

Gerhards, Eva; Schrogl, Fabian; Thöne, Michael

Working Paper

Tatsächliche Bedarfe: Aufgabengerechte Kommunalfinanzierung in neuem Licht

FiFo Discussion Paper, No. 20-07

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Gerhards, Eva; Schrogl, Fabian; Thöne, Michael (2020) : Tatsächliche Bedarfe: Aufgabengerechte Kommunalfinanzierung in neuem Licht, FiFo Discussion Paper, No. 20-07, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/222486>

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.



FiFo Discussion Papers
Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

FiFo Discussion Paper No. 20-7

**Tatsächliche Bedarfe: Aufgabengerechte
Kommunalfinanzierung in neuem Licht**

Eva Gerhards
Fabian Schrogl
Michael Thöne
2020

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Tatsächliche Bedarfe: Aufgabengerechte Kommunalfinanzierung in neuem Licht

Eva Gerhards

Fabian Schrogl

Michael Thöne*

Erste Fassung. Kommentare sind willkommen.

Die Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträge (FiFo Discussion Papers) sind eine Publikationsform für Forschungsergebnisse aus dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Zudem bietet die Reihe den eigenen Forscherinnen/n, den FiFo Policy Fellows sowie dem Institut nahestehenden Wissenschaftlerinnen/n ein Forum, eigene Beiträge zur finanzwissenschaftlichen und -politischen Diskussion vorzulegen. Diese Beiträge sind strikt personenbezogen; sie geben nicht zwingend die Ansichten der Leitung des Instituts oder die Ansichten der Organe der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V. wieder.

* Eva Gerhards und Fabian Schrogl sind Researcher am FiFo Köln; Dr. Michael Thöne ist dessen geschäftsführender Direktor. Korrespondenz: gerhards@fiffo-koeln.de, schrogl@fiffo-koeln.de; thoene@fiffo-koeln.de.

 Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

P.O. Box 130136; D-50495 Köln

Wörthstr. 26; D-50668 Köln

Tel. +49 221 13 97 51 0

Fax +49 221 13 97 51 11

<http://fiffo-koeln.de>

Inhalt

1	Öffentliche Finanzen und Finanzbedarfe vor und nach der Corona-Krise	4
2	Grundfragen zu Bedarfen und Bedarfsmessung	7
3	Ausgangspunkt kommunale Aufgaben	10
4	Gesamtregressionen: Bisläng <i>state of the art</i> der Bedarfsmessung	11
5	Novum: Bedarfsmessung mittels aufgabenspezifischer Regressionen.....	14
6	Reflektion der Methode	19
7	Quintessenz.....	22

1 Öffentliche Finanzen und Finanzbedarfe vor und nach der Corona-Krise

Der Ansatz ist elementar: Kommunale Aufgaben definieren kommunale Ausgaben. Diese werden primär durch gemeindlichen Steuern und Abgaben finanziert. In aller Regel reichen diese Einnahmen aber nicht aus. Entsprechen nutzen die dreizehn deutschen Flächenländer und Bremen kommunale Finanzausgleiche, um ihrer Pflicht zur fiskalischen Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung zu genügen. Im Zentrum jeder effizienten und angemessenen Finanzierung der Kommunen durch die kommunalen Finanzausgleiche steht die adäquate und nachvollziehbare Bestimmung der Finanzbedarfe. Die im Finanzausgleich anerkannten finanziellen Bedarfe von Gemeinden und Kreise bestimmen wesentlich, wie viele Mittel den einzelnen Kommunen am Ende zur Verfügung stehen.

Im politischen Verteilungsstreit um die (immer knappen) Finanzen kommen häufig die Regeln ins Kreuzfeuer, mit denen die Finanzbedarfe der Kommunen in den Finanzausgleichsgesetzen pauschalierend formuliert sind. Dass gerade diese Bedarfsfestlegungen dazu einladen, politisch „aufgeladen“ zu werden, ist nicht verwunderlich. Denn es ist eine Sache, einen größeren Anteil am Kuchen für sich einzufordern. Eine ganz andere Qualität hat es, auf „objektive“ oder – wie es auch hier genannt wird – „tatsächliche“ Bedarfe verweisen zu können, die in der Finanzverteilung zu berücksichtigen sind.

Doch diese *andere Qualität* erschöpft sich nicht in politischer Semantik. Gerade um von den Beteiligten als fair und angemessen anerkannt zu werden, sollten Finanzausgleiche tatsächlich auf dem bestmöglichen Verständnis der objektiven Bedarfe der unterschiedlichen Gebietskörperschaften beruhen. Die Zweifel daran, ob die jeweils aktuell genutzten Methoden noch im Stande sind, dies zeitgemäß zu gewährleisten, führen in regelmäßigen Abständen zu Auseinandersetzungen vor den Verfassungsgerichten der Länder. So auch 2017 vor dem Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht. Der Finanzausgleich des Landes wurde vom Gericht beanstandet, da u.a. nicht deutlich wurde, ob der horizontale Finanzausgleich zwischen den Kommunen auf „tatsächlichen Bedarfen“ aufbaut. Auch für den vertikalen Finanzausgleich zwischen Land und kommunaler Familie verlangt das 2017er Urteil eine analoge, an den *tatsächlichen* Bedarfen ausgerichtete Mittelaufteilung. Damit ist ein Anspruch formuliert, dem sich in dieser Schärfe noch kein Landesgesetzgeber gegenüber gesehen hat. Mancher Beobachter monierte, das Gericht verlange Unmögliches. Auch wenn diese Einschätzung wiederum überzogen ist – die Latte lag auf jeden Fall sehr hoch.

Als Gutachter hatte das FiFo Köln zusammen mit GGR Gertz Gutsche Rümenapp (Hamburg) die Aufgabe, diese Frage im Vorfeld der Gesetzgebung zu bearbeiten. In mehreren

Anläufen und mit viel Einsatz (und Geduld) alle involvierten Gesprächspartner*innen aus der kommunalen Familie und der Landesverwaltung ist es gelungen, einen neuartigen hybriden Ansatz zur aufgabenorientierten Bedarfsbestimmung zu entwickeln. Dieser neue Ansatz kombiniert in der Bedarfsermittlung für die Bereiche Schule, Kindertagesbetreuung und Straßen werden die aufgabenspezifischen Normalbedarfe aus fachlichen Normansätzen mit den Ergebnissen von Regressionsanalysen, die in ebenfalls meisten aufgabenspezifischen Normalbedarfe überführt werden. Beide Methoden sind in der Überprüfung kommunaler Finanzausgleich in dieser Art neu und innovativ; in der Kombination besonders auf die hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen in Schleswig-Holstein zugeschnitten.

Die zweitgenannte, regressionsanalytische Methode zur Bestimmung der Finanzbedarfe für alle verschiedenen kommunalen Aufgaben steht im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags, da sie unmittelbar verallgemeinerungsfähig ist.¹ Wir zeigen, dass der aufgabenbasierte Ansatz zur empirisch fundierten Bestimmung von Finanzbedarfen in seiner Messschärfe der Bedarfsrelationen einen bedeutsamen Fortschritt zu bisherigen Verfahren darstellt. Die aufgabenspezifische Betrachtung mittels differenzierter Regressionsanalysen erlaubt es erstmals, Bedarfsfaktoren für eine vollständige Liste kommunaler Aufgaben strukturell zu identifizieren und miteinander in Bezug zu setzen.

Die neuen Standards, die diese Methode ermöglicht, bieten nicht nur eine zusätzliche, wissenschaftliche fruchtbare Grundlage, um kommunalen Finanzausgleiche in einzelnen Ländern zu überprüfen und auf dieser Grundlage weiterzuentwickeln. Zudem sind jetzt auch die Chancen verbessert, dass verschiedenen Methoden sich wechselseitig kontrollieren. Damit entsteht auch für seit langem strittige Fragen wie z.B. nach der Angemessenheit von Einwohnerstaffeln eine neue und unabhängige Überprüfbarkeit. Schließlich eröffnet die neue Methode noch weitere andere Forschungsperspektive, die auch von uns noch nicht gänzlich ausgelotet wurden. Um die Bedarfsgerechtigkeit des *vertikalen* kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein zu prüfen, mussten im Gutachten auch die aufgabenspezifischen Bedarfe der Länder flächendeckend überprüft werden. Sowohl für die Länder als auch für die Kommunen kann die neue Methode zudem neue Wege eröffnen, um die Wirksamkeit und Effizienz öffentlicher Aufgabenerfüllungen besser analysieren zu können. Diese Perspektiven können gerade in der Zeit „nach Corona“ sehr wichtig werden, wenn es darum geht, die ebenso umfangreichen wie notwendigen Zusatzbelastungen der Pandemiezeit zu konsolidieren und mit einer tragfähigen Aufgabenerfüllung zu kombinieren.

¹ Beide neue Methoden werden ausführlich diskutiert in: Gerhards, Gutsche, Kreuter, Schrogl und Thöne (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, FiFo-Bericht Nr. 27, Köln.

