

Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen

Gutachten

Im Auftrage des

**Ministeriums für Inneres und Kommunales des
Landes Nordrhein-Westfalen**

Bearbeitet von:

Caroline Goerl

Anna Rauch

Dr. Michael Thöne (Projektleitung)

Unter Mitarbeit von Christoph Scheid

Postfach 13 01 36

D-50495 Köln

Wörthstraße 26

D-50668 Köln

Telefon: (0) 221 - 13 97 51 - 0

Telefax: (0) 221 - 13 97 51 11

Köln, 18. März 2013

www.fifo-koeln.de



Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen – Ein Ergebnisüberblick–

Einleitung

Finanzausgleichsfragen sind naturgemäß Streitfragen. Dies gilt für das Gemeindefinanzierungsgesetz in Nordrhein-Westfalen ebenso wie für die kommunalen Finanzausgleiche in vielen anderen Ländern. Wo vertikal zwischen Land und kommunaler Familie einerseits und horizontal zwischen den Kommunen andererseits knappe Gelder verteilt werden, darf allgemeines Einverständnis mit *bestimmten* Mittelallokationen nicht erwartet werden, solange alternative Verteilungsmechanismen auch abweichende Verteilungsergebnisse möglich erscheinen lassen. Gerade wenn alle betroffenen Gruppen unter – teils sehr großen – fiskalischen Defiziten leiden und sich entsprechenden Konsolidierungsforderungen gegenüber sehen, ist völlige Einmütigkeit in Finanzausgleichsfragen nicht zu erwarten.

Gleichwohl sieht sich der Gesetzgeber in der Pflicht, einen gerechten Finanzausgleich zu implementieren. Um mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz ein Ergebnis zu erreichen, das bedarfsgerecht ist und zudem von den Betroffenen – wenn auch nicht unbedingt einstimmig – als ausgewogen und fair akzeptiert werden kann, müssen in einem ersten Schritt die Tatsachen weitestmöglich geklärt werden. Unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Expertise werden die Daten und Rahmenbedingungen erfasst, die objektiven Notwendigkeiten werden identifiziert und so präzise wie möglich quantifiziert, schließlich werden die geeigneten Ausgestaltungsoptionen für einen bedarfsgerechten kommunalen Finanzausgleich dargestellt und hinsichtlich ihrer instrumentellen Vor- und Nachteile bewertet. Die Weiterentwicklung des Finanzausgleichs mit begleitender Unterstützung durch wissenschaftliches Know-how hat in Nordrhein-Westfalen eine lange Tradition.

In diese Tradition stellt sich das vorliegende Gutachten. Es beantwortet Fragen nach der Angemessenheit und der (Bedarfs-)Gerechtigkeit einzelner Gestaltungsparameter des Finanzausgleichs im Rahmen dessen, was die Wissenschaft beantworten kann. Im Gutachten wird deutlich, dass die finanzwissenschaftliche Analyse manche der aufgeworfenen Fragen nur bis zu einem bestimmten Punkt beantworten kann, ab dem originär politische Weichenstellungen notwendig werden. Im Sinne guter wissenschaftlicher Politikberatung versucht das Gutachten, diese Grenze stets transparent zu machen.

Fragestellung

Das vorliegende Gutachten dient der Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen hinsichtlich spezieller Fragen, die dem Gutachterteam gestellt sind:

1. Gewährleisten die derzeitigen Teilschlüsselmassen nach Differenzierung und Dotierung eine sach- und bedarfsgerechte Aufteilung der Schlüsselzuweisungen?
2. Erklärt die Methode der Regressionsanalyse die Bedarfe auf den jeweiligen Ebenen der Teilschlüsselmassen hinreichend?

3. Erklären die derzeitigen Bedarfsindikatoren und die sich aus diesen ableitenden Bedarfsansätze sowie die Berechnungsmethode der Gewichtungsfaktoren die Bedarfe auf den jeweiligen Ebenen der Teilschlüsselmassen?
4. Sind die Methoden der Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen unter Verwendung jeweils einheitlicher fiktiver Realsteuerhebesätze und der Umlagekraftmesszahlen geeignet, eine interkommunal bedarfsgerechte Verteilung der Teilschlüsselmasse zu gewährleisten?

Diese Fragen werden mit dem vorliegenden Gutachten bearbeitet, wenn auch nicht in dieser, sondern in einer der Logik der vorgenommenen Analyse folgenden Reihenfolge. Damit ist die Arbeit nicht als Vollüberprüfung aller wichtigen Fragen des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen angelegt. Viele interessante, aber nicht dominante Fragen zur horizontalen Gestaltung des Gemeindefinanzierungsgesetzes sind nicht erfasst; Fragen des vertikalen Ausgleichs zwischen Land und der kommunalen Ebene insgesamt standen hier ebenfalls nicht zur Diskussion.

“If it ain’t broke, don’t fix it”

Unsere Herangehensweise zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs verstehen wir im Rahmen der höchstrichterlichen Setzungen. Mit Urteil vom 9. Juli 1998 (VerfGH 16/96, 7/97) wird dem Land auferlegt, das Gemeindefinanzierungsgesetz regelmäßig mit Blick auf neue Erkenntnisse und Daten anzupassen, um Verteilungsgerechtigkeit zu gewährleisten. Auch im Urteil vom 19. Juli 2011 (VerfGH 32/08) wird das Land verpflichtet, die Finanzausgleichssystematik im Blick zu behalten und gegebenenfalls mit sachverständiger Hilfe an neue Erkenntnisse und Entwicklungen anzupassen.

Die Weiterentwicklung als Paradigma der Bearbeitung des Forschungsauftrags ist schließlich, wie schon in der Einleitung deutlich gemacht, auch als Absage an Totalreformen zu sehen. Zweifellos *könnte* im kommunalen Finanzausgleich sehr viel gemacht werden. Auch das Gutachten gibt mit punktuellen Vergleichen zu den anderen zwölf KFAs der Flächenländer hier anschauliche Beispiele. Dennoch geht es hier nicht um das „Ideal“ eines kommunalen Finanzausgleichs, der am grünen Tisch komplett neu und unverbraucht gestaltet wird. Nicht, weil Nordrhein-Westfalen keinen idealen Finanzausgleich verdient hätte. Sondern weil es ein solches Ideal jenseits der historischen Genese jedes einzelnen Landes nicht geben kann.

Kommunale Finanzausgleiche begründen, sobald sie fiskalisch eine mehr als marginale Rolle spielen, pfadabhängige Entwicklungen. Dies kann einige Probleme schaffen – sog. Endogenitäten –, es stabilisiert aber auch die Handlungsbedingungen und Erwartungen der Akteure. Derartige fiskalische Entwicklungen müssen durchbrochen werden, wo sie zu unbilligen Ergebnissen führen. Wo dies nicht der Fall ist, hat der Fortbestand von Regeln einen Eigenwert, der vielleicht „eleganteren“ Alternativen vorzugswürdig ist. Das Bearbeitungsparadigma für die Leitfragen des Gutachtens ist mithin an die alte Ingenieursweisheit angelehnt: *If it ain’t broke, don’t fix it.*

Untersuchungsbefunde

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden ein kurzer Abriss der zentralen Ergebnisse gegeben. Aus den zum Teil komplexen Abwägungs- und Argumentationsketten herausgerissen, klingt die Ergebniszusammenstellung recht apodiktisch. Wir verzichten hier dennoch auf den Versuch, die Argumentationsketten

„einzudampfen“, da gerade im Finanzausgleich die Grenze zwischen Verkürzen und Verfälschen sehr leicht überschritten wird.

In einer Hinsicht jedoch beschränkt sich das Gutachten ganz und gar nicht auf die Beantwortung der gestellten Fragen: Um die zentralen und strittigen Fragen überhaupt für die Gegenwart behandeln zu können, musste zunächst eine große Hürde genommen werden: Die Umstellung des GFG auf die doppische Haushaltsrechnung nach Maßgabe des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF). Insbesondere musste ein zukunftsfähiges Analogon zum kameralistischen Zuschussbedarf II gefunden werden, damit der kommunale Finanzausgleich (auch ohne jede weitere Änderung) überhaupt für die Zukunft fortgesetzt werden kann. Mit den „**Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln**“, kurz „Auszahlungen aaD“, wurde hier ein neues, doppisch basiertes Konzept entwickelt, das den bisherigen „Zuschussbedarf II“ ersetzen soll.

Auf dieser Grundlage stellen sich die weiteren Hauptergebnisse der Untersuchung wie folgt dar:

- Die zuweilen kritisierte **Methode der Regressionsanalyse** zur Bestimmung der Bedarfe der Gemeindeschlüsselmasse wurde eingehend auf ihre Stärken und Schwächen überprüft und mit denkbaren Alternativen verglichen. Im Ergebnis ist die Regressionsanalyse gewiss nicht über alle Zweifel erhaben, dennoch aber wesentlich „besser als ihr Ruf“. Alternativen zur Regressionsmethode sind denkbar, werden jedoch aufgrund ihrer größeren Nachteile oder weil sie derzeit schlichtweg nicht praktikierbar sind, nicht zur Umsetzung empfohlen. Die Regressionsanalyse bleibt damit vorerst zwar nicht die best-denkbare, aber die bestmögliche Methode.
- *Innerhalb* der regressionsanalytischen Methoden wurden zahlreiche **Möglichkeiten zur Optimierung** überprüft. Das ökonometrische Ideal, die Paneldatenschätzung, wurde intensiv geprüft, ist aber derzeit wegen der hierfür unzureichender Dateneigenschaften nicht umsetzbar. Als substantielle, heute schon umsetzbare Verbesserung wird eine sog. gepoolte Querschnittdatenschätzung (*Pooled OLS*) für mehrere Jahre umgesetzt. Sie sollte die bisherige Methode der nur auf einem Jahr beruhenden, hergebrachten OLS-Schätzung ersetzen. Im Vergleich zum Status quo bietet die Pooled-OLS-Schätzung einen Effizienzgewinn (d.h. mehr Präzision in der Schätzung), ohne dass Einbußen bei Robustheit oder Transparenz in Kauf genommen werden müssen. In der Umsetzung der solcherart verbesserten Regressionsanalyse wurden für Hauptansatz und die Nebenansätze neue Ergebnisse erzielt.
- Der **Hauptansatz** wird weiterhin als Hauptansatzstaffel gestaltet. Diese verläuft etwas flacher als im GFG 2013; der Höchstwert für Städte mit mehr als 637.000 Einwohnern (d.h. Köln) liegt bei 154 Prozent.
- An der **Spezifikation des Soziallastenansatzes** wurde teilweise kritisiert, dass allein die Zahl der örtlichen SGB II-Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner als Globalindikator für ein sehr viel breiteres kommunales Sozialleistungsspektrum genutzt wird. In der Untersuchung wurden alternative Modellspezifikationen mit verschiedenen Sozialindikatoren getestet. Letztlich zeigte sich, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften der verlässlichste und sachlich angemessene Indikator ist.

- Die **Höhe des Soziallastenansatzes** sinkt. Bei Umsetzung der Regressionsergebnisse ergibt sich für die Bedarfsgemeinschaften ein Gewichtungsfaktor von 12,94. Dieser liegt deutlich unter dem zuletzt errechneten Gewichtungsfaktor von 17,76 sowie unter dem letztlich genutzten Gewichtungsfaktor von 15,3. Als Gründe für diese starke Abweichung lassen sich die breitere Datenbasis, die veränderte Pooled-OLS-Schätzmethode sowie die neue Abgrenzung der abhängigen Variable anführen. Dieses Schätzergebnis steht zunächst der oftmals geäußerten Befürchtung entgegen, dass es bei dem Gewichtungsfaktor für Bedarfsgemeinschaften einen unweigerlichen Aufwärtstrend gibt.
- Für den **Schüleransatz** wird empfohlen, die derzeit unplausibel hohe Spreizung der Gewichtungsfaktoren zu senken auf 0,69 für Halbtagschüler und 1,94 für Ganztagschüler. Dieser Vorschlag versteht sich aber nur als vorläufig. Eine befriedigendere Lösung kann nur gefunden werden, wenn zusätzliche Datenerhebungen entsprechend den Erkenntnisinteressen des kommunalen Finanzausgleichs unternommen werden. Konkret sollte abgefragt werden, wie sich die Zuschussbedarfe getrennt nach Halbtagschulen, offenen Ganztagschulen und gebundenen Ganztagschulen in den Gemeinden NRWs darstellen. Dann ließe sich der Schüleransatz auf eine solide empirische Basis stellen.
- Sowohl der **Zentralitätsansatz** als auch der **Flächenansatz** werden als grundsätzlich ausgleichsrelevant angesehen, ihre Beibehaltung in der jetzigen Form wird empfohlen. Hinsichtlich der Ausgestaltung des Flächenansatzes wurden weitere Spezifikationen geprüft (Katasterfläche Gebäude und Freifläche pro Kopf u.v.m.); diese mussten allerdings verworfen werden.
- Bei der **Abgrenzung der Teilschlüsselmassen** im kommunalen Finanzausgleich kommt mit Blick auf die gemeinsame Schlüsselmasse von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden immer wieder Kritik auf. Hier scheinen Teilschlüsselmassen, die auf gemeindliche und Kreisaufgaben abstellen, intuitiv sachgerechter. In der vorgenommenen Prüfung der Alternativen stellen sich diese als kaum praktikabel heraus; bzw. ihre Umsetzung würde gewichtige neue Probleme heraufbeschwören. Im Ergebnis wird die Beibehaltung der bisherigen Teilschlüsselmassen-Struktur empfohlen.
- Hinsichtlich der **Dotierung der Teilschlüsselmassen** für Städte/Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände wird empfohlen, eine schrittweise Anpassung an die Verhältnisse der Auszahlungen aaD in den Aufgabenbereichen außer Allgemeiner Finanzwirtschaft zu orientieren. In den vorgenommenen Proberechnungen werden derartige Änderungen jedoch nicht berücksichtigt, da sie als fakultativ und eher mittelfristig angesehen werden.
- Bezüglich der **Höhe der fiktiven Hebesätze** zur Berücksichtigung der Steuerkraft aus den Realsteuern wird angesichts der manifesten Nachteile nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden im innerdeutschen Steuerwettbewerb eine deutliche Senkung der Nivellierungshebesätze empfohlen. Eindeutige Werte sind hier wissenschaftlich nicht zu bemessen; in den Proberechnungen zum Reformmodell wird ein fiktiver Hebesatz für die Gewerbesteuer von 365, für die Grundsteuer B von 342 genutzt.

- Eine größenspezifische **Differenzierung der fiktiven Hebesätze** wurde mit Blick auf die damit verbundenen Implikationen für den interkommunalen Steuerwettbewerb ausführlich diskutiert. In der Abwägung der Pro- und Contra-Argumente kann dem Gesetzgeber die Wahl von differenzierten Hebesätzen nicht dringlich empfohlen werden.

Simulationsergebnisse für den Reformvorschlag

Im Gutachten werden ein Spektrum vorstellbarer Reformszenarien entwickelt und deren Auswirkungen auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Nordrhein-Westfalen simuliert. An dieser Stelle sollen lediglich kurz die Verteilungsergebnisse einer Proberechnung für den Gesamtvorschlag gezeigt werden; Vergleichsmaßstab sind jeweils die Ergebnisse der 2. Modellrechnung zum GFG 2013.

Die im Gutachten als „Simulation F“ gekennzeichnete Variante umfasst den empfohlenen Gesamtvorschlag für ein weiterentwickeltes Schlüsselzuweisungssystem für Nordrhein-Westfalen. Sie beinhaltet alle empfohlenen Reformelemente. Die Regression wird mit Pooled-OLS mit Daten von 2007 bis 2009 geschätzt. Dabei werden die Auszahlungen aaD als abhängige Variable verwendet. Die abgeleiteten Gewichtungsfaktoren für Ganz- und Halbtagschüler werden auf 1,94 respektive 0,69 gesetzt. Der fiktive Hebesatz für die Gewerbesteuer wird einheitlich auf 365, der fiktive Hebesatz für die Grundsteuer B auf 342 herabgesetzt.

	Schlüsselzuweisung 2. Modellrechnung GFG 2013	Schlüsselzuweisung Simulation F	Prozentuale Abweichung	Anzahl	
<i>Kreisfreie Städte</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 150.000	101.614.223,00	97.502.006,00	-4,05%	1	1
150.001 bis 300.000	1.265.924.514,00	1.221.526.326,00	-3,51%	3	9
300.001 bis 500.000	1.106.227.964,00	1.059.243.246,00	-4,25%	2	3
500.001 und mehr	1.224.998.409,00	1.214.866.794,00	-0,83%	2	2
Insgesamt	3.698.765.110	3.593.138.372	-2,86%	8	15
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 10.000	61.401.800	63.988.112	4,21%	25	17
10.001 bis 25.000	341.488.283	374.943.406	9,80%	93	41
25.001 bis 60.000	727.148.673	780.547.603	7,34%	67	26
60.001 bis 100.000	693.076.157	702.079.893	1,30%	15	13
100.001 mehr	242.452.977	249.635.614	2,96%	4	2
Insgesamt	2.065.567.890	2.171.194.628	5,11%	204	99

Die Bezeichnung der ausgewiesenen „Gewinner“ und „Verlierer“ eines solchen Modells leiten sich einzig aus einer Betrachtung des finanziellen Endergebnisses im Vergleich zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 (bzw. der hierfür vorgelegten 2. Modellrechnung) ab.

Im Durchschnitt verlieren die kreisfreien Städte Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Status quo 2013; die Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Bereich gewinnen im Durchschnitt hinzu. Die Darstellung zeigt aber auch deutlich, dass es keine homogenen Umverteilungswirkungen gibt. Sowohl im kreisangehörigen wie im kreisfreien Raum gibt es unter den Städten und Gemeinden in allen dargestellten Größenklassen sowohl „Gewinner“ wie auch „Verlierer“.

In einer solchen fiktiven „Ceteris-paribus“-Vergleichsrechnung werden ausschließlich die kurzfristigen und statischen Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber dem Status quo betrachtet. Längerfristige Wirkungen sind dagegen hier nicht abbildbar, auch wenn sie eine wichtige Rolle für die Bewertung dieser Modelle spielen sollten. Dies gilt zum Beispiel für nun mögliche Verbesserungen der Realsteuerbasis in jeder nordrhein-westfälischen Gemeinde, die durch die empfohlenen Senkungen der fiktiven Hebesätze möglich werden. Die Vergleichsrechnung gegenüber dem GFG 2013 ist zudem auch insofern eine „Momentaufnahme“, als eine analoge (hier nicht durchgeführte) Rechnung gegenüber den durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen der letzten Jahre nicht die gleichen, sondern wahrscheinlich noch etwas mildere Umverteilungswirkungen ausweisen würde.

Inhalt

1	Einleitung	15
2	Der Kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen: Vertikale Aspekte – Finanzausgleichsmasse	18
3	Schlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen	23
3.1	Teilschlüsselmassen.....	23
3.2	Schlüsselzuweisungssystem – Gemeinden.....	24
3.2.1	Ermittlung der Schlüsselzuweisung	24
3.2.2	Ermittlung der normierten Steuerkraft	26
3.2.3	Ermittlung des fiktiven Bedarfs	27
3.2.3.1	Gesamtansatz	28
3.2.3.2	Hauptansatz.....	28
3.2.3.3	Nebenansätze	31
3.3	Schlüsselzuweisungssystem – Kreise und Landschaftsverbände	36
3.4	Einordnung und Vergleich mit anderen Bundesländern	39
3.4.1	Überblick über die weiteren Elemente der kommunalen Finanzausgleichssysteme	39
3.4.2	Schlüsselzuweisungssysteme	41
4	Finanzbedarf	44
4.1	Überblick	44
4.2	Die Regressionsanalyse im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens	45
4.2.1	Status quo.....	45
4.2.2	Stärken und Schwächen	47
4.3	Überprüfung der Regressionsanalyse	51
4.3.1	Überprüfung des Schätzverfahrens.....	52
4.3.1.1	Verfügbare Datengrundlage.....	52
4.3.1.2	Einführung in alternative Schätzverfahren.....	54
4.3.1.3	Zur Bedeutung von Schätzpräzision und Zeitstabilität.....	59
4.3.2	Abgrenzung der abhängigen Variable	62
4.3.3	Deskriptive Statistik der Auszahlungen aaD.....	67
4.3.4	Ausgleichsrelevante Bedarfsfaktoren.....	74
4.3.4.1	Grundfragen	75
4.3.4.2	Soziallastenansatz.....	78

4.3.4.3	Schüleransatz.....	103
4.3.5	Ergebnis der modifizierten Regression und Schlussfolgerungen	111
5	Teilschlüsselmassen und Umlagefinanzierung der Kreise	115
5.1	Grundfragen	115
5.2	Diskussion alternativer Differenzierungen der Teilschlüsselmassen zwischen Gemeinden und Kreisen	116
5.3	Diskussion der sachgerechten Ansiedlung des Soziallastenansatzes.....	120
5.4	Dotierung der Teilschlüsselmassen	123
6	Ermittlung der Steuerkraft bei den Realsteuern.....	125
6.1	Die zentrale Rolle der kommunalen Steuereinnahmen	125
6.2	Status quo der kommunalen Hebesätze	128
6.2.1	Gewerbesteuer.....	128
6.2.2	Grundsteuer	132
6.3	Einflüsse auf die gemeindliche Hebesatzpolitik	135
6.3.1	Originäre Hebesatzgestaltung	135
6.3.2	Hebesatzgestaltung in der Interaktion mit dem kommunalen Finanzausgleich.....	138
6.4	Weiterentwicklung der fiktiven Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens.....	140
7	Simulation eines weiterentwickelten Schlüsselzuweisungssystems und Fazit	147
7.1	Zentrale Ergebnisse	147
7.2	Simulationen der zentralen Parameter und des Reformvorschlags	150
8	Literaturverzeichnis.....	154
9	Anhang A: Berechnung des Gesamtansatzes.....	156
10	Anhang B: Die Methode der Regressionsanalyse	159
11	Anhang C: Überführung kameralen Daten in den doppischen Produktrahmen	163
12	Anhang D: Simulationsrechnungen zum GFG	167

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Der kommunale Finanzausgleich in NRW (GFG 2013)	20
Abbildung 2:	Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Gebietskörperschaften 2013	23
Abbildung 3:	Funktionsweise des Schlüsselzuweisungssystems.....	25
Abbildung 4:	Der kommunale Finanzausgleich in Bayern (FAG 2012)	40
Abbildung 5:	Angenommene Verteilung für β_3	61
Abbildung 6:	Angenommene Verteilung für β_3 bei halbiertem Standardfehler	61
Abbildung 7:	Auszahlungen aaD der Produktbereiche im Jahr 2010 nach Gemeindetyp (EUR pro Kopf)	68
Abbildung 8:	Auszahlungen aaD der Produktbereiche von 2000 bis 2010 nach Gemeindetyp (EUR pro Kopf).....	69
Abbildung 9:	Auszahlungen aaD von 2000 bis 2010 nach Gemeindetyp (EUR pro Kopf)	70
Abbildung 10:	Verteilung der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Innere Verwaltung“ in Gemeinden im Jahr 2010 (EUR pro Kopf)	71
Abbildung 11:	Verteilung der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Schulträgeraufgaben“ in Gemeinden im Jahr 2010 (EUR pro Kopf).....	72
Abbildung 12:	Verteilung der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ nach Gemeindetyp im Jahr 2010 (EUR pro Kopf)	73
Abbildung 13:	Verteilung der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ in Gemeinden im Jahr 2010 (EUR pro Kopf)	74
Abbildung 14:	Auszahlungen aaD (EUR pro Kopf) nach Anzahl Bedarfsgemeinschaften pro Kopf, 2009.....	81
Abbildung 15:	Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ (EUR pro Kopf) nach Anzahl Bedarfsgemeinschaften pro Kopf, 2009	82
Abbildung 16:	Auszahlungen aaD (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung pro Kopf, 2009.....	86
Abbildung 17:	Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung pro Kopf, 2009.....	87
Abbildung 18:	Auszahlungen aaD (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen pro Kopf, 2009.....	88
Abbildung 19:	Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen pro Kopf, 2009	89
Abbildung 20:	Auszahlungen aaD (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt pro Kopf, 2009	90
Abbildung 21:	Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt pro Kopf, 2009	91
Abbildung 22:	Auszahlungen aaD (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von Hilfe zur Pflege pro Kopf, 2009	92
Abbildung 23:	Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von Hilfe zur Pflege pro Kopf, 2009.....	93
Abbildung 24:	Auszahlungen aaD (EUR pro Kopf) nach Anzahl Kitaplätze pro Kopf, 2009.....	95
Abbildung 25:	Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ (EUR pro Kopf) nach Anzahl Kitaplätze pro Kopf, 2009	96
Abbildung 26:	Anteile verschiedener Beschulungsformen (2009).....	105
Abbildung 27:	Kreiseinnahmen aus Umlagen und Schlüsselzuweisungen 2000-2010	116

Abbildung 28:	Gewichte der Steuern und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden (GFG 2012)	125
Abbildung 29:	Grundsteuervergleich OECD, 2011	126
Abbildung 30:	Hebesätze Gewerbesteuer NRW nach Gemeindegröße, 2011.....	128
Abbildung 31:	Gewerbesteuer-Hebesätze Deutschland, 2011	131
Abbildung 32:	Hebesätze Grundsteuer B NRW nach Gemeindegröße, 2011	133
Abbildung 33:	Nivellierungshebesätze Gewerbesteuer	142
Abbildung 34:	Nivellierungshebesätze Grundsteuer.....	145
Abbildung 35:	Umverteilung im empfohlenen Reformmodell.....	152

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ableitung der Finanzausgleichsmasse 2013 (in EUR).....	19
Tabelle 2:	Steuerverbund nach Zuweisungsart 2013 (in Mio. EUR)	21
Tabelle 3:	Steuerverbund 2013 (in Mio. EUR und prozentual%).....	22
Tabelle 4:	Hauptansatz (GFG 2011 und 2013).....	30
Tabelle 5:	Schüleransatzstaffel	32
Tabelle 6:	Vergleich der Schlüsselzuweisungssysteme nach Gebietskörperschaften	38
Tabelle 7:	Variation in den Regressionsgrunddaten, 2007 bis 2009	54
Tabelle 8:	Berechnungsschema für die Ermittlung des Zuschussbedarfs II für Gemeinden	63
Tabelle 9:	Zuschussbedarf II – Gemeinden – Variante 1 (retrograd).....	64
Tabelle 10:	Zuschussbedarf II – Gemeinden – Variante 2 (additiv)	64
Tabelle 11:	Auszahlungen aaD – Gemeinden	65
Tabelle 12:	Berechnungsschema für die Ermittlung des Zuschussbedarfs II für Kreise und Landschaftsverbände	66
Tabelle 13:	Auszahlungen aaD – Kreise und Landschaftsverbände.....	66
Tabelle 14:	Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich X – Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände.....	67
Tabelle 15:	Regressoren im bisherigen Regressionsmodell	75
Tabelle 16:	Struktur der Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW 2005 - 2011 nach Ausgabenart (in Mrd. EUR).....	79
Tabelle 17:	Reinausgaben der Sozialhilfe an Leistungsberechtigte nach Art der Hilfen sowie des Trägers 2011 (in Mio. EUR)	84
Tabelle 18:	Regression der Auszahlungen aaD, Pooled OLS.....	97
Tabelle 19:	Regression der Auszahlungen aaD mit versch. Sozialindikatoren, Pooled OLS	98
Tabelle 20:	Regression der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ mit versch. Sozialindikatoren, Pooled OLS.....	101
Tabelle 21:	Regression der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ mit versch. Sozialindikatoren, Pooled OLS.....	102
Tabelle 22:	Regression der Auszahlungen aaD, Pooled OLS.....	106
Tabelle 23:	Regression der Auszahlungen aaD mit versch. Schulervariablen, Pooled OLS	107
Tabelle 24:	Regression der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Schulträgeraufgaben“ mit versch. Schulervariablen, Pooled OLS.....	109
Tabelle 25:	Regression der Auszahlungen aaD, Pooled OLS.....	112
Tabelle 26:	Aktualisierte Hauptansatzstaffel entsprechend der empfohlenen Regression	113
Tabelle 27:	Aktualisierte Gewichtungsfaktoren	114
Tabelle 28:	Gewerbesteuer – Nivellierungshebesätze und gewogene Durchschnittshebesätze	129
Tabelle 29:	Grundsteuer B – Nivellierungshebesätze und gewogene Durchschnittshebesätze	134
Tabelle 30:	Übersicht Simulationsrechnungen.....	150
Tabelle 31:	Wirkungen des empfohlenen Reformmodells.....	152
Tabelle 32:	Querschnittsdaten	161
Tabelle 33:	Gepoolte Querschnittsdaten	161
Tabelle 34:	Zeitreihendaten	161
Tabelle 35:	Paneldaten	162

1 Einleitung

Das vorliegende Gutachten dient der Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen (NRW) hinsichtlich spezieller Fragen, die dem Gutachter gestellt sind:

1. „Gewährleisten die derzeitigen Teilschlüsselmassen nach Differenzierung und Dotierung eine sach- und bedarfsgerechte Aufteilung der Schlüsselzuweisungen?“
2. Erklärt die Methode der Regressionsanalyse die Bedarfe auf den jeweiligen Ebenen der Teilschlüsselmassen hinreichend?
3. Erklären die derzeitigen Bedarfsindikatoren und die sich aus diesen ableitenden Bedarfsansätze sowie die Berechnungsmethode der Gewichtungsfaktoren die Bedarfe auf den jeweiligen Ebenen der Teilschlüsselmassen?
4. Sind die Methoden der Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen unter Verwendung jeweils einheitlicher fiktiver Realsteuerhebesätze und der Umlagekraftmesszahlen geeignet, eine interkommunal bedarfsgerechte Verteilung der Teilschlüsselmasse zu gewährleisten?“

Diese Fragen werden im vorliegenden Gutachten bearbeitet, wenn auch nicht in dieser, sondern in einer der Logik der vorgenommenen Analyse folgenden Reihenfolge. Die Fragen werden beantwortet – jeweils im Rahmen dessen, was die Wissenschaft beantworten kann. Wie im Gutachten an vielen Stellen deutlich werden wird, kann die finanzwissenschaftliche Analyse die aufgeworfenen Fragen nur bis zu dem Punkt beantworten, an dem originär politische Weichenstellungen notwendig werden. Dies meint weniger die offensichtliche Notwendigkeit, Weiterentwicklungsmaßnahmen mit demokratisch legitimer Staatsgewalt umzusetzen. Originär politisch sind im Finanzausgleichskontext vor allem zwei Arten von Fragen:

- *Verteilungsfragen*: Finanzausgleiche sind ihrer Natur nach Instrumente zur Umverteilung knapper finanzieller Ressourcen zwischen verschiedenen Akteuren, die alle ihre legitimen Interessen zu erfüllen haben. Jenseits von Fragen der aufgaben- und bedarfsgerechten Zuteilung von Finanzmitteln bleiben nahezu überall Unsicherheitsräume, die nicht wissenschaftlich, sondern durch explizite politische Verteilungs- und Umverteilungsentscheidungen gefüllt werden können. So kann beispielsweise die Frage, welche Solidarpflichten jenseits von Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnissen den kommunalen Akteuren untereinander abverlangt werden sollen, naturgemäß nicht von wissenschaftlichen Gutachtern beantwortet werden.
- *Machtfragen*: Ganz analog liegen vorstellbare Finanzausgleichsmodelle, die nicht in erster Linie eine Wirksamkeitsverbesserung zum Ziel haben, sondern die die Machtbalance – die „*checks and balances*“ – verschieben, jenseits der legitimen wissenschaftlichen Begutachtung. Diese kann nur solche Reformen bewerten, die versprechen, die Effizienz des Gesamtsystems zu verbessern. Wenn sich hingegen im finanzausgleichstypischen Ringen um das subjektiv niemals ausreichende Geld der Akteur A in Zukunft nicht mehr mit dem Akteur B herumschlagen möchte, sondern Akteur C bevorzugt, müssen diese Fragen (verfassungs-)politisch beantwortet werden.

Gute wissenschaftliche Politikberatung erfüllt ihre Aufgabe dann, wenn sie diese Grenze möglichst transparent macht.

Unsere Herangehensweise zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs verstehen wir dabei im Rahmen der höchstrichterlichen Setzungen. Im Urteil zur Grunddaten Anpassung vom 9. Juli 1998 (VerfGH 16/96, 7/97) wird dem Land auferlegt, das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) regelmäßig mit Blick auf neue Erkenntnisse und Daten anzupassen, um Verteilungsgerechtigkeit zu gewährleisten. Auch im Urteil vom 19. Juli 2011 (VerfGH 32/08), mit dem das GFG 2008 bestätigt wurde, wird das Land verpflichtet, die Finanzausgleichssystematik mit Gewichtungsfaktoren im Blick zu behalten und gegebenenfalls mit sachverständiger Hilfe an neue Erkenntnisse und Entwicklungen anzupassen.

Im diesem Rahmen wurde insbesondere eine Aufgabe umgesetzt, die im Vorfeld eher als Nebenbedingung gesehen wurde: Die Neudefinition des Zuschussbedarfs II, die nach dem Umstieg von Kameralistik auf kommunale Doppik notwendig geworden war. Wenn auch „nur“ eine Voraussetzung zur Beantwortung der Auftragsfragen, hat sich diese Umstellung in der konkreten Bearbeitung als eine enorme Hürde herausgestellt, die nur mit großem Aufwand und viel, viel Kärnerarbeit in den Daten bewältigt werden konnte. Das schon sehen wir als einen substantiellen Beitrag zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs.

Die Weiterentwicklung als Paradigma der Bearbeitung des Forschungsauftrags ist damit auch als Absage an Totalreformen zu sehen. Zweifellos kann im kommunalen Finanzausgleich sehr viel gemacht werden. Auch das Gutachten gibt mit punktuellen Vergleichen zu den anderen zwölf kommunalen Finanzausgleichssystemen der Flächenländer hier anschauliche, zum Teil auch anregende Beispiele. Dennoch geht es hier nicht um das „Ideal“ eines kommunalen Finanzausgleichs, der am grünen Tisch komplett neu und unverbraucht gestaltet wird. Nicht, weil NRW keinen idealen Finanzausgleich verdient hätte. Sondern weil es ein solches Ideal jenseits der historischen Genese jedes einzelnen Landes nicht geben kann.

Kommunale Finanzausgleiche begründen, sobald sie fiskalisch eine mehr als marginale Rolle spielen, pfadabhängige Entwicklungen. Dies kann einige Probleme schaffen – sog. Endogenitäten –, es stabilisiert aber auch die Handlungsbedingungen und Erwartungen der Akteure. Solche Entwicklungen müssen, wie in den zitierten VerfGH-Urteilen deutlich wird, durchbrochen werden, wo sie zu unbilligen Ergebnissen führen. Wo dies nicht der Fall ist, hat der Fortbestand von Regeln einen Eigenwert, der intellektuell vielleicht attraktivere oder elegantere Alternativen überstrahlt. Das Bearbeitungsparadigma für die vier Leitfragen ist mithin an die alte Ingenieursweisheit angelehnt: *If it ain't broke, don't fix it.*

Abschließend noch zwei Bemerkungen zum vertikalen Rahmen der Forschungsfragen. Die vertikalen Finanzierungsverhältnisse zwischen Land und Kommunen – eigentlich zwischen Bund, Land und Kommunen – sind in vorliegender Forschungsarbeit kein Untersuchungsgegenstand. Im Rahmen des Prüfauftrags werden nur „Nullsummenspiele“ berücksichtigt. Das heißt, dass sich Forderungen, die aus Einzelsicht als plausibel und berechtigt darstellen, immer auch mit Blick auf das Ganze rechtfertigen lassen müssen. Dadurch steigt die Beweislast bei Änderungsvorschlägen. Denn dort, wo dem einen etwas „gegeben“ wird, wird zwingend jemand anderem etwas genommen.

