ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Rappen, Hermann

Research Report
Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 - GFG 2013): Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/1402. Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. Januar 2013

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:
RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Rappen, Hermann (2013) : Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 - GFG 2013): Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/1402. Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. Januar 2013, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/70848

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 – GFG 2013)

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/1402 –

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. Januar 2013

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Manfred Breuer; Dr. Henning Osthues-Albrecht; Reinhold Schulte (stellv. Vorsitzende);

Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap, Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislowski; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael H. Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld; Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl, Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger; Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany
Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2013

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 – GFG 2013)

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/1402 –

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. Januar 2013

Projektteam: Hermann Rappen

Stellungnahme zum Gemeindefinanzierungsgesetz

Die öffentliche Aufgabenerfüllung verändert sich ständig, so dass der aktive und passive Finanzausgleich regelmäßig neu justiert werden muss. Vor diesem Hintergrund sind auch die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung immer wieder neu zu interpretieren, die kommunale Finanzausstattung entsprechend anzupassen. Die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung impliziert also nicht die Konservierung bestehender Strukturen, sondern nur die grundsätzliche Sicherung der finanzpolitischen Autonomie.

Dem kommunalen Finanzausgleich kommt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle zu, da er die kommunalen Finanzmittel allgemein aufstockt (allokative Funktion) und Unterschiede zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft zumindest teilweise ausgleicht (distributive Funktion). Die Ausgleichsgesetze stehen deshalb immer wieder im Zentrum der finanzpolitischen Auseinandersetzungen auf der Länderebene. Dies gilt in Nordrhein-Westfalen umso mehr, als sich das Land und seine Kommunen in einer schwierigen Haushaltslage befinden und sich zudem der kommunale Finanzausgleich im Umbruch befindet.

Anlässlich der Anhörung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 werden im Folgenden grundsätzliche Fragen des kommunalen Finanzausgleichs erörtert und zwar unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit öffentlicher Aufgabenerfüllung sowie den Konsequenzen des demographischen Wandels.

1. Zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse

Die Verfassung garantiert den Gemeinden eine angemessene finanzielle (Mindest-)Ausstattung, aber nicht losgelöst von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Ferner gilt das Konnexitätsprinzip: Die Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände erfordert einen entsprechenden finanziellen Ausgleich, wenn damit eine wesentliche finanzielle Belastung verbunden ist.

Der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände wirft zwangsläufig die Frage nach deren Operationalisierung auf. Eine objektive Bestimmung etwa der finanziellen Mindestausstattung gestaltet sich schwierig. Auch Kostenfolgenabschätzungen mit Blick auf das Konnexitätsprinzip sind bekanntermaßen umstritten. Das Kernproblem besteht darin, die „notwendigen“ Ausgaben zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben zu quantifizieren. Die Ausgaben einzelner Gemeinden und Gemeindeverbände variieren nämlich u.a. mit den sozioökonomischen Rahmenbedingungen, den Qualitätsstandards sowie der Effizienz der Aufgabenerfüllung.

Nordrhein-Westfalen stützt den vertikalen Finanzausgleich – wie die meisten Bundesländer - auf das Verbundquotensystem. Das Land beteiligt seine Gemeinden in Höhe der Verbundquote am Aufkommen aus der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer (obligatorischer Steuerverbund) sowie an 4/7 des Aufkommens aus der Grunderwerbsteuer (fakultativer Steuerverbund). Die Verbundquote wurde mehrmals gesenkt: Von 28,5% 1980 auf zuletzt 23% ab 1986.

Die Festlegung der Verbundquote erfolgt nicht regelgebunden und ist wenig transparent. Sie ist noch am ehesten nachvollziehbar, wenn strukturelle Veränderungen des Finanzausgleichs vorgenommen werden. Im Gemeindefinanzierungsgesetz 2006 wurden etwa Entfrachtungen (Straßenbau, Herausnahme von Zweckzuweisungen) mit einer Absenkung der Verbundquote von insgesamt 1,14 Prozentpunkten bewertet, der pauschalierte Belastungsausgleich im Rahmen der kommunalen Einheitslastenbeteiligung mit einer Anhebung um 1,17Prozentpunkte. Im Ergebnis blieb die Verbundquote bei 23%. Veränderungen der Verbundquote sind insoweit zumindest nachvollziehbar und einer Diskussion zugänglich, aber nicht deren Niveau. Abhilfe könnte hier eine aufgabenorientierte Bedarfsmessung sein, die sich an einer effizienten kommunalen Aufgabenerfüllung orientiert. Modelle dieser Art finden zurzeit Verwendung in Thüringen und Sachsen-Anhalt.