Dieser Blick nach vorn, in die erhoffte und absehbare Zeit *nach* der Pandemie beantwortet aber noch nicht die nahe liegende Frage, wie es denn Bedarfe der Kommunen der Länder *in* der Corona-Krise steht. Denn aus jeder einzelnen Gebietskörperschaft kann ganz zu Recht gefragt werden, welchen Nutzen heute noch die Überprüfung von Finanzbedarfen haben kann, die schon empirisch beobachtet worden sind – also aus der Vor-Corona-Zeit stammen. In der Tat stellt der Kampf gegen den Covid-19 und die nicht ausschließlich wirtschaftlichen Folgen der Pandemie die Kommunen und Länder vor neue und große Aufgaben, die naturgemäß in empirischen Daten noch nicht erfasst sein können. Dennoch wäre es grundfalsch, dem schnellen Impuls nachzugeben und das Wissen zur Vor-Corona-Zeit als überholt abzutun. Denn das wäre, so kann man Mitte 2020 für Deutschland ohne zu verharmlosen feststellen, klar übertrieben. Gerade die auf einzelne öffentliche Aufgaben bezogene Betrachtungsweise der hier vorgestellten Methode ermöglicht ein diesem Problem angemessenes, differenziertes Bild: Welche (vermutlich wenigen) Aufgaben haben sich durch Corona tatsächlich ganz gewandelt? Welche (vermutlich mehr) Aufgaben haben sich während Corona etwas geändert? Und welche (vermutlich nicht wenigen) Aufgaben der Kommunen haben sich in der Corona-Zeit nur so wenig geändert, dass aus der für die Kommunalfinanzierung wichtigen, leicht pauschalierenden Perspektive kein Anlass bestünde, grundlegende Anpassungen vorzunehmen. Corona stellt sich so als große, zusätzliche Herausforderung dar, die sich zu den vielen Pflichten und Aufgaben der Kommunen wie auch Länder hinzukommt. Diese zusätzlichen Herausforderungen begründen bei allen Gebietskörperschaften – von der Kleingemeinde bis hoch zur Europäischen Union – zusätzliche Finanzbedarfe. Die bestehenden Finanzbedarfe für die anderen öffentlichen Aufgaben aber haben absehbar größtenteils Bestand – und können mit der vorgestellten Methode sehr gut identifiziert werden.

Die angesprochenen weiteren Perspektiven der neuen Methode sind jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Er konzentriert sich auf die aufgabenspezifische Regressionsanalyse in der Überprüfung von horizontalen kommunalen Finanzausgleichen. In diesem Sinne wurde er in Schleswig-Holstein eingesetzt. Hier liegt mittlerweile ein Gesetzesvorschlag der Landesregierung vor, mit dem die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des KFA implementiert werden soll.² Die Methode wird gegenwärtig auch in der Überprüfung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs des Saarlandes angewandt. Dort kooperiert das FiFo Köln mit der Sonderforschungsgruppe sofia (Hochschule Darmstadt).

² Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Unterrichtung 19/209 der Landesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs“ vom 13. Februar 2020. Dieser Gesetzesentwurf ist nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Uns geht es hier vielmehr um die übertragbaren und allgemeinen Aspekte der wissenschaftlichen Methode. Sie werden hier mit Beispielen aus dem o.g. Schleswig-Holstein-Gutachten illustriert.

2 Grundfragen zu Bedarfen und Bedarfsmessung

Das Rückgrat einer nachhaltigen und ausgewogenen Finanzierung der Städte, Gemeinden und Kreise muss in jedem deutschen Flächenland ein bedarfsgerechter kommunaler Finanzausgleich bilden. Die Antwort auf die Frage, wie kommunale Finanzbedarfe sachgerecht gemessen werden, ist in dieser Hinsicht entscheidend. Leider ist sie auch alles andere als einfach zu beantworten. In den letzten Jahrzehnten wurden verschiedene Messkonzepte entwickelt und vielfältig weiterentwickelt, welche sich dem abstrakten Konstrukt der Bedarfe möglichst gut annähern sollten. Keinem dieser Konzepte gelang es – auch aufgrund weiterhin bestehender, berechtigter Kritik – eine breite Akzeptanz zu erlangen.

Mangelnde Bedarfsgerechtigkeit wird wiederkehrend als deutlicher Kritikpunkt an bestehenden Finanzausgleichssystemen hervorgehoben. Dies führt, über den politischen und administrativen Diskurs hinaus, regelmäßig zu Klagen vor Verfassungsgerichten, da Gruppen von Gebietskörperschaften ihre Mehrbedarfe als nicht ausreichend berücksichtigt wahrnehmen – seien es ausgeprägte Sozillasten, Remanenzkosten durch Schrumpfungstendenzen oder weitere Faktoren. Zuletzt bemängelte das Verfassungsgericht Schleswig-Holstein explizit einen grundlegenden Mangel an Bedarfsgerechtigkeit.³ Auch die unendliche Geschichte der Einwohnerveredelung reiht sich in diesen Diskurs ein: Die kaum hinterfragte und in ihrer Aktualität nie überprüfte These aus Zeiten von Brecht und Popitz, dass die Bedarfe je Einwohner in größeren Orten überproportional steigen, behauptet ihre feste Stellung in vielen Ländern im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche jenseits aller wiederkehrenden Kritik.

Deutlich wird: Theoretisch ist die Problematik einer einerseits akkuraten, andererseits praktikablen und Spielräume lassenden Messung von Finanzbedarfen seit jeher bekannt. Die Ermittlung der kommunalen Finanzbedarfe muss auf immer auf einer Hilfsgröße aufbauen, da originäre Daten zu den objektiven finanziellen Bedarfen, denen sich eine Kommune gegenüber sieht, nicht vorliegen. Ziel kann es nicht sein, kommunale Bedarfe auf Grundlage einer vollständigen Definition der kommunal zu erbringenden Leistungen und damit einhergehenden Kosten zu ermitteln, da ein solches Vorgehen unvereinbar mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie wäre (Art. 106 Abs. 6 GG). Ziel der Bedarfsmessung muss es jedoch sein, ein möglichst adäquates Maß für die durchschnittliche, normale Finanzausstattung einer Gebietskörperschaft des jeweiligen Typs zu quantifizieren. Das Bundesverfassungsgericht betonte bereits in seinen Urteilen

3 Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 27.01.2017 (LVerfG 4/15)

zum Finanzausgleichsgesetz von 1992⁴, dass es sich beim kommunalen Finanzbedarf um einen abstrakten Finanzbedarf handelt, der ohne Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse einzelner Gemeinden allgemein bei der Erfüllung der den Gemeinden zukommenden Aufgaben anfällt. Pauschalierungen seien zulässig, solange es nicht möglich sei „hinreichende und zuverlässige Kriterien zur Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden“ zu ermitteln. „Sobald solche Kriterien gewonnen sein werden, erübrigt sich allerdings eine so pauschale Berücksichtigung des Finanzbedarfs.“⁵ Die Fortschritte, die mit neuen Methoden potenziell erreicht werden können, seien kurz an einem aktuellen Beispiel erläutert:

Im Jahr 2019 ließ das Land Nordrhein-Westfalen seinen Gemeindefinanzierungsgesetz mit Blick auf dessen nun schon traditionellen Zankapfel, der Einwohnerstaffel bzw. „Einwohnerveredelung“ überprüfen. Seit 1987 wird der kommunale Finanzausgleich in NRW nach dem Verfahren der „sachverständigen Praktiker“ überprüft und dann zumeist in Anlehnung an die Gutachtensergebnisse gesetzlich neu gefasst. Als zentrales Element der pauschalierten Zumessung von Finanzbedarfen der Gemeinden dient dabei eine über eine Reihe von Gutachten (u.a. des FiFo) immer wieder wissenschaftlich bestätigte Einwohnerstaffel.⁶ Zur Anwendung kam dabei jeweils eine Regression nur der aggregierten Gesamtzuschussbedarfe der nordrhein-westfälischen Gemeinden.

Die Einwohnerstaffel wurde nun 2019 noch einmal mit wiederum dieser Methode vom ifo-Institut München überprüft.⁷ Das Gutachten bietet eine überzeugende empirische Darlegung, dass die früheren Gutachten zu den kommunalen Finanzausgleichen im Rahmen dieser Methode gute Arbeit gemacht haben. Es bietet auch die datenseitig neuesten Befunde innerhalb der Methode. Die Ergebnisse der Untersuchung liegen nahe an den bisherigen Befunden. Insbesondere wird – im Licht der vorgegangenen Forschungen erwartungsgemäß – bestätigt, dass innerhalb der genutzten Methode die „Einwohnerveredelung“ geeigneter erscheint sei als Zentrale-Orte-Ansätze oder ähnliches. Da zum Zeitpunkt des Abschlusses des 2019er Gutachtens die Gesamtregression innerhalb der

4 Begründung zum Entwurf des Finanzverfassungsgesetzes, BT-DRs- 2/480, bezugnehmend auf die Begründung zum Entwurf des Finanzverfassungsgesetzes aus dem Jahre 1955

5 BVerfGE 86, 148 - Finanzausgleich II, 259f.

6 Vgl. Büttner, T., F. Holm-Hadulla, R. Parsche und C. Starbatty (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo Forschungsberichte 41, ifo Institut für Wirtschaftsforschung. Goerl, C., A. Rauch und M. Thöne (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, FiFo Köln, Köln/Nürnberg. Büttner, T. und M. Thöne (2016): Finanzwissenschaftliche Überprüfung der Rechnungen zur Aktualisierung des GFG NRW, FiFo Köln. Döring, T. und T. Brenner (2017): Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Finanzwissenschaftliches Gutachten unter besonderer Berücksichtigung des Regressionsverfahrens sowie der Verortung des Soziallastenansatzes, sofia Darmstadt.