Außerdem sei, mit Blick auf die Finanzlage der Kommunen noch einmal das Offensichtliche betont: Der kommunale Finanzausgleich steht ganz *am Ende* einer langen Kette von Faktoren, die positiv wie negativ, sich konterkarierend oder sich gegenseitig verstärkend Einfluss auf die finanzielle Situation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen nehmen. Auch wenn der Finanzausgleich durchaus Wechselwirkungen mit

der Entwicklung der kommunalen Finanzsituation in Nordrhein-Westfalen hat, ist seine kausale Verbindung zu den Finanzproblemen im Aggregat allenfalls schwach. Das Potenzial des horizontalen Finanzausgleichs, die weitverbreiteten kommunalen Finanzprobleme zu *lösen*, ist allenfalls gering.

2 Der Kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen: Vertikale Aspekte – Finanzausgleichsmasse

Das Grundgesetz (GG) verpflichtet die Länder generell zur Einführung eines kommunalen Finanzausgleichssystems, die Art und Weise bleibt allerdings offen. Auch die Dotierung der kommunalen Finanzausgleichssysteme ist Ländersache. Art. 106 Abs. 7 GG regelt hierzu nur ganz allgemein: „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.“

Die Regelungen der Landesverfassung (LV) zur Höhe einer angemessenen Finanzausstattung sind in NRW recht allgemein, Art. 79 LV verpflichtet das Land, „[...]im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.“ Diese Aussage erlaubt einen gewissen Ermessens- und Interpretationsspielraum. Angesichts der geringen finanziellen Handlungsspielräume wird die Angemessenheit der vom Land gewährten Finanzausgleichsmittel immer wieder von kommunaler Seite in Frage gestellt. Die vertikalen Verteilungsaspekte – wenn auch von großer Relevanz – sind nicht im Fokus dieses Gutachtens. Ziel dieses Gutachtens ist es, die vorherrschenden Verteilungsmechanismen des Schlüsselzuweisungssystems – und somit die horizontalen Aspekte – zu untersuchen. Daher konzentriert sich dieser Abschnitt auf die konzeptionelle Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, sowie auf die Verteilung der Mittel nach Zuweisungsart.

In Nordrhein-Westfalen – wie auch in den meisten anderen Ländern – ist ein Verbundquotensystem implementiert. Die Verbundgrundlage setzt sich zusammen aus den Gemeinschaftssteuern (obligatorischer Steuerverbund), an denen die Gemeinden und Gemeindeverbände zu beteiligen sind, und aus den Landessteuern (fakultativer Steuerverbund), bei denen die Beteiligung den Ländern frei steht.¹ Gemeinschaftssteuern sind die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 3 GG). Des Weiteren werden in NRW die Kommunen an 4/7 des Aufkommens des Landes aus der Grunderwerbsteuer beteiligt (Landessteuer). Verbundzeitraum für die Berechnung des Ist-Aufkommens ist vom 1. Oktober des dem Haushaltsjahr vorvorhergegangenen Jahres bis zum 30. September des dem Haushaltsjahr vorhergegangenen Jahres. Der Verbundsatz – der quotale Ausgleichssatz auf die Verbundgrundlage – beträgt in NRW 23%. Nach einigen Modifikationen durch Bereinigungen, z.B. Kompensationsleistung für Einnahmeausfälle aus der Spielbankabgabe sowie Vorwegabzügen für zu entrichtende Tantiemen und der kommunalen Beteiligung an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen, beträgt die zu verteilende Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2013 8.656 Mio. EUR (§ 2 f. Entwurf GFG 2013²). Dies ist eine Erhöhung um 2,79% gegenüber dem GFG 2012.

¹ Weitere Landessteuern sind die Grunderwerbsteuer, die Erbschaftsteuer, die Rennwett- und Lotteriesteuer, die Totalisatorsteuer, die Feuerschutzsteuer und die Biersteuer.

² Wenn im Folgenden vom GFG 2013 bzw. Entwurf GFG 2013 die Rede ist, so ist damit der Gesetzentwurf der Landesregierung zum GFG 2013, Drucksache 16/1402 des Landtags Nordrhein-Westfalen gemeint.

Tabelle 1 splittet die Ableitung der Finanzausgleichsmasse detailliert auf.

Tabelle 1: Ableitung der Finanzausgleichsmasse 2013 (in EUR)

Steuerverbund	
Obligatorischer Steuerverbund (Gemeinschaftsteuern)	
Lohnsteuer	13.763.848.577
veranlagte Einkommensteuer	3.511.790.057
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	2.734.125.026
Körperschaftsteuer	868.827.819
Umsatzsteuer	11.228.361.237
Einfuhrumsatzsteuer	5.091.892.055
Abgeltungssteuer	786.120.819
Fakultativer Steuerverbund:	
Grunderwerbsteuer (4/7tel Anteil)	874.867.170
Summe Verbundsteuern	38.859.832.760
Bereinigung Verbundsteuern (§ 2 Absatz 2 GFG)	
Länderfinanzausgleich	-96.480.779
Familienleistungsausgleich	-669.051.678
Kinderbonus	0
Entlastungsausgleich Ost/ Soziallastenausgleich neue Länder	172.462.325
Kompensation Spielbankabgabe	-13.109.235
Kompensation Betriebskosten KiFöG	-100.456.250
Kompensation Steuervereinfachungsgesetz 2011	0
Verbundgrundlagen insgesamt	38.153.197.143
Verbundsatz in Prozent (§ 2 Absatz 1 Satz 1 GFG)	23,00
Originäre Finanzausgleichsmasse (§ 2 Absatz 1 GFG)	
Prozentpunkte im Verbundsatz für pauschalierten Belastungsausgleich im Rahmen der kommunalen Einheitslastenbeteiligung (§ 2 Absatz 1 GFG)	1,17
In der originären Finanzausgleichsmasse enthaltener pauschaler Belastungsausgleich im Rahmen der kommunalen Einheitslastenbeteiligung (§ 2 Absatz 1 GFG)	446.392.407
Vorwegabzüge (§ 3 GFG)	
Tantiemen	-3.735.000
Konsolidierungshilfe	-115.775.000
Verteilbare Finanzausgleichsmasse	8.655.725.400

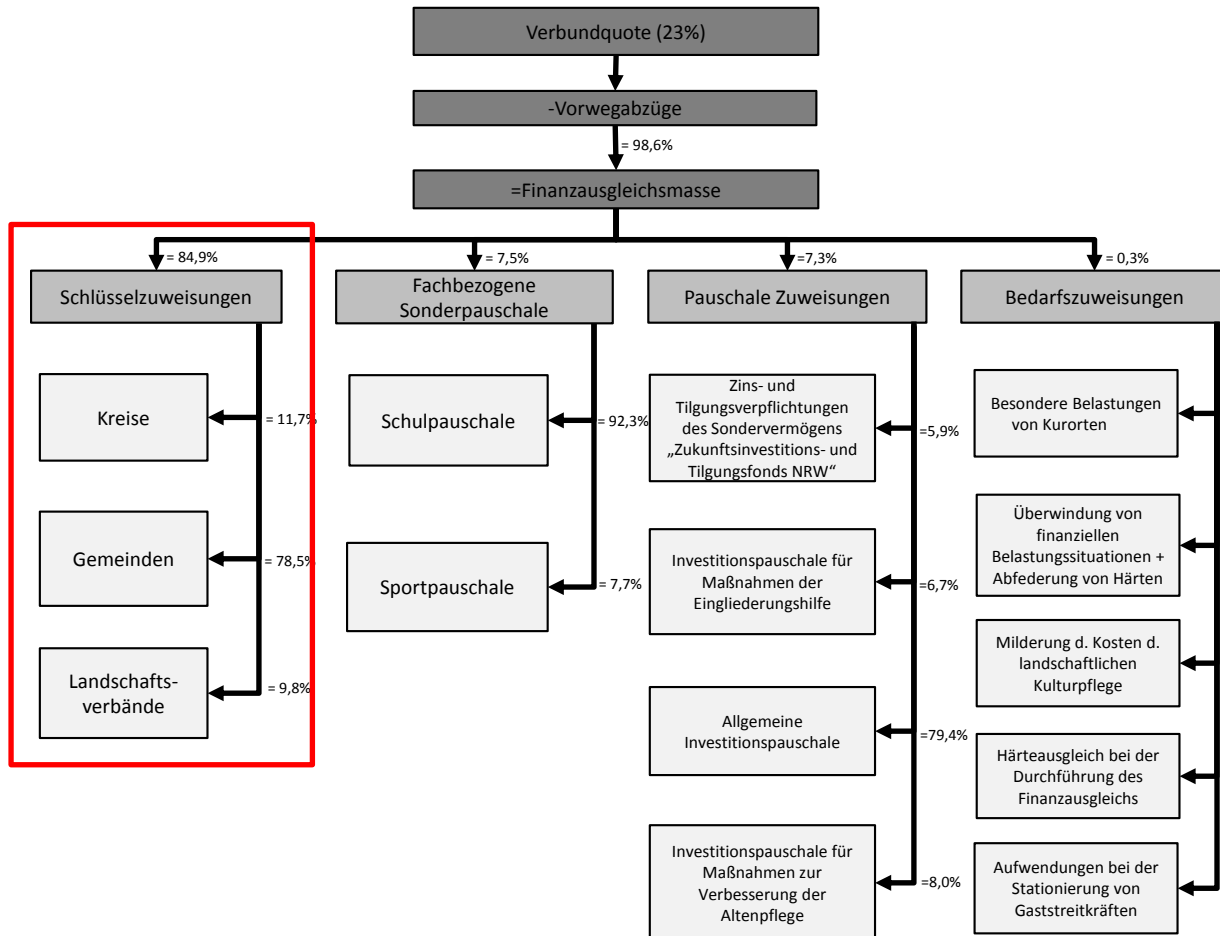
Anm.: Ist 10/11-09/12.

Quelle: Anlage 1 zu §2 Absatz 3 GFG 2013.

Abbildung 1 erläutert den Aufbau des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems und dient der Verdeutlichung des quantitativen Umfangs der einzelnen Bestandteile. Im Jahr 2013 machen die Schlüsselzuweisungen – ähnlich wie in den vergangenen Jahren – rund 85% der gesamten zu verteilenden Ausgleichsmasse aus. Schlüsselzuweisungen sind allgemeine Deckungsmittel, das heißt, sie dienen der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. In Bezug auf ihre Verwendung sind sie somit den kommunalen Steuereinnahmen gleichgestellt, für die das Non-Affektationsprinzip (Verbot der Zweckbindung) gilt. Die

Bedeutung der Schlüsselzuweisungskomponente innerhalb des Gesamtsystems verdeutlicht noch einmal die Relevanz sachgerechter, transparenter und nachvollziehbarer Verteilungskriterien.

Abbildung 1: Der kommunale Finanzausgleich in NRW (GFG 2013)



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DLT (a).

Wie bereits in den Jahren zuvor machen die pauschalisierte Zweckzuweisungen 2013 rund 15% der verbleibenden Mittel aus (§ 16 ff. GFG 2013). In Nordrhein-Westfalen bestehen diese hälftig aus Investitionspauschalen sowie fachbezogenen Sonderpauschalen. Investitionspauschalen sind steuerkraftunabhängig und zielen darauf ab, den Aktionsradius eigenständiger kommunaler Investitionstätigkeiten zu vergrößern. Es gibt zwei fachbezogene Sonderpauschalen: Die Schulpauschale/Bildungspauschale und die Sportpauschale. Beide sind steuerkraftunabhängig, über den Einsatz der Mittel entscheiden die Kommunen innerhalb rechtlicher Vorgaben selbst. Die Schulpauschale/Bildungspauschale darf anteilig konsumtiv verwendet werden.

Tabelle 2: Steuerverbund nach Zuweisungsart 2013 (in Mio. EUR)

Verteilbare Finanzausgleichsmasse	8.655,725
Allgemeine Zuweisungen	
Schlüsselzuweisungen insgesamt	7.344,815
Gemeinden	5.764,333
Kreise	859,761
Landschaftsverbände	720,721
Zuweisungen aufgrund von Sonderbedarfen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems	30,923
Kurortehilfe	7,212
Abwassergebührenhilfe	4,589
Aufwendungshilfen Gaststreitkräfte	5,305
Aufwendungshilfen Landschaftliche Kulturpflege	8,043
Einmalige Zuweisungen	5,774
Allgemeine Zuweisungen insgesamt	7.375,738
Pauschalierte Zweckzuweisungen	
Pauschale Förderung investiver Maßnahmen gesamt	629,987
Abfinanzierung Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW	37,071
Verteilbare Investitionspauschale gesamt:	592,916
IVP Allgemein	500,029
IVP Sozialhilfeträger	50,528
IVP Eingliederungshilfe	42,359
Sonderpauschalzuweisungen insgesamt	650,000
Schulpauschale/ Bildungspauschale	600,000
Sportpauschale	50,000
Pauschalierte Zweckzuweisungen insgesamt	1.279,987

Anm.: Ist 10/11-09/12.

Quelle: Gesetzentwurf GFG 2013.

Es verbleiben die Sonderbedarfszuweisungen (§ 19 GFG 2013). Die Sonderbedarfszuweisungen fallen mit unter 1% wenig ins Gewicht. Sonderbedarfszuweisungen sind Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhersehbarer finanzieller Belastungen, die innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt werden. Gemeinhin erhalten berechnete Kommunen diese Mittel pauschal – also ohne Antrag – für konsumtive Zwecke. Falls besondere Bedingungen vorliegen, können auf Antrag Zuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungs- und Bedarfssituationen – einschließlich der Abfederung von Härten aufgrund der Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs – bewilligt werden (Büttner et al. 2008, S. 123 f.).

Das ifo-Gutachten empfahl die Abschaffung der Kurortehilfe, der Abwassergebührenhilfe, der Aufwendungshilfe für Gaststreitkräfte und für die landschaftliche Kulturpflege, da diese nicht im Einklang mit dem von tatsächlichen Ausgaben abstrahierenden Konzept der Schlüsselzuweisungen seien. Dieser Empfehlung ist der Gesetzgeber nicht gefolgt.

Tabelle 3: Steuerverbund 2013 (in Mio. EUR und prozentual%)

Allg. Zuweisungen und Zweckzuweisungen insgesamt	8.655,725
konsumtive Mittel *	7.482,809
investive Mittel	1.172,916
Prozentanteil konsumtiv	86,45%
Prozentanteil investiv	13,55%
allgemeine Zuweisungen	7.375,738
zweckgebundenen Zuweisungen	1.279,987
Prozentanteil allgemein	85,21%
Prozentanteil zweckgebunden	14,79%

Anm.: Ist 10/11-09/12; *inkl. Schulpauschale/ Bildungspauschale anteilig 70 Mio. EUR und Abfinanzierung Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW.

Quelle: Gesetzentwurf GFG 2013.

Tabelle 2 und Tabelle 3 bieten eine Übersicht über die quantitative Verteilung des Steuerverbunds im Jahr 2013.

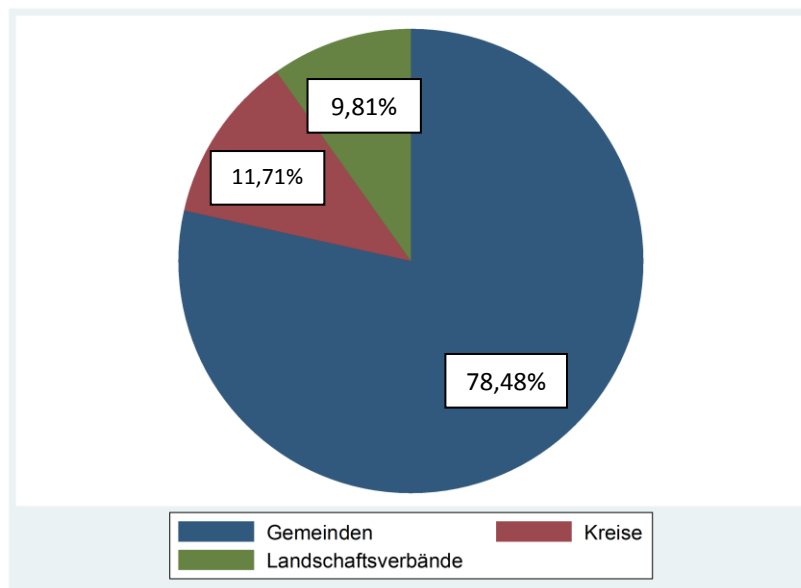
3 Schlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen

Kapitel 3 widmet sich der Darstellung des Schlüsselzuweisungssystems im Status quo. Zunächst wird in Abschnitt 3.1 kurz die Aufteilung der Schlüsselmasse in separate Teilschlüsselmassen angesprochen, bevor in Abschnitt 3.2 die Feinheiten des Verteilungsmechanismus für die Gemeinden erklärt werden. Abschnitt 3.3 stellt auf die Eigenheiten für Kreise und Landschaftsverbände ab. Abschnitt 3.4 zieht einen Vergleich zwischen der Konzeption des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs und denen der anderen Flächenländer.

3.1 Teilschlüsselmassen

Kennzeichnend für NRW ist die Aufteilung der insgesamt zu verteilenden Schlüsselmasse in drei Teilschlüsselmassen. Kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte werden hierbei von derselben Schlüsselmasse bedient. Kreise und Landschaftsverbände haben gesonderte Schlüsselmassen.

Abbildung 2: Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Gebietskörperschaften 2013



Quelle: Gesetzentwurf GFG 2013.

Die anteilig größte Teilschlüsselmasse ist die der Gemeinden. Im GFG 2013 beträgt die Schlüsselmasse der Gemeinden 5.764,33 Mio. EUR, das sind 78,48% der zu verteilenden Schlüsselmasse. In NRW gibt es 23 kreisfreie Städte und 373 kreisangehörige Gemeinden.³ Die 31 Kreise teilen sich eine Kreisschlüsselmasse in Höhe von 859,76 Mio. EUR (11,71%). Die Schlüsselmasse für die beiden Landschaftsverbände (Landschaftsverband Rheinland und Westfalen-Lippe) macht 720,72 Mio. EUR (9,81%) aus.

³ Mit der Bildung der Städteregion Aachen aus der kreisfreien Stadt Aachen und dem Kreis Aachen gibt es in NRW einen Regionalverband der besonderen Art (Aachen-Gesetz). Von Relevanz für die Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs ist §2 Abs. 2 (Finanzneutralität).

3.2 Schlüsselzuweisungssystem – Gemeinden

Dieser Abschnitt erklärt am Beispiel der Schlüsselmasse der Gemeinden die Funktionsweise des Mechanismus, der die Höhe der Schlüsselzuweisungen determiniert. Letzterer ist recht komplex, da eine seiner zentralen Stellschrauben, der Grundbetrag, im Rahmen eines iterativen Verfahrens endogen bestimmt wird.

Der nordrhein-westfälische Finanzausgleich ist kein reiner Ausgaben- oder Einnahmenausgleich, sondern berücksichtigt das Zusammenspiel aus Einnahmen und Ausgaben. Abschnitt 3.2.1 führt in die grundlegenden Parameter ein und erklärt die Ableitung des Grundbetrags. Abschnitt 3.2.2 und 3.2.3 erläutern die Ermittlung der normierten Steuerkraft und des fiktiven Bedarfs.

3.2.1 Ermittlung der Schlüsselzuweisung

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen SZ_i einer Gemeinde ergibt sich aus dem Zusammenspiel folgender Faktoren:

- der zu verteilenden Schlüsselmasse SM ,
- dem exogen gesetzten Ausgleichssatz a ,
- dem fiktiven Finanzbedarf einer Gemeinde i : Dieser wird gemessen durch die Ausgangsmesszahl AM_i , in die auch der Grundbetrag GB eingeht und
- der normierten Steuerkraft einer Gemeinde i : Diese wird gemessen durch die Steuerkraftmesszahl SKM_i .

Eine Gemeinde erhält nur dann Schlüsselzuweisungen, wenn der fiktive Finanzbedarf die normierte Steuerkraft überschreitet. Die Höhe der Schlüsselzuweisung ergibt sich rechnerisch aus dem anteiligen Ausgleich der Differenz aus Ausgleichsmesszahl und Steuerkraftmesszahl:

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

Abundante Gemeinden beziehen keine Schlüsselzuweisungen. Eine Gemeinde ist dann abundant, wenn ihre normierte Steuerkraft größer als ihr fiktiver Finanzbedarf ist. Die Ausgangsmesszahl ist das Produkt des endogen ermittelten Grundbetrags GB und des gemeindespezifischen Gesamtansatzes (GA_i):

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

Der Gesamtansatz GA_i einer Gemeinde i ergibt sich aus der Summe ihres Hauptansatzes und ihrer Nebenansätze.

Der Grundbetrag wird iterativ bestimmt. Er ist eine rechnerische Hilfsgröße und wird so festgelegt, dass die zu verteilende Schlüsselmasse vollständig ausgeschöpft wird:

$$SM = a \sum (AM_i - SKM_i) \text{ für alle } i \text{ mit } AM_i > SKM_i \quad (3)$$

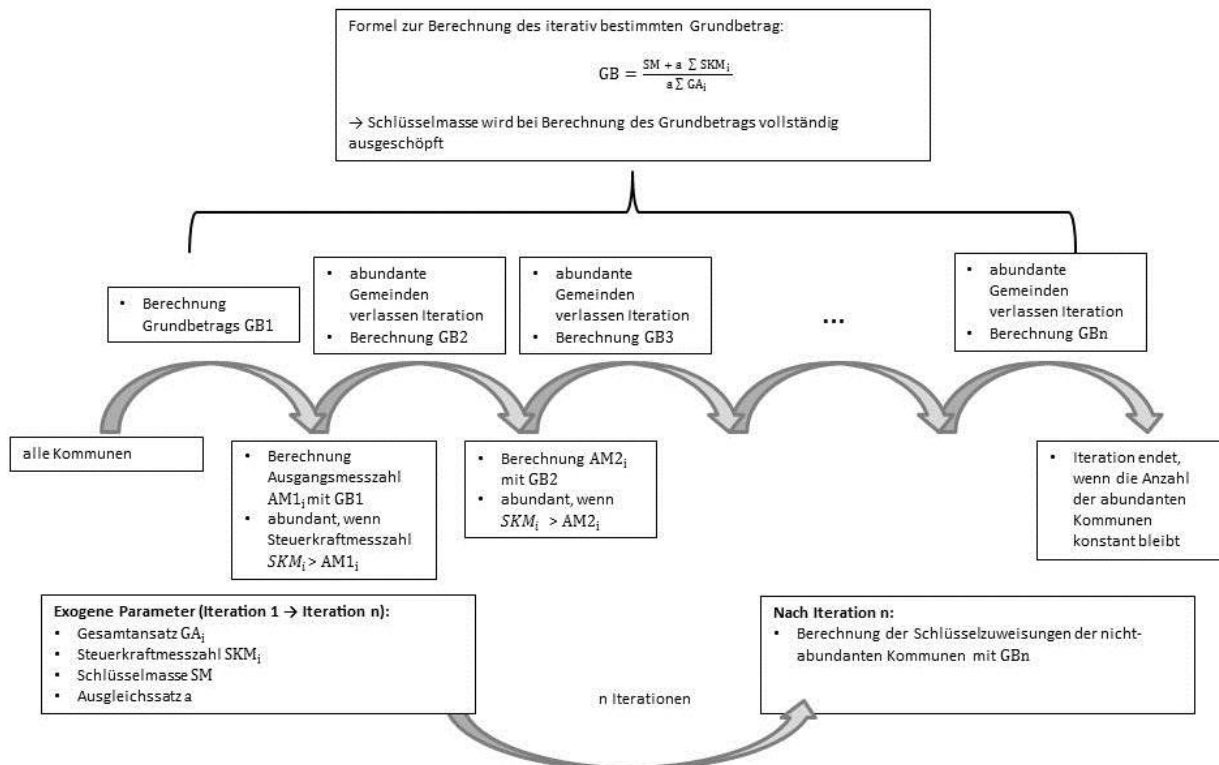
Die Ausgangsmesszahl ist somit eine unechte Bedarfsgröße und darf daher nicht als Maß für die von einer Kommune zur Deckung der tatsächlichen Ausgaben benötigten Finanzmittel missverstanden werden (vgl. Abschnitt 4.1).

Die Formel zur Bestimmung des Grundbetrags ergibt sich durch Umformen der zuvor aufgeführten Gleichungen:

$$GB = \frac{SM + a \sum SKM_i}{a \sum GA_i} \text{ für alle } i \text{ } AM_i > SKM_i \quad (4)$$

Die Iteration zur Ermittlung des Grundbetrags funktioniert wie folgt: Bei Durchlauf 1 werden alle Gemeinden bei der Herleitung des Grundbetrages (GB1) berücksichtigt. Bei Durchlauf 2 werden diejenigen Gemeinden bei der Bestimmung des Grundbetrags (GB2) nicht weiter berücksichtigt, die bei Verwendung des in Durchlauf 1 bestimmten Grundbetrags (GB1) abundant sind. Der Grundbetrag wird solange angepasst, bis es keine neuen Abundanzfälle mehr gibt (GBn).

Abbildung 3: Funktionsweise des Schlüsselzuweisungssystems



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Höhe der Schlüsselzuweisung wird dann gemäß Formel (1) berechnet. Die Höhe des Ausgleichssatzes beträgt 0,9.

3.2.2 Ermittlung der normierten Steuerkraft

Nachdem im vorherigen Abschnitt die Berechnung der Schlüsselzuweisungen beschrieben wurde, stellt dieser Abschnitt auf die Ermittlung der normierten Steuerkraft ab. Folgende kommunale Einnahmequellen werden zur Erfassung der normierten Steuerkraft herangezogen (§ 9 GFG 2013):⁴

- Gemeindeanteil an der Einkommen- und der Umsatzsteuer,
- die Kompensationsleistungen für die Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs, unter Berücksichtigung der in diesem Zeitraum angefallenen Abrechnungsbeträge,
- die Realsteuern: Grundsteuer A und B sowie die Gewerbesteuer korrigiert um die Gewerbesteuerumlage.

Referenzzeitraum für das Ist-Aufkommen ist die Zeit vom 1. Juli des vorvergangenen Jahres (2011) bis zum 30. Juni des vergangenen Jahres (2012) (§ 27 GFG 2013).

Normierung: Während bei der Steuerkraftberechnung das tatsächliche Aufkommen aus dem Gemeindeanteil der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Kompensationsleistungen berücksichtigt wird, wird das Ist-Aufkommen der Realsteuern durch landesweit einheitliche fiktive Hebesätze (= Nivellierungshebesätze, Anpassungshebesätze) normiert:

$$R_i^{\text{norm}} = f \times \frac{R_i}{t_i} \quad (5)$$

Zur Ermittlung des durchschnittlichen Steuermessbetrags wird in einem ersten Schritt das Ist-Aufkommen der betrachteten Realsteuer R_i in Gemeinde i durch den im Referenzzeitraum geltenden von der Gemeinde i festgesetzten Hebesatz t_i dividiert. Anschließend wird der durchschnittliche Steuermessbetrag mit dem landeseinheitlichen fiktiven Hebesatz f multipliziert.⁵ Bei der Normierung der Gewerbesteuer wird um die Abführung der Gewerbesteuerumlage korrigiert.

Grund für die Verwendung fiktiver Hebesätze ist der Schutz der gemeindlichen Hebesatzautonomie; ohne die Verwendung eines Nivellierungshebesatzes würden alle Mehr- oder Mindereinnahmen aus eigenständigen Variationen der örtlichen Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich neutralisiert. Zudem wird durch die Normierung strategisches Verhalten unterbunden, da bei den einzelnen Gemeinden keine Anreize aufkommen können, durch den Grad der Ausschöpfung ihrer Steuerquellen die Höhe ihrer Schlüsselzuweisungen zu beeinflussen.

⁴ Ferner gilt es, für das GFG 2013 die Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste im Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 zu berücksichtigen.

⁵ Da der Referenzzeitraum zwei Kalenderjahre betrifft und die Gemeinden ihre Hebesätze pro Kalenderjahr setzen, muss bei der Berechnung ggf. mit zwei verschiedenen Hebesätzen gearbeitet werden.

Im GFG 2013 gelten die fiktiven Hebesätze des GFG 2011 weiterhin. Die fiktiven Hebesätze richten sich nach dem gewogenen Landesdurchschnitt der Realsteuerhebesätze abzüglich 5%. Aktuell beträgt der fiktive Hebesatz der Grundsteuer A 209, der der Grundsteuer B 413 und der der Gewerbesteuer 411.⁶

Die normierte Steuerkraft einer Gemeinde wird gemessen durch die Steuerkraftmesszahl SKM_i . Nachfolgende Formel weist das Berechnungsschema aus:

$$SKM_i = (f^{gew} - us^{gew}) \times \frac{R_i^{gew}}{t_i^{gew}} + \left(f^{grA} \times \frac{R_i^{grA}}{t_i^{grA}} + f^{grB} \times \frac{R_i^{grB}}{t_i^{grB}} \right) + (G_i^{Est} + G_i^{USt}) + Komp_i \quad (6)$$

wobei gilt:

- f^{grA} , f^{grB} und f^{gew} sind die fiktiven Hebesätze der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer,
- R_i^{grA} , R_i^{grB} und R_i^{gew} sind das Ist-Aufkommen der Grundsteuer A und B und der Gewerbesteuer der Gemeinde i,
- t_i^{grA} , t_i^{grB} und t_i^{gew} sind die tatsächlichen Hebesätze der Grundsteuer A und B und der Gewerbesteuer der Gemeinde i,
- us^{gew} ist der Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage,
- G_i^{Est} und G_i^{USt} sind der Gemeindeanteil der Einkommen- und Umsatzsteuer und
- $Komp_i$ sind Kompensationsleistungen für die Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs.

3.2.3 Ermittlung des fiktiven Bedarfs

Da bis dato der tatsächliche Finanzbedarf einer Gemeinde nicht objektiv quantifizierbar ist, verwendet der kommunale Finanzausgleich in NRW ein Bedarfsmessungskonzept, welches auf eine Reihe von Indikatoren abstellt. Der kommunale Finanzausgleich abstrahiert somit bewusst von tatsächlichen Ausgaben. Das Konzept des fiktiven Bedarfs sowie die zugrunde liegende Methodik werden in Kapitel 4 ausführlich erläutert und diskutiert.

Im nächsten Abschnitt wird kurz die Ausgangsmesszahl als Maß des fiktiven Bedarfs thematisiert sowie einer ihrer Faktoren (Gesamtansatz). Anschließend werden das Konzept der Hauptansatzstaffel und die weiteren Nebenansätze besprochen.

⁶ Die Anpassung der fiktiven Hebesätze im Jahr 2011 erfolgte aufgrund der gestiegenen Realsteuerhebesätze. Das Basisjahr ist 2008 – es erfolgt eine Orientierung am Jahr der Grunddatenanpassung. Die vorherige Anpassung erfolgte im GFG 2003 auf Basis des Jahres 1999. Im GFG 2003 wurde der Abschlag von 5% eingeführt (MIK 2010).

3.2.3.1 Gesamtansatz

Wie bereits zuvor erläutert, ist die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde – das Produkt aus Grundbetrag und gemeindespezifischem Gesamtansatz GA_i – der Indikator für den fiktiven Finanzbedarf. Der Gesamtansatz – die noch unbekannte Größe – ist die Summe aus Haupt- und Nebenansätzen. Im Hauptansatz erfolgt eine Gewichtung der Einwohner nach Ortsgrößen („Einwohnerveredelung“ mithilfe der Hauptansatzstaffel). Die Nebenansätze bilden ausgleichsrelevante und bedarfsverursachende Faktoren ab, die durch die stark pauschalisierte Hauptansatzstaffel nicht oder nicht ausreichend abgedeckt werden. Durch Gewichtungsfaktoren werden die für die Nebenansätze gefundenen Parameter in Normeinwohner umgerechnet (vgl. Anhang A).

Im GFG 2013 gibt es folgende Nebenansätze: Schüleransatz SA_i , Sozillastenansatz SLA_i , Zentralitätsansatz ZA_i und Flächenansatz FA_i . Darüber hinaus werden Einwohnerveränderungen berücksichtigt (Demografiefaktor):

$$GA_i = HA_i + SA_i + SLA_i + ZA_i + FA_i \quad (7)$$

Die Ableitung der Hauptansatzstaffel sowie die Gewichtung und Begründung der Nebenansätze erfolgen regressionsanalytisch auf Basis der sogenannten Grunddaten. Im Rahmen einer Grunddatenaktualisierung gilt es, die Grunddaten in regelmäßigen Abständen anzupassen. Datenbasis für die Grunddaten ist bisher ein einziges Jahr. Die letzte Grunddatenaktualisierung geschah mit dem GFG 2011 auf Basis des Jahres 2008.⁷ Zuvor wurden die Grunddaten zuletzt im GFG 2003 auf Basis des Jahres 1999 aktualisiert (MIK a). Mit dem GFG 2012 erfolgten einige wichtige strukturelle Modifikationen des kommunalen Finanzausgleichs in NRW, da – unter Berücksichtigung der Empfehlungen der ifo-Kommission – einige der Vorschläge, die im Zuge des Gutachtens des ifo-Instituts „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ entwickelt worden waren, umgesetzt wurden. Dies betrifft insbesondere die Einführung des Demografiefaktors sowie des Flächenansatzes.

3.2.3.2 Hauptansatz

Der Einwohnerzahl einer Gemeinde kommt bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs eine herausragende Bedeutung zu. Grund hierfür ist die Annahme, dass der Einwohner eine besonders gute Erklärungskraft für die Höhe der kommunalen Ausgaben hat – dies wurde auch von den vorangegangenen Gutachten immer wieder bestätigt. Zentral für die Ermittlung des Hauptansatzes ist die Hauptansatzstaffel: Die tatsächlichen Einwohner einer Gemeinde werden durch mit der Ortsgröße ansteigende Prozentsätze gewichtet. Die sogenannte Einwohnerveredelung beruht auf der Idee, dass die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter mit zunehmender Einwohnerzahl steigen.

Die Gewichtung der Einwohner basiert auf einer multivariaten Regression, durch diese wird der Zusammenhang zwischen dem Zuschussbedarf – abhängige Variable – und der Einwohnerzahl unter Kontrolle

⁷ Die damals aktuellste Jahresrechnungsstatistik, die zur Ermittlung des Gesamtzuschussbedarfs notwendig ist, war 2008 (MIK a). Zwecks Konsistenz sind die Indikatoren für die unabhängigen Variablen der Regression ebenfalls aus 2008.

weiterer Faktoren abgeleitet. Zur Erhöhung der Übersichtlichkeit wird der gemessene statistische Zusammenhang in die bereits zuvor erwähnte Hauptansatzstaffel übersetzt.