Eine weitere Frage ist, wie die Finanzausgleichsmasse unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes zu beurteilen ist. Die aktuelle Landesregierung sieht zurzeit unter diesem Gesichtspunkt keinen Handlungsbedarf, da sich die finanzielle Situation von Landes- und Gemeindehaushalten in den letzten Jahren nicht grundlegend geändert hat. In beiden Fällen stützt man sich auf eine vergleichende Analyse der Entwicklung des Finanzierungssaldos, der Schulden und der Zinsausgaben im Landeshaushalt und den Kommunalhaushalten insgesamt. Diese Indikatoren weisen indes ein Problem auf: Sie sind vergangenheitsorientiert und besagen für sich genommen, nichts über die Nachhaltigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung.

Es sollte stattdessen auf vergleichende Tragfähigkeitsanalysen des Landeshaushalts und der Kommunalhaushalte abgestellt werden, wo dem Primärsaldo[1] eine große Bedeutung zukommt. Eine solche Analyse liegt für den Landeshaushalt vor (Dritte Fortschreibung des Berichts über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen 2010). Entscheidend ist für eine solche Analyse, welche Vorgaben man macht. Üblicherweise wird die Konstanz der Schuldenstandsquote angestrebt, mit Blick auf die Schuldenbremse werden im Nachhaltigkeitsbericht der

[1] Der Primärsaldo gibt die staatlichen Ausgabe- und Finanzierungsaktivitäten ohne Zinsen wieder. Er knüpft damit an diejenigen finanzwirtschaftlichen Größen an, die der Staat steuern kann. Die Zinsausgaben sind dagegen Ergebnis finanzpolitischer Entscheidungen der Vergangenheit.

nordrhein-westfälischen Landesregierung auch die Auswirkungen eines Haushaltsausgleichs in 2020 auf die Primärausgaben untersucht.

Nach Berechnungen des Landes dürfen die Primärausgaben von 2017 bis 2020 nur um 0,45 % p.a. steigen, um den Haushaltsausgleich bis 2020 zu erreichen. Verändern sich die Ausgaben im Bereich Steuerverbund, Versorgung und Tilgung von Schulden nicht, so müssten die übrigen Primärausgaben sogar um 0,64% p.a. zurückgeführt werden (Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2012: A85). Auch auf der kommunalen Ebene besteht ein erheblicher Konsolidierungsbedarf, wenn das strukturelle Defizit abgebaut werden soll. Es fehlt allerdings bislang an einer solchen Tragfähigkeitsanalyse. Zum Vergleich sei gleichwohl auf das Gutachten von Junkernheinrich/Lenk (1999: 199) verwiesen. Sie bezifferten den kommunalen Konsolidierungsbedarf für die Wiederherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen bis 2020 auf insgesamt 42,1 Mrd. €. Davon entfielen auf 31,6 Mrd. € auf den angestrebten dauerhaften Haushaltsausgleich, auf einen hälftigen Abbau der Liquiditätskredite 10,5 Mrd. €.

Damit ist klar: Die Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs in den kommenden Jahren entscheidet darüber, ob die Bürgerinnen und Bürger auf Leistungen des Landes oder der Kommunen verzichten müssen. Entweder verbessert man die kommunale Finanzausstattung zu Lasten des Landes oder muss den kommunalen Aufgabenkatalog hinsichtlich Umfang und Qualität der Leistungen entschlacken. Es stellt sich die Frage, ob und wenn ja, in welchem Umfange die Kommunen an der Konsolidierung des Landeshaushaltes beteiligt werden sollen, sei es durch Veränderungen der Verbundquote, sei es z.B. durch einen expliziten Konsolidierungsbeitrag, der von der originären Finanzausgleichsmasse abgezogen wird (z.B. wie in Baden-Württemberg.) Es stellt sich des Weiteren die Frage, welchen Beitrag das Land zur Lösung der kommunalen Finanzprobleme leisten will. Eine erste Antwort gibt hierauf der Stärkungspakt, an dessen Finanzierung aber auch die kommunale Ebene beteiligt wird. Zusätzliche Möglichkeiten bestünden in einer Revision kommunaler Aufgabenerfüllung (z.B. Absenkung von Standards).