7 Büttner et al. (2019): Überprüfung der Einwohnergewichtung im System des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Landtag NRW, Vorlage 17/1975, Anlage 1.

finanzwissenschaftlichen Forschung noch als die empirische beste und auf diesem akademischen Niveau auch konkurrenzlose Methode gelten musste, gibt es wissenschaftlich nichts daran auszusetzen.

Dennoch war die Enttäuschung über diese Befunde in Nordrhein-Westfalen nicht gering. Denn die geforderte *unabhängige* Überprüfung wurde damit in methodischer Hinsicht nicht geleistet. Es ist von vornherein unmöglich, die Ergebnisse einer ökonometrischen Methode mit ebendieser Methode zu überprüfen. Dabei kann man zwar Rechenfehler entdecken, ansonsten kommt es aber zum methodischen Zirkelschluss. Eine materiell gehaltvolle Überprüfung kann nur gelingen, wenn sie den interessierenden Sachverhalt aus einem *anderen* Blickwinkel, d.h. mit einer *anderen* Methode durchprüft.

Was in NRW 2019 mangels satisfaktionsfähiger Alternativen noch nicht möglich war, kann in vergleichbaren Konstellationen mit der im Folgenden vorgestellten Methode der aufgabenspezifischen Regression erreicht werden. Sie bietet nicht nur eine Alternative zur Gesamtregression; in vieler Hinsicht scheint sie ihr deutlich überlegen. Denn die alles zusammenfassende Regression nur über den aggregierten Gesamtzuschussbedarf der jeweiligen Gebietskörperschaft greift häufig zu kurz. Sie analysiert auf einem unnötig hohen Aggregationsniveau und nutzt somit nicht das volle Potenzial, das in der regressionsanalytischen Methode steckt. Das heißt auch, dass nicht alle Informationen, die in den genutzten und sehr differenzierten Rechnungsergebnissen der kommunalen Haushalte stecken.

Das im vorliegenden Artikel vorgestellte Verfahren gibt Antworten auf die Fragen, welche Bedarfskriterien empirisch und verlässlich an die Stelle von vergleichsweise groben Pauschalierungen treten können und knüpft somit an die langfristige Perspektive der jahrzehntealten Urteile an. Dabei sollte immer berücksichtigt werden: Die Problematik der justiziablen Bedarfsmessung beschränkt sich heute zwar auf die kommunale Ebene. Finanzwissenschaftlich aber – und auch finanzpolitisch – betrifft die Frage sämtliche Gebietskörperschaften eines föderal gegliederten Gemeinwesens – jeweils sowohl in horizontaler wie in vertikaler Hinsicht.

3 Ausgangspunkt kommunale Aufgaben

Die Ausgaben und somit auch Zuschussbedarfe öffentlicher Gebietskörperschaften resultieren aus ihren Aufgaben. Die Intensität der Wahrnehmung einzelner Aufgaben kann zwischen Kommunen jedoch stark variieren. Handelt es sich um unterschiedliche Aufgabenintensitäten zwischen strukturell unterschiedlichen Kommunen, so führt dies regelmäßig zu Debatten wissenschaftlicher und politischer Art über Mehrbelastungen einzelner Gebietskörperschaftstypen: Agglomerationsräume beklagen deutliche Mehrbelastungen in den Bereichen sozialer Sicherung, ländliche Räume fordern eine Berücksichtigung der Zusatzbelastung durch Kosten der Kleinheit, Zersiedlung und Schrumpfung. Zweifelsohne müssen diese Aufgaben in sehr unterschiedlicher Ausprägung erfüllt werden, abhängig von der Größe einer Kommune, der Lage im Raum, ihrer Bevölkerungsstruktur und weiteren Faktoren. Ebenfalls können sich auch Bedarfe zwischen ähnlichen Gebietskörperschaften unterscheiden, wenn diese einzelnen Aufgaben unterschiedlich stark wahrnehmen müssen, z.B. auf Grund ihrer Fläche, Bevölkerungs- oder Siedlungsstruktur sowie ihrer Lage im Raum und Infrastrukturen. Die Schätzung des kommunalen Bedarfs⁸ auf Grundlage eines einzelnen Globalfaktors wie der Einwohnerzahl negiert derartige Unterschiede in der Intensität der Aufgabenerfüllung und ist daher unzureichend. Wie können jedoch Mehrbelastungen in unterschiedlichen Aufgaben auf eine vergleichbare Basis gestellt werden? In der Praxis zeigt sich eine Berücksichtigung verschiedener politisch nominiertes und wissenschaftlich getesteter einzelner Faktoren von Mehrbelastungen in den verschiedenen Ländern. Es mangelt jedoch an einer strukturierten Untersuchung möglicher Einflussfaktoren auf die Aufgabenerfüllung sämtlicher kommunaler Aufgabenbereiche.

Ein bedarfsgerechter Finanzausgleich muss daher an den einzelnen Aufgabenbereichen der Kreise und Gemeinden anknüpfen, eine Forderung, die schon seit Jahrzehnten im Raum steht, bisher aber nicht umgesetzt wurde.⁹ Der Zuschussbedarf einer Kommune wird dann „bottom-up“, ausgehend von ihrer strukturellen Wahrnehmungsintensität der einzelnen Aufgaben, ermittelt. Zu diesem Zweck werden für jeden Aufgabenbereich Faktoren, die den Bedarf bestmöglich bestimmen, regressionsanalytisch ermittelt und in empirisch validierte Relationen zueinander gesetzt. Resultat ist eine bedarfsgerechte Mittelverteilung im kommunalen Finanzausgleich (KFA) als Funktion der strukturell bedingten zu erwartenden Aufgabenintensitäten einer Kommune gemessen an ihren individuellen Strukturgrößen.

8 Zu Diskussion und Definition des Bedarfsbegriffs vgl. Gerhards, Gutsche, Kreuter, Schrogl und Thöne (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein: Kapitel C.1. FiFo-Bericht Nr. 27, Köln.

9 Vgl. Deubel (1984): Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Eine ökonomische und statistische Analyse, Köln u.a.O., S. 72f.

4 Gesamtregressionen: Bislang *state of the art* der Bedarfsmessung

Unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Expertise wurden in der Vergangenheit Methoden und Verfahren entwickelt, die Finanzbedarfe so präzise wie möglich quantifizieren und somit einen bedarfsgerechten kommunalen Finanzausgleich schaffen sollen. Als Status Quo der empirisch-analytischen Methodik zur Bestimmung des Finanzbedarfs haben sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend Regressionsanalysen etabliert. Dabei handelt es sich bisher stets um Gesamtregressionen¹⁰, in denen die *akkumulierten* Zuschussbedarfen¹¹ einer Gebietskörperschaft über alle Aufgaben hinweg als abhängige Variable dienen.¹² Ziel solcher Regressionsmodelle ist es, den Einfluss einiger einzelner Faktoren auf die akkumulierten Zuschussbedarfen zu identifizieren und sich hierdurch von einer reinen Ausgabebetrachtung zu distanzieren. Diese werden bereits in einigen Ländern (z.B. NRW) genutzt. Welche Faktoren hierbei geprüft wurden, war meist durch den zu diesem Zeitpunkt aktuellen Finanzausgleich und aktuelle politische Debatten bestimmt. Dadurch wurden über die Zeit in verschiedenen Ländern, unter Berücksichtigung der Landescharakteristika, bereits unterschiedliche, potentiell bedarfsbeeinflussende Faktoren getestet und zum Teil als zuteilungsrelevante Faktoren in den Finanzausgleich implementiert, wie z.B. Remanenzkosten, Sozialkosten sowie Schüler oder andere einwohnerbezogene (Alters-)Gruppen.

Diese Herangehensweise kann grundsätzlich sowohl ineffizientes Wirtschaften als auch unterbliebene Ausgaben identifizieren und separieren – jedoch unter der Hypothese, dass faktische Einflussfaktoren (beinahe) vollständig identifiziert werden, ihre Einflüsse auf die kommunalen Bedarfe proportional sind und Interaktionen zwischen verschiedenen Charakteristika identifiziert werden. Dies ist jedoch bei einer Betrachtung der akkumulierten Zuschussbedarfe mittels Gesamtregression nicht realistisch.