Zur Ermittlung des Hauptansatzes sind die zum 31. Dezember mit Hauptwohnsitz gemeldeten Einwohner des vorvergangenen Jahres (2011) relevant oder die durchschnittliche Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres und dessen beider Vorjahre (2009-2011) – je nachdem, welcher Wert höher ist (§ 8 Abs. 2 f. GFG 2013, § 27 GFG 2013).⁸ Letzteres wird als Demografiefaktor bezeichnet. Seine Einführung erfolgt mit dem GFG 2012 auf Empfehlung des ifo-Gutachtens hin. Der Demografiefaktor soll in vereinfachter Form berücksichtigen, dass Einwohnerrückgänge nicht mit zeitgleichen proportionalen Ausgabenrückgängen einhergehen. Der Demografiefaktor verzögert kurzfristig die Wirkung des Bevölkerungsrückgangs im GFG.

Die gemäß GFG 2013 geltende Bandbreite der Spreizungsfaktoren für die Einwohnergewichtung reicht von 100% für Gemeinden mit unter 25.000 Einwohnern bis zu 157% für die größte Gemeinde. Im GFG 2011 betrug der höchste Prozentsatz nur 154% (vgl. Tabelle 4). Zur Vermeidung von Sprungstellen erfolgt die Berechnung der Spreizungsfaktoren für Gemeinden mit Ortsgrößen zwischen den Staffelklassen durch lineare Interpolation.⁹

⁸ Gemäß der in der amtlichen Statistik fortgeschriebenen Bevölkerung.

⁹ Die Spreizungsfaktoren werden auf eine Dezimalstelle nach dem Komma aufgerundet.

Tabelle 4: Hauptansatz (GFG 2011 und 2013)

gebildete Ansatzstaffel	Staffelklassen Einwohner GFG 2013	Staffelklassen Einwohner GFG 2011
100	25.000	25.000
103	37.000	38.500
106	51.500	54.500
109	68.500	73.500
112	88.000	95.000
115	110.000	120.000
118	134.000	147.000
121	160.500	177.500
124	189.500	210.500
127	221.000	246.500
130	255.000	285.000
133	291.000	326.500
136	329.500	371.000
139	370.500	418.500
142	414.000	468.500
145	460.000	521.000
148	508.000	577.000
151	558.500	635.500
154	611.500	> 635.500
157	> 611.500	

Quelle: Anlage 2 zu § 8 Absatz 3 GFG 2011 und 2013.

Der Hauptansatz wird gemäß folgender Berechnungsformel bestimmt:

$$HA_i = sp_i \times bev_i^{\max} \quad (8)$$

sp_i ist der Spreizungsfaktor der Gemeinde i und bev_i^{\max} ist die relevante Bevölkerungszahl gemäß Demografiefaktor. In Nordrhein-Westfalen gibt es bei der Bildung der Hauptansatzstaffel eine Reihe von Konventionen:

- Die Untergrenze für alle Gemeinden unter 25.000 Einwohner wird auf 100% gesetzt, da unterhalb dieser Grenze kein nennenswerter statistischer Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarf konstatiert werden konnte,
- die Hauptansatzstaffel wird in 3-Prozentpunktstaffeln gebildet und
- der Spreizungsfaktor der größten Gemeinde wird gekappt.

Die Hauptansatzstaffel – wie gegenwärtig im kommunalen Finanzausgleich in NRW verwendet – wurde im Wesentlichen von der Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern (1987) konzipiert und durch die nachfolgenden Gutachten bestätigt (Parsche und Steinherr 1995; Büttner et al. 2008).

3.2.3.3 Nebenansätze

Die Nebenansätze dienen dazu, die stark pauschalisierte Hauptansatzstaffel durch die Berücksichtigung weiterer bedarfsverursachender sozioökonomischer, topografischer und struktureller Besonderheiten zu ergänzen. Aktuell werden die Gewichte aller Nebenansätze regressionsanalytisch bestimmt, d.h. sie werden alle aus derselben Regression abgeleitet. Dieses Vorgehen wahrt die Konsistenz innerhalb des Gesamtsystems und erhöht die Transparenz. Es schließt jedoch nicht aus, dass die aus der Regression bestimmten Gewichtungsfaktoren aufgrund wissenschaftlicher oder politischer Überlegungen durch den Gesetzgeber anders gesetzt werden können.

Aus Übersichtlichkeits- und Transparenzgesichtspunkten ist es bei der Ausgestaltung kommunaler Finanzausgleichssysteme geboten, die Zahl der Nebenansätze niedrig zu halten. Weitere Nebenansätze gilt es gut zu begründen, bei der Wahl der Indikatoren ist auf Sachgerechtigkeit zu achten, um vorhandene Bedarfe korrekt abzubilden und um Fehlanreize zu vermeiden. Nach Abschaffung des Kinder- und Unselbständigen-Ansatzes, des Grenzlandansatzes und des Kurortansatzes war der Schüleransatz bis zur Einführung des Soziallastenansatzes mit dem GFG 1988 der einzige Nebenansatz. Seitdem wurde der kommunale Finanzausgleich noch um den Zentralitäts- und den Flächenansatz ergänzt.

Schüleransatz: Der Bereich Schulwesen ist mit erheblichen kommunalen Aufwendungen verbunden. Gemäß §78 Schulgesetz NRW sind die Gemeinden grundsätzlich Schulträger der öffentlichen Schulen. Träger der Berufskollegs sind die Kreise und kreisfreien Städte. Die Landschaftsverbände sind die Träger der Förderschulen. §79 Schulgesetz NRW verpflichtet die Schulträger zur Bereitstellung und zum Unterhalt von Schulanlagen und -gebäuden. Durch den Schüleransatz soll die Belastung der Gemeinden als Schulträger berücksichtigt werden. Außerdem dient er – zumindest teilweise – der Internalisierung von externen Effekten, die einer Gemeinde durch den Schulbesuch von Schuleinpendlern aus Nachbargemeinden entstehen. Ferner setzt dieser Ansatz auch positive Anreize zur Umsetzung strukturpolitischer Ziele, denn die Bereitstellung einer guten Schulbildung fördert die Standortattraktivität des Landes NRW.

Durch das GFG 2012 erfuhr der Schüleransatz eine deutliche Umgestaltung. Bisher war dieser nicht Bestandteil der regressionsanalytischen Methode. Die Gewichtungsbestimmung orientierte sich vielmehr an den originären Kosten. Datenbasis für die Gewichtung waren die tatsächlichen Ausgaben des Verwaltungshaushaltes im Schulbereich. Die Aktualisierung der Schüleransatzstaffel erfolgte immer simultan zu der Aktualisierung der regressionsanalytisch ermittelten Elemente (Hauptansatzstaffel und Gewichte der anderen Nebenansätze).

Zur besseren Abgrenzung der methodischen Umstellung durch das GFG 2012 wird die bis zum GFG 2011 verwendete Methodik in ihren Grundzügen erklärt. Die Schüleransatzstaffel berücksichtigte, dass die Ausgaben je Schüler mit der Schulform (Grund- und Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule, Berufskolleg und Förderschule) variieren können. Sie wurde folgendermaßen ermittelt: Zunächst wurden die landesdurchschnittlichen Ausgaben je Schüler aller Schulformen gemäß der Jahresrechnungstatistik bestimmt. Dann wurden die Ausgaben der einzelnen Schulformen dazu ins Verhältnis gesetzt.

Tabelle 5: Schüleransatzstaffel

Schulform	in %
Grundschulen	96
Hauptschulen	119
Realschulen	88
Gymnasien	96
Gesamtschulen	146
Berufskollegs	54
Förderschulen	346

Anm: Landesdurchschnittliche Ausgaben je Schüler 100%.

Quelle: Anlage 3 zu § 8 Absatz 4 GFG 2011.

Da die Ausgabedaten der Jahresrechnungsstatistik nur eine Differenzierung nach Schulformen nicht allerdings nach Beschulungsform (Halb- und Ganztagschule, integrativ und nicht-integrativ) ermöglichte, erfolgte vor Anwendung der Schüleransatzstaffel auf Basis von Erfahrungswerten eine Vorabgewichtung: Ganztagschüler nicht-integrativer Schulen (1,5), Halbtagschüler integrativer Schulen (3,0) und Ganztagschüler integrativer Schulen (5,1) (§8 Abs. 4 GFG 2011). Angerechnet wurden alle Schüler einer Gemeinde an Schulen eigener Trägerschaft.¹⁰ Datenbasis war die Schülerstatistik. Ferner wurde durch weitere Gewichtungsschritte die Äquivalenz zwischen Schulausgaben und Zuschussbedarf IIa (abhängige Variable der multivariaten Regression) sowie Gemeinde- und Kreisschlüsselmasse sichergestellt.

Im Rahmen des ifo-Gutachtens wurde geprüft, ob eine konsistente Überführung des Schüleransatzes in die regressionsanalytische Methode möglich war. Großer Vorteil des regressionsanalytischen Vorgehens ist es, dass die Gewichtungsfaktoren für die verschiedenen Beschulungsformen direkt aus der Regressionsanalyse abgeleitet werden können und nicht außerhalb des Systems bestimmt werden müssen. Außerdem können die Schülerindikatoren auch als Proxy für die Jugendhilfe angesehen werden.¹¹ Die Implementierung des neuen Schüleransatzes erforderte eine Modifikation der abhängigen Variablen, da aus dem Zuschussbedarf IIa die Ausgaben im Schulbereich herausgerechnet worden waren. Der Zuschussbedarf IIa (exklusive Schulausgaben) wurde daher durch den Zuschussbedarf II (inklusive Schulausgaben) ersetzt.

Eine Differenzierung der Gewichtung nach Schulformen (Grund- und Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule, Berufskolleg und Förderschule) und Beschulungsformen (Halb- und Ganztagschule, integrativ und nicht-integrativ) ist grundsätzlich angebracht, wenn sie mit Kostenunterschieden je beschulten Schüler einhergehen. Auf Grund dessen wurde eine ganze Reihe möglicher Indikatoren im 2008er ifo-Gutachten geprüft: Integrativ beschulte Schüler pro Einwohner, nicht-integrativ beschulte

¹⁰ Ist der Schulträger ein Zweckverband, werden die Schüler gemäß der Umlage anteilig den dem Zweckverband angehörigen Gemeinden zugeordnet.

¹¹ Eine Proxy-Variable ist stark mit der eigentlich zu kontrollierenden unabhängigen Variablen, hier Jugendhilfe, korreliert. Eine Proxy-Variable ist somit eine Art Hilfsvariable, sie wird dann verwendet, wenn für die eigentlich zu kontrollierende unabhängige Variable keine oder unzureichende Beobachtungen zur Verfügung stehen.

Schüler pro Einwohner, Nicht-Förderschule pro Einwohner, Ganztagschüler pro Einwohner, sonstige Schüler pro Einwohner. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse legten nur im Bereich der Beschulungsform divergierende Belastungen nahe. Die Schätzparameter der anderen Schülermerkmale waren mehrheitlich nicht signifikant. Allerdings ist zu erwarten, dass die Indikatoren für Halbtags- und Ganztagschüler aufgrund von Multikollinearitäten auch Kosteneffekte der Schulform reflektieren.¹²

Angesichts der Bedeutung der kommunalen Betätigung im Schulbereich und deren strukturpolitischer Relevanz galt es, negative Folgen möglicher Umstellungen – Verzicht auf Differenzierung nach Schulform – auf die interkommunale Verteilung zu berücksichtigen. Durch Proberechnungen konnten diese Befürchtungen allerdings entkräftet werden. Vor diesem Hintergrund empfahl der ifo-Gutachter eine Integration des Schüleransatzes – abgebildet durch die Indikatoren Halbtags- und Ganztagschüler – in das Gesamtsystem. Ferner legte er nahe, sich bei der Gewichtung auf die regressionsanalytisch ermittelten Ergebnisse zu stützen (Halbtagschüler: 1,2; Ganztagschüler: 2,8).

Bei der Grunddatenanpassung im GFG 2011 wurde von einer Aktualisierung der Schüleransatzstaffel abgesehen, da laut IT.NRW die Jahresrechnungsstatistik nicht mehr zu einer validen Aktualisierung der Schüleransatzstaffel geeignet war. Das GFG 2012 folgt den Gutachterempfehlungen und integriert den Schüleransatz konsistent in das Gesamtsystem, d.h. die Gewichte werden fortan regressionsanalytisch ermittelt. Der Gewichtungsfaktor für Ganztagschüler beträgt gemäß § 8 Abs. 4 GFG 2013 für Halbtagschüler 0,7 Normeinwohner und für Ganztagschüler 3,33 Normeinwohner.

Soziallastenansatz: Durch den Soziallastenansatz werden die unterschiedlichen kommunalen Belastungsstrukturen für Sozialausgaben im GFG berücksichtigt. Denn die Ausgaben im Bereich Soziales sind einer der bestimmenden Faktoren der kommunalen Ausgabenzusammensetzung. Aufgrund der Pflichtigkeit der Mehrheit der Sozialaufgaben hängt die spezifische örtliche Belastung stark von den sozioökonomischen Charakteristika der Einwohner ab und ist von den Kommunen (und den örtlichen Trägern) nur schwer zu beeinflussen.

Der Soziallastenansatz – bzw. der frühere Arbeitslosenansatz – geht auf die Empfehlung des Gutachtens der Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern zurück und wurde mit dem GFG 1988 eingeführt. Seine Einführung wurde notwendig, da es zu Beginn der 80er Jahre aufgrund der schlechten gesamtwirtschaftlichen Lage zu einer stark steigenden Dauerarbeitslosigkeit gekommen war. Dies ging mit einem stetigen Anstieg der Belastung der kommunalen Haushalte durch Sozialausgaben einher. Aufgrund der steigenden Bedeutung der Sozialausgaben sowie der stark divergierenden gemeindlichen Betroffenheit erschien die Beibehaltung eines fiktiven Bedarfs, der nur die beiden Bedarfselemente Haupt- und Schüleransatz berücksichtigte, ungerecht. Bis einschließlich GFG 2007 stellte der Finanzausgleich auf die Zahl der Langzeitarbeitslosen differenziert nach Arbeitslosigkeitsdauer ab. Insbesondere zu Beginn der 90er Jahre kam es zu sukzessiven Anhebungen der Gewichte des Soziallastenansatzes.

Eine Überprüfung der Ausgestaltung des Soziallastenansatzes wurde zwingend, da mit dem Inkrafttreten des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) zum 01.01.2005 die deutsche Sozialgesetzgebung grundlegend reformiert wurde: Zum einen kam es zu einer vertikalen Ver-

¹² In der Ökonometrie spricht man von Multikollinearität, wenn zwei oder mehrere unabhängige Variablen korreliert sind.

schiebung der Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen kommunaler Ebene und Bundesebene sowie zu veränderten Kostenträgerschaften. Zum anderen verringerte sich die Zahl der sozialhilfeberechtigten Personen massiv, da die Mehrzahl als erwerbsfähig eingestuft wurde und somit fortan Arbeitslosengeld (Alg) II bezog. Die Konsequenzen der Reform für die kommunalen Haushalte waren nur schwer abzuschätzen.

Reformbedingt wurde auch die für die Berechnung des Soziallastenansatzes zentrale Statistik für Langzeitarbeitslose in ihrer damaligen Form nicht weitergeführt. Aktualisierte Werte des relevanten Indikators waren nicht mehr verfügbar. Die Berechnung des GFG 2006 und 2007 wurde deswegen noch auf den Wert des letzten verfügbaren Jahres abgestellt – dieses Vorgehen ließ sich für das GFG 2008 allerdings nicht weiter rechtfertigen. Im GFG 2008 wurde daher die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als Bedarfsindikator für den Soziallastenansatz eingeführt. Der Gewichtungsfaktor wurde mit 3,9 so berechnet, dass der Anteil des Sozialansatzes am Gesamtansatz im Vergleich zum Vorjahr konstant blieb.

Der ifo-Gutachter musste daher einerseits überprüfen, ob – aufgrund der reformbedingten Änderungen der Hartz IV Gesetzgebung – die Beibehaltung des Soziallastenansatzes grundsätzlich gerechtfertigt war und ob andererseits der Indikator „Zahl der Bedarfsgemeinschaften“ adäquat für die Bestimmung des Gewichtungsfaktors ist. Der ifo-Gutachter sprach sich für die Beibehaltung des Soziallastenansatzes aus, da die Soziallasten – auch nach der Reform – ein wesentlicher Bestandteil der kommunalen Gesamtausgaben sind und somit weiterhin die interkommunalen Bedarfsverhältnisse beeinflussen. Der ifo-Gutachter votierte für die Beibehaltung des Indikators „Anzahl der Bedarfsgemeinschaften“ als Globalindikator für den Sozialbereich, nachdem die Sachgerechtigkeit und Erklärungskraft des Indikators überprüft worden war. Weitere mögliche Spezifikationen (Leistungsempfänger pro Einwohner, Leistungsempfänger pro Bedarfsgemeinschaft und Leistungsempfänger unter 25 Jahren pro Einwohner) wurden verworfen. Aufgrund umstellungsbedingter Probleme empfahl der Gutachter, das regressionsanalytisch bestimmte Gewicht von 10 Normeinwohnern nicht unreflektiert umzusetzen, sondern den Ansatz so zu gewichten, dass es zu keiner Verschiebung der Relation des Soziallastenansatzes zum Gesamtansatz kam. Auch betonte der ifo-Gutachter die Notwendigkeit einer erneuten Überprüfung und eventuellen Anpassung nach spätestens 3-5 Jahren. Die ifo-Kommission befürwortete die Beibehaltung des Indikators und eine Aktualisierung.

Im Rahmen der Grunddatenaktualisierung 2011 auf Basis des Jahres 2008 betrug das regressionsanalytisch ermittelte Gewicht 15,3. Laut Gesetzgeber liegt eine mögliche Erklärung für diesen Anstieg in der stark zunehmenden Bedeutung der kommunalen Sozialleistungen seit der letzten Grunddatenaktualisierung im GFG 2003. Diese erfolgte auf Basis von Daten des Jahres 1999. Um die Folgen auf das interkommunale Verteilungsergebnis abzufedern, entschied sich der Gesetzgeber, das Gewicht auf den Mittelwert (9,6) zwischen dem regressionsanalytisch abgeleiteten und dem im GFG 2008 berechneten Wert zu setzen. Da mit dem GFG 2012 der kommunale Finanzausgleich strukturell geändert wurde (u.a. Einführung des Flächenansatzes), wurden die Gewichte erneut – allerdings immer noch auf Datenbasis 2008 – angepasst. Das regressionsanalytisch ermittelte Gewicht für den Soziallastenansatz betrug 17,76. Politisch gesetzt wurde ein niedrigerer Wert in Höhe von 15,3.

Zentralitätsansatz: Seit dem GFG 1999 werden durch den Zentralitätsansatz Bedarfe aufgrund von raumstrukturellen Heterogenitäten im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich bei der fiktiven Bedarfsmes-

sung gesondert berücksichtigt. Dieser Ansatz folgt der Logik, dass Kosten, die einer Gemeinde aufgrund der Tatsache entstehen, dass sie ein Zentrum wirtschaftlicher Aktivität ist, was mit positiven Externalitäten einhergeht, als ausgleichsrelevant anzusehen sind. Relevanter Indikator für den Zentralitätsansatz ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Einerseits bildet der Indikator die zusätzlichen Kosten z.B. für die Infrastrukturbereitstellung, die einer Betriebsgemeinde durch Einpendler aus der Umgebung entstehen, ab. Andererseits ermöglicht er es, die wirtschaftliche Bedeutung von Standorten mit gleicher Einwohnerzahl zu bewerten. Der Ansatz fördert wichtige strukturpolitische Zielsetzungen, da er den Kommunen weitere Anreize zur Schaffung attraktiver Bedingungen für Gewerbetreibende setzt.

Datengrundlage ist die von der Bundesagentur für Arbeit vorläufig ermittelte Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort zum 31. Dezember des Vorjahres (2011) (§ 27 Abs. 6 GFG 2013). Aufgrund politischer Setzung wurde der Indikator seit den 90er Jahren bis einschließlich Grunddatenaktualisierung 2011 konstant mit 0,15 gewichtet. ifo-Gutachter und ifo-Kommission sprachen sich dafür aus, den Nebenansatz beizubehalten, sowie die Gewichtung anzuheben. Im Zuge der Umsetzung der ifo-Methode zum GFG 2012 erfolgte eine Erhöhung auf 0,65 Normeinwohner.

Flächenansatz: Mit der Implementierung des Flächenansatzes kam das GFG 2012 der Forderung nach, eine flächenbezogene Bedarfskomponente in das Schlüsselzuweisungssystem zu integrieren. Bisher spielten besondere Belastungen von Flächengemeinden im Schlüsselzuweisungssystem keine Rolle, berücksichtigt wurde die Fläche nur bei der Verteilung der Investitionspauschalen.

Die Befürworter eines flächenbezogenen Nebenansatzes argumentierten, dass die Interaktion von Hauptansatzstaffel und Zentralitätsansatz den städtischen Raum systematisch bevorzuge. Die besonderen Bedarfe, die der ländliche Raum aufweise, seien hingegen im kommunalen Finanzausgleich nicht anerkannt.

Aus Übersichtlichkeits- und Transparenzgesichtspunkten ist eine Zurückhaltung bezüglich der Anzahl der Nebenansätze tendenziell zu begrüßen. Daher wurde das Für und Wider der Anerkennung eines weiteren bedarfsverursachenden Faktors in Form eines Nebenansatzes im ifo-Gutachten ausführlich diskutiert.¹³ Der ifo-Gutachter argumentierte, dass unter Effizienzgesichtspunkten die Implementierung flächenbezogener Bedarfselemente kritischer zu sehen sei als die Anerkennung mit der Ortsgröße steigender Bedarfe. Dennoch sei aufgrund raumordnungspolitischer Ziele und Aspekte die Berücksichtigung grundsätzlich rechtfertigbar.

Die Wahl geeigneter Indikatoren wird dadurch erschwert, dass räumlich bedingte Kostenunterschiede aus statistisch schwer erfass- und messbaren topografischen Gegebenheiten herrühren. Als sinnvolle Alternative erschien es daher, dem Vorgehen von Rheinland-Pfalz zu folgen und mit der Gesamtfläche einen pauschaleren Indikator zu verwenden. Nach der Überprüfung weiterer möglicher Indikatoren (Verkehrsfläche und Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche) wurde die Verwendung des Indikators Gesamtfläche (in ha) pro Einwohner als sachgerecht eingestuft und die Einführung eines Flächenansatzes empfohlen.

¹³ Dies betrifft insbesondere ein Argument aus der finanzwissenschaftlichen Literatur: Diese unterstellt oftmals den Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen einen u-förmigen Kostenverlauf.

Aufgrund der theoretisch inversen Begründungen galt es bei der Ausgestaltung des Flächenansatzes darauf zu achten, dass dieser nicht den Effekt der Hauptansatzstaffel noch verstärkte. Wie auch in Rheinland-Pfalz werden im nordrhein-westfälischen Flächenansatz daher nur Kommunen mit einer überdurchschnittlichen Fläche berücksichtigt. Hierzu wird für alle Gemeinden die Differenz der Gesamtfläche (in ha) je Einwohner zum Landesdurchschnitt (in ha) je Einwohner berechnet. Ein flächenspezifischer Bedarf wird nur dann anerkannt, wenn die Differenz positiv ist.

Die zusätzlichen Bedarfspunkte werden wie folgt ermittelt:

$$FA_i = g^{fl} * \left(\frac{fl_i}{bev_i} - \bar{fl} \right) * bev_i \quad (9)$$

g^{fl} ist der Gewichtungsfaktor der Fläche, fl_i ist die Gemeindefläche (in ha), \bar{fl} ist die landesdurchschnittliche Gemeindefläche pro Kopf und bev_i ist die Bevölkerung der Gemeinde i. Bei der Bestimmung der landesdurchschnittlichen Fläche je Einwohner weicht das nordrhein-westfälische Vorgehen vom rheinland-pfälzischen ab. In Rheinland-Pfalz ist die durchschnittliche Fläche (in ha) je Einwohner gleich der rheinland-pfälzischen Gesamtfläche dividiert durch die Gesamteinwohnerzahl. Den nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich interessiert allerdings der Durchschnitt aller Gemeinden – interpretiert wird somit ein anderes Maß. Nach NRW-Methodik ergibt sich die landesdurchschnittliche Fläche (in ha) je Einwohner aus der Division der Summe der Gesamtflächen (in ha) je Einwohner aller Gemeinden mit der Anzahl der Gemeinden. Dieses Vorgehen ist inhaltlich sachgerecht, da nur so Konsistenz innerhalb der Berechnungssystematik gewährleistet wird.

Bei der Ausgestaltung des Flächenansatzes folgt der Gesetzgeber dem Vorschlag des ifo-Gutachters. Datenbasis für den Flächenansatz ist der Gebietsstand zum 31. Dezember des Vorjahres (2011) wie im Jahresabschluss des Liegenschaftskatasters ermittelt (§ 27 Abs. 8 GFG 2013). Für das GFG 2012 wurde ein Gewichtungsfaktor in Höhe von 0,24 ermittelt und zu Grunde gelegt. Der ifo-Gutachter hatte ein Gewicht von 0,17 aufgrund seiner damals durchgeführten multivariaten Regressionen berechnet und sich für eine leichte Herabsetzung auf 0,15 ausgesprochen.

3.3 Schlüsselzuweisungssystem – Kreise und Landschaftsverbände

Nachdem in den letzten Abschnitten das Schlüsselzuweisungssystem der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten en détail erläutert wurde, wird nachfolgend auf die Unterschiede bei den Kreisen und Landschaftsverbänden abgestellt. Denn – neben der Gemeindeflüsselmasse – gibt es in NRW zwei weitere Teilschlüsselmassen (vgl. Abschnitt 3.1). In diesem Abschnitt wird der Status quo des Zuweisungssystems beschrieben, Abgrenzungsfragen bezüglich der Teilschlüsselmassen nach Gebietskörperschaften werden an anderer Stelle im Gutachten erörtert (vgl. Kapitel 5).

Der grundsätzliche Ausgleichsmechanismus der Teilschlüsselmasse für Kreise und der für Landschaftsverbände gleicht dem in Abschnitt 3.2.1 dargestellten Mechanismus der Gemeinden. Analog zu den Gemeinden erfolgt ein Ausgleich von normierter Umlagekraft und fiktivem Finanzbedarf. Die normierte Umlagekraft der Umlageverbände wird gemessen durch die Umlagekraftmesszahl. Messzahl für den fiktiven Finanzbedarf ist die Ausgangsmesszahl, wie auch auf Gemeindeebene ist einer der Faktoren ein

einheitlicher endogen ermittelter Grundbetrag. Im Gegensatz zu den Gemeinden erfolgt ein vollständiger Ausgleich, d.h. der Ausgleichssatz beträgt 100%. Ein Umlageverband ist dann abundant, wenn seine Umlagekraftmesszahl die Ausgangsmesszahl übersteigt.

Normierte Umlagekraft: Ähnlich wie bei den Gemeinden erfolgt auch bei den Umlageverbänden eine Normierung der Umlagekraft. Weder Landkreise noch Landschaftsverbände haben originäre Steuereinnahmen. Neben den Schlüsselzuweisungen finanzieren sich die Kreise und Landschaftsverbände überwiegend durch Umlagen. Die Umlagegrundlagen der Kreise sind die Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden.¹⁴ Die der Landschaftsverbände sind die Steuerkraftmesszahlen der Gemeinden sowie die zu veranschlagenden Schlüsselzuweisungen der Gemeinden und Kreise (§ 23 GFG 2013).

Die Umlagekraftmesszahl der Kreise wird berechnet, indem die Umlagegrundlage mit dem einheitlichen Umlagesatz 42,4% multipliziert wird (§ 12 GFG 2013). Wie auch bei den Gemeinden dient die Normierung der Unterbindung strategischen Verhaltens, d.h. es soll verhindert werden, dass ein Kreis durch die Setzung der Kreisumlage seine Schlüsselzuweisung gezielt beeinflussen kann. Der einheitliche fiktive Umlagesatz der Landschaftsverbände beträgt 15,35% (§ 15 GFG 2013). Ähnlich wie bei den Gemeinden richtet sich die Höhe der fiktiven Umlagesätze nach dem Landesdurchschnitt der tatsächlichen Umlagesätze. Bei Kreisen erfolgt ein Abschlag von zwei Prozentpunkten und bei den Landschaftsverbänden ein Abschlag von einem Prozentpunkt.

¹⁴ Für die Städteregion Aachen sind die Steuerkraftmesszahlen der regionsangehörigen Gemeinden und deren Schlüsselzuweisungen sowie die Steuerkraftmesszahl der Stadt Aachen und deren Schlüsselzuweisungen als Umlagegrundlage zu berücksichtigen (§ 23 Abs. 1 Nr. 2 GFG 2013).

Tabelle 6: Vergleich der Schlüsselzuweisungssysteme nach Gebietskörperschaften

Teilschlüsselmasse:	Gemeinden	Kreise	Landschaftsverbände
Ausgleichssatz:	<ul style="list-style-type: none"> • anteiliger Ausgleich (90%) 	<ul style="list-style-type: none"> • vollständiger Ausgleich (100%) 	<ul style="list-style-type: none"> • vollständiger Ausgleich (100%)
Normierte Steuerkraft/ Umlagekraft	Steuerkraftmesszahl: <ul style="list-style-type: none"> • mit fiktivem Hebesatz normiertes Nettogewerbesteueraufkommen • mit fiktiven Hebesätzen normiertes Grundsteueraufkommen A und B • Gemeindeanteil Einkommensteuer • Gemeindeanteil Umsatzsteuer • Kompensationsleistungen 	Umlagekraftmesszahl: <ul style="list-style-type: none"> • Umlagegrundlage multipliziert mit einheitlichem Umlagesatz für Kreise • Umlagegrundlage: Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden 	Umlagekraftmesszahl: <ul style="list-style-type: none"> • Umlagegrundlage multipliziert mit einheitlichem Umlagesatz für Landschaftsverbände • Umlagegrundlagen: Steuerkraftmesszahlen der Gemeinden und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden und Kreisen
Fiktiver Finanzbedarf:	Ausgangsmesszahl: Produkt aus gemeindespezifischem Gesamtansatz und einheitlichem Gemeindegrundbetrag Gesamtansatz: Summe Haupt- und Nebenansätze <ul style="list-style-type: none"> • Hauptansatz: Einwohnerzahl mit Einwohnerveredelung → Demografiefaktor • Nebenansätze <ul style="list-style-type: none"> • Schüleransatz • Sozillastenansatz • Zentralitätsansatz • Flächenansatz → falls überdurchschnittliche Fläche pro Einwohner Gewichtung: regressionsanalytisch bestimmte Gewichte	Ausgangsmesszahl: Produkt aus kreisspezifischem Gesamtansatz und einheitlichem Kreisgrundbetrag Gesamtansatz: Summe Haupt- und Nebenansätze <ul style="list-style-type: none"> • Hauptansatz: Einwohnerzahl → keine Einwohnerveredelung • Nebenansatz: <ul style="list-style-type: none"> • Schüleransatz: Gewichte übernommen von Gemeindeebene, → wegen Äquivalenz: Schülergewichtungsfaktor 	Ausgangsmesszahl: Produkt aus Einwohnerzahl des Landschaftsverbandes und einheitlichem Grundbetrag für Landschaftsverbände → keine Einwohnerveredelung

Quelle: Eigene Darstellung.

Fiktiver Bedarf: Die Ausgangsmesszahlen der zwei Landschaftsverbände sind das Produkt aus ihrer relevanten Einwohnerzahl und dem für die zwei Landschaftsverbände endogen ermittelten Grundbetrag. Der Gesamtansatz eines Kreises – analog zu den Gemeinden neben dem Grundbetrag der andere die Ausgangsmesszahl bestimmende Faktor – setzt sich aus dem Hauptansatz und dem Schüleransatz zusammen. Bei Kreisen und Landschaftsverbänden werden die Einwohner ungewichtet berücksichtigt – es findet keine Einwohnerveredelung statt.

Bedenkt man das Vorgehen auf Gemeindeebene, erfolgt hier eine starke Pauschalisierung. Dies ist allerdings folgerichtig – denn jede Implementierung weiterer Elemente ist unter Transparenzgesichtspunkten kritisch zu sehen, da die geringe Anzahl der Observationen eine belastbare multivariate Regression erschwert bzw. sogar verhindert. Die Berücksichtigung des Schüleransatzes auf der Kreisebene ist unbedenklich, da er auf politische Akzeptanz stößt und auf objektive und transparente Indikatoren abgestellt ist. Aus Konsistenzgründen folgt der Schüleransatz auf Kreisebene dem Vorgehen auf Gemeindeebene, d.h. die regressionsanalytisch fundierten Gewichte für Halbtags- und Ganztagschüler werden übertragen.

Um eine Gleichgewichtung des Schüleransatzes zwischen der Gemeinde- und Kreisebene sicherzustellen, muss ein weiterer Gewichtungsschritt erfolgen. Denn der fiktive Bedarf, den ein Schüler verursacht, hängt neben dem Gewichtungsfaktor auch von dem Grundbetrag ab. Der Gemeindegrundbetrag ist ten-

denziell höher als der Kreisgrundbetrag. Eine Nichtberücksichtigung dieses Effekts könnte Anzeizeffekte auf die Trägerstrukturen der Schulen haben. Aus diesem Grund fließt auf Kreisebene ein Schülergewichtungsfaktor in die Berechnung des Schüleransatzes ein. Die Berechnung des Schülergewichtungsfaktors erfolgt simultan mit der Berechnung des Kreisgrundbetrags, d.h. die Iteration wird um eine weitere Gleichung ergänzt. Durch dieses Vorgehen wird eine exakte Äquivalenz des Schüleransatzes auf beiden Ebenen sichergestellt.

3.4 Einordnung und Vergleich mit anderen Bundesländern

Dieser Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über die kommunalen Finanzausgleichssysteme der anderen Flächenländer. Der kommunale Finanzausgleich hat in Nordrhein-Westfalen – wie auch in allen Bundesländern – eine tragende Funktion für die kommunalen Finanzen. Aus diesem Grund steht er im Fokus der kommunalen Gemeinschaft und konzeptionelle Änderungen sind fortlaufend Bestandteil politischer Aushandlungsprozesse. Dieses Kapitel erhebt keinen Anspruch darauf, einen vollständigen Überblick oder Vergleich zu geben, vielmehr sollen die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der anderen Flächenländer zu NRW – teils auch pointiert – herausgearbeitet werden.

Dieses Kapitel widmet sich insbesondere dem Vergleich der verschiedenen Schlüsselzuweisungssysteme. Zur Einordnung der Sache wird dennoch in Kapitel 3.4.1 ein ganz allgemeiner Überblick über die weiteren Elemente der kommunalen Finanzausgleichssysteme gegeben, bevor dann in den nachfolgenden Kapiteln genauer auf das eigentliche Schlüsselzuweisungssystem eingegangen wird.