Es sind damit in den kommenden Jahren weitgehende Entscheidungen zu treffen, die nur auf der Grundlage umfassender und nachvollziehbarer Informationen getroffen werden sollten. Diskretionäre Veränderungen in der Verbundquote, die lediglich punktuell auf die jeweils aktuell zu lösenden Finanzprobleme reagieren, helfen hier nicht weiter. Der kommunale Finanzbedarf und seine Bestimmungsgründe müssen grundlegend analysiert werden und zwar nicht allein mit Blick auf den horizontalen Finanzausgleich unter den Kommunen, wie bislang üblich. Es bietet sich deshalb ein Systemwechsel an: Der Übergang von einem Verbundquo-

tensystem zu einer aufgabenorientierten Bedarfsmessung, wie sie in Thüringen und in vereinfachter Form in Sachsen-Anhalt bereits durchgeführt wird.

2. Berücksichtigung des demographischen Wandels

Der kommunale Finanzausgleich berücksichtigt erstmals den Umstand, dass die Schrumpfung der Bevölkerung mit steigenden Kosten verbunden sein kann. Zu diesem Zweck wird ein demografischer Faktor eingeführt: Es wird nunmehr nicht mehr zwingend die aktuelle Einwohnerzahl (aktuell: Stichtag 31. Dezember 2011) zu Grunde gelegt. Falls die durchschnittliche Einwohnerzahl der letzten drei Jahre (aktuell: 2009, 2010, 2011) höher ist als die aktuelle, wird der Durchschnittswert angesetzt. Es wird offensichtlich darauf abgestellt, dass schrumpfende Gemeinden Zeit und finanzielle Mittel benötigen, um ihr Güterangebot an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.

Demographische bedingte Kostenprobleme müssen aber nicht nur vorübergehender Natur sein. Grund hierfür können zunehmende Skaleneffekte in der kommunalen Leistungsproduktion sein. Sie führen bei schrumpfender Bevölkerung zu Kostensteigerungen je Einwohner (bzw. Bedarfsträger): Die Produktionskosten gehen nicht proportional zu den Einwohnerzahlen (bzw. Bedarfsträger) zurück. Dieser sog. Remanenzeffekt ist insbesondere bei Netzinfrastrukturen zu erwarten. Hier dünnt die Nachfrage zwar räumlich aus, die Netzdichte muss aber aufrechterhalten werden. Die erhöhten Produktionskosten sind mithin von längerfristiger Natur. Kosten können auch durch Veränderungen der Altersstruktur entstehen, die das Volumen und die Struktur der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen (z.B. Pflegeleistungen statt Kinderbetreuung) verändert. Damit sind kurz- und mittelfristig Anpassungskosten verbunden, denn zum einen müssen Kapazitäten (Gebäude, Personal) abgebaut und zum anderen wieder aufgebaut werden.

Die Bedeutung von Remanenzeffekten ist empirisch noch nicht geklärt. Das Ifo-Institut kommt in einer Studie über Sachsen zu dem Ergebnis, dass sich keine Hinweise auf Kostenremanenzen für die kreisfreien Städte ergeben. Dies setzte zunehmende Skalenerträge voraus, die aber nicht festgestellt werden konnten (Eck, Steinbrecher, Thater 2012: 17f.). Analysen der BBR (2012: 19ff.)für Ostdeutschland weisen dagegen darauf hin, dass in bestimmten Aufgabenbereichen demographische Veränderungen zu nennenswerten Remanenzkosten führen können.

Vor diesem Hintergrund erscheint der demographische Faktor im Gemeindefinanzierungsgesetz doch recht gegriffen. Erstens unterstellt er lediglich temporäre Anpassungskosten. Zweitens ist nicht klar, in welchem Umfange der demographische Wandel zu vorübergehenden und/oder dauerhaften Kostensteigerungen in der

kommunalen Aufgabenerfüllung führt. Auch der demographische Wandel gibt damit Anlass, eine umfassende Analyse der kommunalen Aufgabenerfüllung für die anstehenden Entscheidungen durchzuführen.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007), Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Forschungen Heft 128. Bonn.

Eck, A., Steinbrecher, J. und Ch. Thater (2012),Skaleneffekte in der Bereitstellung des Angebots sächsischer Gemeinden. Ifo Dresden informiert 3/2012: 12ff.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2012), Finanzplanung 2012 bis 2016 mit Finanzbericht 2013 des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf

Junkernheinrich, M., Lenk, Th. u.a. (2011), Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Kaiserslautern, Leipzig, Bottrop: FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik GmbH.