Fließen mehrere Faktoren in ihren absoluten Größen in eine solche Gesamtregression ein, erweisen sich in der Regel nahezu alle Faktoren außer einem – in der Regel dem

10 Eine Regression, deren abhängige Variable eine über alle Aufgaben einer Gebietskörperschaft akkumulierte Größe ist, wird im weiteren Verlauf als Gesamtregression bezeichnet.

11 Als abhängige Variable werden hierbei, in der Regel, nicht akkumulierte Bruttoausgaben, sondern die Differenz aus Ausgaben und Einnahmen, die durch allgemeine Finanzmittel (Steuern sowie allgemeine Zuweisungen) gedeckt werden muss. Auch bedingt durch die Umstellung auf Doppik wurden in bisherigen Gutachten unterschiedliche, aber in der Bedeutung synonyme Begriffe gewählt: Büttner et al. (2008, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Ifo Forschungsberichte, No. 41) nutzen „Zuschussbedarf II“, Thöne et al. (2013, Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen) nutzen „Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln“.

12 Als Schätzverfahren dienen i.d.R. zunächst OLS-Schätzungen auf der Datenbasis eines Jahres, dann vermehrt gepoolte Querschnittsschätzungen (Pooled-OLS) auf Datenbasis mehrerer Jahre. In jüngerer Zeit haben auch Schätzungen mit robusten Standardfehlern Anwendung gefunden (z.B. Döring et. al (2017)).

Einwohner – als insignifikant, da sie eine hohe paarweise Korrelation untereinander aufweisen.¹³ Dies gilt für personenbezogene Faktoren wie Schüler, Rentner oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigte sowie – wenn auch nicht in gleichem Maße – für flächenbezogene und weitere strukturelle Faktoren, die ebenfalls signifikante Korrelationen mit Einwohnern aufweisen. Eine Möglichkeit diesem methodischen Problem entgegen zu wirken besteht darin, die Analyse auf Basis von Pro-Kopf-Größen vorzunehmen. Dies wirkt zwar der methodischen Widrigkeit, der umfassenden statistischen Insignifikanz der überprüften Faktoren, entgegen, ist jedoch inhaltlich kaum zu rechtfertigen.

Ein einfaches Beispiel soll dies veranschaulichen. Dass die Anzahl der Schüler einen Einfluss auf die Finanzbedarfe einer Gemeinde hat, ist weithin anerkannt und empirisch belegt – in nahezu jedem Finanzausgleich findet sich ein solcher (Neben-)Ansatz. Nehmen wir an, dass es diesen Zusammenhang auch in diesem Beispiel gibt. Nehmen wir des Weiteren an, dass zwei Gemeinden innerhalb eines Finanzausgleichs die exakt selbe Anzahl an Schülern haben, sich jedoch bei der Einwohneranzahl unterscheiden. Die eine Gemeinde hat doppelt so viele Einwohner wie die andere, dementsprechend halb so viele Schüler pro-Kopf. Eine Bestimmung des Bedarfs mittels Pro-Kopf-Größe unterstellt der einwohnerschwächeren Gemeinde einen doppelt so hohen Finanzbedarf für die gleiche Anzahl an Schülern. Dass der Finanzbedarf zur kommunalen Leistungserbringung für dieselbe Anzahl an Schülern in diesem Maße von der Anzahl der Einwohner abhängen soll, ist sachlich jedoch kaum zu rechtfertigen.

Das schwerwiegendste methodische Problem einer Gesamtregression mit großem Einfluss auf eine bedarfsgerechte Mittelverteilung kann durch die Berücksichtigung weiterer Faktoren als Pro-Kopf-Größen nicht ausgeräumt werden. Durch die aggregierte Form einer Gesamtregression werden Faktoren nicht als bedarfsinduzierend anerkannt, die für einzelne Aufgabenbereiche hochsignifikant sein können. Ein Faktor mag für die Erklärung der Zuschussbedarfe einer einzigen, oder einer begrenzten Anzahl von Aufgaben von hoher Signifikanz sein, für andere Aufgaben wiederum nicht. Durch die aufsummierte Betrachtung aller Aufgaben in einer Gesamtregression besteht die Gefahr, dass diese Signifikanz in der aggregierten Betrachtung in großen Teilen untergeht. Somit tritt an die Stelle der Faktoren, die den Bedarf einer Gebietskörperschaft am bedarfsgerechtesten erfassen können, ein (im besten Fall hoch korrelierter) Faktor, der eher die Funktion eines mehr oder minder guten Proxies erfüllt: Er bietet zwar in der Gesamtregression den besten Erklärungsgehalt, ist jedoch anderen bedarfsverursachenden Faktoren in der Betrachtung einzelner Aufgaben unterlegen. Gebietskörperschaften, die diese

13 Testet man diese Faktoren mittels eines t-Tests auf ihre Signifikanz, liegt die große Mehrheit dieser Faktoren um ein Vielfaches über dem üblichen Signifikanzniveau von 5%. Zudem wären die ermittelten Schätzwerte verzerrt.

Aufgaben besonders intensiv erfüllen, bekommen unter Umständen einen geringeren, in jedem Fall jedoch nicht den bestmöglich identifizierten Bedarf anerkannt.

Aufgrund dieser Problematik ist ein Verfahren erstrebenswert, welches die *aufgabenspezifischen* Bedarfe bestmöglich zu identifizieren vermag. So wird das Aberkennen der Signifikanz von Faktoren in einzelnen Aufgabenbereichen durch ein zu hohes Aggregationslevel vermieden und strukturelle Unterschiede zwischen Gebietskörperschaften werden bedarfsgerecht im KFA berücksichtigt. Einen weiteren Kritikpunkt aktueller regressionsbasierter sowie auch nicht regressionsbasierter Finanzausgleichssysteme stellt die fortlaufende Orientierung an Durchschnittswerten, zum Teil in Kombination mit einem Stufentarif, dar. Auch dieser Punkt kann als bisher alternativlos erachtet werden, bringt jedoch inhärente Schwierigkeiten mit sich: Ändert sich in einer Gebietskörperschaft nichts, so wird deren Bedarf *ceteris paribus* anders gewertet, wenn sich der Durchschnitt über alle Gebietskörperschaften verändert.¹⁴

Zudem ist aufgrund der Methodik der Gesamtregression die Gefahr eines Zirkelschlusses gegeben, da die tatsächlichen Ausgaben der Gebietskörperschaften als abhängige Variable genutzt werden. Sofern in der Realität gemeindliche Ausgaben aber nicht notwendigerweise einen entsprechenden Bedarf reflektieren, besteht die Gefahr, dass sich die ermittelten Bedarfsparameter bei jeder Aktualisierung weiter von den „eigentlichen“ Bedarfen entfernen.¹⁵

14 Vgl. Konzepte zur Umsetzung von Bedarfsgerechtigkeit mittels Korridorverfahren in Hessen und Thüringen; zur Kritik am Korridorverfahren vgl. Kuhn, Thomas (2017): Der vertikale Finanzausgleich in den Ländern: Eine formal-analytische Kritik, Chemnitz Economic Papers, No. 016 sowie Kuhn, Thomas (2017): Informationsasymmetrie und Anreizkompatibilität im vertikalen Finanzausgleich der Länder, Chemnitz Economic Papers, No. 017, Chemnitz University of Technology, Faculty of Economics and Business Administration, Chemnitz.

15 Vgl. Goerl, Rauch, Thöne (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Köln.

5 Novum: Bedarfsmessung mittels aufgabenspezifischer Regressionen

Das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holsteins hat mit seiner Entscheidung von Januar 2017¹⁶ an die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum Finanzausgleichsgesetz von 1992 angeknüpft und dem Gesetzgeber aufgegeben den kommunalen Finanzausgleich, über Pauschalierungen hinaus, bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Um dem Anspruch eines möglichst bedarfsgerechten Vorgehens zur Bestimmung des Finanzbedarfs anhand verschiedener, zuverlässiger Kriterien gerecht zu werden, hat das FiFo Köln zusammen mit GGR Hamburg einen Hybridansatz entwickelt, dessen Fundament eine neue, auf aufgabenspezifischen Regressionsanalysen basierende Methodik bildet.¹⁷