3.4.1 Überblick über die weiteren Elemente der kommunalen Finanzausgleichssysteme

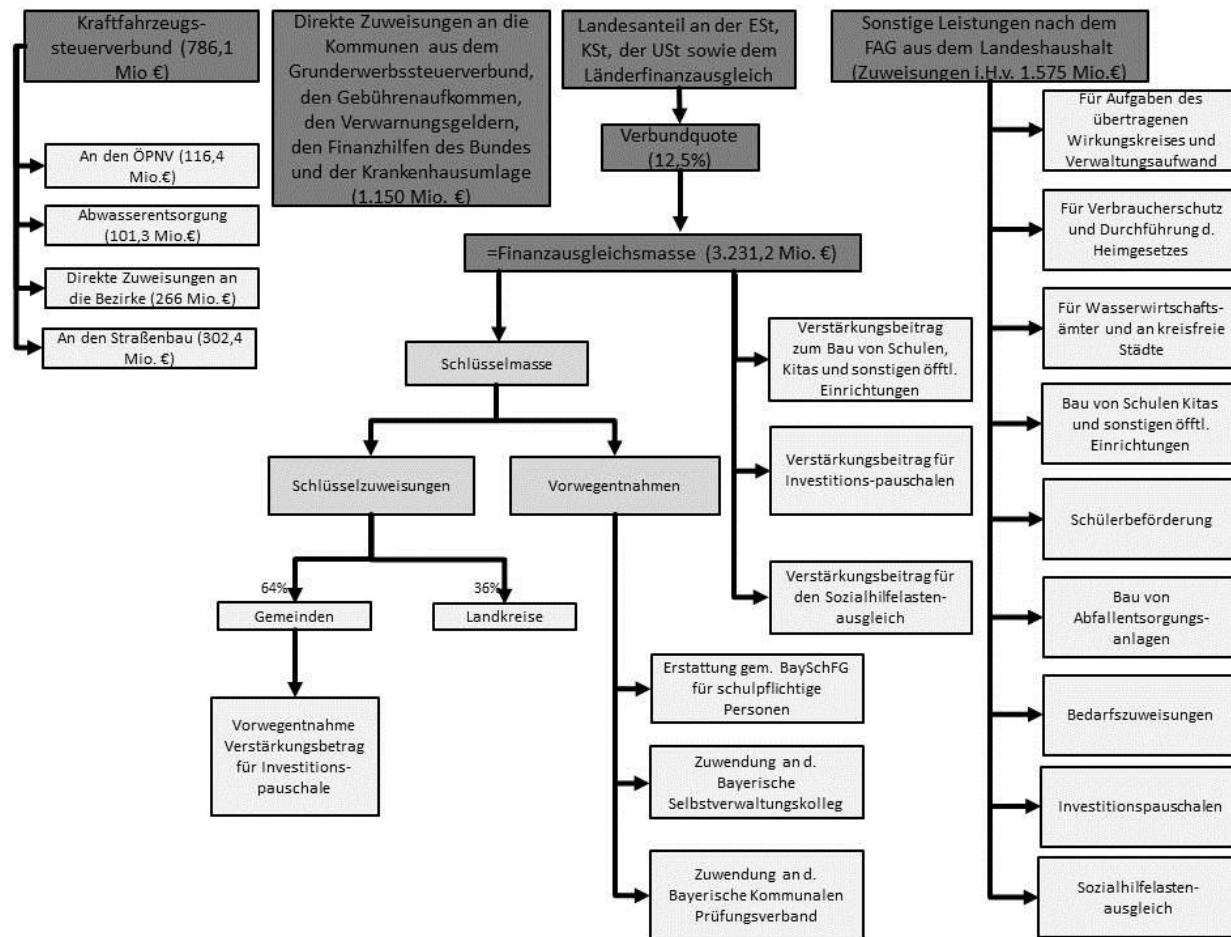
In diesem Abschnitt soll ein allgemeiner Überblick über die weiteren Instrumente der kommunalen Finanzausgleichssysteme gegeben werden – überwiegend sind dies direkte Finanzausweisungen. Diese werden neben den steuerkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen in unterschiedlichem Ausmaß in den einzelnen Bundesländern verwendet.

Wie oben verdeutlicht wurde, wird in Nordrhein-Westfalen das Gros der zu verteilenden Finanzmasse (85% im Jahr 2013) steuerkraftabhängig durch Schlüsselzuweisungen verteilt. Die verbleibenden 15% werden für direkte Finanzausweisungen verwendet (zum größten Teil pauschalisierte Zweckzuweisungen und Sonderbedarfzuweisungen). Darüber hinaus gibt es in Nordrhein-Westfalen noch Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes: Dies betrifft die Zuweisungen für die Lastenausgleichsverwaltung beim Rhein-Kreis Neuss (§ 20 GFG 2013), die Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs (§ 21 GFG 2013) und für die Verluste im Zusammenhang mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 (§ 21a GFG 2013) sowie die Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans des Landes (§ 22 GFG 2013). Durch die Beschränkung auf wenige Instrumente ist der kommunale Finanzausgleich in NRW relativ transparent. Der Komplexitätsgrad – die Anzahl der weiteren Instrumente – unterscheidet sich in erheblichem Maße zwischen den einzelnen Bundesländern. Eine im Vergleich zu NRW ähnlich hohe Verteilungsquote über Schlüsselzuweisungen erreicht etwa Niedersachsen. Hier werden im Jahr 2012 86% der Finanzausgleichsmasse über Schlüsselzuweisungen verteilt. Die übrigen 14% werden – ähnlich wie in NRW – über Vorwegentnahmen als direkte Finanzausweisungen an die Kommunen ausgeschüttet.

Die relativ hohe Verteilungsquote von Finanzmitteln über steuerkraftabhängige Schlüsselzuweisungen wird nicht in allen Bundesländern praktiziert. So werden im Jahr 2012 in Mecklenburg-Vorpommern 55% der Finanzausgleichsmasse per Schlüsselzuweisungen und 45% per Vorwegabzügen verteilt. Die Vorwegabzüge werden als direkte Finanzausgleichszuweisungen an die Kommunen gewährt. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Zuweisungen an Träger des ÖPNV oder für übergemeindliche Aufgaben an zentrale Orte. Ähnliche Verteilungsmuster finden sich in einer großen Anzahl von Bundesländern. So werden im Jahr 2012 in Sachsen-Anhalt 62%, in Thüringen 47% und im Saarland 60% der zu verteilenden Mittel über Schlüsselzuweisungen an die Kommunen ausgeschüttet.

Während das Verbundquotensystem in der Mehrzahl der Flächenländer das relevanteste Element ist, ergibt sich zum Beispiel in Bayern ein anderes Bild. Dort beträgt der Anteil der Schlüsselmasse an allen Leistungen, welche sich aus dem Finanzausgleichsgesetz ergeben, lediglich 44% im Jahr 2012 (3.231 Mio. EUR). Das relativ geringe Gewicht des allgemeinen Steuerverbunds erklärt sich vor allem durch eine großflächige Verteilung von Leistungen mittels direkter Zuwendungen aus dem Landeshaushalt. Diese haben mit 21,7% einen großen Anteil an den gesamten Finanzausgleichsleistungen. Weitere Leistungen für z.B. Abwasserentsorgungen entstammen dem Kraftfahrzeugsteuerverbund (15,2%).

Abbildung 4: Der kommunale Finanzausgleich in Bayern (FAG 2012)



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DLT (a).

Der Verteilungsmechanismus der Finanzausgleichsmasse in Baden-Württemberg divergiert stark von dem in NRW. So wird die Finanzausgleichsmasse in die Teilmassen A (81%) und Teilmasse B (19%) aufgeteilt. In Finanzmasse A gibt es eine Vielzahl von Vorwegentnahmen. Diese Vorwegentnahmen werden vor allem für pauschale Zuwendungen verwendet u.a. Sachkostenbeiträge, Sozialhilfelastenausgleich, Förderung der Kleinkindbetreuung. Der Finanzausgleichsmasse B werden in einem ersten Schritt Finanzmittel vorweg entnommen. Diese Vorwegentnahmen untergliedern sich in einen Ausgleichstock für Bedarfszuweisungen und einen kommunalen Investitionsfonds. Die verbleibenden Mittel der Finanzausgleichsmasse B, werden für eine kommunale Investitionspauschale verwendet.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die deutschen Flächenländer viele verschiedene Instrumente in ihren kommunalen Finanzausgleichen einsetzen und diese in unterschiedlichen Intensitätsgraden nutzen. Dies erschwert die Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen kommunalen Finanzausgleichssystemen.

3.4.2 Schlüsselzuweisungssysteme

Der folgende Abschnitt konzentriert sich auf die Schlüsselzuweisungssysteme. Der zentrale Verteilungsmechanismus, der Ausgleich von fiktivem Finanzbedarf und normierter Steuerkraft, funktioniert in allen Flächenländern recht ähnlich.

Schlüsselmassen, Ausgleichsquote und Finanzausgleichsumlage: Eine grundlegende Weichenstellung erfolgt durch die Aufteilung der Schlüsselmasse in verschiedene Teilschlüsselmassen. Während die Mehrzahl der Flächenländer die Schlüsselmasse – wie in NRW – nach Gebietskörperschaften aufteilt, erfolgt in manchen Ländern, z.B. Mecklenburg-Vorpommern oder Niedersachsen, eine aufgabenspezifische Aufteilung differenziert nach Kreis- und Gemeindeaufgaben. Eine gemeinsame Schlüsselmasse für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden – in NRW die relevanteste Teilschlüsselmasse – findet sich in Baden-Württemberg, Brandenburg, Bayern und Thüringen. Allerdings gibt es in Baden-Württemberg und Brandenburg neben der weiteren Teilschlüsselmasse für Landkreise auch eine für kreisfreie Städte. Viele der anderen Flächenländer – so z.B. Schleswig-Holstein und Hessen – haben separate Teilschlüsselmassen für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise. Aufgrund seiner besonderen kommunalen Verwaltungsstruktur ist NRW das einzige Land, welches eine Schlüsselmasse für eine übergeordnete Gebietskörperschaft (Landschaftsverbände) hat. Eher selten erfolgt eine Zweckbindung eines Teils der Schlüsselzuweisungen für investive Zwecke wie z.B. in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen. Die Ausgleichsquoten in NRW sind mit 90% bzw. 100% sehr hoch, relativ hohe Ausgleichsquoten finden sich auch in Brandenburg und Saarland. Niedrige Ausgleichsquoten hat Hessen, allerdings gibt es dort eine Sockelgarantie für die Gemeinden und Landkreise. Während in Nordrhein-Westfalen redistributive Ziele nur durch die steuerkraftabhängige Verteilung der Schlüsselzuweisungen verfolgt werden, wird dieses Ziel in anderen Ländern durch die Verwendung einer Finanzausgleichsumlage oder -abgabe verstärkt berücksichtigt. In Niedersachsen gibt es eine Finanzausgleichsumlage für steuerstarke abundante Gemeinden. So wird eine Aufstockung der zu verteilenden Schlüsselmasse erreicht. Eine ähnliche Finanzausgleichsumlage wird in Brandenburg erhoben. Hier müssen abundante Gemeinden 25% des Differenzbetrages zwischen der Steuerkraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl in die Finanzausgleichsmasse einzahlen.

Normierung der Steuerkraft: Alle Flächenländer normieren die Steuerkraft der Realsteuern: Während manche Länder gesetzlich geregelte fiktive Hebesätze haben, so z.B. Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, orientieren sich die fiktiven Hebesätze anderer Flächenländer am gewogenen Landesdurchschnitt i.d.R. des Vorjahres. Als Beispiel für die zweite Gruppe, welche den gewogenen Landesdurchschnitt der tatsächlichen Hebesätze bei den Realsteuern verwendet, dienen u.a. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen. Auch die Höhe der fiktiven Hebesätze unterscheidet sich stark. In Baden-Württemberg sind die fiktiven Hebesätze sehr niedrig mit 195% und 185% für die Grundsteuer A und B und 290% für die Gewerbesteuer – auch sind sie seit 1982 festgesetzt. Während Brandenburg 100% des gewogenen Landesdurchschnitts des Vorjahres abzüglich der Gewerbesteuerumlage ansetzt, sind es im Saarland nur 85%. In Mecklenburg-Vorpommern ist eine abweichende Festsetzung durch Rechtsverordnung möglich, dies fand allerdings noch keine Anwendung. Als Besonderheit ist die Verwendung einer Einwohnerschwelle in Niedersachsen zu nennen. Für Gemeinden in denen weniger als 100.000 Einwohner gemeldet sind, wird ein Abschlag in Höhe von 10% des gewogenen Landesdurchschnitts gewährt. Thüringen wird ab 2015 die fiktiven Hebesätze der Gewerbesteuer von 300% auf 357% erhöhen. Im selben Jahr werden auch die fiktiven Hebesätze der Grundsteuer A und B von 200% respektive 300% auf 271% respektive 389% angehoben. Auffallend ist, dass die fiktiven Hebesätze der Grundsteuer B und Gewerbesteuer in NRW mit Abstand die höchsten im Ländervergleich sind (vgl. Kapitel 6).

In der Mehrzahl der Länder wird der Gemeindeanteil des Aufkommens der Einkommen- und Umsatzsteuer vollständig angerechnet. Im Saarland allerdings nur zu 85% und in Niedersachsen nur mit 90%. In Sachsen-Anhalt wird darüber hinaus das Gewerbesteueraufkommen über 3 Jahre geglättet. Insbesondere die anteilige Berücksichtigung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer kommt Wohngemeinden zu Gute, während die Verwendung von fiktiven Hebesätzen tendenziell Betriebsgemeinden besserstellt.

Fiktive Bedarfsermittlung: Der Einwohner ist in den Finanzausgleichssystemen aller Flächenländer der bedarfsverursachende Faktor. Das zentrale Element der fiktiven Bedarfsmessung in NRW ist die Hauptansatzstaffel. Diese beinhaltet einen Faktor zur Gewichtung der Einwohnerzahlen (Einwohnerveredelung), welcher mit steigender Gemeindegröße ansteigt. Dieses Verfahren findet in allen anderen Flächenländern – bis auf Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein – ebenfalls Anwendung.

In den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein wird der fiktive Bedarf der Gemeinden mit Hilfe eines vom jeweilig zuständigen Ministerium festgelegten Grundbetrags ermittelt. Dieser pauschale Grundbetrag wird pro Einwohner an die Gemeinden ausgeschüttet. In Rheinland-Pfalz wird der Grundbetrag in Größenklassen unterteilt. Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden und große kreisangehörige Städte erhalten 34%, Landkreise 66% und kreisfreie Städte 100% des Grundbetrages multipliziert mit der jeweiligen Einwohnerzahl. Als zusätzliches Element der Bedarfsermittlung verwendet Schleswig-Holstein den Zentrale-Orte-Ansatz. Dieser dient zum finanziellen Ausgleich von zentralörtlichen Funktionen. Er orientiert sich hierbei an den Hierarchien der jeweiligen Landesentwicklungspläne. In diesen werden siedlungsstrukturelle Aufgaben sowie der Bedarf an lokaler Infrastruktur festgelegt. Häufig erfolgt die Einordnung der zentral-örtlichen Funktionen in Grund-, Mittel- und Oberzentrum. In Schleswig-Holstein ist dieses zusätzliche Element in den Schlüsselzuweisungen verankert. So werden 11,4% der Schlüsselmasse an Kommunen mit übergemeindlichen Aufgaben ausge-

zahlt. In den Bundesländern Saarland und Rheinland-Pfalz werden die zentral-örtlichen Funktionen ebenfalls berücksichtigt. In beiden Ländern bilden sie einen der Ansätze zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl. Sie werden als prozentualer Aufschlag auf die Bedarfsmesszahl berücksichtigt, um dem zusätzlichen Finanzbedarf bei Orten mit zentral-örtlicher Funktion gerecht zu werden. In Hessen wird ebenfalls der Zentrale-Orte-Ansatz verwendet. Hier wird dieser Ansatz bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl mit der Hauptansatzstaffel kombiniert. Je nach örtlicher Funktion werden Mindestbedarfsmesszahlen verwendet. Dabei erhalten Mittelzentren mindestens eine Bedarfsmesszahl von 125% und Oberzentren eine von mindestens 140%. Im Saarland wird der Zentrale-Orte-Ansatz ebenfalls mit einer Hauptansatzstaffel kombiniert.

Die Hauptansatzstaffeln der verschiedenen Flächenländer variieren stark – ein Erklärungsgrund hierfür ist die stark divergierende Siedlungsstruktur. In Bayern beträgt der niedrigste Gewichtungsfaktor 108% für Gemeinden kleiner 5.001 Einwohner. Ab einer Einwohnerzahl von 500.000 gilt folgende Regel: die Basis von 150% wird je 100.000 Einwohner um 1% erhöht. In Hessen weist die Hauptansatzstaffel eine relativ niedrige Spannweite auf: Die Untergrenze ist 107% für Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohner und die Obergrenze ist 130% für Gemeinden mit einer Ortsgröße größer 50.000 Einwohner.

Die pauschalierende Berücksichtigung des demografischen Wandels durch einen Demografiefaktor findet sich in einigen Ländern. So wird in Bayern die aktuell maßgebliche Einwohnerzahl mit dem Durchschnitt der zehn vorangegangenen Jahre verglichen. Als maßgebliche Einwohnerzahl gilt im kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt der Durchschnitt der vergangenen drei Jahre, falls dieser höher ist als die absolute Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres. Dieses Instrument kann mitunter grob pauschalierend aufkommende Remanenzkosten abfedern helfen. Zusätzlich wurde dem Gesetzgeber vom Verfassungsgericht Sachsen-Anhalt Ende 2012 auferlegt, bis zum FAG 2014 ein wissenschaftlich fundiertes Verfahren zu entwickeln, durch welches Remanenzkosten bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse berücksichtigt werden.

Auch die Berücksichtigung besonderer bedarfsverursachender Faktoren in Form von Nebenansätzen wird stark unterschiedlich gehandhabt. Keine Ergänzungsansätze gibt es in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Thüringen. Jeweils sechs Nebenansätze berücksichtigen Rheinland-Pfalz und das Saarland. Ein Schüleransatz findet sich neben NRW noch in Rheinland-Pfalz, Hessen und Sachsen. Baden-Württemberg hat einen Ergänzungsansatz für Studenten und Niedersachsen berücksichtigt die Schülerbeförderung. Die Soziallasten werden noch in Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Bayern berücksichtigt – allerdings nur für kreisfreie Städte oder bei den Kreisaufgaben. Häufig findet auch die Stationierung von Streitkräften eine Berücksichtigung.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass sich die Schlüsselzuweisungssysteme in der allgemeinen Ausgestaltung und der Wahl der verwendeten Indikatoren recht ähnlich sind, dennoch finden sich auch Unterschiede. Der Vergleich zeigt deutlich auf, dass es – in Abhängigkeit landespolitischer Präferenzen – viele mögliche Ausgestaltungsoptionen gibt und keine „eindeutig richtige“ oder „falsche“ Option.

4 Finanzbedarf

4.1 Überblick

Im kommunalen Finanzausgleich erhalten Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände Schlüsselzuweisungen, sofern ihr fiktiver Finanzbedarf – bemessen durch die Ausgangsmesszahl – ihre normierte Steuerkraft – bemessen durch die Steuerkraftmesszahl – übersteigt.

Die Ermittlung der kommunalen Finanzbedarfe zur Deckung notwendiger Ausgaben muss auf einen fiktiven Bedarf abgestellt werden, da Daten zu den objektiven finanziellen Bedarfen und Kosten, denen sich eine Gemeinde gegenüber sieht, nicht vorliegen. Theoretisch wäre es wünschenswert, direkt auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung abzustellen, doch dies würde eine vollständige Definition der kommunal zu erbringenden Leistungen und damit einhergehenden Kosten erfordern. Eine derartige Auflistung existiert nicht; ein Finanzausgleich, welcher sich ausschließlich darauf stützt, wäre in der Praxis auch kaum mit der Garantie kommunaler Autonomie zu vereinbaren, noch wäre er mit vertretbarem Verwaltungsaufwand umsetzbar.

Das in NRW verwendete Verfahren zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs geht auf die Untersuchungen der Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern aus dem Jahr 1987 zurück (Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern 1987). In den nachfolgenden Gutachten des ifo-Instituts wurde es weiterentwickelt, im Grundsatz aber bestätigt (Parsche und Steinherr 1995; Büttner et al. 2008).

Regressionsanalytische Bedarfsermittlung: Basis der Bedarfsermittlung (für die Gemeinden) ist eine Regressionsanalyse. Die abhängige – zu erklärende Variable – soll hierbei den tatsächlichen Finanzbedarf einer Kommune abbilden. Durch die Regressionsanalyse soll dieser durch eine Reihe von unabhängigen – erklärenden – Bedarfs- und Präferenzindikatoren möglichst gut beschrieben werden.

Abhängige Variable: In Ermangelung tragbarer Alternativen wird zur Annäherung an die gemeindlichen Finanzbedarfe auf das tatsächliche Ausgabeverhalten entsprechend der Jahresrechnungsstatistik zurückgegriffen, welches somit als abhängige Variable in die Regression eingeht. Dies kann auch dergestalt interpretiert werden, dass zunächst für jegliche kommunale Ausgabe angenommen wird, dass sie effizient und zur Deckung eines objektiv bestehenden Bedarfs getätigt wurde. Dabei werden jedoch nur diejenigen Ausgaben herangezogen, denen keine unmittelbaren Erstattungen, Entgelte o.ä. gegenüberstehen, denn nur bei diesen besteht ggf. die Notwendigkeit einer (teilweisen) Finanzierung durch den kommunalen Finanzausgleich. In NRW wird die Summe dieser nach einem speziellen Berechnungsschema ermittelten Ausgaben bisher als „Zuschussbedarf II“ bezeichnet (vgl. Abschnitt 4.3.2).

Unabhängige Variablen: In die fiktive Bedarfsrechnung gehen nur die unabhängigen Bedarfsindikatoren ein, die Präferenzindikatoren dienen nur der Kontrolle. Ferner sollten diejenigen Bedarfsindikatoren, die bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs berücksichtigt werden, möglichst einen signifikanten Beitrag zur Erklärung des Zuschussbedarfs II in der Regression leisten. Zudem müssen sie einer Reihe finanzwissenschaftlicher Anforderungskriterien entsprechen. Die Koeffizienten der relevanten Indikatoren dienen der Berechnung der Hauptansatzstaffel und der Gewichtung der Nebenansätze. Hauptansatz und Nebenansätze

sätze determinieren den Gesamtansatz. Der Gesamtansatz ist neben dem landeseinheitlichen Grundbetrag ein Faktor des fiktiven Bedarfs (vgl. Abschnitt 3.2.3).

Fiktiver Bedarf: Fiktiv ist diese Größe aus mehreren Gründen: Erstens soll der Gesamtansatz nicht den tatsächlichen finanziellen Bedarf wiedergeben, der in der jeweiligen Gemeinde zur Stillung der örtlichen Nachfrage nach öffentlichen Leistungen entsteht. Stattdessen soll von unterschiedlichen Neigungen zum Konsum öffentlicher Leistungen abstrahiert werden. Derartige Präferenzunterschiede und ihre Befriedigung durch autonome finanzpolitische Entscheidungen gehören zur kommunalen Selbstverwaltung, jedoch können sie nicht zum ausgleichsrelevanten Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs gemacht werden. Wie bereits kurz angesprochen, wird eine Differenzierung in ausgleichsrelevante und präferenzbedingte Bestandteile des kommunalen Finanzbedarfs durch die Regressionsanalyse geleistet, indem einerseits Indikatoren, die Bedarfsansätze begründen können, und andererseits Kontrollvariablen zum Herausfiltern von Präferenzunterschieden in das Regressionsmodell eingebracht werden. Zweitens enthält der tatsächliche Finanzbedarf noch Komponenten, die durch die Regression nicht erklärt werden können und sich im Regressionsmodell als Residuen¹⁵ wiederfinden. Diese als zufällig aufgefassten Bestandteile der kommunalen Ausgaben finden ebenso keinen Eingang in den Gesamtansatz, welcher nur systematische und ausgleichsrelevante Bedarfsэлеmente enthalten soll. Drittens wird der aus der Regression gewonnene gemeindeindividuelle Gesamtansatz noch mit dem einheitlichen Grundbetrag multipliziert, um den fiktiven Finanzbedarf (bzw. die Ausgangsmesszahl) zu erhalten. Der Grundbetrag ist eine iterativ bestimmte, endogene Größe, die zum vollständigen Ausschöpfen der verfügbaren und extern vorgegebenen Schlüsselmasse dient (vgl. Abschnitt 3.2.1) und die nichts mit dem Ausgabenbedarf der einzelnen Gemeinde zu tun hat. Die resultierende Ausgangsmesszahl ist folglich eine „unechte“ oder eben fiktive Bedarfsgröße. Demnach ist der Absolutbetrag des ermittelten Finanzbedarfs nachrangig. Vielmehr geht es um die Bedarfsrelationen zwischen den Gemeinden, die durch das Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigt werden.

4.2 Die Regressionsanalyse im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens

4.2.1 Status quo

Wie bereits in Abschnitt 4.1 diskutiert wurde, stützt sich der nordrhein-westfälische kommunale Finanzausgleich auf statistische und ökonometrische Analyseverfahren. Für die Teilschlüsselmasse der Gemeinden wird hierbei die Methode der multivariaten Regression verwendet, um zu untersuchen, welche Parameter zur Erklärung des Finanzbedarfs adäquat sind und welches Erklärungsgewicht ihnen dabei zukommt. In Anhang B erfolgt eine kurze methodische Einführung, für eine ausführlichere Darstellung siehe z.B. Wooldridge (2011), Greene (2012) oder Cameron und Trivedi (2010). Die mit der Regressionsanalyse geschätzten Koeffizienten werden verwendet, um die Hauptansatzstaffel und die Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze abzuleiten.

¹⁵ Als Residuum wird die Differenz zwischen tatsächlicher Observation (des Zuschussbedarfs II) und dem jeweiligen *fitted value*, d.h. dem aufgrund der Regression vorhergesagten Wert (für den Zuschussbedarf II) bezeichnet.

Wie bereits in Abschnitt 3.2.2 deutlich wurde, hat der ifo-Gutachter 2008 diverse Spezifikationen des Regressionsmodells untersucht und eine Reihe struktureller Modifikationen vorgeschlagen. Auch hat sich ein Aktualisierungsbedarf der Grunddaten gezeigt. Das GFG 2012 setzte die vom ifo-Gutachter empfohlene Spezifikation um, das ihm zugrunde liegende Regressionsmodell ist dabei folgendermaßen spezifiziert:

$$z_{bii_{pk}} = \beta_0 + \beta_1 \sqrt{bev} + \beta_2 sozb_{pk} + \beta_3 bg_{pk} + \beta_4 flaeche_{pk} + \beta_5 hts_{pk} + \beta_6 gts_{pk} + \beta_7 bev15_{pk} + \beta_8 bev65_{pk} + \beta_9 pe_{pk} + u \quad (10)$$

mit

$z_{bii_{pk}}$	Zuschussbedarf II pro Kopf	
bev	Bevölkerung	
$sozb_{pk}$	sozialversicherungspflichtig Beschäftigte pro Kopf	} Bedarfsindikatoren
bg_{pk}	Bedarfsgemeinschaften pro Kopf	
$flaeche_{pk}$	Gesamtfläche (in ha) pro Kopf	
hts_{pk}	Halbtagschüler pro Kopf	
gts_{pk}	Ganztagschüler pro Kopf	
$bev15_{pk}$	Unter 15-Jährige pro Kopf	} Präferenzindikatoren
$bev65_{pk}$	Über 65-Jährige pro Kopf	
pe_{pk}	Primäreinkommen pro Kopf.	

Zur Schätzung dieses Modells kamen Querschnittsdaten aller 396 Gemeinden NRWs zum Einsatz. Büttner et al. (2008) verwendeten Daten des Jahres 2005. Für das GFG 2012 wurden die Modellparameter vom Land NRW auf Basis der Daten des Jahres 2008 geschätzt.

Alle auf der rechten Seite des Gleichheitszeichens von Gleichung (10) aufgeführten unabhängigen Variablen leisten einen Beitrag zur Erklärung des Zuschussbedarfs II. Lediglich die Variablen Bevölkerung, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Bedarfsgemeinschaften, Gesamtfläche, Halb- und Ganztagschüler begründen jedoch den Haupt- sowie die Nebenansätze (Bedarfsindikatoren) und sind somit ausgleichsrelevant. Die restlichen Variablen, die die Altersstruktur und Einkommenssituation der Einwohner einer Kommune erfassen, finden sich im Modell, um präferenzbedingte Unterschiede im kommunalen Ausgabeverhalten herauszufiltern (Präferenzindikatoren). Ihr Erklärungsanteil wird nach der Regression dem Sockelbetrag zugeschlagen, also dem Teil des Zuschussbedarfs, der nicht durch die bedarfsrelevanten Indikatoren erklärt werden kann. Aus den bedarfsrelevanten Variablen werden die Hauptansatzstaffel sowie die Gewichtungsfaktoren für die Nebenansätze abgeleitet. Letzteres geschieht, indem die ermittel-

ten Regressionskoeffizienten ins Verhältnis zum Bedarf eines Normeinwohners gesetzt werden (vgl. Anhang A).

Wie bereits in Abschnitt 3.3 diskutiert, erfolgt für die Teilschlüsselmassen der Kreise und Landschaftsverbände keine regressionsanalytisch gestützte Ansatzbildung. Allerdings leitet sich die Gewichtung des Schülernebenansatzes von der Gemeindeebene ab.

4.2.2 Stärken und Schwächen

Die Stärken und Schwächen der multiplen Regression zur Determinierung der Finanzausgleichsparameter werden unterschiedlich gewertet. Als Vorteile können gelten,

1. dass es sich um ein empirisches Verfahren handelt,
2. das mit vergleichsweise kleinem Datenaufwand und
3. einer einfachen, kaum strategieanfälligen ökonomischen Technik
4. leicht nutzbare Parameter produziert,
5. die sich gut in die etablierten GFG-Mechanismen einfügen lassen.

Kritisiert werden hingegen

1. die zwingende Vergangenheitsorientierung der Rechnungen,
2. die Gefahr eines Zirkelschluss-Effektes,
3. die Gefahr, dass das verwendete ökonomische Modell möglicherweise zu simpel ist, als dass es die komplexen Zusammenhänge adäquat abbilden und valide Ergebnisse produzieren könnte,
4. das Risiko dynamischer Instabilität,
5. der Umstand, dass die aus den Regressionsrechnungen resultierenden Bedarfsparameter nicht immer intuitive Erklärungskraft entwickeln,
6. die Verwendung eines Gesamtzuschussbedarfs als abhängige Variable, anstatt aufgabenorientiert vorzugehen,
7. die gemeinsame Analyse von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden in der Regression trotz ihres abweichenden Aufgabenkatalogs.

Die Vorteile sind weitgehend selbsterklärend. Es handelt sich um eine wissenschaftlich fundierte, empirische Methode, deren Umsetzbarkeit für die Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs sich über Jahre bestätigt hat und die bereits verfassungsgerichtlichen Überprüfungen standgehalten hat. Da die unabhängigen Variablen der Regression allesamt Größen sind, die für die Gemeinden nicht oder kaum selbst bestimmbar sind und das Verfahren zudem Bedarfsrelationen über alle Gemeinden hinweg ermittelt, sind die Ergebnisse nicht anfällig für das Verhalten einzelner Gemeinden. Zudem gehen die Daten aller Gemeinden gleichberechtigt in die Analyse ein. Um objektive Kriterien zu definieren, nach denen sich die Finanzbedarfe für die Gesamtheit der Gemeinden bestimmen, ist die Regressionsanalyse daher ein sehr guter Ansatz.

Vergangenheitsorientierung: Die aufgeführten Kritikpunkte bedürfen mehr Erläuterungen. Da wäre zunächst die zwingende Vergangenheitsorientierung der Rechnungen. Im Rahmen der Regression werden Bedarfsrelationen aus Vergangenheitsdaten abgeleitet, die die Ausstattung der Gemeinden mit Schlüs-

selbsteinsparungen in der Zukunft determinieren. Diese Vergangenheitsbezogenheit wäre allerdings nur dann ernsthaft problematisch, wenn davon auszugehen ist, dass sich die Bedarfsrelationen über die Zeit grundlegend verändern. Über einen längeren Zeitraum mag dies der Fall sein, weshalb regelmäßige Grunddatenaktualisierungen erforderlich sind. Von einem Jahr zum nächsten ist in Abwesenheit außergewöhnlicher Ereignisse jedoch nicht mit großen Verschiebungen zu rechnen. Daher und aufgrund ihrer Alternativlosigkeit stellt die Vergangenheitsorientierung kein Problem dar.

Zirkelschluss: Der Vorwurf des Zirkelschlusses wiegt schwerer. Zentraler Ansatzpunkt dieser Kritik ist die Tatsache, dass die ökonomische Schätzung mangels Alternative die tatsächlichen Ausgaben der Gemeinden als abhängige Variable verwendet (siehe Abschnitt 4.1). Sofern in der Realität gemeindliche Ausgaben aber nicht notwendigerweise einen entsprechenden Bedarf reflektieren, birgt das Verfahren die Gefahr, dass sich die ermittelten Bedarfsparameter bei jeder Aktualisierung weiter von den „tatsächlichen“, fundamentalen Werten entfernen. Die Schlüsselzuweisungen werden in Anknüpfung an verschiedene Gemeindecharakteristika verteilt. In der Folge erhalten Gemeinden, in denen diese Merkmale gehäuft auftreten, besonders hohe Schlüsselzuweisungen. Wenn nun zusätzlich zu den bisherigen Ausgaben die zuweisungsbedingt gestiegenen Einnahmen einer solchen Gebietskörperschaft vollständig verausgabt werden und sie so höhere Zuschussbedarfe aufweist, obwohl dafür womöglich kein objektiver Bedarf besteht, könnte dies, so die Kritik, die zukünftig ermittelten Bedarfsrelationen systematisch verfälschen. Deubel (2011) formuliert diesen Vorwurf v.a. in Verbindung mit der Hauptansatzstaffel und dem Soziallastenansatz.

Die Gefahr eines Zirkelschlusses wird jedoch durch verschiedene Faktoren eingedämmt. Zunächst erhalten Gemeinden nur dann Schlüsselzuweisungen, wenn ihre Ausgangsmesszahl ihre normierte Steuerkraft übersteigt. Hohe fiktive Bedarfe einer Gemeinde führen also nicht zwangsläufig zu hohen Schlüsselzuweisungen. So ist beispielsweise trotz der Einwohnerveredlung nicht davon auszugehen, dass systematisch höhere Schlüsselzuweisungen in bevölkerungsreiche Gemeinden fließen, denn sie weisen i.d.R. auch eine höhere Steuerkraft auf. Des Weiteren ist darauf aufmerksam zu machen, dass das Ausgabeverhalten einer einzelnen Gemeinde bei einer Grunddatenaktualisierung nicht zu einer grundlegenden Verschiebung der errechneten Bedarfsparameter führen wird. Vereinfacht gesprochen werden Gemeinden eines Typs in der Regression miteinander verglichen und die Auswirkungen eines bestimmten Parameters „im Durchschnitt“ dieser Gemeinden bewertet. Verzerrungen der Koeffizienten könnten also nur dann auftreten, wenn es zu einer Gemeinde keine vergleichbaren Gemeinden gäbe, oder wenn alle Gemeinden eines Typs systematisch ihr Ausgabeverhalten in nicht bedarfsorientierter Weise abänderten.¹⁶ Aus diesen Gründen wird die Geeignetheit der Regressionsanalyse zur Bedarfsermittlung durch die Zirkelschlussgefahr nicht grundsätzlich infrage gestellt.

