf_j = \frac{sb + \beta^{\hat{bev}} \times \sqrt{bev_j}}{nb}.$$

Die sich hieraus ergebenden Spreizungsverhältnisse wurden letztlich in zweierlei Hinsicht modifiziert. Um die Übersichtlichkeit der so errechneten Hauptansatzstaffel zu wahren, wurden gemäß der Konvention die Staffelklassen in 3-Prozentpunktintervallen festgelegt und Werte, die zwischen Staffelklassen liegen durch Interpolation ermittelt. Zum anderen wurde (wie in Abschnitt 3.4.2 erläutert) eine Kappung vorgenommen, indem Köln mit einer Gewichtung von 151 ein Ansatz angerechnet wird, der um 3 Prozentpunkte über der letzten noch besetzten Staffelklasse liegt.

Um Hauptansatz und Nebenansätze schließlich zu einen Gesamtansatz zusammenzuführen, müssen die einzelnen Bestandteile auf einen „gemeinsamen Nenner“ gebracht werden. Dies wird erreicht, indem der jeweilige Regressionskoeffizient der Indikatoren, welche in einem Nebenansatz zu Anwendung kommen ins Verhältnis zu dem fiktiven Bedarf eines Normeinwohners gesetzt wird. Formal ergibt sich der Gewichtungsfaktor des Indikators k folglich durch Division von $\hat{\beta}^k$ durch nb .

Literaturverzeichnis

- Baretti, C., 2002, Wird gute Standortpolitik bestraft? Die Anreizeffekte des kommunalen Finanzsystems, ifo Schnelldienst 7/2002.
- Bataille, D., 2006, Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Innenministerium Nordrhein-Westfalen.
- Bergstrom T. und R. Goodman, 1973, Private Demands for Public Goods, *American Economic Review* 63, 280-296.
- Borcherding, T. E. und R. T. Deacon, 1972, The demand for the services of non-federal governments, *American Economic Review* 62, 891-901.
- Bös, D., 1970, Ökonomische Kriterien und Aufteilungsschlüssel im horizontalen Finanzausgleich, *Zeitschrift für Nationalökonomie* 30, 357-406.
- Budde, R. und M. Junkerheinrich, 1986, Kommunale Inzidenz eines Arbeitslosenansatzes im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich, Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik, Bochum.
- Bucovetsky, S., 1991, Asymmetric tax competition, *Journal of Urban Economics* 30, 167-181.
- Bucovetsky S. und M. Smart, 2006, The Efficiency Consequences of Local Revenue Equalization: Tax Competition and Tax Distortions, *Journal of Public Economic Theory* 8, 119-144.
- Büttner, T., 2006, The Incentive Effect of Fiscal Equalization - Transfers on Tax Policy, *Journal of Public Economics* 90, 477-497.
- Büttner, T., 2005, Zur Aufkommens- und Budgetwirkung der gemeindlichen Steuerpolitik: empirische Ergebnisse für Baden-Württembergische Gemeinden, *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 25, 27-43.
- Büttner, T., 2003, Kommunale Zuschläge bei Einkommen- und Körperschaftsteuer: Reformationen und Konsequenzen, in: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut, Kommunale Steuer- und Finanzreform.

- Dahlby, B., 2008, *The Marginal Cost of Public Funds: Theory and Applications*, Boston: MIT Press.
- Deacon, R., 1978, A Demand Model for the Local Public Sector, *The Review of Economics and Statistics* 60, 184-192.
- Deubel, I., 2004, Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds - Ein Beitrag zur Verstärkung der kommunalen Einnahmen, in: Milbradt, G. und I. Deubel: *Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik*, Berlin.
- Döring, T., 2007, Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, *Wirtschaftsdienst* 86, 40-47.
- Franz, T., 2005, *Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gramlich, E., 1977, Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in: Oates, W., *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington: Heath.
- Hardt, U., 1998, *Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen*, Hannover: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Hardt, U., 2006, *Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens*, Hannover: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Hauptmeier, S., 2007, *The Impact of Fiscal Equalization on Local Expenditure Policies - Theory and Evidence from Germany*, ZEW Discussion Paper 07-081.
- Haustein, T. und M. Dorn, 2008, Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2006, *Wirtschaft und Statistik* 12, 1245-1260.
- Osterhage, F. (Red.), 2004, *Wanderungsbewegungen von Haushalten in Nordrhein-Westfalen*, Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung.
- Innenministerium NRW (Hrsg.), 2006, *Kommunalfinanzbericht Juni 2006*, Düsseldorf.
- Innenministerium NRW (Hrsg.), 1987, *Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf.
- Junkernheinrich, M., 2007, *Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

- Lenk, T., 2003, Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, Universität Leipzig, Institut für Finanzen, Arbeitspapier 27.
- Oates, W., 1972, Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W., 1988, On the Measurement of Congestion in the Provision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 24, 85-94.
- Parsche, R. und M. Steinherr, 1995, Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, München: ifo Studien zur Finanzpolitik.
- Popitz, J., 1932, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Gutachten, erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2004, Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2007, Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden.
- Schmidtke, K. und P. Berke, 2006, Auswirkungen des demografischen Wandels – Aktualisierte Ergebnisse der Modellrechnungen für die Bereiche Haushalte, Erwerbspersonen und Pflegebedürftigkeit, Düsseldorf: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW, Statistische Analysen und Studien 38.
- Seitz, H., 2002, Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung Duncker und Humblot.
- Seutemann, K., 1909, Die Grundsätze des interkommunalen Steuerrechts in Zusammenhang mit den Unterschieden in der Steuerkraft der Gemeinden, *Finanzarchiv* 26, 1-60.
- Wilson, J. D., 1991, Tax Competition With Interregional Differences in Factor Endowments, *Regional Science and Urban Economics* 21, 423-451.