Im Rahmen der aufgabenorientierten Methodik wird für jeden einzelnen Aufgabenbereich¹⁸ mittels Regressionsanalyse empirisch geprüft, welche Faktoren in welchem Maße Treiber für die Ausgaben dieses Aufgabenbereichs sind. Als einheitliche abhängige Variable über alle Aufgabenbereiche hinweg dienen die Zuschussbedarfe des jeweiligen Aufgabenbereichs (die Differenz aus Ausgaben und Einnahmen, die durch allgemeine Finanzmittel gedeckt werden muss) auf mehrjähriger Datenbasis (Pooled-OLS). Die ermittelten Faktoren können sodann durch ihre Koeffizienten in relative Verhältnisse zueinander gesetzt werden. Aufaddiert über alle Aufgabenbereiche ergibt sich eine Funktion zur Ermittlung der einzelgemeindlichen und der kreislichen Zuschussbedarfe in Abhängigkeit der ermittelten Regressionskoeffizienten der einzelnen Bedarfsfaktoren und den individuellen Strukturgrößen der Gebietskörperschaften.¹⁹ Ein Faktor, der in einzelnen Aufgabenbereichen als bedarfsrelevant identifiziert wird, kann somit in der jeweiligen Höhe des Koeffizienten der aufgabenspezifischen Regression im Aggregat über alle Aufgabenbereiche stets weiter berücksichtigt werden. Das Vorgehen ermöglicht eine empirische Relation zwischen sehr unterschiedlichen Mehrbelastungen herzustellen, indem beispielsweise die potentiellen Einsparungen durch Skaleneffekte mit Mehrbedarfen aufgrund von externen Effekten durch die Regressionen aufgabenspezifisch identifiziert und in ein empirisch validiertes Verhältnis gebracht werden. Im Ergebnis entsteht eine mehrdimensionale Funktion der Regressionskoeffizienten in Abhängigkeit der Bedarfsfaktoren. Durch Ausmultiplizieren der Regressionskoeffizienten mit den individuellen Strukturgrößen der jeweiligen Gebietskörperschaft resultiert eine individuelle, dimensionslose, auf multiplen Faktoren beruhende Bedarfsmesszahl.

16 Urteil des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein vom 27.01.2017 (LVerfG 4/15).

17 Vgl. Gerhards, Gutsche, Kreuter, Schrogl und Thöne (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. FiFo-Bericht Nr. 27, Köln.

18 Die festgelegten Aufgabenbereiche orientieren sich hierbei am kommunalen Produktrahmen.

19 Als individuelle Strukturgrößen der Gebietskörperschaften sind z.B. Anzahl der Einwohner, Gesamtfläche, Länge des Straßennetzes, aber auch Zentralörtlichkeit zu verstehen.

Die Ermittlung der individuellen Bedarfsmesszahl einer Gebietskörperschaft kann somit in drei wesentliche Schritte gegliedert werden. Dies wird im Folgenden mittels eines fiktiven, stark simplifizierten Beispiels veranschaulicht:

(1) Aufgabenspezifische Regressionen

Formal ausgedrückt lautet die Regressionsgleichung für jeden Aufgabenbereich j

$$y_{itj} = \beta_{0j} + x'_{itj}\beta_{ij} + u_{itj} \text{ mit } t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I; j = 1, 2, \dots, J$$

wobei der Index i die einzelne Gemeinde und der Index t die zeitliche Dimension repräsentiert.²⁰ Aus dieser ergeben sich die Koeffizienten für die als signifikant getesteten Bedarfsfaktoren. Dies können z.B. für den Bereich Verwaltung die Einwohner, für den Bereich Grundschulen die Einwohner der Altersgruppe 6 bis 10 sowie für den Bereich Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz Flächenindikatoren sein.²¹ Die Regression erfolgt für die Gruppen, deren föderale Aufgabe den entsprechenden Bereich betrifft. Betrifft die Aufgabe mehrere föderale Ebenen, so erfolgen getrennte Regressionen, da die Art der Aufgabenwahrnehmung sehr unterschiedlich sein kann. So erfüllen sowohl die Kommunen als auch die Länder den Aufgabenbereich „Schule“, jedoch sind erstere für Gebäude und Gebäudepersonal zuständig, während letztere das Lehrpersonal stellen – diese beiden Aufgaben sind, trotz gemeinsamem Aufgabenbereich, nicht zwingend mit den gleichen Bedarfsfaktoren bestmöglich zu beschreiben. Ebenso werden Interaktions-Dummy-Variablen²² für verschiedene Gruppen, wie z.B. Zentralörtlichkeit nach dem Zentrale-Orte-System²³, eingesetzt, die im Weiteren somit endogen sinnvolle Gruppierungen bestimmen.

(2) Regressionsergebnis

Das Regressionsergebnis liefert die aufgabenspezifischen Koeffizienten β_{ij} aus der obigen Gleichung. Die Koeffizienten unterscheiden sich durch den Einsatz von Interaktions-Dummy-Variablen bei im Ergebnis nachgewiesener Signifikanz. Im Folgenden fiktiven

20 Die Ausprägungen der aufgabenspezifischen Regressionen müssen sich dabei untereinander nicht gleichen. Für jeden Aufgabenbereich ist ein individueller Funktionsverlauf, der nicht zwangsweise linear-additiv sein muss (beispielsweise mittels Interaktionstermen), denkbar.

21 Die Abhängigkeit der Intensität der Aufgabenerfüllung von differenzierten Altersgruppen wurde erstmals von Seitz (2004) untersucht; vgl. z.B. Seitz, Helmut (2004): Implikationen der demografischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Dresden sowie Seitz (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte - Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Aktion Demographischer Wandel, Gütersloh.

22 Interaktions-Dummy-Variablen werden dann verwendet, wenn der Effekt der Zugehörigkeit zu einer Gruppe gesondert betrachtet werden möchte. Dummy-Variablen sind Regressoren, die nur die Werte 0 und 1 annehmen. Die Variable nimmt den Wert 1 an, um z.B. die Zugehörigkeit zu einer gewissen Gruppe des betrachteten Datenpunktes zu kennzeichnen

23 Das Zentrale-Orte-System ist ein Konzept aus der Raumordnung, das Orte nach der Rolle, die sie als zentraler Ort (Hauptort) für das Umland spielen, in unterschiedliche Bedeutungsklassen einteilt. Dabei wird zwischen Kleinzentren, Unterzentren, Mittelzentren und Oberzentren unterschieden

Beispiel hat sich die Zentralörtlichkeit als signifikant auf den Bedarf einer Gemeinde erweisen, die aufgabenspezifischen Bedarfe y' unterscheiden sich dementsprechend nach Zentralörtlichkeitskategorien:

$$y'_{\text{Mittelzentrum, Schülerbeförderung}} = 1,27 * \text{Anzahl Schüler 6bis18 J.} + 0,78 * \text{Gemeindefläche}$$

$$y'_{\text{Mittelzentrum, Kreisstraßen}} = 2,25 * \text{Einwohner} + 1,48 * \text{km Kreisstraße}$$

$$y'_{\text{Mittelzentrum, Verwaltung}} = 1,94 * \text{Einwohner}$$

Diese Gleichungen berechnen den Erwartungswert des Bedarfs jeder Gebietskörperschaft für jeden einzelnen Aufgabenbereich, unter Berücksichtigung ihrer Zentralörtlichkeit und individuellen Strukturgrößen (Einwohner, Fläche, Straßenlänge).

(3) Individuelle Bedarfsmesszahl

Summiert man im finalen Schritt die einzelnen, nach Aufgaben ausgewiesenen Koeffizienten über alle Aufgabenbereiche, so erhält man einen Gesamtkoeffizienten für jeden Bedarfsfaktor²⁴, differenziert nach Art der Gebietskörperschaft (Gemeinde oder Kreis, weitere Klassifikation der Gemeinden wie im Beispiel nach Zentralörtlichkeit). Dies wird in Tabelle 1 mit erdachten Werten vereinfacht und verkürzt illustriert.

Tabelle 1: Stilisiertes Beispiel der Gesamtkoeffizienten der Bedarfsfaktor nach Zentralörtlichkeit

<i>Gesamtkoeffizienten der Bedarfsfaktor nach Zentralörtlichkeit</i>						
	<i>Oberzentren</i>	<i>Mittelzentren</i>	<i>Unterszentren</i>	<i>Ländl. Zentralorte</i>	<i>Stadtrandkerne</i>	<i>alle weiteren Gem.</i>
<i>Strukturgrößen</i>	<i>kreisfrei</i>	<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>				
<i>Einwohner</i>	175	181	164	202	172	186
<i>Gemeindefläche (ha)</i>	-	8,5	8,5	8,5	8,5	10,2
<i>Kreisstraße (km)</i>	1.100	1.200	-	-	1.000	-

24 Im obigen Beispiel: $2,25 * \text{Einwohner}$ aus dem Aufgabenbereich Kreisstraßen + $1,94 * \text{Einwohner}$ aus dem Bereich Verwaltung (+ ... Einwohner aus den Aufgabenbereichen X,Y,Z,) ergeben insg. $4,19 * \text{Einwohner}$ (+ weitere aus den Aufgabenbereichen X,Y,Z).

Die akkumulierte Bedarfsmesszahl für jede Gebietskörperschaft ergibt sich sodann aus dem Ausmultiplizieren der Gesamtkoeffizienten der entsprechenden Gebietskörperschaftsgruppe mit ihren individuellen Strukturgrößen. Diese entspricht den aufsummierten Erwartungswerten des Bedarfs jeder Gebietskörperschaft für jeden einzelnen Aufgabenbereich – wie beispielhaft in (2) dargestellt.