Einfachheit: Der nächste Kritikpunkt bezieht sich auf die Art der ökonomischen Modellierung und des Schätzverfahrens. Einerseits kann die Einfachheit des Modells als Vorteil gelten, da sie seiner leichten Anwendung und Transparenz dient. Andererseits ist es möglicherweise nicht ausgefeilt genug, um die

¹⁶ Für Köln gibt es angesichts seiner in NRW einmalig hohen Einwohnerzahl keine Vergleichsgemeinde, weshalb der Hauptansatz-Spreizungsfaktor für Köln bislang nicht aus der Regression abgeleitet, sondern der Konvention folgend mit 3 Prozentpunkten oberhalb des Spreizungsfaktors für die zweitgrößte Gemeinde bewertet wird.

komplexen Zusammenhänge zwischen strukturellen Indikatoren und Finanzbedarfen adäquat zu erfassen und einen ausreichenden Erklärungswert zu entfalten. Bei der Regression werden Querschnittsdaten eingesetzt, obwohl die verwendeten Indikatoren und finanzstatistischen Daten für alle Gemeinden jährlich erhoben werden und damit – solange keine Datenbrüche dies verhindern – das Potential für eine aus ökonomischer Sicht überlegene gepoolte Querschnittsschätzung oder sogar eine Paneldatenschätzung bestünde (vgl. Anhang B zur Erläuterung der Datentypen). In Abschnitt 4.3.1 werden die verschiedenen Verfahren erklärt und es wird geprüft, ob das vorliegende Datenmaterial für fortschrittlichere Schätzverfahren geeignet ist. Zudem wird zuweilen der Vorwurf erhoben, dass bei der Spezifikation relevante beobachtbare Variablen ausgelassen wurden, was die Schätzergebnisse verzerren kann. So wird beispielsweise kritisiert, dass die Bedarfsgemeinschaften allein kein ausreichender Indikator für soziale Lasten in den Kommunen seien. Ein besonderes Augenmerk bei der Modelloptimierung wird daher darauf gelegt, ob das ökonomische Modell unter den gegebenen Voraussetzungen durch Hinzunahme weiterer Indikatoren verbessert werden kann.

Dynamische Instabilität: Das Risiko dynamischer Instabilität bezeichnet die Gefahr, dass die Regressionsergebnisse über die Zeit in einer Weise variieren, die sich nicht durch fundamentale Änderungen der Bedarfsrelationen rechtfertigen lässt. Deubel (2011) äußert die Befürchtung, dass dies aufgrund des von ihm behaupteten Zirkelschlusses in systematischer Weise passiert, sodass ein Kreislauf unsachgemäß steigender Bedarfsparameter entsteht. Nicht weniger problematisch wären jedoch unsystematische, willkürlich erscheinende Schwankungen der Regressionsergebnisse im Zeitablauf.¹⁷ Von einem guten Regressionsmodell würde man relativ zeitstabile Ergebnisse erwarten. Treten erratische Schwankungen großen Umfangs bei Schätzungen von einem Jahr zum nächsten auf, deutet dies auf eine mögliche Fehlspezifikation des Modells hin. Eine Verstetigung der Schätzergebnisse ist wichtig, um die Verlässlichkeit der Methodik und die Vorhersehbarkeit des Schlüsselzuweisungssystems zu erhöhen. Diese Zielsetzung wird leitend für die Optimierung des Regressionsmodells sein.

Intuitive Erklärungskraft: Die Bedarfsparameter bzw. Gewichtungsfaktoren, die aus der Regressionsrechnung resultieren, sind nicht immer intuitiv verständlich. So ist beispielsweise für viele Adressaten schwer nachvollziehbar, warum laut jüngsten Berechnungen zum GFG 2012 ein Ganztagschüler mit 3,33 und ein Halbtagschüler mit nur 0,7 gewichtet werden sollte. Das Unverständnis beruht zu einem Großteil auf der Sichtweise, dass durch die Gewichtungsfaktoren und schließlich die Ausgangsmesszahl die tatsächlichen Kosten bzw. Ausgaben, die unmittelbar für die betrachteten Indikatoren anfallen, abgegolten werden sollen. Dies ist aber nicht der Fall. Die Indikatoren der Regression sollen systematische Unterschiede in den Zuschussbedarfen der Gemeinden erklären. Es ist möglich, dass ein in die Regression eingebrachter Indikator Erklärungskraft über seinen unmittelbaren Wirkungskreis hinaus entfaltet. Ebenso ist es möglich, dass ein Indikator scheinbar weniger als die ihm zuzuordnenden Ausgaben erklärt, was insbesondere bei starker Korrelation zu bereits in der Regression enthaltenen unabhängigen Variablen auftreten kann. Durch die Multiplikation des Gesamtansatzes mit dem Grundbetrag wird die als Ergebnis resultierende Ausgangsmesszahl endgültig zu einer fiktiven Bedarfszahl, die dem tatsächlich in einer Gemeinde angefallenen Zuschussbedarf keineswegs entsprechen muss oder soll. Insofern weist dieser

¹⁷ Eine Durchführung der bisherigen Regression mit Querschnittsdaten für die Jahre 2005 bis 2009 zeigt, dass es keinen systematischen Trend in den Schätzergebnissen gibt. Stattdessen treten Schwankungen in beide Richtungen auf.

letzte Kritikpunkt nicht notwendigerweise auf einen Mangel der Regressionsanalyse hin, sondern eher auf einen erhöhten Kommunikations- und Erklärungsbedarf ihrer Ergebnisse, Interpretation und Überführung in Bedarfsansätze. Das gilt es auch zu berücksichtigen, wenn bewertet wird, wie genau Regressionskoeffizienten in den Finanzausgleichsmechanismus übernommen werden sollen. Steht die Plausibilität der Ergebnisse infrage, werden sie kritisch hinterfragt und geprüft. Hierzu können auch produktbereichsspezifische Analysen vergleichend herangezogen werden (siehe unten).

Gesamtzuschussbedarf: Des Weiteren wird bemängelt, dass eine einzelplanspezifische Analyse der kommunalen Einnahmen und Ausgaben generell einen höheren Informationswert habe als die durchgeführte Analyse mit dem einzelplanübergreifenden Gesamtzuschussbedarf (Deubel 1984, S. 73, Deubel 2011, S. 44–46). Es erscheint zunächst plausibel, dass die nach Einzelplänen bzw. Produktbereichen gegliedert vorliegenden Einnahme- und Ausgabedaten eine genauere Abbildung der gemeindlichen Bedarfssituation erlauben mögen, als dies bei der Betrachtung der aggregierten Gesamtzuschussbedarfe der Fall ist. Beispielsweise könnte für sehr bedeutsame Aufgabenbereiche wie den der sozialen Leistungen gesondert verifiziert werden, welche Faktoren im Detail bedarfsbestimmend sind. Bei aufgabenspezifischen Regressionen können sich möglicherweise auch Indikatoren als signifikant erweisen, deren Effekt in einer Regression des Gesamtzuschussbedarfs aufgrund des viel größeren Volumens der abhängigen Variable nicht identifizierbar wäre. Andererseits bringen Regressionen der produktbereichsspezifischen Zuschussbedarfe auch Probleme mit sich. So besteht die Schwierigkeit, die einzeln ermittelten Bedarfsfaktoren und -ansätze wieder zu einem konsistenten Ganzen zusammenzufügen und dabei das richtige Verhältnis zu wählen. Dieser Schritt entfällt bei einer Regression des Gesamtzuschussbedarfs. Zudem ist die Abgrenzung der einzelnen Produktbereiche zueinander nicht eindeutig. Letzterer Punkt ist hauptauschlaggebend dafür, dass in diesem Gutachten davon abgeraten wird, die Ermittlung des fiktiven Bedarfs vollständig oder überwiegend auf produktbereichsspezifische Betrachtungen zu stützen.

Zwar ist der Produktrahmen mit den zweistelligen Produktbereichen nach § 4 GemHVO für alle Gemeinden in NRW verbindlich. Für die Meldungen zur kommunalen Finanzstatistik sind zudem die dreistelligen Produktgruppen bindend. Welche Leistungen mit ihren Ein- und Auszahlungen dabei in welcher Produktgruppe zu verorten sind, ist durch die „Zuordnungsvorschriften Produktgruppen“ festgelegt. Grundsätzlich sollte daher auch die Vergleichbarkeit der aufgabenspezifischen Zuschussbedarfe zwischen den Kommunen gewährleistet sein. Durch den Gesetzgeber eingeräumte Ermessensspielräume tragen aber ebenso wie unterschiedliche Buchungsgewohnheiten und Buchungsfehler der Kommunen, die im Zuge der Umstellung zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) gehäuft aufgetreten sind, dazu bei, dass die Ein- und Auszahlungen nach Produktbereichen und –gruppen nicht ausreichend verlässlich und vergleichbar sind.¹⁸ Der Gesamtzuschussbedarf ist demgegenüber robust. Dennoch sollte das Informationspotential der aufgabenspezifischen Daten nicht vernachlässigt werden. Deskriptive Analysen zu produktbereichsspezifischen Zahlungsströmen können wichtige Auskünfte über ausgleichsrelevante Bedarfsbereiche und Dynamiken in der Bedarfsentwicklung geben. Produktbereichsspezifische Regressionen können vergleichend zur „typischen“ aufgabenübergreifenden Regression für Plausibilitätschecks und Detailanalysen herangezogen werden. Diese Idee wird im Folgenden verfolgt.

¹⁸ Als Gründe für abweichende Verbuchungen werden zum Beispiel unterschiedliche Organisationsformen oder die Fremdvergabe kommunaler Leistungen angeführt.

Gemeindeschlüsselmasse: Als letzter Kritikpunkt wird angeführt, dass kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden in der Regression gemeinsam behandelt werden, obwohl sich ihr Aufgabenkatalog deutlich unterscheidet. Diese Kritik ist eigentlich keine Kritik an der Regression i.e.S., sondern an der Abgrenzung der Teilschlüsselmassen im nordrhein-westfälischen Schlüsselzuweisungssystem. Die gemeinsame Regressionsanalyse ist lediglich eine Folge aus der Entscheidung, beiden Gemeindetypen eine gemeinsame Teilschlüsselmasse zuzuordnen. Dass dies nicht zwingend ist, zeigt die teils abweichende Praxis in den anderen Flächenländern (vgl. Abschnitt 3.4). Für NRW stellt sich die Frage, ob die bisherige Aufteilung sachgerecht ist bzw. ob eine Änderung der Teilschlüsselmassenaufteilung einen signifikanten Mehrwert versprechen würde. Dies wird nachfolgend durch nach Gemeindetyp differenzierte Betrachtungen aufgegriffen und in Kapitel 5 eingehend diskutiert.

Aus der Gesamtschau der Stärken und Schwächen kann geschlussfolgert werden, dass die Regression grundsätzlich ein geeignetes Werkzeug zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs der Gemeinden darstellt. Ihr Einsatz erlaubt es, von den tatsächlichen Ausgaben einer Gemeinde zu abstrahieren und stellt dazu ein objektives, praktikables Verfahren bereit. Daher ist es sinnvoll, an der Regression als Bestandteil des nordrhein-westfälischen Schlüsselzuweisungssystems festzuhalten. Gleichwohl ist es wichtig, die Kritik an dieser Methodik eingehend zu prüfen und daraus sofern geboten und möglich Verbesserungen abzuleiten.

Darüber hinaus wird durch die kritische Beurteilung der Regression deutlich, dass Regressionsergebnisse nicht schematisch in Gesetztestexte gegossen werden sollten, sondern als Orientierungshilfe für den Gesetzgeber verstanden werden sollten. Der Nachweis eines statistischen Zusammenhangs allein kann naturgemäß nicht ausreichen, um einen möglichen Bedarf anzuerkennen. Die Zusammenhänge werden zudem finanzwissenschaftlich überprüft und damit ökonomisch substantiiert.

4.3 Überprüfung der Regressionsanalyse

Die intensive Auseinandersetzung mit der relevanten Fachliteratur sowie eingehende Abwägungsentscheidungen bezüglich des Für und Wider sprechen grundsätzlich für ein Festhalten an einem regressionsanalytisch gestützten kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Denn die Nachteile konnten weitgehend entkräftet werden, wohingegen die Vorteile für sich sprechen.

Das Regressionsmodell, wie es in Büttner et al. (2008) für den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich empfohlen wurde, muss für die zukünftige Anwendung aktualisiert werden. Durch die Umstellung zur Doppik steht die bislang verwendete abhängige Variable, der Zuschussbedarf II, nicht mehr in ihrer bisherigen Form zur Verfügung. Zudem soll die in Abschnitt 4.2 dargestellte Kritik zum Anlass genommen werden, die Ausgestaltung des Regressionsmodells zu prüfen und zu optimieren.

In Abschnitt 4.3.1 wird zunächst das ökonometrische Schätzverfahren überprüft. Mögliche Alternativen unter Verwendung von Paneldaten werden erörtert. Anschließend wird in Abschnitt 4.3.2 dargelegt, wie die abhängige Variable in einer zukünftigen Regression zur Bestimmung bedarfsrelevanter Parameter unter den Bedingungen des NKF abgegrenzt werden sollte. Dabei wird sowohl eine neue abhängige Variable definiert, die dem bisherigen (Gesamt-)Zuschussbedarf II nahekommt, als auch aufgabenspezifische abhängige Variablen.

In Abschnitt 4.3.3 werden die neu definierten „Auszahlungen aaD“ nach Zusammensetzung, Verteilung und Entwicklung beschrieben. Diese deskriptive Analyse ermöglicht die Identifikation von Aufgabenbereichen, die Ausgleichsrelevanz im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs besitzen könnten und daher in der ökonomischen Untersuchung näher beleuchtet werden sollten. Abschnitt 4.3.4.1 formuliert Voraussetzungen für Nebenansätze sowie Anforderungen an mögliche unabhängige Variablen. Die grundsätzlichen Möglichkeiten der Ausgestaltung von Nebenansätzen werden erörtert.

Nachfolgend werden der Soziallastenansatz (Abschnitt 4.3.4.2) sowie der Schüleransatz (4.3.4.3) einer genauen Prüfung unterzogen. Dabei wird vor allem geprüft, ob die Integration alternativer oder zusätzlicher Indikatoren einen Mehrwert gegenüber der bisherigen Ausgestaltung dieser Nebenansätze bringen könnte. Daneben werden nach Produktbereichen getrennte Regressionen in Ergänzung zur Regression der Gesamtauszahlungen präsentiert, aus denen u.U. Hinweise zu Anpassungserfordernissen gewonnen werden können.

Die Schlussfolgerungen aus diesen Analysen werden zusammenfassend im Abschnitt 4.3.5 gezogen.

4.3.1 Überprüfung des Schätzverfahrens

Für die Analyse der gemeindlichen Bedarfe in NRW wird bislang eine einfache OLS-Schätzung auf Basis von Daten eines Jahres verwendet. Wie bereits in Abschnitt 4.2.2 erwähnt, ist dieses Schätzverfahren nicht zwingend. Die für die Regression benötigten gemeindespezifischen Indikatoren und finanzstatistischen Daten werden jährlich erhoben. Somit liegen Paneldaten vor, d.h. Daten jeder Einheit über mehrere Jahre (vgl. zur Erläuterung verschiedener Datentypen Anhang B). Für diesen Datentypus sind als Alternative zur einfachen OLS-Schätzung sowohl Pooled-OLS-Schätzungen als auch Panelanalyseverfahren denkbar. Die grundlegendsten Paneldatenmodelle sind dabei das Fixed-Effects- sowie das Random-Effects-Modell.

4.3.1.1 Verfügbare Datengrundlage

Aufgrund verschiedener Datenbrüche können gegenwärtig nur die Jahre 2007 bis 2009 für die Regressionsanalyse verwendet werden. Eine Einbeziehung der Jahre vor 2007 scheidet wegen der Nichtverfügbarkeit der Variable „Bedarfsgemeinschaften“ aus.¹⁹ Daten für 2010 oder danach sind nicht verwendbar, da die Variable „Primäreinkommen je Einwohner“ momentan nur bis einschließlich 2009 vorliegt. Somit ist derzeit mit nur drei Jahren eine sehr kurze Zeitreihe gegeben. Zukünftig könnte es möglich werden, die Analysen auf längere Zeitreihen zu stützen und so die Vorteile der nachfolgend vorgestellten Schätzverfahren vermehrt auszunutzen. Um überhaupt eine Zeitreihe bis ins Jahr 2009 nutzen zu können, war es nötig, die abhängige Variable für die Doppik neu zu definieren und diese Variable konsistent für die betrachteten Jahre zu berechnen (vgl. Abschnitt 4.3.2). Insofern musste die Datenbasis an dieser Stelle erst geschaffen werden.

Tabelle 7 bietet einen Überblick über die Verteilungen und Variation innerhalb der Regressoren im Zeitraum 2007 bis 2009. Für jede Variable wird zunächst der Durchschnitt über alle Gemeinden und alle Jah-

¹⁹ Zwar wurde die Zahl der Bedarfsgemeinschaften auch schon 2006 erhoben, doch die Systematik hat sich ab 2007 geändert, sodass keine Vergleichbarkeit gewährleistet wäre.

re ausgewiesen. Die nachfolgende Spalte betrachtet verschiedene Formen der Standardabweichung. Zuerst wird die Standardabweichung der jeweiligen Variable über alle Gemeinden und Jahre hinweg ausgewiesen (Overall-Standardabweichung). Davon zu unterscheiden sind die Standardabweichung zwischen den Gemeinden innerhalb eines Jahres (Between-Standardabweichung) sowie die Standardabweichung innerhalb einer Gemeinde über die Zeit hinweg (Within-Standardabweichung). Aus Tabelle 7 ist ersichtlich, dass die Regressoren ein relativ hohes Maß an Variation aufweisen. Allerdings handelt es sich dabei fast ausschließlich um Between-Variation, d.h. die Gemeinden unterscheiden sich stark voneinander, doch die Charakteristika jeder einzelnen Gemeinde verändern sich kaum über die Zeit. Dies ist wenig überraschend. Schließlich handelt es sich bei den betrachteten Variablen – Bevölkerung, Schüler, Fläche etc. – allesamt um Größen, die sich nur sehr langsam verändern. Hinzu kommt der mit drei Jahren sehr kurze Zeithorizont. Diese Datenstruktur ist von hoher Bedeutung für die Auswahl des geeigneten Schätzverfahrens, denn die infrage kommenden Methoden legen zur Ermittlung der Regressionskoeffizienten unterschiedliches Gewicht auf die Between- und die Within-Variation.

Tabelle 7: Variation in den Regressionsgrunddaten, 2007 bis 2009

Variable		Durchschnitt	Standardabweichung
$\sqrt{\text{bev}}$	<i>overall</i>	179,795	113,898
	<i>between</i>		113,993
	<i>within</i>		0,491
sozb_{pk}	<i>overall</i>	0,260	0,094
	<i>between</i>		0,094
	<i>within</i>		0,006
bg_{pk}	<i>overall</i>	0,030	0,014
	<i>between</i>		0,014
	<i>within</i>		0,001
flaeche_{pk}	<i>overall</i>	0,419	0,342
	<i>between</i>		0,343
	<i>within</i>		0,004
gts_{pk}	<i>overall</i>	0,015	0,020
	<i>between</i>		0,020
	<i>within</i>		0,002
hts_{pk}	<i>overall</i>	0,097	0,030
	<i>between</i>		0,030
	<i>within</i>		0,004
bev15_{pk}	<i>overall</i>	0,153	0,015
	<i>between</i>		0,015
	<i>within</i>		0,003
bev65_{pk}	<i>overall</i>	0,196	0,022
	<i>between</i>		0,022
	<i>within</i>		0,003
pe_{pk}	<i>overall</i>	23.288,800	4.264,673
	<i>between</i>		4.248,067
	<i>within</i>		414,453

Quelle: Eigene Berechnungen.

4.3.1.2 Einführung in alternative Schätzverfahren

Nachfolgend sollen drei Schätzverfahren vorgestellt werden, die sich als mögliche Alternativen zur momentan verwendeten einfachen OLS-Schätzung aufdrängen. Es soll hier ein Einblick in die grundlegenden Funktionsweisen und Annahmen vermittelt werden, ohne dass die jeweiligen ökonometrischen Feinheiten en détail erläutert werden. Leitende Kriterien für die Verfahrensauswahl sind Konsistenz, Transparenz, Robustheit und Präzision.

Pooled OLS: Würde eine Pooled-OLS-Schätzung anstelle des bisherigen Verfahrens verwendet, so würde sich grundsätzlich nichts an den Modellannahmen und der Interpretation der geschätzten Parameter

ändern. Die einzige Modifikation wäre, dass die Daten nun eine Zeitdimension hätten, was in der Regressionsgleichung durch den Index t zum Ausdruck gebracht wird²⁰:

$$\begin{aligned} z_{bii_{pk_t}} = & \beta_0 + \beta_1 \sqrt{bev_t} + \beta_2 sozb_{pk_t} + \beta_3 bg_{pk_t} + \beta_4 flaeche_{pk_t} + \beta_5 hts_{pk_t} + \\ & \beta_6 gts_{pk_t} + \beta_7 bev15_{pk_t} + \beta_8 bev65_{pk_t} + \beta_9 pe_{pk_t} + u_t, \end{aligned} \quad (11)$$

$t = 1,2,3.$

Eine zentrale Annahme hinsichtlich des Fehlerterms u_t besagt, völlig analog zum einfachen OLS-Modell, dass der Erwartungswert des Fehlerterms u_t gleich Null und von den im Regressionsmodell berücksichtigten unabhängigen Variablen in Periode t unabhängig ist.²¹ Somit darf es keine ausgelassenen Variablen geben, die einen Einfluss auf $z_{bii_{pk}}$ ausüben und die mit einer oder mehreren der unabhängigen Variablen korrelieren. Falls beispielsweise unbeobachtete Heterogenität zwischen den Gemeinden – z.B. in Form von gemeindespezifischer Haushaltsdisziplin oder Verwaltungseffizienz – vorliegt, so darf diese nicht mit den Regressoren korreliert sein. Andernfalls sind keine konsistenten Schätzungen der Regressionskoeffizienten möglich.

Gegenüber einem einfachen OLS-Modell böte eine Pooled-OLS-Schätzung vor allem den Vorteil einer erhöhten Beobachtungszahl. Bei Betrachtung der nordrhein-westfälischen Gemeinden kämen für jedes zusätzliches Analysejahr 396 Beobachtungen hinzu. Durch eine Erhöhung der Beobachtungszahl kann Verzerrungen durch Messfehler entgegengewirkt werden. Messfehler sind im vorliegenden Datenmaterial allein schon deshalb zu erwarten, da viele Sachverhalte durch Proxies²² in der Regression abgebildet werden (vgl. Abschnitt 4.3.4.1). Zudem sind die Standardfehler der geschätzten Regressionskoeffizienten eine abnehmende Funktion der Beobachtungszahl, sodass eine Steigerung derselben unmittelbar auf verminderte Schätzfehler hinwirkt. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass die in der Regression ausgegebenen Standardfehler korrigiert werden müssen, da aufgrund der Paneldatenstruktur Autokorrelation in den Fehlertermen zu erwarten ist. Schließlich lägen im konkreten Fall für jede Gemeinde Beobachtungen über mehrere Jahre vor, die nicht voneinander unabhängig sind. Dies muss berücksichtigt werden, da ansonsten die Standardfehler unter- und somit die Schätzpräzision überschätzt würde.²³

Gegenwärtig leidet die Akzeptanz der Regressionsergebnisse darunter, dass sie auf Daten eines einzigen mehr oder weniger „zufällig“ ausgewählten Jahres fußen und dann für mehrjährige Zeiträume festgeschrieben werden. Würde man die Regressionsanalyse auf Daten mehrerer Jahre stützen, gewönne sie an Aussagekraft. Jahressondereffekte können die Schätzergebnisse bei einer Pooled-OLS-Schätzung in sehr viel geringerem Maße verzerren als bei einer einfachen OLS-Schätzung. Zudem soll die Regression

²⁰ Auf den Index i zur Kennzeichnung der einzelnen Gemeinden wird zur besseren Übersichtlichkeit verzichtet.

²¹ Für eine Einführung in die Regressionsanalyse und zentrale Annahmen bei der einfachen OLS-Schätzung vgl. Anhang B.

²² Eine Proxy-Variable ist stark mit der eigentlich zu kontrollierenden unabhängigen Variablen korreliert. Eine Proxy-Variable ist somit eine Art Hilfsvariable, die dann verwendet wird, wenn für die eigentlich zu kontrollierende unabhängige Variable keine oder unzureichende Beobachtungen zur Verfügung stehen.

²³ Standardfehler, die robust gegenüber der Autokorrelation in den Beobachtungen der einzelnen Gemeinden über die Zeit sind, erhält man beispielsweise in der verwendeten Software „Stata“, indem man bei der Regression die Option `vce(cluster clustvar)` verwendet.

Zusammenhänge zwischen Gemeindecharakteristika und finanziellen Bedarfen abbilden, von denen erwartet werden kann, dass sie über einen längeren Zeitraum hinweg stabil bleiben. So ist es folgerichtig, sich zur Identifikation dieser Zusammenhänge auch auf mehrjähriges Datenmaterial zu stützen und somit das Potential der vorhandenen Daten umfänglicher auszuschöpfen. Dies erhöht die Präzision und somit auch die Zeitstabilität der Schätzergebnisse, die für das Schlüsselzuweisungssystem von essentieller Bedeutung sind (vgl. Abschnitt 4.3.1.3).

Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass nur solche Zeiträume gemeinsam analysiert bzw. „gepoolt“ werden dürfen, innerhalb derer keine statistischen Datenbrüche und keine strukturellen Veränderungen vorliegen, die die Art und Weise verändert haben, in der Veränderungen der betrachteten Gemeindecharakteristika auf die Gemeindebedarfe wirken. Solange dies berücksichtigt wird, kann das Pooled-OLS-Verfahren uneingeschränkt als Verbesserung im Vergleich zum einfachen OLS-Verfahren empfohlen werden. Es gilt lediglich, es gegenüber anderen Alternativen abzuwägen.

Fixed Effects: Die wichtigste Motivation zur Verwendung von Fixed-Effects-Modellen liegt in der durch sie gebotenen Möglichkeit, unbeobachtete zeitkonstante Heterogenität zwischen den Beobachtungseinheiten zu kontrollieren. Man geht also davon aus, dass der Fehlerterm aus einem nicht beobachtbaren, zeitkonstanten Teil α_i und einem zeitvariablen, zufälligen Teil u_{it} besteht. Zur Illustration sei ein Modell mit nur einem Regressor angenommen²⁴:

$$y_{it} = \beta_1 x_{it} + \alpha_i + u_{it}, \quad (12)$$

$$t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I.$$

Dabei bezeichnet α_i den nicht beobachtbaren, individuellen Effekt, wobei dieser nicht über die Zeit variiert. Da er nicht beobachtet werden kann, ist es nicht möglich, ihn explizit in die Regression aufzunehmen. Sofern α_i aber mit dem Regressor x_{it} korreliert, führt dies bei Durchführung einer einfachen OLS-Schätzung zu einem verzerrten Schätzer für β_1 . Die Fixed-Effects-Methode bedient sich einer Transformation, um dies zu vermeiden. Dazu wird zunächst der Durchschnitt von Gleichung (12) über die Zeit gebildet:

$$\bar{y}_i = \beta_1 \bar{x}_i + \alpha_i + \bar{u}_i, \quad (13)$$

$$i = 1, 2, \dots, I,$$

wobei $\bar{y}_i = T^{-1} \sum_{t=1}^T y_{it}$ und entsprechend für \bar{x}_i und \bar{u}_i . Subtrahiert man nun Gleichung (13) von Gleichung (12), erhält man:

$$y_{it} - \bar{y}_i = \beta_1 (x_{it} - \bar{x}_i) + u_{it} - \bar{u}_i, \quad (14)$$

$$t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I.$$

Bzw.:

$$\check{y}_{it} = \beta_1 \check{x}_{it} + \check{u}_{it}, \quad (15)$$

$$t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I.$$

²⁴ Die Darstellungen der Schätzmethodik erfolgen in Anlehnung an Wooldridge (2011).

Die vorgenommene Transformation wird auch als „Within-Transformation“ bezeichnet. Wie zu sehen ist, wurde der unbeobachtete Effekt α_i durch die Subtraktion aus der Gleichung eliminiert. Nachdem die Daten derart modifiziert wurden, wird eine OLS-Schätzung von Gleichung (15) vorgenommen. Der zeitkonstante, individuelle unbeobachtete Effekt kann nun nicht mehr zu Verzerrungen der Schätzergebnisse führen. Das Verfahren führt so zu einem konsistenten Schätzer für β_1 , der weiterhin eine *ceteris-paribus*-Interpretation hat.

Übertragen auf die Regression zur Bedarfsanalyse der nordrhein-westfälischen Gemeinden würde die Modellgleichung lauten:

$$\begin{aligned} z_{bii_{pk_{it}}} = & \beta_0 + \beta_1 \sqrt{bev_{it}} + \beta_2 sozb_{pk_{it}} + \beta_3 bg_{pk_{it}} + \beta_4 flaeche_{pk_{it}} + \beta_5 hts_{pk_{it}} + \\ & \beta_6 gts_{pk_{it}} + \beta_7 bev15_{pk_{it}} + \beta_8 bev65_{pk_{it}} + \beta_9 pe_{pk_{it}} + \alpha_i + u_{it} \end{aligned} \quad (16)$$

$t = 1,2,3; i = 1,2, \dots, 396.$

Nach erfolgter Within-Transformation ergäbe sich:

$$\begin{aligned} z_{bii_{pk_{it}}} = & \beta_1 \sqrt{\overline{bev}_{it}} + \beta_2 \overline{sozb}_{pk_{it}} + \beta_3 \overline{bg}_{pk_{it}} + \beta_4 \overline{flaeche}_{pk_{it}} + \beta_5 \overline{hts}_{pk_{it}} + \\ & \beta_6 \overline{gts}_{pk_{it}} + \beta_7 \overline{bev15}_{pk_{it}} + \beta_8 \overline{bev65}_{pk_{it}} + \beta_9 \overline{pe}_{pk_{it}} + \ddot{u}_{it}, \end{aligned} \quad (17)$$

$t = 1,2,3; i = 1,2, \dots, 396.$

Hinsichtlich der Modellannahmen ist im Vergleich zur Pooled OLS-Schätzung Folgendes zu berücksichtigen: Einerseits erlaubt das Fixed-Effects-Modell die Existenz unbeobachteter, zeitkonstanter Einflussfaktoren, die frei mit den Regressoren des Modells korreliert sein dürfen. Insofern ist es weniger restriktiv als das Pooled-OLS-Modell, welches diese Möglichkeit ausschließt. Andererseits sind die Schätzergebnisse eines Fixed-Effects-Modells nur dann konsistent, wenn gilt, dass der Erwartungswert des Fehlerterms u_{it} gleich Null und von den im Regressionsmodell berücksichtigten unabhängigen Variablen in *allen* Perioden $t = 1, \dots, T$ unabhängig ist. Diese Exogenitätsannahme ist restriktiver als beim Pooled-OLS-Modell.

Was könnte sich für die Gemeinden hinter α_i verbergen? Zu denken wäre hier – wie bereits oben erwähnt – z.B. an gemeindetypische Haushaltsdisziplin, sofern sie für das betrachtete Zeitintervall als konstant angenommen werden kann. Im Vergleich zu einem Pooled-OLS-Modell hätte die Fixed-Effects-Schätzung den Vorteil, dass sie derartige unbeobachtete Faktoren kontrolliert. Dies ist sinnvoll, wenn man Sorge hat, dass Merkmale wie Haushaltsdisziplin und Ausgabenneigung nicht zufällig unter den Gemeinden verteilt sind, sondern systematisch – z.B. mit der Bevölkerungsgröße – zusammenhängen. Allerdings ist dieses Schätzverfahren – neben dem strikteren Exogenitätskriterium – mit weiteren gravierenden Nachteilen verbunden. So werden durch die Transformation nicht nur unbeobachtete zeitkonstante Faktoren herausgefiltert, sondern auch beobachtbare, deren Wirkung dann nicht mehr identifiziert werden kann. Zudem sind die Schätzergebnisse im Vergleich zu Pooled-OLS anfälliger gegenüber Verzerrungen durch Messfehler. Darüber hinaus werden die Koeffizienten nur mittels der Variation innerhalb einer Gemeinde über die Zeit identifiziert (wohingegen bei Querschnittsschätzungen die Variation zwischen den Gemeinden betrachtet wird). Um hierbei präzise Schätzergebnisse zu erzielen, ist ein hohes Maß an Variation über die Zeit erforderlich. Wie in Tabelle 7 gezeigt, ist das Ausmaß an Within-

Variation bei den zugrunde liegenden Daten aber denkbar gering. Daher ist ein Fixed-Effects-Modells für die Analyse der gemeindlichen Bedarfe abzulehnen.

Random Effects: Das Random-Effects-Modell geht von der gleichen Modellstruktur aus wie das Fixed-Effects-Modell:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it} + \alpha_i + u_{it}, \quad (18)$$

$$t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I.$$

Auch hier wird die Existenz von unbeobachteter zeitkonstanter Heterogenität (α_i) angenommen. Im Unterschied zum Fixed-Effects-Fall wird aber die Möglichkeit einer Korrelation von α_i zu den im Modell vorhandenen Regressoren (hier x_{it}) verneint. Sofern dies zutrifft, besteht keine Notwendigkeit, α_i vollständig aus der Regressionsgleichung zu eliminieren. Der Koeffizient β_1 kann auch so konsistent geschätzt werden. α_i und u_{it} können dann als Bestandteile eines zusammengesetzten Fehlerterms v_{it} aufgefasst werden.

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it} + v_{it}, \quad (19)$$

$$t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I.$$

Entsprechend wird eine andere Transformation durchgeführt. Anstatt wie beim Fixed-Effects-Modell die Durchschnittswerte über die Zeit vollständig von der jeweiligen Variable zu subtrahieren, wird nur ein bestimmter Anteil des Durchschnitts abgezogen²⁵:

$$y_{it} - \lambda \bar{y}_i = \beta_0(1 - \lambda) + \beta_1(x_{it} - \lambda \bar{x}_i) + (v_{it} - \lambda \bar{v}_i), \quad (20)$$

$$t = 1, 2, \dots, T; i = 1, 2, \dots, I.$$

Der Random-Effects-Schätzer ist wiederum der OLS-Schätzer dieser transformierten Gleichung.