In einem nächsten Schritt kann, wie im Status Quo, die aufgabenspezifisch bestimmte globale Bedarfsmesszahl der Gebietskörperschaft ihrer Finanzkraft gegenübergestellt werden, um im Weiteren die Zuweisungen im KFA zu determinieren.

Zentrale Ergebnisse am Beispiel Schleswig-Holsteins

Im Rahmen der Anwendung des Verfahrens in Schleswig-Holstein wurde eine Vielzahl von potentiell bedarfserklärenden Faktoren in aufgabenspezifischen Regressionen getestet. Der Auswahlprozess zur Identifikation der bedarfserklärenden Faktoren vollzog sich endogen im Rahmen des Testens alternativer Regressionsgleichungen. Als Kriterien dienten das adjustierte Bestimmtheitsmaß, die Signifikanz einer Variablen, die Korrelationen mit anderen Variablen, Tests der Modellspezifikationen sowie der Ausschluss nicht zuweisungsrelevanter Kontrollvariablen.²⁵ Von mehr als 35 getesteten Faktoren konnten 16 in ihrer Gesamtheit als besterklärende Bedarfsfaktoren validiert werden:²⁶

Während der Erklärungsgehalt der Regressionen, gemessen am adjustierten Bestimmtheitsmaß, zwischen den Aufgabenbereichen sowohl aus ökonomischen als auch inhaltlichen Gründen teils deutlich schwankt, ist der globale, gewichtete Erklärungsgehalt sehr aussagekräftig. Im gewichteten Mittel können gut vier Fünftel der Abweichungen erklärt werden.²⁷ Das Verfahren der aufgabenspezifischen Regression zeigt, dass es – neben Einwohnern, die in Schleswig-Holstein bisher fast ausschließlich als Kriterium herangezogen wurden – weitere zuverlässige, signifikante Faktoren gibt, die den Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft bestimmen. Eine fehlende Berücksichtigung dieser Faktoren kann für einzelne Gebietskörperschaften zu einer deutlich vom Bedarf abweichenden Finanzausstattung führen, da Bedarfsfaktoren faktisch negiert werden.

In Aufgabenbereichen, in denen andere Faktoren als die Einwohnerzahl ein besseres Regressionsergebnis liefern, wird somit im Vergleich zum Status Quo ein höherer Finanzbedarf jener Gemeinden anerkannt, in denen diese Faktoren, relativ zu Einwohnern,

25 Als nicht zuweisungsrelevante Kontrollvariablen wurde aufgrund der Umstellung von Kameralistik auf Doppik innerhalb des genutzten Datenzeitraums die Buchungsart als Dummy-Variablen genutzt, um Auffälligkeiten in Bezug auf die Umstellung der Buchungspraktiken auszuschließen. Für weitere methodische Hintergründe vgl. Gerhards, Gutsche, Kreuter, Schroggl und Thöne (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein; Kapitel E.2. FiFo-Bericht Nr. 27, Köln.

26 In diesem Fall wurde das Verfahren auf eine Teilschlüsselmassen-Abgrenzung anhand eines Zwei-Säulen-Modells nach Aufgaben angewandt. Die gelisteten bedarfserklärenden Faktoren sind daher mindestens für eine Aufgabengruppe relevant, jedoch nicht zwangsläufig für beide.

27 Der gewichtete Erklärungsgehalt berücksichtigt das Volumen der jeweiligen Ausgabe, gemessen an den Zuschussbedarfen.

stärker ausgeprägt sind. Diese profitieren von einer differenzierteren und somit bedarfsgerechteren Bestimmung des aggregierten Finanzbedarfs. In Aufgabenbereichen, in denen sich beispielsweise ein Flächenindikator als besterklärender Ausgabentreiber erwiesen hat, profitieren im Vergleich zur aktuellen mangelnden Berücksichtigung dieses faktischen Bedarfstreibers alle Gebietskörperschaften, die in Relation mehr Fläche als Einwohner – den in diesem Aufgabenbereich stärker pauschalisierenden Faktor – aufweisen. Eine flächenstarke, aber einwohnerarme Gemeinde bekommt in diesem Aufgabenbereich die Ausgaben, die durch ihre flächenmäßige Größe entstehen, als Finanzbedarf anerkannt. Dennoch bleibt der Indikator Einwohner bzw. Einwohner bestimmter Altersgruppen der deutlichste Treiber von Bedarfen: Auf gemeindlicher Ebene bestimmt er knapp 70% der Bedarfe, auf kreislicher Ebene 40%; hier überwiegen Faktoren der sozialen Leistungen.

Auch die Sinnhaftigkeit des Konzepts der zentralen Orte im KFA hat sich im Rahmen der aufgabenbasierten Regressionsmodelle bestätigt. Die Berücksichtigung des Faktors Zentralität nach LEP²⁸ verbessert in vielen Aufgabenbereichen den Erklärungsgehalt der Regressionen und ist zudem in den meisten Fällen hochsignifikant, darf also keinesfalls außer Acht gelassen werden: Die Zentralität bedeutet einen strukturellen Unterschied im Ausgabeverhalten bzw. der Aufgabenerfüllung. Dabei zeigt sich, dass zentrale Orte i.d.R. höhere Zuschussbedarfe haben als nicht-zentrale Orte. Diesen Mehrbedarfen der zentralen Orte stehen in einzelnen Aufgabenbereichen aber z.T. auch höhere Aufwendungen der – i.d.R. kleineren und dünner besiedelten – nicht-zentralen Orte gegenüber, die sich aus den weiteren Entfernungen und den geringeren Größenvorteilen ergeben. Der Verlauf der Bedarfe über die Zentralitätsstufen ist in den verschiedenen Aufgabenbereichen mit unterschiedlichen Vorzeichen versehen und nicht immer linear. Hier spiegelt sich auch die Aufgabenverteilung über die Zentralitätsstufen wider. Den Skaleneffekten der größeren Gemeinden (und damit vor allem bei den zentralen Orten), die Leistungen einiger Aufgabenbereiche pro Einwohner kosteneffizienter erbringen können, stehen die zusätzlichen Versorgungsfunktionen der zentralen Orte, die diese für nicht-zentralen Gemeinden übernehmen (soweit für diese Zusatzleistungen seitens der Wohnortgemeinden keine Entgelte, z.B. in Form von Schulkostenbeiträgen, gezahlt werden), gegenüber. Nicht-zentrale Orte profitieren zwar davon, die zusätzlichen Versorgungsfunktionen der zentralen Orte nicht selber erbringen zu müssen, diesen geringen Aufwendungen stehen jedoch „Kosten der Kleinheit“ gegenüber, die durch fehlende Skaleneffekte und ggf. disperserer Siedlungsstruktur entstehen. Die Überlagerung dieser

28 Die Zentralitätsstufen wurden als Dummy-Variablen im Datensatz aufgenommen und flossen als Interaktionsterme mit anderen Variablen in die Regressionen ein.

beiden gegenläufigen Kosten- bzw. Bedarfseffekte ist in den Regressionsanalysen verschiedener Aufgabenbereiche evident, auch wenn sich die exakten Anteile dieser beiden Effekte empirisch nicht trennscharf bestimmen lassen.

Die potentielle Gefahr eines Zirkelschlusses wird durch aufgabenspezifische Regressionsanalysen minimiert, da bei differenzierter Betrachtung einzelner Aufgaben der Niveaueffekt (Einfluss der zur Verfügung stehenden Finanzmittel) vom Struktureffekt (Einfluss der erklärenden Variablen) unterschieden werden kann.²⁹

6 Reflektion der Methode

Das vorgestellte Verfahren nutzt die bekannten Stärken der regressionsanalytischen Methode und schafft es, durch seine Aufgabenbasierung verschiedene, anderweitig schwer zu fassende Bedarfsfaktoren zu identifizieren und über alle Aufgabenbereiche hinweg transparent und konsistent miteinander in Bezug zu setzen. Alle Aufgabenbereiche werden gleichermaßen betrachtet, Belastungsspitzen einzelner Gebietskörperschaften oder Gruppen von Gebietskörperschaften in einzelnen Aufgabenbereichen können durch dementsprechende aufgabenspezifische Bedarfsfaktoren abgebildet und ins Verhältnis zu den Bedarfen anderer Gebietskörperschaften in anderen Aufgabenbereichen gestellt werden. Abweichungen der Zuschussbedarfe einzelner Gebietskörperschaften vom strukturell bestimmten Erwartungswert können aufgabenspezifisch als Abweichungen des Erwartungswertes der aufgabenspezifischen Regressionsfunktion identifiziert werden. Diese können aufgabenabhängig als unerfüllte Bedarfe, Effizienzunterschiede oder lokal divergierende Präferenzen dieser Gebietskörperschaften interpretiert werden. Abweichungen durch unterschiedliche Effizienz oder Präferenz sind nicht ausgleichsrelevant im KFA – sie spiegeln die Autonomie der einzelnen Gebietskörperschaften wider. Anerkannt als Bedarf wird der Erwartungswert der Regression.³⁰ Die Validität der relativen Bedarfsmessung unterliegt der Annahme, dass einzelne Aufgabenbereiche nicht über den gesamten Betrachtungszeitraum und über alle Gebietskörperschaften (bzw. Gebietskörperschaftsgruppen) strukturell unterfinanziert oder mit groben Ineffizienzen versehen waren. In diesem Fall würde die Methodik die Bedarfe für den entsprechenden Aufgabenbereich im Verhältnis zu anderen, durch die empirische Aufgabenintensität besser repräsentierten Aufgabenbereichen, unterschätzen (respektive überschätzen). Diese Annahme ist bei ausreichend großer Datenbasis jedoch nicht sehr restriktiv.