Im Vergleich zum Fixed-Effects-Schätzer bietet er den Vorteil, auch die Effekte beobachtbarer, zeitkonstanter bzw. kaum variierender Einflussfaktoren identifizieren zu können. Grund ist, dass bei der Random-Effects-Schätzung nicht nur auf die Within-Variation, sondern auch auf die Between-Variation abgestellt wird. Dies wird jedoch mit strengeren Annahmen „erkauft“. Wie bereits erwähnt, dürfen etwaige unbeobachtete Einflussfaktoren nicht mit den Regressoren des Modells korrelieren. Diese Annahme entspricht letztlich derjenigen für die Pooled-OLS-Schätzung. Denkt man an gemeindeindividuelle Faktoren wie Haushaltsdisziplin, so ist es aber durchaus plausibel, wie bisher anzunehmen, dass sie über die Gesamtheit der nordrhein-westfälischen Gemeinden hinweg zufällig verteilt sind. Problematischer wäre es, wenn nur eine bestimmte Gruppe innerhalb der Gemeinden untersucht würde, die sich durch bestimmte Merkmale auszeichnet. Insofern kann diese Annahme als akzeptabel gelten.

Hinzu kommt, dass für das Random-Effects-Modell die strenge Exogenitätsannahme für die Regressoren erforderlich ist, die auch bei Fixed-Effects zum Tragen kommt. Somit vereint das Random-Effects-Modell die jeweils restriktivsten Modellannahmen der drei vorgestellten Schätzverfahren. Sofern alle Random-

²⁵ Der Parameter λ wird dabei auf bestimmte Art und Weise geschätzt. Für nähere Informationen sei erneut auf Wooldrige (2011) verwiesen.

Effects-Annahmen zutreffen, ist der Random-Effects-Schätzer effizienter als die Alternativen. Andernfalls führt dieses Verfahren jedoch zu inkonsistenten Ergebnissen. Aufgrund der erhöhten Komplexität des Random-Effect-Modells im Vergleich zu Pooled-OLS, der restriktiveren Modellannahmen und des vernachlässigbaren möglichen Effizienzgewinns kann das Random-Effects-Modell im konkreten Anwendungsfall nicht gegenüber einem Pooled-OLS-Modell bevorzugt werden.

Schlussfolgerung: Unter Abwägung der Vor- und Nachteile der vorgestellten Schätzverfahren wird empfohlen, die Regression zur Ableitung der Bedarfs-Gewichtungsfaktoren für die nordrhein-westfälischen Gemeinden künftig auf eine Pooled-OLS-Schätzung abzustellen. Im Vergleich zum Status quo bietet die Pooled-OLS-Schätzung einen Effizienzgewinn (d.h. mehr Präzision in der Schätzung), ohne dass Einbußen bei Robustheit oder Transparenz in Kauf genommen werden müssen. Gegenwärtig kann dafür eine drei Jahre umfassende Zeitreihe verwendet werden. Künftig sollte die Zeitreihe so weit wie möglich – d.h. solange keine Datenbrüche oder strukturellen Umbrüche vorliegen – ausgedehnt werden, denn ein längerer Zeitraum geht naturgemäß mit mehr Beobachtungen und damit tendenziell genaueren Regressionsergebnissen einher. Die Entscheidung über die Länge der Zeitreihe erfordert eine qualitative Auseinandersetzung mit den vorliegenden Daten und Bedingungen der Kommunalfinzen und ist nicht pauschal zu beantworten. Um nicht unter den Pauschalverdacht mangelnder Aktualität zu fallen, bietet sich eine Höchstgrenze von z.B. zehn Jahren für die Zeitreihenlänge an. Allerdings ist es eher unwahrscheinlich, dass über ein Jahrzehnt hinweg keine nennenswerten strukturellen oder institutionellen Veränderungen stattfinden, die die Bedarfsrelationen der Kommunen berühren. Insofern wäre ein Zeitraum von fünf-sechs Jahren eine realistische Marke für die künftige Anwendung der Pooled-OLS-Methode im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens.

4.3.1.3 Zur Bedeutung von Schätzpräzision und Zeitstabilität

Von einem Wechsel hin zur Pooled-OLS-Methode ist vor allem ein Präzisionsgewinn bei der Schätzung der Regressionskoeffizienten zu erhoffen. Die Bedeutung von Präzision bei der Parameterschätzung kann für den kommunalen Finanzausgleich gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Grund ist, dass bereits minimale Parameteränderungen, nachdem sie in Gewichtungsfaktoren und schließlich die Gesamtansätze und Ausgangsmesszahlen übersetzt wurden, bei gleichbleibender Schlüsselmasse zu gravierenden Verschiebungen der Schlüsselzuweisungen führen. Es ist daher äußerst wichtig, neben der Erwartungstreue der Schätzer auch ihre Effizienz in den Blick zu nehmen.

Zur Verdeutlichung wird nochmals auf das gegenwärtige Regressionsmodell verwiesen:

$$z_{bii_{pk}} = \beta_0 + \beta_1 \sqrt{bev} + \beta_2 sozb_{pk} + \beta_3 bg_{pk} + \beta_4 flaeche_{pk} + \beta_5 hts_{pk} + \beta_6 gts_{pk} + \beta_7 bev15_{pk} + \beta_8 bev65_{pk} + \beta_9 pe_{pk} + u \quad (21)$$

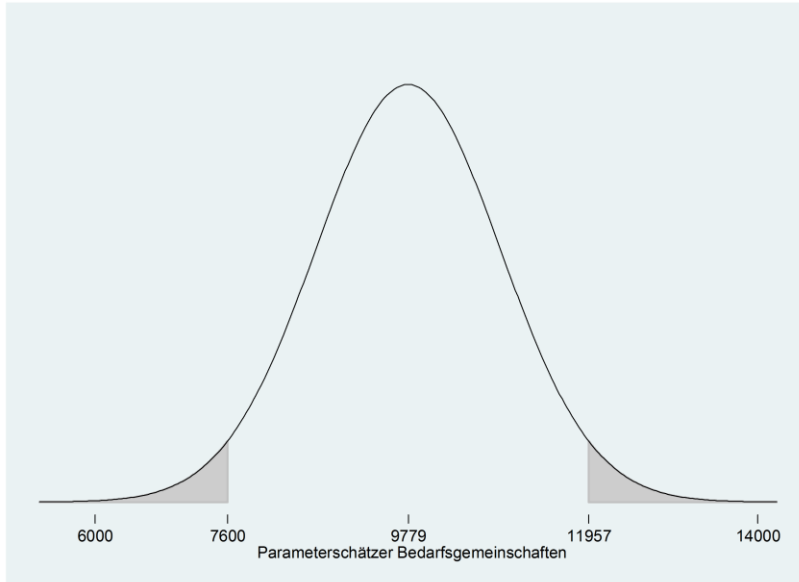
Ausgehend von diesem, als „wahr“ unterstellten Zusammenhang zwischen dem Zuschussbedarf und den Gemeindecharakteristika wird eine Regressionsgleichung mithilfe der Methode der kleinsten Quadrate geschätzt:

$$\widehat{z_{bii_{pk}}} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \sqrt{bev} + \hat{\beta}_2 sozb_{pk} + \hat{\beta}_3 bg_{pk} + \hat{\beta}_4 flaeche_{pk} + \hat{\beta}_5 hts_{pk} + \hat{\beta}_6 gts_{pk} + \hat{\beta}_7 bev15_{pk} + \hat{\beta}_8 bev65_{pk} + \hat{\beta}_9 pe_{pk} \quad (22)$$

Wenn die zugrundeliegenden Modellannahmen korrekt sind, werden die Schätzparameter $\hat{\beta}_j$ im Mittel ihren jeweils wahren Wert β_j annehmen. Doch das Schätzergebnis ist immer von der jeweiligen Stichprobe abhängig. Bei Ziehung einer anderen Stichprobe – im konkreten Fall also bei Betrachtung aller nordrhein-westfälischen Gemeinden zu einem anderen Zeitpunkt – werden sich die Schätzergebnisse $\hat{\beta}_j$ unterscheiden. Letztlich sind die Koeffizientenschätzer selbst als Zufallsvariablen aufzufassen, die einer bestimmten Verteilung folgen. Unter den Standardannahmen gilt, dass $\hat{\beta}_j$ asymptotisch normalverteilt ist mit dem Mittelwert β_j und der Varianz $\text{Var}(\hat{\beta}_j)$. Bei der Ausführung der Regression wird die Varianz geschätzt, um Hypothesentests durchführen zu können, also u.a. Aussagen zur statistischen Signifikanz zu treffen. Die Varianz ist abnehmend in der Beobachtungszahl, in der Variation des Regressors, sowie in dem Grad der Korrelation zwischen ihm und den übrigen Regressoren. Die Wurzel aus der Varianz ist die Standardabweichung, deren Schätzwert der Standardfehler ist. Mit seiner Hilfe können sogenannte Konfidenzintervalle konstruiert werden. Ein 95%-Konfidenzintervall wird approximativ berechnet mit $(\hat{\beta}_j - 1,96 * \text{se}(\hat{\beta}_j), \hat{\beta}_j + 1,96 * \text{se}(\hat{\beta}_j))$. Die Aussage ist dabei folgende: Würde man immer wieder Stichproben ziehen und dabei Konfidenzintervalle für β_j schätzen, so läge der wahre Wert β_j in 95% der Fälle innerhalb dieses Intervalls.

Zur weiteren Illustration soll der Koeffizient für die Zahl der Bedarfsgemeinschaften, so wie er bei der letzten Grunddatenaktualisierung geschätzt worden ist, näher betrachtet werden. Für $\hat{\beta}_3$ wurde damals ein Wert von 9.778,88 mit einem Standardfehler in Höhe von 1.111,53 geschätzt. Ausgehend von dieser Verteilung lässt sich ein Konfidenzintervall schätzen, das in der folgenden Abbildung veranschaulicht ist. Dargestellt ist ein 95%-Konfidenzintervall für $\hat{\beta}_3$. Das Zentrum des Intervalls bzw. das Maximum der Verteilungsfunktion bildet der Wert, der für $\hat{\beta}_3$ geschätzt wurde, nämlich 9.778,88. Dies widerspiegelt die Annahme, dass der Schätzer erwartungstreu ist. Das darum konstruierte Konfidenzintervall reicht von 7.600 bis 11.957 – und ist damit recht weit. Lediglich der schattierte Bereich kann als unwahrscheinlich verworfen werden.

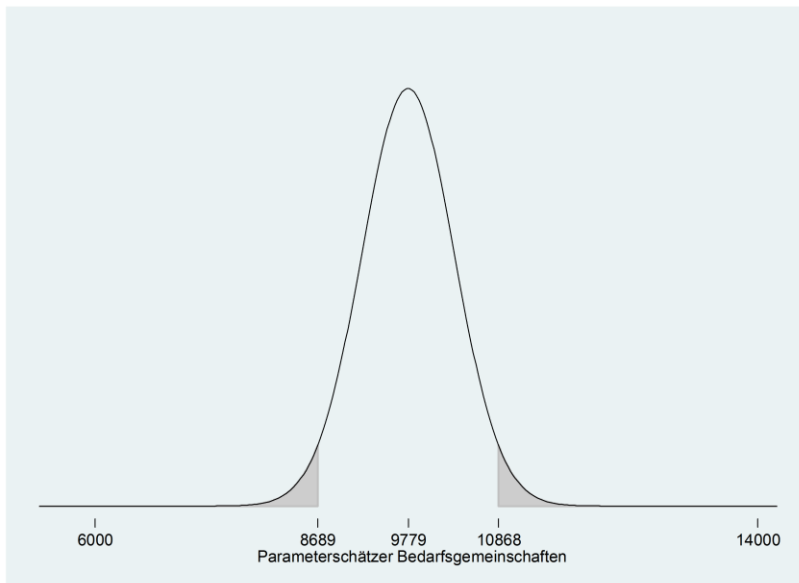
Abbildung 5: Angenommene Verteilung für $\hat{\beta}_3$



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Angaben von IT.NRW.

Geringere Standardfehler bedeuten höhere Präzision, engere Konfidenzintervalle und damit mehr Vertrauen in die Schätzergebnisse. Wie hätte die angenommene Verteilung von $\hat{\beta}_3$ ausgesehen, wenn der Standardfehler für $\hat{\beta}_3$ nur halb so hoch (also 555,76) gewesen wäre? Wie Abbildung 6 zeigt, ist die Verteilung dann um den Mittelwert herum deutlich steiler und auch das 95%-Konfidenzintervall fällt mit (8.689, 10.868) wesentlich enger aus – die wahrscheinlichen Werte des gesuchten Parameters lassen sich stärker eingrenzen.

Abbildung 6: Angenommene Verteilung für $\hat{\beta}_3$ bei halbiertem Standardfehler



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Diskussion zeigt auch, wie die Verlässlichkeit von Punktschätzern beurteilt werden muss. Punktschätzer sind immer die Mitte des Konfidenzintervalls, also der Punkt, der aufgrund der vorliegenden Stichprobe als wahrscheinlichster Wert gelten kann. D.h. diese Punktschätzer sind unter den Umständen die bestmögliche Quantifizierung der Schätzung, es verbleibt aber immer ein nicht zu verkennendes Maß an Unsicherheit.

Präzision in der Schätzung ist für den kommunalen Finanzausgleich beinahe gleichbedeutend mit Zeitstabilität. Denn solange keine strukturellen Veränderungen vorliegen, gehen wir davon aus, dass die β_j konstant bleiben. Jede Grunddatenaktualisierung bringt aber neue Schätzwerte hervor und täte dies auch, wenn man sie jährlich vornähme anstatt wie bisher in größeren zeitlichen Abständen. Eine Verstärkung und stärkere Vorhersehbarkeit der Ergebnisse ist nur zu erreichen, wenn das Modell bestmöglich spezifiziert und besonderes Gewicht auf Präzision gelegt wird. Die Verwendung von Pooled-OLS ist ein Schritt in diese Richtung. Daher werden die im Folgenden präsentierten Regressionsmodelle mit der Pooled-OLS-Methode geschätzt.

4.3.2 Abgrenzung der abhängigen Variable

Zur Verwendung der tatsächlichen Ausgaben zur Annäherung der Bedarfe der Kommunen gibt es in Anbetracht der Nicht-Umsetzbarkeit einer Vollkostenanalyse weiterhin keine Alternative. Auch ist es weiterhin sinnvoll, nur diejenigen Ausgaben zu berücksichtigen, die durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden, da nur sie Ausgleichsrelevanz besitzen können. Aufgrund der seit der letzten Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs erfolgten Umstellung der kommunalen Rechnungslegung von der Kameralistik zur Doppik ist es jedoch notwendig, das Berechnungsschema für den Zuschussbedarf II zu überarbeiten.

Bislang wurde der Zuschussbedarf II für die Gemeinden nach folgendem Schema ermittelt:

Tabelle 8: Berechnungsschema für die Ermittlung des Zuschussbedarfs II für Gemeinden

Haushaltsstelle	Rechen- operation	Grp.-Nr.
Mehrausgaben		
Ausgaben des VWH		899
Einnahmen des VWH	./.	299
Zuführung an den VMH	./.	86
Abwicklung von Fehlbeträgen	./.	89 (892)
Zuführungen vom VMH	+	28
Steuern		
Grundsteuer A	+	000
Grundsteuer B	+	001
Gewerbsteuer nach Ertrag	+	003
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	+	010
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	+	012
Gewerbsteuerumlage	./.	810, 811
Zuweisungen		
Schlüsselzuweisungen	+	041
Bedarfszuweisungen	+	051, 059
sonstige allgemeine Zuweisungen	+	061, 062
Ausgleichsleist. n. d. Familienleistungsausgleich	+	091
Ausgleichsleist. a. d. Grundsicherung f. Arb'suchende	+	092
sonstige vom Land	+	071, 081

Quelle: ifo-Kommission (2010, S. 398).

Der Zuschussbedarf II soll – gemäß der Definition der Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern – nur die Ausgaben für den laufenden Bedarf erfassen, nicht jedoch den Investitionsbedarf.²⁶ Die Schlüsselzuweisungen sind demnach primär darauf ausgerichtet, zur Finanzierung von Bedarfen für laufende Aufgaben beizutragen. Investive Aufgaben werden hingegen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichssystems Nordrhein-Westfalens durch die steuerkraftunabhängig verteilten Investitionspauschalen sowie die Schul-/Bildungs- und Sportpauschale sowie über zahlreiche Einzelzuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplanes des Landes berücksichtigt. Wegen dieser Zielsetzung wurden im bisherigen Berechnungsschema nur die Finanzierungsanteile des Verwaltungshaushaltes, nicht aber des Vermögenshaushaltes einbezogen. Entsprechend wurde die Zuführung an den Vermögenshaushalt von den Ausgaben des Verwaltungshaushalts abgesetzt.

²⁶ Siehe Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern (1987) zu der Frage, ob bei der Bedarfsermittlung nur der laufende Bedarf einzubeziehen ist oder auch der Investitionsbedarf.

Die Doppik kennt die in der Kameralistik übliche Differenzierung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt nicht. Stattdessen gliedert sich die doppische Finanzrechnung in die Bereiche laufende Verwaltungstätigkeit, Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit. Will man weiterhin eine Orientierungsgröße für den laufenden Bedarf definieren, sollten als nächste Entsprechung die Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit herangezogen werden.

Weiterhin sollte die Bedarfs- bzw. Ausgabenvariable wie bislang nur diejenigen Auszahlungen erfassen, für deren Finanzierung allgemeine Deckungsmittel in Anspruch genommen werden müssen, da ihnen keine unmittelbaren Erstattungen gegenüberstehen. Bis dato wurde dieser Anteil der Ausgaben ermittelt, indem von den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushaltes alle Einnahmen des Verwaltungshaushaltes subtrahiert und schließlich diejenigen Einnahmen, die als (wesentliche) allgemeine Deckungsmittel klassifiziert wurden (und die ebenso im Verwaltungshaushalt anfallen), wieder hinzuaddiert wurden (vgl. Tabelle 9 für eine komprimierte Darstellung).

Tabelle 9: Zuschussbedarf II – Gemeinden – Variante 1 (retrograd)

Haushaltsstelle	Rechenoperation	Konto-Nr.
Ausgaben des Verwaltungshaushalts		70-75
Einnahmen des Verwaltungshaushalts	./.	60-66
(Relevante) Allgemeine Deckungsmittel	+	?

Quelle: Eigene Darstellung.

Analog zu diesem retrograden Verfahren hätte man jedoch auch additiv vorgehen können. Von den Gesamtausgaben im Verwaltungshaushalt wären dann nur diejenigen Einnahmen zu subtrahieren, die keine allgemeinen Deckungsmittel sind, d.h. die aufgabenspezifischen Einnahmen (vgl. Tabelle 10 für eine komprimierte Darstellung). Sofern der Begriff „allgemeine Deckungsmittel“ identisch definiert wird, führen beide Varianten zum selben Ergebnis.

Tabelle 10: Zuschussbedarf II – Gemeinden – Variante 2 (additiv)

Haushaltsstelle	Rechenoperation	Konto-Nr.
Ausgaben des Verwaltungshaushalts		70-75
Einnahmen des Verwaltungshaushalts, die keine (relevanten) allgemeinen Deckungsmittel sind	./.	?

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Erfahrung zeigt, dass das retrograde Berechnungsschema regelmäßig als irreführend und wenig intuitiv empfunden wird. Daher soll im Weiteren das additive Berechnungsverfahren zugrunde gelegt werden. Überträgt man dieses in die Doppik, sind die Ausgaben und Einnahmen des Verwaltungshaushalts durch die Aus- und Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit zu ersetzen. Des Weiteren muss bestimmt werden, welche Einzahlungen allgemeine Deckungsmittel darstellen bzw. welche allgemeinen Deckungsmittel im Schema Berücksichtigung finden sollen. Im bisherigen Berechnungsschema beschränkte man sich hierbei auf die quantitativ bedeutsamen Posten und verzichtete auf die Einbeziehung von Bagatellsteuern und weiteren kleinen Einnahmeposten, obwohl diese auch zur Finanzierung von Ausgaben aller Einzelpläne bzw. Produktbereiche beitragen. Dies diente sicherlich v.a. der Wahrung der Übersichtlichkeit des Berechnungsschemas, welches die explizite Auflistung aller hinzuzuaddierenden allgemeinen Deckungsmittel erforderte. Eine derartige Einschränkung ist für das additive Berechnungsschema nicht notwendig. Daher können im neuen Berechnungsschema sämtliche allgemeinen Deckungsmittel, nämlich alle im Produktbereich 61 (Allgemeine Finanzwirtschaft) verbuchten Einzahlungen, als solche anerkannt werden. Die resultierende Abweichung zum bisherigen Verfahren ist nicht gravierend; beispielsweise machten die bislang nicht berücksichtigten Einzahlungen im Jahr 2010 lediglich drei Prozent der gesamten allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden aus.

Der Vorschlag für ein neues, an die Doppik angepasstes Berechnungsschema für die in der Regressionsanalyse eingesetzte abhängige Variable ist in Tabelle 11 dargestellt. Aufgrund der Neuerungen im Vergleich zum alten Verfahren wird angeregt, diese Variable nicht mehr als Zuschussbedarf II, sondern als „Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln“, kurz „Auszahlungen aaD“ zu bezeichnen. Diese Bezeichnung soll künftig für mehr Klarheit sorgen.

Tabelle 11: Auszahlungen aaD – Gemeinden

Haushaltsstelle	Rechenoperation	Konto-Nr.
Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit		70-75
Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit in allen Produktbereichen außer Produktbereich 61 (Allgemeine Finanzwirtschaft)	./.	60-66

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Kreise und Landschaftsverbände galt bislang folgendes Berechnungsschema für den Zuschussbedarf II:

Tabelle 12: Berechnungsschema für die Ermittlung des Zuschussbedarfs II für Kreise und Landschaftsverbände

Haushaltsstelle	Rechenoperation	Grp.-Nr.
Mehrausgaben		
Ausgaben des VWH		899
Einnahmen des VWH	./.	299
Zuführung an den VMH	./.	86
Abwicklung von Fehlbeträgen	./.	89 (892)
Zuführungen vom VMH	+	28
Umlagen		
Allgemeine Umlagen von Gemeinden	+	072
Zuweisungen		
Schlüsselzuweisungen	+	041
Bedarfszuweisungen	+	051, 059
sonstige allgemeine Zuweisungen	+	061, 062
Ausgleichsleist. a. d. Grundsicherung f. Arb'suchende	+	092
sonstige vom Land	+	071, 081

Quelle: ifo-Kommission (2010, S. 399).

Das Verfahren entsprach demjenigen für die Gemeinden. Anstelle von Steuereinnahmen bilden bei den Gemeindeverbänden die Umlagen neben den Zuweisungen den wesentlichen Bestandteil der allgemeinen Deckungsmittel. Die für die Gemeinden angestellten Überlegungen zum Zuschussbedarf II gelten analog für die Kreise und Landschaftsverbände. Der Berechnungsvorschlag zur Ermittlung der „Auszahlungen aaD“ entspricht demjenigen für die Gemeinden (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 13: Auszahlungen aaD – Kreise und Landschaftsverbände

Haushaltsstelle	Rechenoperation	Konto-Nr.
Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit		70-75
Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit in allen Produktbereichen außer Produktbereich 61 (Allgemeine Finanzwirtschaft)	./.	60-66

Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den in Tabelle 11 und Tabelle 13 definierten Gesamtauszahlungen aaD können auch aufgabenspezifische Auszahlungen aaD (früher: aufgabenspezifische Zuschussbedarfe) für jede Gebietskörper-

schaft ermittelt werden. Diese stellen die Auszahlungen eines Produktbereichs abzüglich der im selben Produktbereich anfallenden Einzahlungen dar (vgl. Tabelle 14). Mit anderen Worten wird wiederum der Anteil der aufgabenspezifischen Auszahlungen abgebildet, der durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden muss.

Tabelle 14: Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich X – Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände

Haushaltsstelle	Rechenoperation	Konto-Nr.
Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit in Produktbereich X		70-75
Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit in Produktbereich X	./.	60-66

Quelle: Eigene Darstellung.

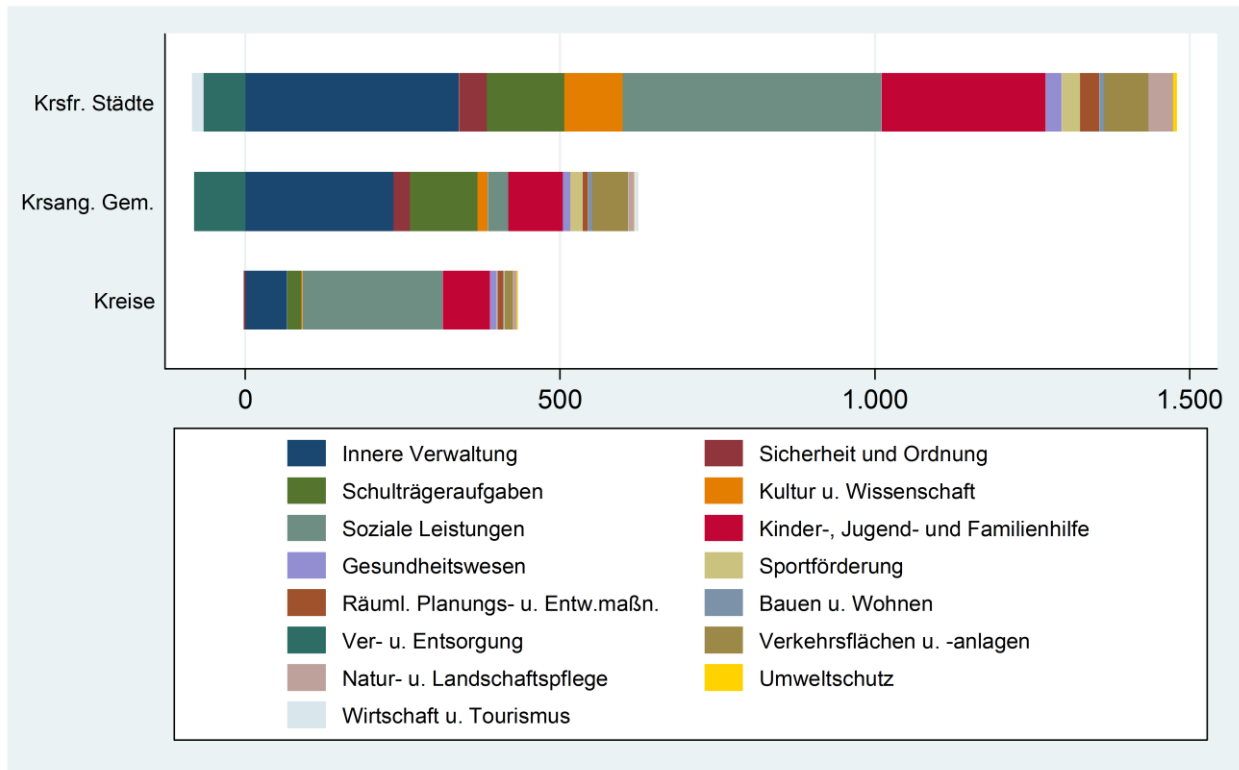
Die produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD sind, wie in Abschnitt 4.2.2 erläutert, mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, da sie durch unterschiedliche Buchungsgewohnheiten und Buchungsfehler verfälscht werden können. Dennoch bieten sie einen guten Anknüpfungspunkt für die nachfolgenden deskriptiven Analysen.

4.3.3 Deskriptive Statistik der Auszahlungen aaD

Bevor nachfolgend auf die regressionsanalytische Erklärung der Auszahlungen aaD eingegangen wird, widmet sich dieser Unterabschnitt deskriptiv ihrer Zusammensetzung, Verteilung und Entwicklung im Zeitverlauf. Eine aufgabenspezifische Betrachtung vereinfacht es auch, diejenigen Bereiche zu identifizieren, in denen relevante Pro-Kopf Zuschussbedarfe anfallen und deren Verteilung bzw. Systematik zu überprüfen.

Abbildung 7 zeigt am Beispiel des Jahres 2010, wie sich die Auszahlungen aaD der Gemeinden auf die Produktbereiche 11 bis 57 (ohne Allgemeine Finanzwirtschaft) verteilen. Für die drei Gruppen „Kreisfreie Städte“, „Kreisangehörige Gemeinden“ und „Kreise“ ist jeweils der gruppenspezifische durchschnittliche Zuschussbedarf des Produktbereichs (in Euro pro Einwohner) dargestellt. So werden sowohl Unterschiede im Niveau als auch in der Zusammensetzung der Auszahlungen aaD deutlich.

Abbildung 7: Auszahlungen aaD der Produktbereiche im Jahr 2010 nach Gemeindetyp (EUR pro Kopf)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

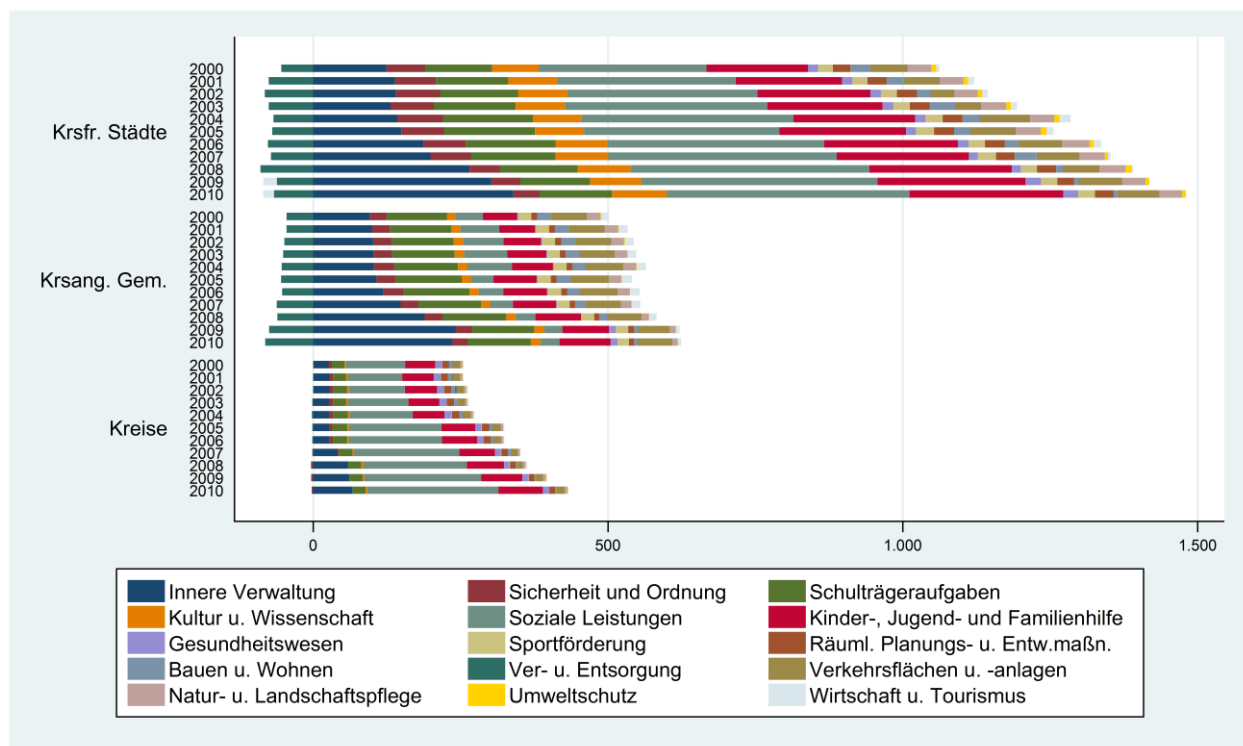
Bei den kreisfreien Städten fallen im Bereich „Soziale Leistungen“ pro Einwohner die höchsten Auszahlungen aaD an, gefolgt von den Bereichen „Innere Verwaltung“ und „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“. An vierter Stelle finden sich die „Schulträgeraufgaben“. In den Produktbereichen „Wirtschaft und Tourismus“ sowie „Ver- und Entsorgung“ übersteigen die Einzahlungen die Auszahlungen im Schnitt der kreisfreien Städte, sodass hier negative produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD abgetragen sind.

Auch im kreisangehörigen Raum bilden die genannten Bereiche „Soziale Leistungen“, „Innere Verwaltung“, „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ sowie „Schulträgeraufgaben“ die quantitativ bedeutsamsten Posten der Auszahlungen aaD. Insbesondere bei den sozialen Leistungen ist die Arbeitsteilung zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen sichtbar, da der Großteil der Auszahlungen von den Kreisen getätigt wird. Addiert man die Auszahlungen aaD der Kreise und ihrer Gemeinden, so bleibt diese Summe hinter den Auszahlungen aaD der kreisfreien Städte zurück. Dies spiegelt die bekannte empirische Beobachtung wider, dass die öffentlichen Ausgaben pro Einwohner mit wachsender Einwohnerzahl steigen. Dieser Effekt scheint jedoch bei den verschiedenen Produktbereichen unterschiedlich stark zum Tragen zu kommen.

Abbildung 8 zeigt, wie sich die produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD in den Gemeindetypen im Zeitraum von 2000 bis 2010 entwickelt haben. Für die zugrunde liegenden Berechnungen war es nötig,

die finanzstatistischen Daten der Jahre 2000 bis 2005, die in kameraler Gliederung vorlagen, in den dop-pischen Produktrahmen zu überführen. Des Weiteren enthält die Finanzstatistik der Jahre 2006 bis 2008 aufgrund der Umstellung zur Doppik einige fiktive Produktgruppen, die ebenfalls dem bzw. den jeweils einschlägigen Produktbereich(en) zugeordnet werden mussten. Details zu diesem Verfahren sind in An-hang C zu finden.²⁷

Abbildung 8: Auszahlungen aaD der Produktbereiche von 2000 bis 2010 nach Gemeindetyp (EUR pro Kopf)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

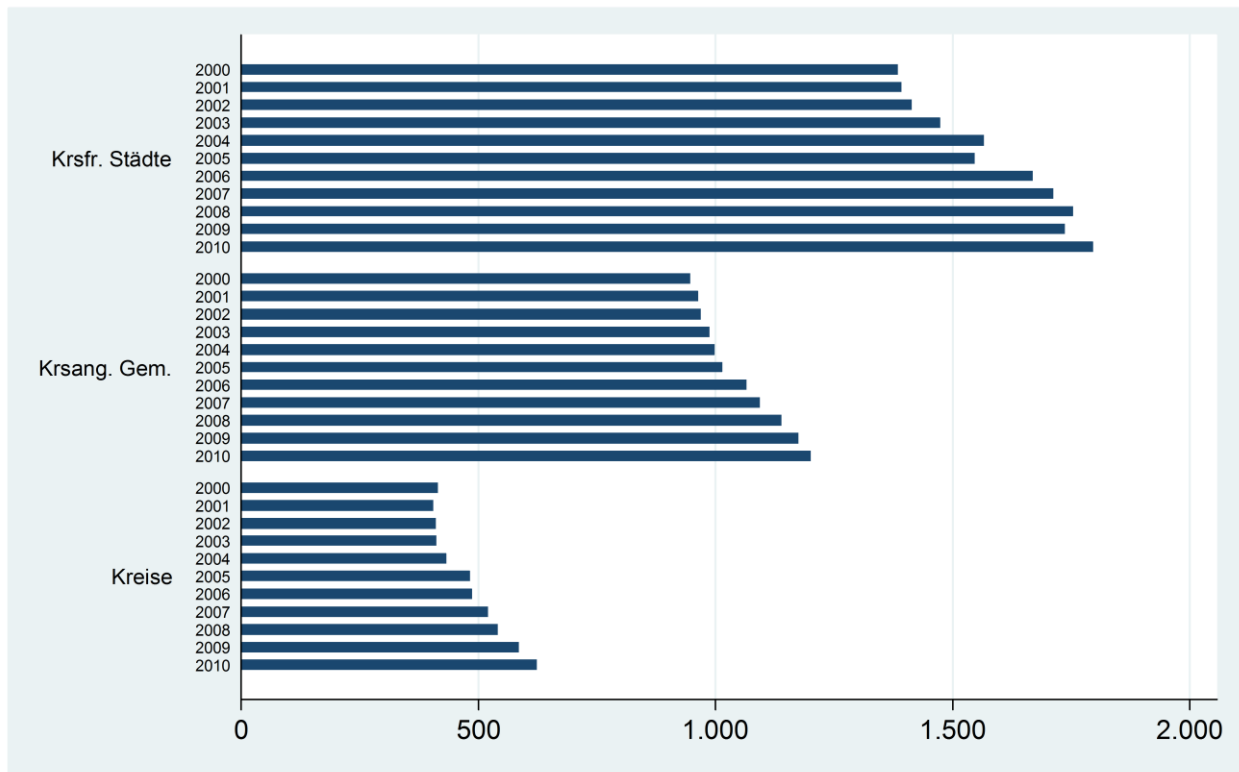
Insgesamt zeichnet sich ein Trend zu steigenden Auszahlungen aaD pro Einwohner ab, wobei insbeson-dere die Ausgaben im Bereich „Innere Verwaltung“ über die drei kommunalen Typen hinweg zugelegt haben. Dies mag unter anderem seiner Natur als Sammelposten geschuldet sein, dessen man sich gerade beim Übergang zu einem neuen Buchungssystem verstärkt bedient hat. Auch im Sozialbereich (Produkt-bereiche 31 und 36) hat es sowohl im kreisfreien als auch im kreisangehörigen Raum einen signifikanten Anstieg der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD gegeben.

Aggregiert man die produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD aller Bereiche unter Einbeziehung der bisher ausgeblendeten Auszahlungen im Produktbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“, so erhält

²⁷ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Posten „Allgemeines Grundvermögen“ und „Allgemeines Sonder-vermögen“, die in der Kameralistik sowie in der Umstellungsphase von 2006 bis 2008 als fiktive Produkt-gruppen existierten, keinem Produktbereich zugeordnet werden konnten. Entsprechend sind sie in Abbil-dung 8 nicht enthalten.

man entsprechend Tabelle 11 die (Gesamt-)Auszahlungen aaD, die der in bisheriger Terminologie als Zuschussbedarf II bezeichneten Größe nahekommen (siehe Abschnitt 4.3.2). Die Entwicklung der Gesamtauszahlungen aaD pro Einwohner ist für die drei Gebietskörperschaftstypen in Abbildung 9 veranschaulicht. Der bereits in der aufgabenspezifischen Betrachtung sichtbare Aufwärtstrend wird in dieser Abbildung sowohl für die Gemeinden als auch die Kreise deutlich bestätigt.

Abbildung 9: Auszahlungen aaD von 2000 bis 2010 nach Gemeindetyp (EUR pro Kopf)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

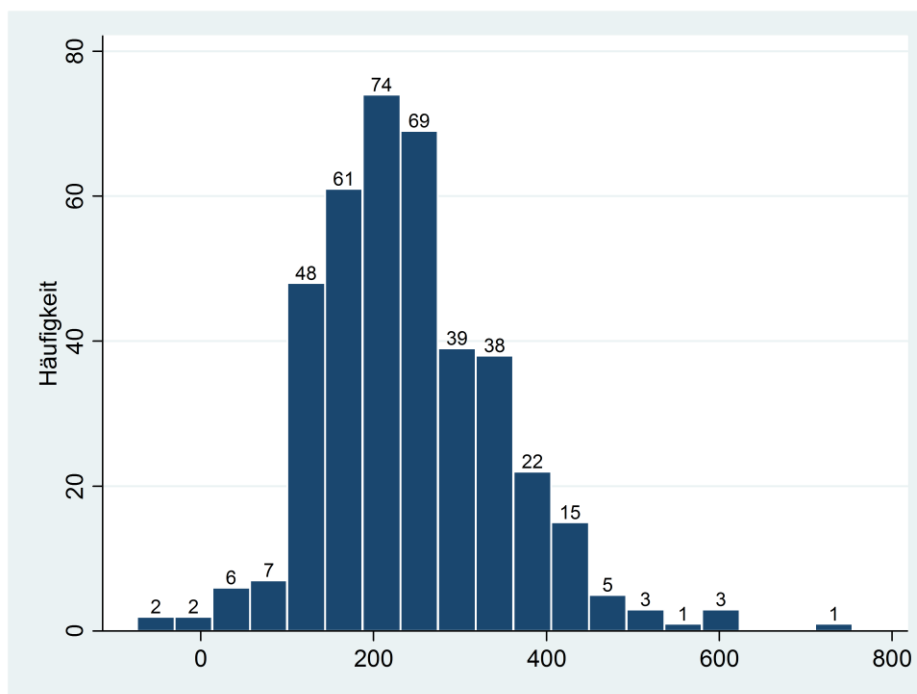
Ein Vergleich der kommunalen Ebenen ist im Fall der Gesamtauszahlungen aaD nicht unmittelbar sinnvoll, da sie eine Doppelzählung der Umlagen enthalten. Die Umlagen werden einerseits auf Ebene der Verbandsmitglieder mit zu den Auszahlungen aaD gezählt, repräsentieren aber zugleich einen Großteil der Bedarfe der Gemeindeverbände. Dieser Effekt wirkt insbesondere im kreisangehörigen Raum aufblähend. Für Vergleiche zwischen kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden ist daher eine produktbereichsorientierte Betrachtung sinnvoller (Junkernheinrich und Micosatt 2011, S. 52–54).²⁸

Neben Vergleichen zwischen den unterschiedlichen Typen kommunaler Gebietskörperschaften sind für den kommunalen Finanzausgleich auch und besonders Vergleiche innerhalb der einzelnen Gruppen relevant. Die Gesamtauszahlungen aaD streuen auch innerhalb der drei Gruppen sehr stark. In der Anwen-

²⁸ Alternativ könnte man bei den Gemeindeverbänden bei den Gesamtauszahlungen aaD jeweils die erhaltenen Umlagen absetzen. Dies würde ihre Auszahlungen aaD jedoch in unsachgemäßer, nicht ihren Aufgaben entsprechender Weise niedrig erscheinen lassen.

dungspraxis wurde mit der Einwohnerveredlung in NRW wie auch in vielen anderen Bundesländern auf die Einwohnerzahl als primären Indikator zurückgegriffen, um derartige Unterschiede aufgabenübergreifend zu berücksichtigen. Darüber hinaus kann unter bestimmten Voraussetzungen die Einführung eines Nebenansatzes für einzelne Ausgabearten gerechtfertigt sein (siehe Abschnitt 4.3.4.1). Infrage kommende Bereiche sollten für die Kommunen insgesamt quantitativ bedeutsam sein und eine zwischen den Kommunen signifikante Variation aufweisen, die nicht allein durch die Einwohnerzahl und ggf. bereits bestehende Nebenansätze erklärbar ist.

Abbildung 10: Verteilung der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Innere Verwaltung“ in Gemeinden im Jahr 2010 (EUR pro Kopf)

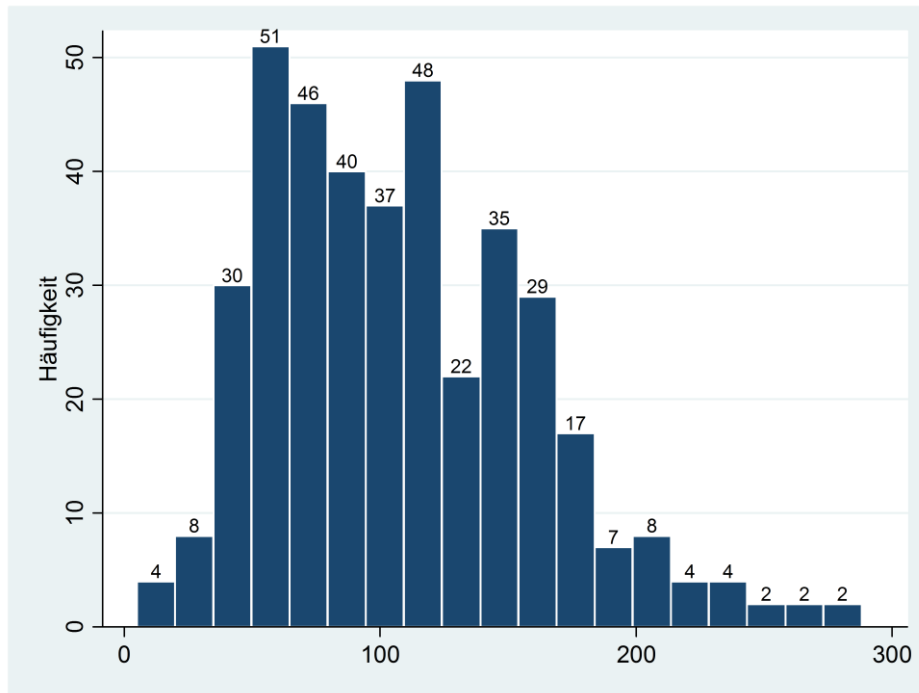


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

In einer ersten Annäherung wird deshalb die Verteilung der Ausgaben unter den Kommunen für die anhand von Abbildung 7 identifizierten wichtigen Ausgabenblöcke näher untersucht. Abbildung 10 zeigt die Verteilung der Auszahlungen aaD im Produktbereich 11 (Innere Verwaltung) im Jahr 2010 für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden. In diesem Jahr lagen die Auszahlungen aaD des Bereichs bei einem Großteil der Gemeinden um 200 Euro je Einwohner. Vereinzelt lagen sie jedoch bei über 400 oder sogar 700 Euro je Einwohner oder im Gegenteil im negativen Bereich, was einen Einzahlungsüberschuss anzeigt. Eine breite Streuung ist somit evident.

Dies gilt, wenngleich in geringerem Ausmaß, auch für den Produktbereich 21 (Schulträgeraufgaben), für den die Verteilung der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD in den Gemeinden in Abbildung 11 dargestellt ist. Die Streuungsbreite umfasst hier knapp 300 Euro je Einwohner.

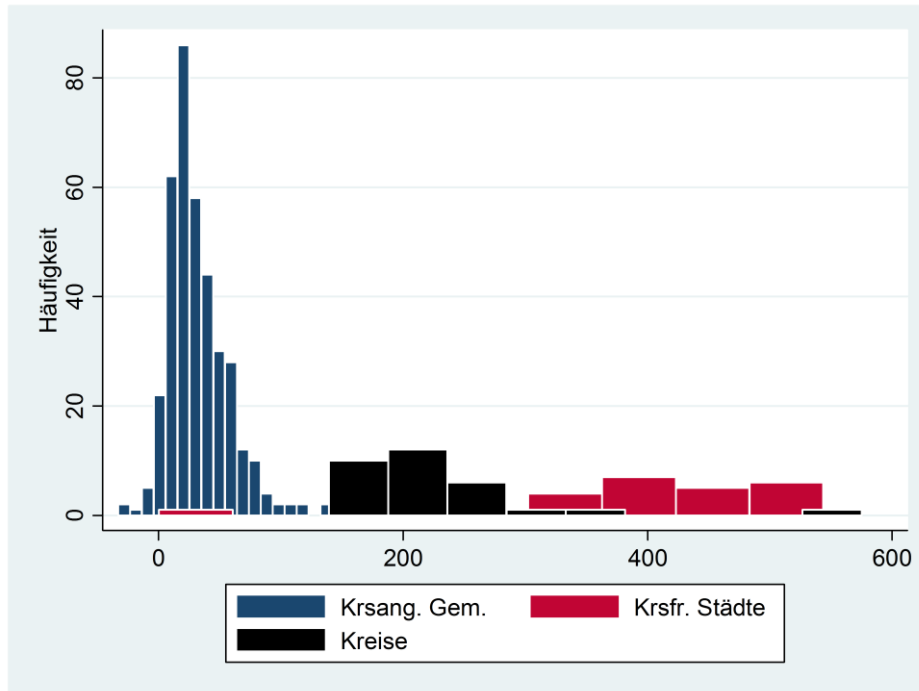
Abbildung 11: Verteilung der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Schulträgeraufgaben“ in Gemeinden im Jahr 2010 (EUR pro Kopf)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Produktbereich 31 (Soziale Leistungen) wird in Abbildung 12 beleuchtet. Im Gegensatz zu den vorherigen Grafiken wird hier zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten differenziert und die Kreise mit in die Darstellung eingebunden. Es zeigt sich, dass die pro-Kopf-Auszahlungen innerhalb aller Gruppen stark variieren, aber auf stark voneinander abweichendem Niveau. Wie bereits erwähnt, spiegelt dies die Aufgabenteilung im kreisangehörigen Raum wider, wo die Kreise einen Großteil der Aufgaben im Sozialbereich wahrnehmen.

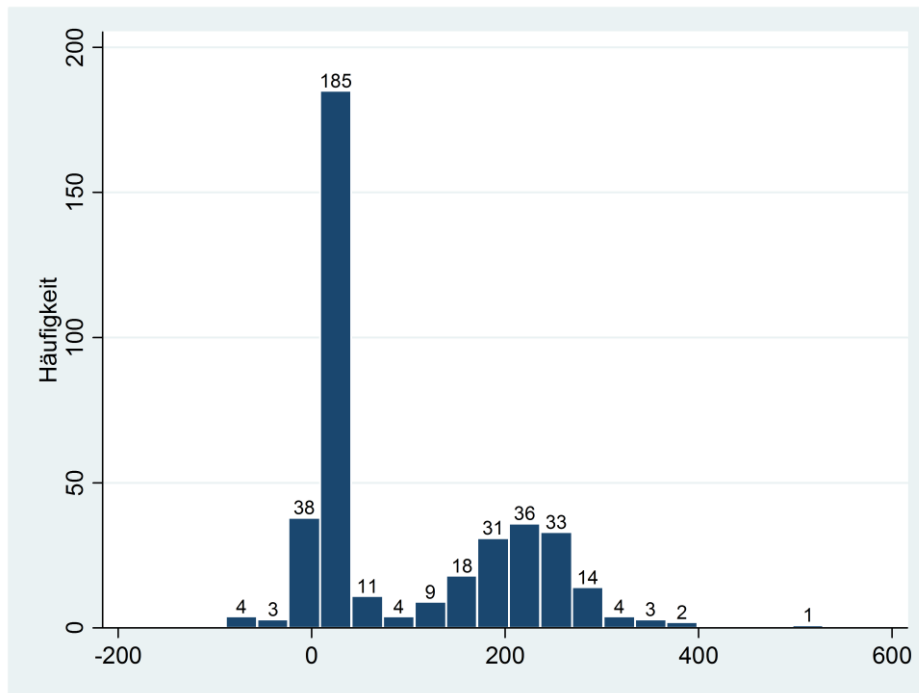
Abbildung 12: Verteilung der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ nach Gemeindetyp im Jahr 2010 (EUR pro Kopf)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Abbildung 13 schließlich widmet sich den produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD der Gemeinden im Produktbereich 36 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe). Hier zeigt sich wiederum eine starke Bandbreite, die von Überschüssen bis hin zu Auszahlungen aaD von über 500 Euro je Einwohner reicht. Allerdings ist auch eine Konzentration im Bereich unter 50 Euro je Einwohner zu konstatieren.

Abbildung 13: Verteilung der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ in Gemeinden im Jahr 2010 (EUR pro Kopf)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

In der Gesamtschau der deskriptiven Analyse der Auszahlungen aaD kann festgehalten werden, dass den Bereichen „Innere Verwaltung“, „Schulträgeraufgaben“, „Soziale Leistungen“ und „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ besondere Aufmerksamkeit bei der Bedarfsermittlung gewidmet werden sollte. Der gegenwärtige Haupt- sowie die Nebenansätze des nordrhein-westfälischen Schlüsselzuweisungssystems reflektieren bereits jetzt die Bedeutung dieser Aufgabenbereiche, weil man davon ausgeht, dass durch den Sozillasten- und Schüleransatz auch Aufwendungen im Bereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ mit abgedeckt werden. Darüber hinaus zeigt die deskriptive Analyse Änderungen im Zeitverlauf. Es ist daher wichtig, die Parameter des Finanzausgleichssystems regelmäßig zu aktualisieren.

4.3.4 Ausgleichsrelevante Bedarfsfaktoren

Im nachfolgenden Unterabschnitt wird zunächst genauer auf die unabhängigen Variablen eingegangen, die innerhalb des jetzigen Systems des Gesamtzuschussbedarfs den Haupt- und die Nebenansätze bilden. Anschließend werden dann kurz das globalindikatorbasierte Bedarfsmessungskonzept, die Voraussetzungen für die Bildung eines Nebenansatzes sowie die Anforderungen an potentielle Indikatoren disku-

tiert. Als Konsequenz der Abwägungen wird die Ausgestaltung des Soziallasten- (Abschnitt 4.3.4.2) und des Schüleransatzes (Abschnitt 4.3.4.3) ausführlich diskutiert.

4.3.4.1 Grundfragen

Tabelle 15 listet diejenigen Indikatoren nach Funktion (Bedarfsindikator, Präferenzindikator), die aktuell in der multivariaten Regression verwendet werden.

Tabelle 15: Regressoren im bisherigen Regressionsmodell

Regressoren	
Bedarfsindikatoren:	Präferenzindikatoren:
<ul style="list-style-type: none"> • Hauptansatz: Bevölkerung • Nebenansätze: <ul style="list-style-type: none"> • Schüleransatz: Halb- und Ganztagschüler pro Kopf • Soziallastenansatz: Bedarfsgemeinschaften pro Kopf • Zentralitätsansatz: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte pro Kopf • Flächenansatz: Gesamtfläche (in ha) pro Kopf 	<ul style="list-style-type: none"> • unter 15-Jährige pro Kopf • über 65-Jährige pro Kopf • Primäreinkommen pro Kopf

Quelle: Eigene Darstellung.

Hauptansatz: Die Variable „Bevölkerung“ dient dazu, die (pro Kopf-)Aufwendungen der Gemeinden möglichst pauschal und aufgabenübergreifend zu erklären. Die Einwohnerzahl kann als Indikator verstanden werden, der alle Bereiche der Bereitstellung öffentlicher Leistungen – von Infrastruktur über Kultur, Verwaltung und Daseinsvorsorge etc. – grob abdeckt. Statistisch bestätigt sich, dass die pro Kopf-Ausgaben bzw. der Zuschussbedarf mit wachsender Bevölkerungszahl zunehmen. Da dieser Anstieg nicht linear, sondern degressiv verläuft, hat sich in der Regression die Verwendung der Wurzel der Einwohnerzahl bewährt. Aus dem geschätzten Koeffizienten der Wurzel der Einwohnerzahl wird die Hauptansatzstaffel abgeleitet. Die Beibehaltung von Hauptansatz und Hauptansatzstaffel kann entsprechend grundsätzlich empfohlen werden. Sie wird im Rahmen der Überprüfung aktualisiert (vgl. Abschnitt 4.3.5).

Präferenzindikatoren: Neben der Einwohnerzahl finden sich weitere Indikatoren in der Regressionsgleichung. Wie bereits erwähnt, stellen die drei Variablen „Unter 15-Jährige pro Kopf“, „Über 65-Jährige pro Kopf“ und „Primäreinkommen pro Kopf“ keine Bedarfsindikatoren dar, sondern dienen dazu, für Präferenzunterschiede zwischen den Gemeinden zu kontrollieren (Büttner et al. 2008). Das heißt, weder die junge noch die ältere Bevölkerung einer Kommune sind an sich (mehr als andere Bevölkerungsgruppen) Verursacher laufender Kosten, sondern nur insoweit sie beispielsweise Sozialleistungen in Anspruch nehmen (was durch einen separaten Ansatz berücksichtigt wird). Allerdings kann die Altersstruktur der Bevölkerung Auswirkungen auf die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen haben. Gleiches gilt für das Einkommensniveau. Die Weiterverwendung dieser Variablen in der Regression wird empfohlen.

Globalindikator-Bedarfsmessungskonzept: Die restlichen Indikatoren dienen der Berücksichtigung finanzwissenschaftlich begründeter und als ausgleichsrelevant anerkannter sozioökonomischer, topografischer oder struktureller Sonderbedarfe und Externalitäten. Auffallend ist hierbei, dass fast jeder zusätzliche Indikator einen ergänzenden Nebenansatz begründet. So ist der Indikator „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“ Grundlage für den Zentralitätsansatz, der Indikator „Gesamtfläche“ bildet den Flächenansatz usw. Das aktuelle Vorgehen kann als eine Art Globalindikator-Bedarfsmessungskonzept interpretiert werden.

tiert werden: Hierbei wird ausgenutzt, dass ein Indikator z.B. Zahl der Bedarfsgemeinschaften aufgrund von Multikollinearitätsbeziehungen nicht nur den direkten Effekt derselben abbildet, sondern auch die Bedarfe von verwandten und somit stark korrelierten – und nicht durch eigene Indikatoren abgebildeten – Aufgabenbereichen wie z.B. Jugendhilfe aufsaugt. Der verwendete Indikator hat daher eine Art Proxyfunktion. Die Interpretation des für seinen Koeffizienten ermittelten Punktschätzers ist somit komplex. Ferner gilt es zu berücksichtigen, dass die ermittelten Punktschätzer aufgrund von Unsicherheiten eine Scheingenauigkeit suggerieren, die sie im eigentlichen Sinne nicht leisten (vgl. Abschnitt 4.3.1.3).

Zur Relativierung dieser Effekte kann es deswegen durchaus begründet sein, komplexe Sonderbedarfe durch mehrere Indikatoren abzubilden, die gemeinsam einen Nebenansatz begründen, anstatt auf nur einen Indikator zu setzen. Praktiziert wird dies bereits jetzt beim Schüleransatz, der seit dem GFG 2012 auf der Anzahl an Halb- und Ganztagschülern beruht, die als Regressoren verwendet werden. Restriktiert wird dieses Vorgehen allerdings dadurch, dass es sachlich begründete Indikatoren in der amtlichen Statistik zu finden gilt, die – trotz des dann zu erwartenden hohen Grades der Multikollinearität – einen statistisch signifikanten Zusammenhang zu den Finanzbedarfen aufweisen. Ferner würde ein breit aufgestelltes Abrücken vom Globalindikator-Bedarfsmessungskonzept das bereits heute schon relativ komplexe Bedarfsmessungssystem noch weiter verkomplizieren. Dies gilt es aus Transparenzaspekten abzulehnen. Dennoch steht dieses Gutachten aufgrund der vorgebrachten Argumente der Verwendung differenzierterer Nebenansätze grundsätzlich positiv gegenüber und prüft diese Option insbesondere für den Bereich Soziale Ausgaben ausführlich (vgl. Abschnitt 4.3.4.2).

Voraussetzungen für Nebenansätze: Die Einführung eines Nebenansatzes ist nur dann angezeigt, wenn der entsprechende Bedarfsbereich durch die (veredelte) Einwohnerzahl nicht hinreichend erfasst wird, sodass die dafür anfallenden Ausgaben stark abweichend von der Einwohnerzahl streuen. Dabei sollte gelten, dass diese Ausgaben maßgeblich extern verursacht, also nicht von den Gemeinden frei bestimm- und beeinflussbar sind. Zudem muss dieser Bereich für eine Vielzahl der Kommunen von hoher quantitativer Bedeutung sein, da ansonsten eine Berücksichtigung im Rahmen anderer Instrumente geeigneter wäre als die Verortung im auf Pauschalität ausgerichteten Schlüsselzuweisungssystem. Schließlich ist bei jedem zusätzlichen Nebenansatz eine Abwägung zwischen dem Mehrwert einer genaueren Bedarfserfassung und einem Verlust an Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie einem Anstieg des Verwaltungsaufwands zu treffen.

Anforderungen an Indikatoren: Sofern diese Voraussetzungen gegeben sind, müssen noch ein oder mehrere Indikatoren identifiziert werden, die in einem engen Zusammenhang zu den betreffenden Ausgaben stehen und die folglich zu deren „Erklärung“ im Rahmen der Regressionsanalyse herangezogen werden können. Hier sind wiederum einige Voraussetzungen zu erfüllen. Zunächst muss der betreffende Indikator statistisch erfasst sein, und zwar gemeindescharf, zuverlässig und mindestens jährlich. Genau wie die durch ihn zu erfassenden Ausgaben sollte der Indikator selbst nicht durch die Gemeinde beeinflussbar, d.h. exogen, sein. Der behauptete Zusammenhang muss empirisch belegt bzw. aus finanzwissenschaftlicher Sicht begründet worden sein. Idealerweise sollte der betreffende Indikator auch in der Regression signifikant sein, was als weiterer Beleg des Zusammenhangs gelten kann. Ferner muss bei der Interpretation darauf geachtet werden, dass das Vorfinden statistischer Signifikanz nur eingeschränkt Aussagen bezüglich des kausalen Zusammenhangs erlaubt (siehe z.B. Angrist und Pischke 2009). In einigen Fällen ist die Identifikation von Indikatoren recht einfach – so ist es naheliegend, dass die Zahl der

Schüler ein guter Indikator für die Belastungen einer Gemeinde durch Schulträgeraufgaben sein sollte. In anderen Bereichen ist es schwieriger, passende Regressoren zu finden.

Überprüfung: Momentan existieren im nordrhein-westfälischen Schlüsselzuweisungssystem vier Nebenansätze, die in Abschnitt 3.2.3.3 ausführlich beschrieben wurden. Bei einem Bestimmtheitsmaß im Bereich von typischerweise um die 60% ist offensichtlich, dass das Modell einen großen Anteil der Variation in den kommunalen Zuschussbedarfen nicht zu erklären vermag. Eine annähernd vollständige Erklärung sollte angesichts der durch die kommunale Selbstverwaltung gegebenen Gestaltungsspielräume und zufälliger Einflussfaktoren nicht erwartet werden.

Dennoch lohnt es, darüber nachzudenken,

1. ob die bisher in Form von Nebenansätzen anerkannten Besonderheiten weiterhin als ausgleichsrelevant eingestuft werden und in ihrer jetzigen Spezifikation beibehalten werden sollen;
2. ob weitere, bisher nicht in Form von Nebenansätzen abgegoltene, ausgabenverursachende und ausgleichsrelevante Sonderbedarfe identifiziert werden können;
3. ob durch die Verwendung differenzierterer Nebenansätze die Erklärungskraft des Modells möglicherweise gesteigert werden könnte; und
4. ob die Überführung besonders relevanter Sonderbedarfe – dies betrifft insbesondere den Bereich „Soziale Ausgaben“ – in eine separate produktbereichsspezifische Teilschlüsselmasse empfehlenswert wäre.

Zu 1.: Sowohl der Zentralitäts- als auch der Flächenansatz werden als erhaltungswürdig angesehen, ihre Beibehaltung in der jetzigen Form wird empfohlen. Die entsprechenden Gewichtungsfaktoren werden aktualisiert (vgl. Abschnitt 4.3.5). Hinsichtlich der Ausgestaltung des Flächenansatzes wurden weitere Spezifikationen geprüft (Katasterfläche Gebäude und Freifläche pro Kopf, Katasterfläche Verkehrsfläche pro Kopf und Katasterfläche Erholungs- und Waldfläche pro Kopf), diese mussten allerdings verworfen werden. Soziallastenansatz und Schüleransatz werden beide als weiterhin relevant und erhaltenswert eingestuft, ihre Spezifikation wird ausführlich geprüft (siehe 3. und 4.).

Zu 2.: Neben den bereits in Form von Nebenansätzen berücksichtigten Sonderbedarfen wurde im Rahmen der deskriptiven produktbereichsspezifischen Betrachtung noch der Bereich „Innere Verwaltung“ als quantitativ bedeutsam identifiziert (vgl. Abschnitt 4.3.3). Allerdings sind die Ausgabenüberschüsse dieses Produktbereichs bereits ausreichend durch die pauschalisierende Hauptansatzstaffel abgegolten. Auch fänden sich keine exogenen Indikatoren, da naheliegende Indikatoren wie die Anzahl der Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung oder die Zahl der Ratsmitglieder direkt durch die Gemeinden beeinflussbar und daher nicht sachgerecht sind. Folglich werden keine zusätzlichen Nebenansätze empfohlen.

Zu 3.: Bei einer differenzierteren Ausgestaltung der bestehenden Nebenansätze würden sich diese auf mehr als die bisherigen Indikatoren stützen, was eine Abkehr vom Globalindikator-Bedarfsmessungskonzept bedeuten würde. Anstelle der Verwendung nur eines Indikators zur Abdeckung eines Sonderbedarfs bestünde das Ziel darin, möglichst differenzierte Indikatoren in die Regression einzubringen, die gemeinsam zur Erklärung des jeweiligen Sonderbedarfs geeignet sind. Diese Möglichkeit wird für den Soziallastenansatz im folgenden Abschnitt 4.3.4.2 ausführlich geprüft. Auch für den Schüleransatz, der

sich bereits jetzt auf zwei Indikatoren stützt, wird die Aufnahme eines zusätzlichen Indikators diskutiert (Abschnitt 4.3.4.3).

Zu 4.: Angesichts der anhaltenden Kritik an der Ausgestaltung und Ansiedlung des Soziallastenansatzes wurde im Rahmen der Gutachtererstellung die Empfehlung erwogen, zur angemessenen Berücksichtigung von sozialen Belastungen der Kommunen und im Interesse einer Entschärfung der Problematik eine separate Teilschlüsselmasse für Soziales einzurichten, aus der kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Kreise zu bedienen wären (vgl. auch Abschnitt 5.3). Dazu hätten die produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD der Produktbereiche 31 und 36 von den Gesamtauszahlungen aaD abgegrenzt und separat analysiert werden müssen. Dieser Ansatz musste jedoch verworfen werden. Dafür ausschlaggebend waren vorrangig die Schwierigkeiten einer verlässlichen Abgrenzung der einzelnen Produktbereiche (vgl. Abschnitt 4.2.2), aber auch die, wie noch zu zeigen ist, erfolglos gebliebene Suche nach überzeugenden alternativen Indikatoren und Modellspezifikationen. Obwohl diese Reformoption nicht weiter verfolgt wird, werden produktbereichsspezifische Regressionen zum Vergleich und für Plausibilitätschecks in Ergänzung zu den Regressionen der Gesamtauszahlungen aaD sowohl für den Bereich Soziales (Abschnitt 4.3.4.2) als auch für den Bereich Schulträgeraufgaben (Abschnitt 4.3.4.3) präsentiert. Es gilt weiterhin, dass sie geeignet sein könnten, die Wirkungen unabhängiger Variablen in einem einzelnen Bedarfsbereich besser zu identifizieren als bei der aufgabenübergreifenden Regression, wo einzelne Effekte durch das hohe Volumen der Gesamtauszahlungen möglicherweise nicht mehr sichtbar sind.

4.3.4.2 Soziallastenansatz

Die sachgerechte Ausgestaltung des Soziallastenansatzes im nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich wird seit geraumer Zeit stark debattiert und war Gegenstand diverser Gutachten und Untersuchungen (z.B. Deubel 2011, Döring et al. 2012; Junkernheinrich und Micosatt 2011). Im Zentrum der Debatte stehen

1. die Globalindikatorfunktion der „Bedarfsgemeinschaften pro Kopf“ und die Höhe der Gewichtung des Soziallastenansatzes sowie
2. die Sachgerechtigkeit der Ansiedlung des Soziallastenansatzes auf der Gemeindeebene.

Ersterer Punkt wird in diesem Abschnitt behandelt, wobei eine Ausgestaltung des Soziallastenansatzes mit differenzierten Indikatoren anstelle eines Globalindikators geprüft wird (siehe oben). Zur Bearbeitung des zweiten Aspekts liefert dieser Abschnitt wichtige Anhaltspunkte. Er wird aber gesondert in Kapitel 5 (Abschnitt 5.3) diskutiert, das sich mit der Aufteilung der Schlüsselmasse in Teilschlüsselmassen befasst.

Die deskriptiven Analysen der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD der Produktbereiche 31 (Soziale Leistungen) und 36 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) zeigen deutlich die Bedeutung der Beibehaltung eines Soziallastenansatzes auf: Denn einerseits hat es in den letzten Jahren einen signifikanten Anstieg der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD sowohl im kreisangehörigen als auch -freien Raum gegeben. Andererseits weist die Struktur der Auszahlungen eine deutliche interkommunale Streuung auf (vgl. Abschnitt 4.3.3).

Ausgabestruktur der kommunalen Sozialausgaben: Oftmals wird kritisiert, dass sich der Soziallastenan-
satz ausschließlich auf den Indikator der Bedarfsgemeinschaften stützt, obwohl die Kommunen sehr viel-
fältige Sozialleistungen über die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II hinaus erbringen. Vor
diesem Hintergrund lohnt es, sich die Struktur der kommunalen Sozialausgaben zu vergegenwärtigen.
Die wichtigsten kommunalen Sozialausgaben sind

- Leistungen nach den SGB II, also die Ausgaben für das Alg II
- Leistungen nach dem SGB XII, sprich die Sozialhilfe,
- Leistungen der Jugendhilfe und
- Leistungen an Kriegsoffer oder ähnliche Anspruchsberechtigte und Leistungen nach dem Asyl-
bewerberleistungsgesetz.

Tabelle 16 zeigt die kommunale Ausgabenstruktur im Jahr 2011. Hier wird sehr deutlich, dass die kom-
munalen Sozialausgaben neben den Ausgaben gemäß SGB II durch die Sozialhilfeausgaben (SGB XII) ge-
prägt sind. Der dritte große Ausgabenblock sind Leistungen der Jugendhilfe. Nachfolgend werden diese
drei wichtigen Ausgabenblöcke näher besprochen und potentielle Indikatoren aufgezeigt und diskutiert.