29 Vgl. Deubel (2011): Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich? Bad Kreuznach. S. 46

30 Vgl. auch Gerhards, Gutsche, Kreuter, Schrogl und Thöne (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. FiFo-Bericht Nr. 27, Köln; Diskussion der Gründe und Ausgleichsrelevanz der vom Erwartungswert abweichenden Ausgaben in Kapitel C.1.

Eine ähnliche Einschränkung gilt in Bezug auf die Vertikalität, sowohl zwischen der Kreis- und Gemeindeebene als auch zwischen der kommunalen Ebene und Landesebene. Die Herstellung einer vertikalen Verteilungssymmetrie auf Basis der bestimmten Finanzbedarfe garantiert nicht zwingend die Erfüllung der absoluten Finanzbedarfe. Eine mögliche paritätische Über- oder Unterfinanzierung kann ein solches empirisch-analytisches Verfahren weder ausschließen noch seriös quantifizieren.

Mehrbedarfe können präziser quantifiziert und in dem Aufgabenbereich berücksichtigt werden, in dem sie anfallen. Die Auswirkungen von Skaleneffekten sowie externen Effekten können ebenfalls aufgabenspezifisch in den Aufgabenbereichen berücksichtigt werden, in denen sie auftreten.³¹ Ein Hilfskonstrukt zur Berücksichtigung externer Effekte, wie z.B. die teils etablierte Einwohnerveredelung, wird obsolet. Das Verfahren ermöglicht es somit, drei relevante und in einem höheren Aggregationslevel (bspw. Gesamtregression) nicht identifizierbare Zusammenhänge abzubilden. Dies betrifft zum einen das Spannungsfeld zwischen externen Effekten und somit höheren Kosten bei zunehmender Zentralität versus Skaleneffekten und somit geringeren Kosten bei größeren Mengen, zum anderen Verteilungseffekte der Nutzung zentraler Leistungen im Raum im Sinne einer Inanspruchnahme von verschiedenen öffentlichen Leistungen in unterschiedlichen Zentralitätskategorien (Nicht-Linearität der Bedarfe mit den Zentralitätskategorien).

Des Weiteren distanziert sich die Methodik von der Orientierung an simplen, in der Regel an der Einwohnerzahl orientierten Durchschnitten. Die relativen Mehr- oder Minderbedarfe jeder Gebietskörperschaft werden hingegen durch einen multidimensionalen Durchschnitt unter Berücksichtigung aller identifizierten Bedarfsfaktoren aufgabenspezifisch bestimmt. Dies bedeutet, dass unterschiedliche Messgrößen wie Einwohner (bestimmter Altersgruppen), Fläche (ggf. differenziert nach Nutzungsart) und weitere Größen konsistent miteinander verrechnet werden können. Die resultierende Bedarfsmesszahl ist dimensionslos.

Die Nutzung einer Querschnittsdatschätzung (Pooled-OLS) ermöglicht die Bestimmung eines möglichst bedarfsgerechten Regressionskoeffizienten auf breiter Datenbasis. Eine Neubestimmung dieser Koeffizienten im kurzjährigen Turnus, oder gar jährlich, ist nicht notwendig. Die jährliche Bestimmung des Finanzbedarfs einer Gebietskörperschaft erfolgt – wie es auch momentan in Finanzausgleichs gang und gäbe ist – ausschließlich über die Aktualisierung der Strukturgrößen der Gebietskörperschaften.

Die Regressionsanalyse ist, wie alle empirischen Analysen, auf die Qualität und Quantität der zugrundeliegenden Daten angewiesen. Infolge der durch die aufgabenspezifische

31 Sowohl externe Effekte als auch Skaleneffekte können aufgabenspezifisch über die Funktionsspezifikationen der Regressionsfunktionen sowie über getestete Faktoren (ggf. in Form von Interaktionstermen), wie z.B. Zentralität, identifiziert werden.

Betrachtung angestiegener Anzahl der Regressionen, müssen die Voraussetzungen für eine valide Regressionsanalyse in jedem Aufgabenbereich erfüllt sein. In jeder aufgabenspezifischen Regression müssen daher

- a) die Anzahl der Beobachtungen insgesamt hinreichend sein,
- b) die Anzahl der Beobachtungen auch über alle potentiellen Gruppen (z.B. Zentralörtlichkeit oder Typ der Gebietskörperschaft) hinreichend sein,
- c) die Qualitätskriterien einer multiplen Regression erfüllt sein.

Sollte die Anzahl der Beobachtungen, trotz erhöhter Beobachtungszahl durch Nutzung der Pooled-OLS-Schätzung, nicht ausreichen, kann dies potentiell dazu führen, dass dies die Möglichkeiten der Absteckung der Aufgaben bzw. Gebietskörperschaftsgruppen einschränkt. Hat eine kommunale Gebietskörperschaft keine angemessene Vergleichsgruppe, weil sie beispielsweise um ein Vielfaches größer ist als alle anderen, können die Bedarfe dieser Gebietskörperschaft innerhalb dieses Verfahrens nicht mit derselben Qualität bestimmt werden. In diesem Fall scheint eine politisch-normative Setzung, wie sie momentan vielfach Praxis ist, weiterhin unausweichlich.

Die einzige Möglichkeit sich absoluten Finanzbedarfen zu nähern, bietet eine normative Bedarfsbestimmung.³² Diese reine Bedarfsorientierung ermöglicht es, alle relevanten Einflussfaktoren auf einen Bedarf zu identifizieren, so dass eine Bedarfskennziffer im Sinne von Mengen und Preisen für eine Gebietskörperschaft benannt werden kann, ohne dass Ausgabedaten die grundsätzliche Basis der Analyse bilden. Die normative Bedarfsbestimmung entspricht somit der Anforderung, Bedarfe ohne Fixierung von Ausgabedaten abzuleiten. Auch in diesem Normansatz kann es jedoch nicht Ziel sein, dass eine detaillierte Erfassung individueller kommunaler Bedarfe erfolgen kann und soll. Ziel ist eine Erfassung durchschnittlicher, strukturell „normaler“ Kosten.

Eine normative Bestimmung der Finanzbedarfe muss zwangsweise aufgabenspezifisch erfolgen und ist somit – auch im Vergleich mit der aufgabenspezifischen Regression – mit deutlichem Mehraufwand verbunden und nicht in allen Bereichen überhaupt möglich. Normansätze sind dann sinnvoll anwendbar, wenn

- (i) die Nachfragemenge gut beschrieben und abgegrenzt werden kann,
- (ii) die Qualität über die Inputmengen (z.B. Flächenkennziffern oder Betreuungsschlüssel) gut beschreib- und somit „normierbar“ ist und
- (iii) fachliche, anerkannte Kostenkennwerte vorliegen bzw. entsprechende Kennwerte transparent hergeleitet werden können.

32 Wie entwickelt vom Planungsbüro Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität (GGR) im Rahmen des Gutachtens: Gerhards, Gutsche, Kreuter, Schrogl und Thöne (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. FiFo-Bericht Nr. 27, Köln.

Aufgrund dieser Anforderungen können Normansätze in Aufgabenbereichen angewandt werden, bei denen sich die jeweilige Aufgabenerfüllung in einer sinnvollen Normierung beschreiben lässt. Eine ausgedehnte Anwendung einer normativen Bedarfsbestimmung über alle Aufgabenbereiche ist nicht praktikierbar. In diesen Aufgabenbereichen bleibt die aufgabenspezifische Regressionsanalyse damit – zwar nicht das bestdenkbare, aber – das bestmögliche Verfahren. Als innovatives Verfahren, das methodisch neue Wege beschreitet, befindet es sich gleichwohl in einem Prozess der fortlaufenden Weiterentwicklung und Optimierung. Die modulare und kompatible Herangehensweise des Verfahrens erlaubt es jedoch jederzeit – wo sinnvoll und machbar – einzelne Aufgabenbereiche gezielt durch normative Bedarfsbestimmung zu ersetzen, ohne die Aussagekraft für andere Aufgabenbereiche in jeglicher Weise einzuschränken.³³

7 Quintessenz

Seit der Begründung zum Entwurf des Finanzverfassungsgesetzes aus dem Jahre 1955 haben sich Methoden der kommunalen Bedarfsbestimmung als Grundlage von Finanzausgleichen stets weiterentwickelt. Eine verbesserte Datenbasis ermöglichte eine fortschreitende Empiriebasierung von Bedarfsmessungen. Mit dem hier vorgestellten Verfahren aufgabenspezifischer Regressionen wurden erstmals Bedarfsfaktoren für eine vollständige Liste kommunaler Aufgaben identifiziert und empirisch valide in Relation zueinander gesetzt. Das Vorgehen resultiert in einer konsistenten Bedarfsermittlung über alle Typen von Kommunen unter Berücksichtigung unterschiedlicher Aufgabewahrnehmungsintensitäten. Das Verfahren versucht so, dem finanzwissenschaftlichen Streben nach einer konsistenten und objektiven Bedarfsbetrachtung gerecht zu werden, die den rechtlichen Anforderungen ebenso Genüge tut wie den praktischen politischen und finanziellen Rahmenbedingungen der Gebietskörperschaften.

Perspektivisch ist daher zu erwarten, dass bei einer Anwendung der dargelegten Methodik auch der politische Diskurs über Mehrbelastungen in einzelnen Bereichen für bestimmte Kommunaltypen auf einer wissenschaftlicheren und besser vergleichbaren Basis fortgeführt werden kann. Neben horizontalen kommunalen Finanzausgleichen kann zudem auch die Bedarfsgerechtigkeit von *vertikalen* Finanzausgleichen zwischen Kommunen und ihrem Land analysiert werden. Als willkommenes „Nebenprodukt“ solcher Betrachtungen können Erkenntnisse auch zu den aufgabenspezifischen Bedarfen der Länder anfallen.

33 Vgl. Gerhards, Gutsche, Kreuter, Schrogl u. Thöne (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. FiFo-Bericht Nr. 27, Köln.

Schließlich kann die neue Methode mitunter neue Wege eröffnen, um die Wirksamkeit und Effizienz öffentlicher Aufgabenerfüllungen bei den Kommunen und den Ländern besser zu analysieren. Diese Perspektiven können gerade in der Zeit „nach Corona“ wichtig werden, wenn es darum geht, die ebenso umfangreichen wie notwendigen Zusatzbelastungen der Pandemiezeit zu konsolidieren und mit einer tragfähigen Aufgabenerfüllung zu kombinieren.

FiFo Discussion Papers / Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Kostenloser Download: www.fifo-koeln.de. Discussions Papers can be downloaded free of charge from: www.fifo-koeln.de.

- 00-1 Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?
- 00-2 Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform: eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang.
- 02-1 Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II.
- 05-1 Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle.
- 05-2 Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klimaschutz: die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuer.
- 05-3 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell.
- 06-1 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland.
- 06-2 Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle – Grundlagen und Anwendungsgebiete.
- 06-3 Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform?
- 06-4 Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besoldungsentwicklung im Laufe des Lebens.
- 06-5 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplification yield more equity and efficiency? An empirical analysis for Germany.
- 06-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland.
- 06-7 Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte – eine empirische Analyse.
- 06-8 Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte.
- 06-9 Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects of fiscal reforms.
- 06-10 Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model.
- 06-11 Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Richness and Poverty. A micro data application to Germany and the EU-15.
- 07-1 Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnssektor.
- 07-2 Groneck, M., Plachta, R.: Eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich.
- 07-3 Kitterer, W.: Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung.
- 07-4 Brenneisen, F., Peichl, A.: Dokumentation des Wohlfahrtsmoduls von FiFoSiM.
- 07-5 Brenneisen, F., Peichl, A.: Empirische Wohlfahrtsmessung von Steuerreformen.
- 07-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Is a Flat Tax politically feasible in a grown-up Welfare State?
- 07-7 Groneck, M., Plachta, R.: Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschranke für die deutschen Länder.
- 07-8 Becker, J., Fuest, C.: Tax Enforcement and Tax Havens under Formula Apportionment.
- 07-9 Fuest, C., Peichl, A.: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis.
- 08-1 Thöne, M.: Laffer in Luxemburg: Tankverkehr und Steueraufkommen im Großherzogtum.
- 08-2 Fuest, C., Thöne, M.: Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende?
- 08-3 Becker, J., Peichl, A., Rincke, J.: Politicians' outside earnings and electoral competition.
- 08-4 Paulus, A., Peichl, A.: Effects of flat tax reforms in Western Europe on equity and efficiency.
- 08-5 Peichl, A., Schaefer, T.: Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich.
- 08-6 Peichl, A.: The benefits of linking CGE and Microsimulation Models – Evidence from a Flat Tax analysis.
- 08-7 Groneck, M.: A Golden Rule of Public Finance or a Fixed Deficit Regime? Growth and Welfare Effects of Budget Rules.
- 08-8 Plachta, R. C.: Fiscal Equalisation and the Soft Budget Constraint.
- 09-1 Mackscheidt, K.: Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern.
- 09-2 Herold, K.: Intergovernmental Grants and Financial Autonomy under Asymmetric Information.
- 09-3 Finken, J.: Yardstick Competition in German Municipalities.
- 10-1 Mackscheidt, K., Banov, B.: Ausschluss und Zwang im Kollektiven.
- 12-1 Dobroschke, S.: Energieeffizienzpotenziale und staatlicher Lenkungsbedarf.
- 12-2 Mackscheidt, K.: Ein Szenario für 2017.
- 12-3 Brügelmann, R., Schaefer, T.: Der Einkommenssteuertarif verteilt stärker um als je zuvor. Eine Simulationsanalyse.
- 12-4 Thöne, M.: 18 Billion At One Blow. Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures.
- 12-5 Colombier, C.: Drivers of Health Care Expenditure: Does Baumol's Cost Disease Loom Large?
- 13-1 Mackscheidt, K.: Die gesetzliche Unfallversicherung im Systemvergleich.
- 14-1 Diekmann, L., Jung, A., Rauch, A.: Klimaschutz trotz knapper Kassen? Eine empirische Untersuchung zu Finanzierungsmodellen für Klimaschutzaktivitäten in Städten und Gemeinden.
- 15-1 Thöne, M.: Blockade beim deutschen Finanzausgleich – Ein Vorschlag zur Güte.
- 15-2 Braendle, T., Colombier, C.: What Drives Public Health Care Expenditure Growth? Evidence from Swiss Cantons, 1970-2012.
- 16-1 Mackscheidt, K.: Flüchtlingspolitik – Finanzierung durch Migrationssonderfonds und Erbschaftsteuer?
- 16-2 Mackscheidt, K.: Die schleichende Entstehung der Schuldenkrise in Südeuropa – und ihre Therapie.
- 16-3 Colombier, C.: Population Aging in Healthcare – A Minor Issue? Evidence from Switzerland.

- 16-4 Mackscheidt, K.: Der Weg in die Nullzinspolitik der EZB – Muss die Geldpolitik so bleiben, oder gibt es einen Ausweg?
- 17-1 Mackscheidt, K.: Zur Finanzierung einer Verlängerung der Bezüge bei der Arbeitslosenversicherung.
- 17-2 Mackscheidt, K.: Der Wandel in der Staatsschuldentheorie und die öffentlichen Schulden in Europa.
- 17-3 Bernard, R.: Political Fragmentation and Fiscal Policy: Evidence from German Municipalities
- 18-1 Funke, J., Koldert, B.: Kosten und Nutzen hausärztlicher Versorgungsmodelle
- 19-1 Jung, A., Koldert, B., Reuschel, S.: Interkommunale Schulkooperationen: Hemmnisse und Ansätze zu ihrer Bewältigung.
- 19-2 Jung, A., Koldert, B.: Mobilstationen im Stadt. Umland. Netzwerk – ein Versuch einer Begriffseinordnung.
- 19-3 Mackscheidt, K.: Der Bundeshaushalt und seine Nebenhaushalte bis 2030 – Drangsal und Hilfe.
- 19-4 Jochimsen, B.: Christmas Lights in Berlin – New Empirical Evidence for the Private Provision of a Public Good.
- 19-5 Barone, G., Kreuter, H.: Low-wage import competition and populist backlash: The case of Italy.
- 19-6 Jochimsen, B., Maina, A.: Consumption Taxes, Income Distribution and Poverty.
- 20-1 Mackscheidt, K., Maier-Rigaud, R.: Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung.
- 20-2 Thöne, M.: Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist. Plus Nachbemerkung: Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie.
- 20-3 Thöne, M.: On the difficulty of investing sustainably in the future. And how it can be done. Plus postscript: Future investments in the in times of the Corona-pandemic.
- 20-4 Breuer, C. and Colombier, C.: Debt and Growth: Historical Evidence.
- 20-5 Mackscheidt, K.: Die Empirie gegen eine neoliberale Wirtschaftspolitik. Buchbesprechung zu Banerjee und Duflo „Gute Ökonomie für harte Zeiten“.
- 20-6 Mackscheidt, K.: Der vergangene Reichtum Venedigs und die zukünftige Wohlfahrt Europas.
- 20-7 Gerhards, E., F. Schrogl, M. Thöne: Tatsächliche Bedarfe: Aufgabengerechte Kommunalfinanzierung in neuem Licht.