**Tabelle 16: Struktur der Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW 2005 -
2011 nach Ausgabenart (in Mrd. EUR)**

Ausgabeart	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Unterkunft und Heizung (SGB II)	2,71	3,31	3,38	3,41	3,48	3,56	3,50
Eingliederung von Arbeitssuchenden (nach § 16a SGB II)	0,01	0,13	0,03	0,07	0,04	0,06	0,13
Einmalige Leistungen an Arbeitssuchende (SGB II)	0,05	0,06	0,07	0,06	0,08	0,08	0,08
Bildung und Teilhabe (SGB II)	–	–	–	–	–	–	0,04
Asylbewerberleistungen	0,33	0,32	0,29	0,21	0,20	0,19	0,25
Jugendhilfe	1,30	1,36	1,37	1,47	1,65	1,92	2,03
Grundsicherung, Sozialhilfe (SGB XII)	4,78	4,74	5,10	5,4	5,70	5,93	6,14
sonstige soziale Leistungen	0,78	0,77	0,7	0,57	0,53	0,56	0,9
Leistungen der Optionskommunen (SGB II)							
Arbeitslosengeld II	0,87	0,65	0,64	0,62	0,64	0,61	0,51
Eingliederung von Arbeitssuchenden (nach § 16b - 16g SGB II)	0,07	0,11	0,11	0,12	0,11	0,15	0,11
Insgesamt	10,90	11,45	11,69	11,93	12,43	13,06	13,69

Anm.: Durch nachträgliche Korrekturen können sich ggf. Daten rückwirkend ändern. – Datenquelle: IT.NRW, jährliche
Rechnungsergebnisse, aktuelles Jahr: Vierteljährliche Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände, Berech-
nungsstand: August 2012

Quelle: MAIS (2012) nach Angaben von IT.NRW.

SGB II: Wie bereits in Abschnitt 3.2.3.3 angesprochen, kam es im Jahr 2005 durch die Hartz IV-Reformen
zu bedeutungsvollen Änderungen im Sozial- und Arbeitslosenhilfebereich – die bundesfinanzierte Ar-
beitslosenhilfe und die kommunalfinanzierte Sozialhilfe wurden für Langzeitarbeitslose zusammenge-

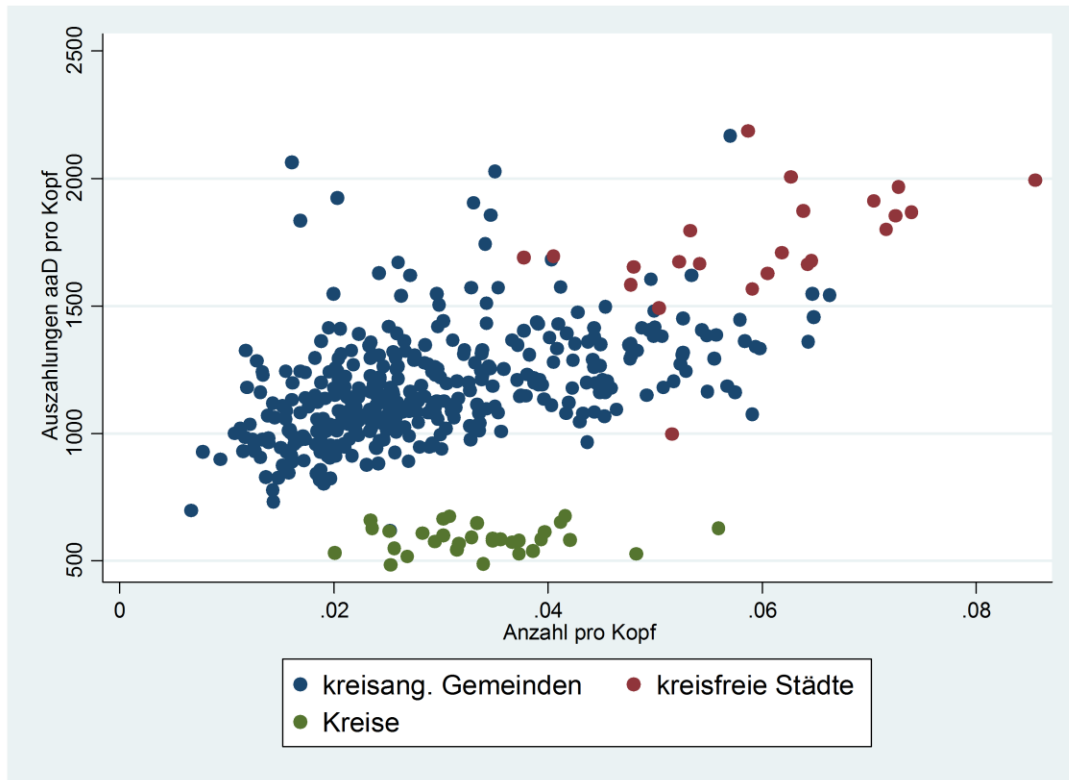
fasst. Grundsätzlich erwerbsfähige Hilfebedürftige und deren Familienangehörige erhalten Grundsicherung für Arbeitssuchende, also das Alg II.

Wichtigster Ausgabenpunkt auf der kommunalen Ebene sind hierbei die Kosten für Unterkunft und Heizung (§ 6 SGB II). Weitere Ausgaben fallen für sozialintegrative Leistungen (Eingliederung von Arbeitssuchenden, einmalige Leistungen an Arbeitssuchende und Bildung und Teilhabe) an. Der Bund trägt die Kosten für den Lebensunterhalt sowie Eingliederungsmaßnahmen der Langzeitarbeitslosen und ihrer Familien. Zur Entlastung der Kommunen beteiligt sich der Bund zweckgebunden mit einem festen Anteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung (§ 46 SGB II). Die kommunale Ausgabenstruktur der Kosten für Unterkunft und Heizung ist daher vom örtlichen Wohnungsmarkt, dem Typ der Bedarfsgemeinschaft (Single, Paar ohne Kinder, Paar mit Kind etc.) und dem Energiepreisniveau abhängig. Darüber hinaus erfolgt eine Anrechnung eigenen Einkommens zuerst auf die Leistungen zum Lebensunterhalt (Bundesmittel).

Ein Vorteil der Verwendung eines Indikators, der sich auf die Bedarfsgemeinschaften stützt, ist, dass die Entscheidung darüber, ob private Haushalte als Bedarfsgemeinschaft anerkannt werden, i.d.R. nicht autonom von den Gemeinden getroffen wird. Es besteht somit keine bzw. kaum Gefahr einer Beeinflussung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften durch die Gemeinden. Dies ist ein überzeugendes Argument für diesen Indikatortyp. Nach einigen Spezifikationstests – die allerdings nur Indikatoren im SGB II-Bereich betrafen – sprachen sich die ifo-Gutachter für eine alleinige Verwendung des Indikators „Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Kopf“ aus. Denn dieser Indikator erfasse über Multikollinearitätsbeziehungen auch Belastungen durch andere soziale Leistungen und Problemlagen (Büttner et al. 2008, S. 115). Insofern könnte man den Indikator „Bedarfsgemeinschaften“ als Proxy-Variable für sämtliche bedarfsverursachende Tatbestände im Sozialbereich verstehen. Diese Argumentation ist sachgerecht und stimmig – insbesondere falls es unmöglich ist, weitere Indikatoren zu finden. Für die nachfolgende Überprüfung wird dieser Indikator weiter von größter Relevanz sein, doch es werden auch andere Indikatoren geprüft.

Abbildung 14 illustriert, wie die Zahl der Bedarfsgemeinschaften (pro Kopf) einer Gemeinde mit ihren Auszahlungen aaD (pro Kopf) in Zusammenhang gebracht werden kann. Die Grafik basiert auf Zahlen des Jahres 2009, denn 2009 ist das aktuellste Jahr, das in die Regression einfließen wird. Die Werte für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Kreise sind jeweils andersfarbig abgetragen. Dabei wurden die Kreise lediglich zur Information mit aufgenommen. In der Regression werden später nur die Gemeinden betrachtet.

Abbildung 14: Auszahlungen aaD (EUR pro Kopf) nach Anzahl Bedarfsgemeinschaften pro Kopf, 2009

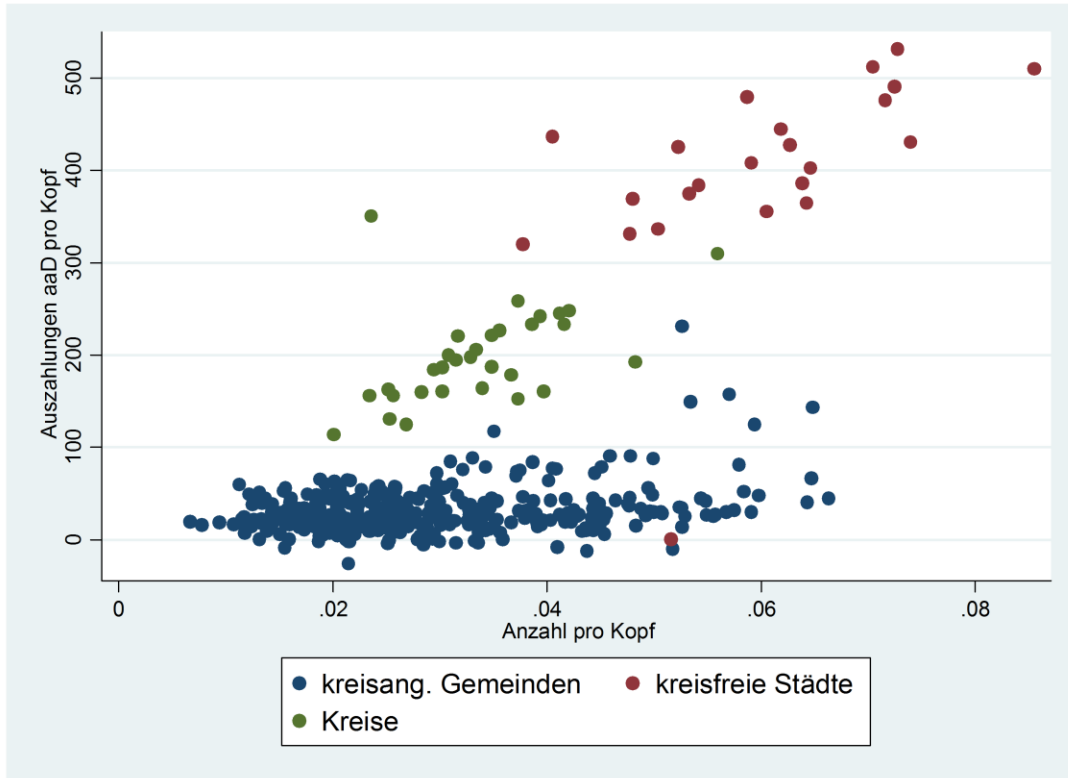


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Kreisfreie Städte weisen erwartungsgemäß eine durchschnittlich weitaus höhere Konzentration von Bedarfsgemeinschaften auf. Aus Abbildung 14 lässt sich der in vergangenen Analysen ermittelte positive Zusammenhang zwischen den Gesamtauszahlungen aaD (damals dem Zuschussbedarf II) der Gemeinden und der Anzahl ihrer Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner klar ablesen. Ein positiver Zusammenhang ist sowohl für die kreisangehörigen als auch für die kreisfreien Gemeinden ersichtlich. Dies sollte sich auch bei einer aktualisierten Regression bestätigen. Im Falle der kreisfreien Städte ist ein klarer Zusammenhang zu erwarten: Sie sind selbst die Träger der kommunalen Leistungen nach dem SGB II. Für die kreisangehörigen Gemeinden mag dieses Ergebnis hingegen zunächst überraschen, da die entsprechenden Lasten von den Kreisen zu finanzieren sind. Dass sich dennoch ein so deutlicher Zusammenhang zeigt, deutet auf zweierlei hin. Erstens tragen die Gemeinden über die Kreisumlage in erheblichem Umfang zur Finanzierung der Kreissoziallasten bei. Eine hohe Anzahl Bedarfsgemeinschaften im Kreis wird in der Tendenz mit hohen Kreisumlagen einhergehen. Zweitens ist davon auszugehen, dass Gemeinden auch autonom Ausgaben tätigen, die ihre individuelle soziale Belastungssituation adressieren sollen. Auffällig ist hingegen, dass es bei den Kreisen auf den ersten Blick keinen klaren Zusammenhang zwischen den Auszahlungen aaD pro Kopf und der Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Kopf zu geben scheint. Dies kann als weiteres Indiz dafür gewertet werden, dass eine Verortung des Soziallastenansatzes auf Kreisebene für NRW gegenwärtig nicht angemessen wäre (vgl. Abschnitt 5.3).

Es ist informativ, in Ergänzung zu Abbildung 14 nachstehende Abbildung 15 zu betrachten, die die Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Kopf gemeinsam mit den produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich Soziale Leistungen in Euro pro Kopf zeigt.

Abbildung 15: Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ (EUR pro Kopf) nach Anzahl Bedarfsgemeinschaften pro Kopf, 2009



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Wie zu erwarten, ist für die kreisfreien Städte ein positiver Zusammenhang für den abgegrenzten Produktbereich noch stärker zu erkennen als im Falle der Gesamtauszahlungen aaD. Bei den kreisangehörigen Gemeinden ist der bei den Gesamtauszahlungen konstatierte Trend für die produktbereichsspezifischen Auszahlungen hingegen kaum mehr ablesbar. Dies führt vor Augen, dass sich soziale Belastungssituationen vorwiegend in der zu zahlenden Kreisumlage und damit außerhalb von Produktbereich 31 niederschlagen. Auch Ausgaben der Gemeinden, die in anderen Produktbereichen unter Berücksichtigung sozialpolitischer Zielsetzungen getätigt werden, mögen zu dem in Abbildung 14 sichtbaren positiven Zusammenhang beitragen. Auffallend ist, dass Abbildung 15 auch für die Kreise offenbart, dass die produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich Soziale Leistungen – im Gegensatz zu den Gesamtauszahlungen aaD der Kreise – eine deutliche Abhängigkeit zur Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Kreis (je Einwohner) aufweisen. Dies entspricht den Erwartungen. Angesichts der vorherigen Abbildung scheint es aber, dass dieser Zusammenhang durch andere Finanzströme der Kreise kompensiert wird und für die Größenordnung der Gesamtauszahlungen aaD nicht mehr bestimmend ist.

Die sich aus beiden Abbildungen andeutenden Erkenntnisse werden im Rahmen der Regressionsanalyse für die Gemeinden geprüft und quantifiziert. Zur vollständigeren Berücksichtigung der Belastungen durch die Leistungen nach dem SGB II kann es außerdem sinnvoll sein, die Variable „Personen pro Bedarfsgemeinschaft“ mit in die Regressionsgleichung aufzunehmen. Dieser Indikator erfüllt ebenso wie die Zahl der Bedarfsgemeinschaften an sich die Kriterien an einen geeigneten Regressor. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass durch ihn signifikante Verbesserungen erreichbar sind, da er bereits im 2008er Ifo-Gutachten getestet wurde.

SGB XII: Den größten Block der kommunalen Sozialausgaben bildet die Sozialhilfe, obwohl sich der Empfängerkreis der Sozialhilfeberechtigten durch die Hartz IV-Reformen stark reduziert hat. Viele der ehemaligen Sozialhilfeempfänger sind erwerbsfähig und somit Bezieher von Alg II. Empfangsberechtigt sind nur noch Erwerbsunfähige auf Zeit, Vorruheständler mit niedriger Rente, längerfristig Erkrankte und hilfebedürftige Kinder mit selbst nicht hilfebedürftigen Eltern.

Als Sozialhilfe werden die folgenden Hilfearten bezeichnet:

- Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII): Bedürftige Personen, die keine andere Hilfe beziehen.
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII): Bedürftige Ältere und bedürftige dauerhaft voll erwerbsgeminderte Personen.
- Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII: Dies sind Hilfen bei speziellen sozialen Notlagen [Hilfen zur Gesundheit (5. Kapitel SGB XII), Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (6. Kapitel SGB XII), Hilfe zur Pflege (7. Kapitel SGB XII), Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (8. Kapitel SGB XII) und Hilfe in anderen Lebenslagen (9. Kapitel SGB XII)].

Tabelle 17: Reinausgaben der Sozialhilfe an Leistungsberechtigte nach Art der Hilfen sowie des Trägers im Jahr 2011 (in Mio. EUR)

	Örtliche Träger	Überörtliche Träger	Insgesamt
Hilfe zum Lebensunterhalt	150,45	128,18	278,62
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	958,21	211,76	1.169,96
Hilfen zur Gesundheit	17,72	4,27	21,99
Eingliederungshilfe für Behinderte	159,84	3.108,40	3.268,23
Hilfe zur Pflege	640,83	146,41	787,24
Hilfe z. Überwind. bes. soz. Schwier. u. Hilfe etc.	34,23	73,43	107,65
Insgesamt	2.136,71	3.696,34	5.833,05

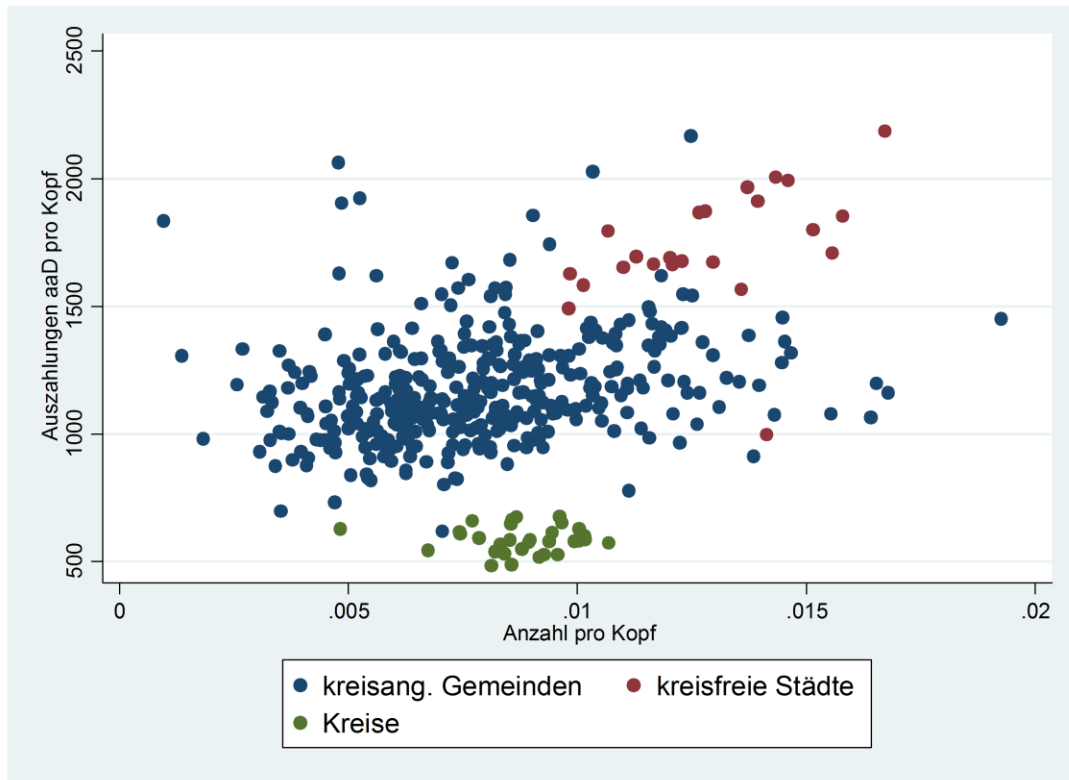
Anm.: Die Erstattungen an Krankenkassen für die Übernahme der Krankenbehandlung können nicht nach dem Ort der Leistungsgewährung nachgewiesen werden. Deshalb sind sie nur in den „Reinen Ausgaben (netto) insgesamt“ enthalten. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung enthalten keine Kosten für abgeschlossene Gutachten. Überörtliche Träger zusammen (Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe) auf der Regionalebene der Regierungsbezirke: ohne Delegationsnehmer, die als überörtliche Träger bei den einzelnen kreisfreien Städten und Kreisen aufgelistet sind.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von IT.NRW (Reinausgaben der Sozialhilfe an Leistungsberechtigte nach Art der Hilfen, sowie des Trägers und Ort der Leistungserbringung).

Tabelle 17 zeigt die Struktur der Reinausgaben der Sozialhilfe nach Art der Hilfe und Struktur des Trägers. Auf Ebene der örtlichen Träger (kreisfreien Städte und Kreise) ist die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung der mit Abstand bedeutendste Block, während bei den Landschaftsverbänden (überörtliche Träger) die Hauptausgaben die Eingliederungshilfen für Behinderte sind. In der amtlichen Statistik werden die Empfängerzahlen aller Leistungsarten differenziert nach Träger erfasst und gelten zumindest für das Wohnortprinzip auf Gemeindeebene auch als statistisch valide. Für die nachfolgenden Untersuchungen werden allerdings nur die Empfänger (insgesamt, d.h. örtliche und überörtliche Träger-schaft zusammen) der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Eingliederungshilfe für Behinderte, Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe zur Pflege herangezogen, da die anderen Posten auf der Ausgabenseite quantitativ nicht so stark ins Gewicht fallen. Bezüglich der Empfänger der Grundsicherung im Alter muss ferner berücksichtigt werden, dass diese einen gewichtigen Beitrag zur Erklärung vergangener Ist-Ausgaben leisten könnten, allerdings in naher Zukunft nicht mehr von Relevanz sein werden, da die Finanzierung ab 2014 vollständig vom Bund übernommen wird. Bereits jetzt findet eine Teilerstattung statt. Die Ausgaben bzw. Auszahlungen aaD für Grundsicherung lassen sich aber auch nicht aus den Gesamtauszahlungen aaD herausrechnen, da die notwendigen Daten nicht gemeindescharf verfügbar sind. Daher werden die Empfänger von Grundsicherung zunächst in die Analyse einbezogen.

Abbildung 16 zeigt analog zu Abbildung 14 die Auszahlungen aaD des Jahres 2009 pro Kopf in Abhängigkeit der Anzahl an Empfängern von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung pro Kopf. Das Bild verhält sich grundsätzlich ähnlich zu der Darstellung nach Bedarfsgemeinschaften, mit einigen Abweichungen: Sowohl die Streuung der Empfängerzahlen pro Kopf als auch die maximalen Empfängerzahlen pro Kopf fallen deutlich geringer aus. Man meint zwar, einen positiven Zusammenhang für die Gemeinden auszumachen, aber dieser ist schwächer ausgeprägt als bei den Bedarfsgemeinschaften. Einzig für das Gros der kreisfreien Städte ist eine positive Abhängigkeit klar ersichtlich. Für die Kreise gilt auch hier, dass keine eindeutige Richtung erkennbar ist. In der Regression ist zu prüfen, ob bei Kontrolle für andere Einflussfaktoren ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen den Auszahlungen aaD und den Empfängern von Grundsicherung nachgewiesen werden kann.

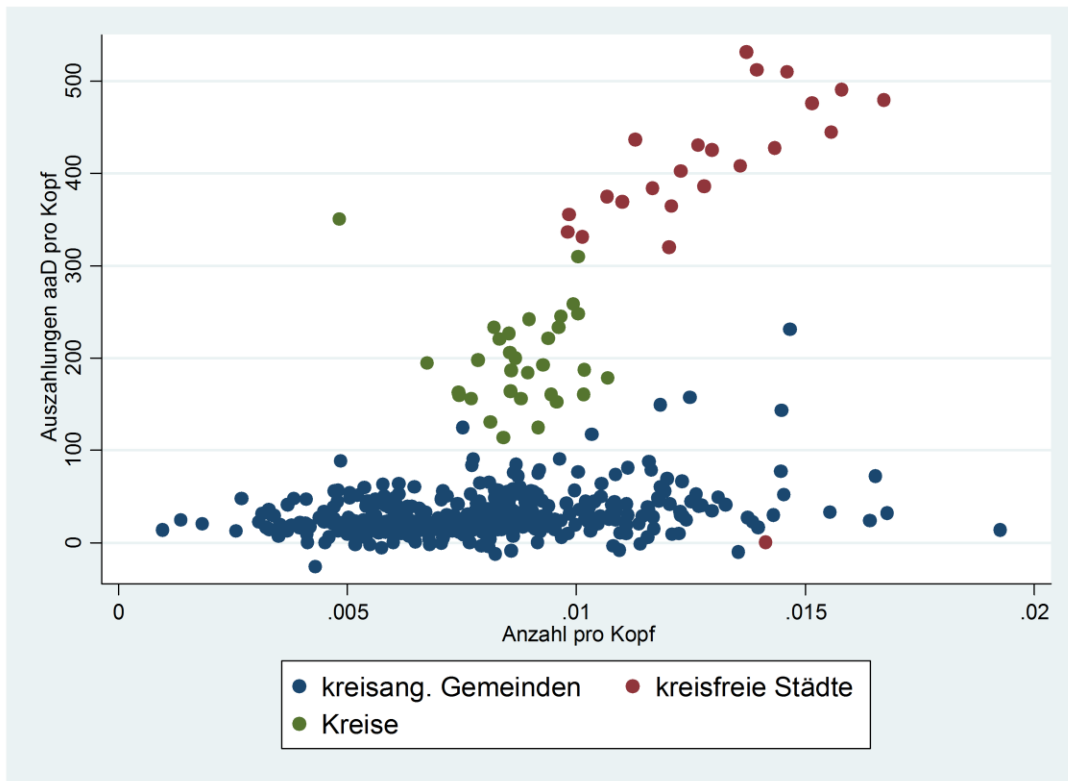
Abbildung 16: Auszahlungen aaD (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung pro Kopf, 2009



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Abbildung 17 bietet wiederum die produktbereichsspezifische Perspektive mit den produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich Soziale Leistungen. Das Muster und die Interpretation ähneln sehr stark Abbildung 15, die den äquivalenten Zusammenhang für die Zahl der Bedarfsgemeinschaften zum Gegenstand hatte. Am deutlichsten wird die Abhängigkeit der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Sozialbereich von der Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für die kreisfreien Städte.

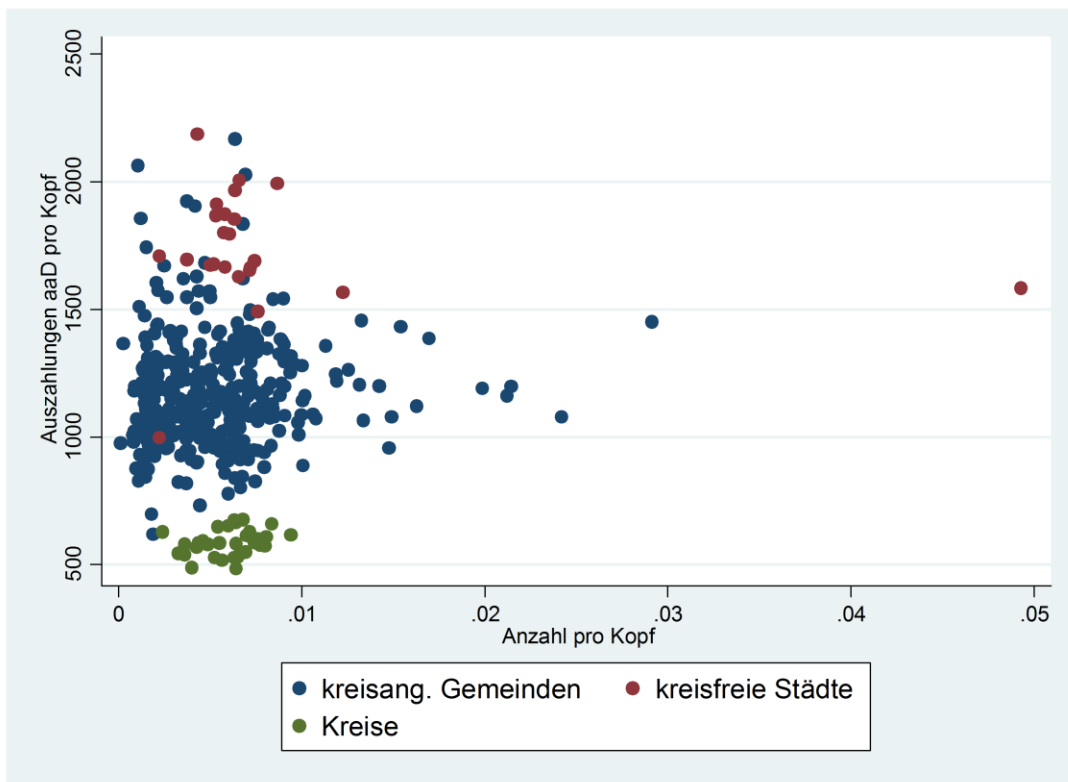
Abbildung 17: Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung pro Kopf, 2009



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

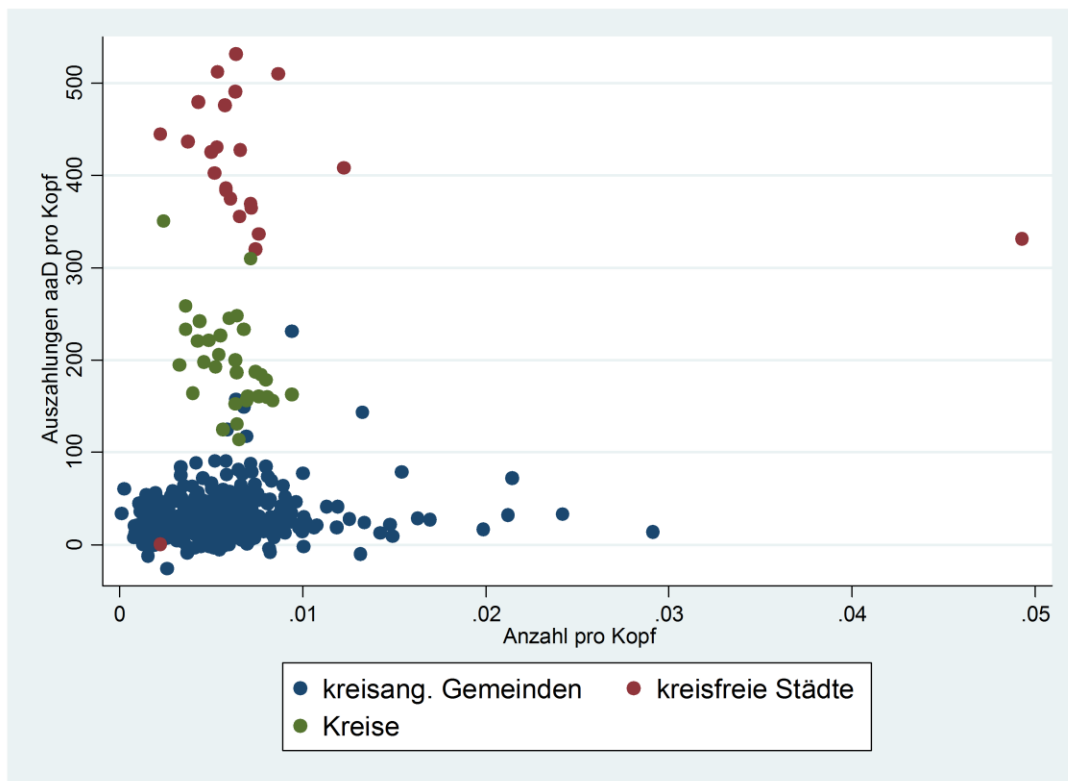
Die folgenden zwei Grafiken widmen sich den Empfängerzahlen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Die Punktwolken, die zudem einige Ausreißer aufweisen, lassen hier keinen Schluss auf einen positiven oder negativen Zusammenhang zu den Auszahlungen aaD bzw. den produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich Soziale Leistungen zu. Dies ist plausibel, da die entsprechenden Leistungen überwiegend von den beiden Landschaftsverbänden finanziert werden und die Gemeinden und Kreise nur mittelbar über ihre Umlagen an diesen Ausgaben beteiligt sind. Bei nur zwei Landschaftsverbänden war nicht mit einer sichtbaren Abhängigkeit der gemeindlichen (Gesamt-)Auszahlungen von den eigenen Empfängerzahlen zu rechnen. Es wird nicht erwartet, dass die Regression ein signifikantes Ergebnis für den Indikator „Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen pro Kopf“ ausweisen wird. Ein signifikanter Zusammenhang kann aber auch nicht ausgeschlossen werden und wird möglicherweise erst durch die Kontrolle für andere Faktoren in der Regression sichtbar.

Abbildung 18: Auszahlungen aaD (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen pro Kopf, 2009



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

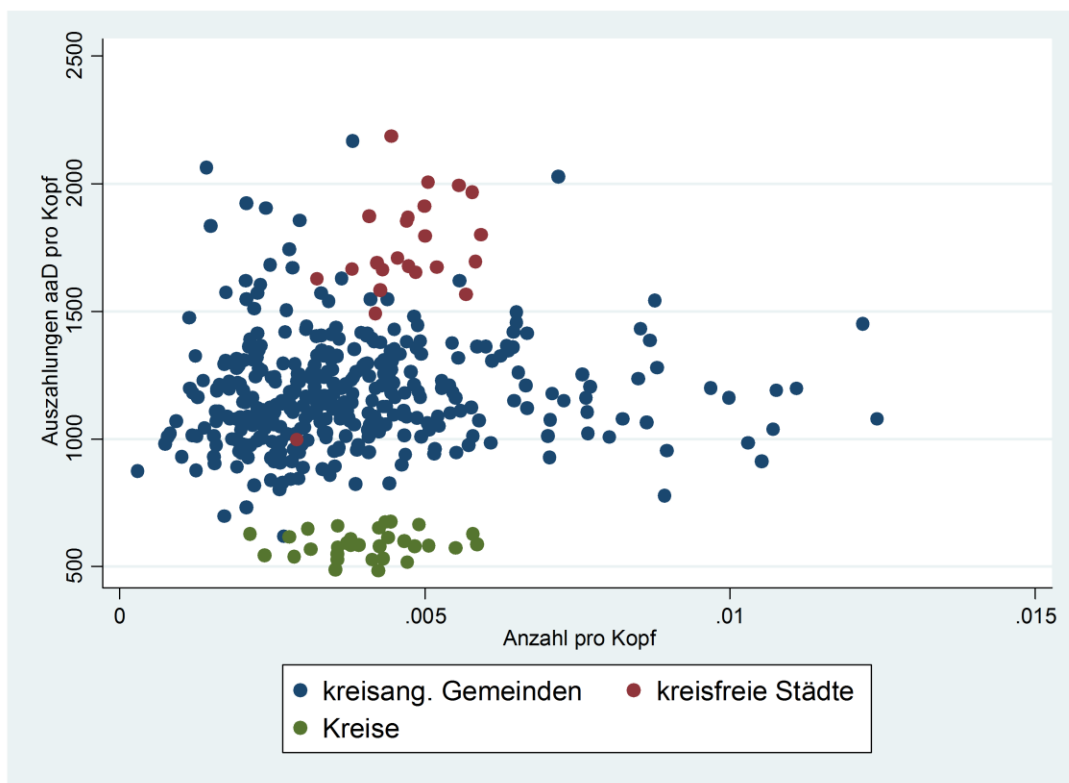
Abbildung 19: Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen pro Kopf, 2009



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Abbildung 20 stellt die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Kreise nach ihren Auszahlungen aaD (EUR pro Kopf) und der Anzahl der in ihnen wohnhaften Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner dar. Für kreisangehörige Gemeinden und Kreise ist zunächst weder eine positiv noch eine negativ gerichtete Abhängigkeit abzulesen. Einzig für die kreisfreien Städte deutet sich ein positiver Zusammenhang an. Die Streuung der Empfängerzahlen pro Kopf fällt noch geringer aus als bei der Grundsicherung, was ein signifikantes Ergebnis für diesen Indikator erschweren dürfte. Es zeichnet sich ab, dass die Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt – aufgrund der insgesamt relativ geringen Empfängerzahlen und Ausgaben – kein relevanter Indikator zur Erklärung der Gesamtauszahlungen ist. Dies wird aber ebenfalls in der Regression geprüft werden.

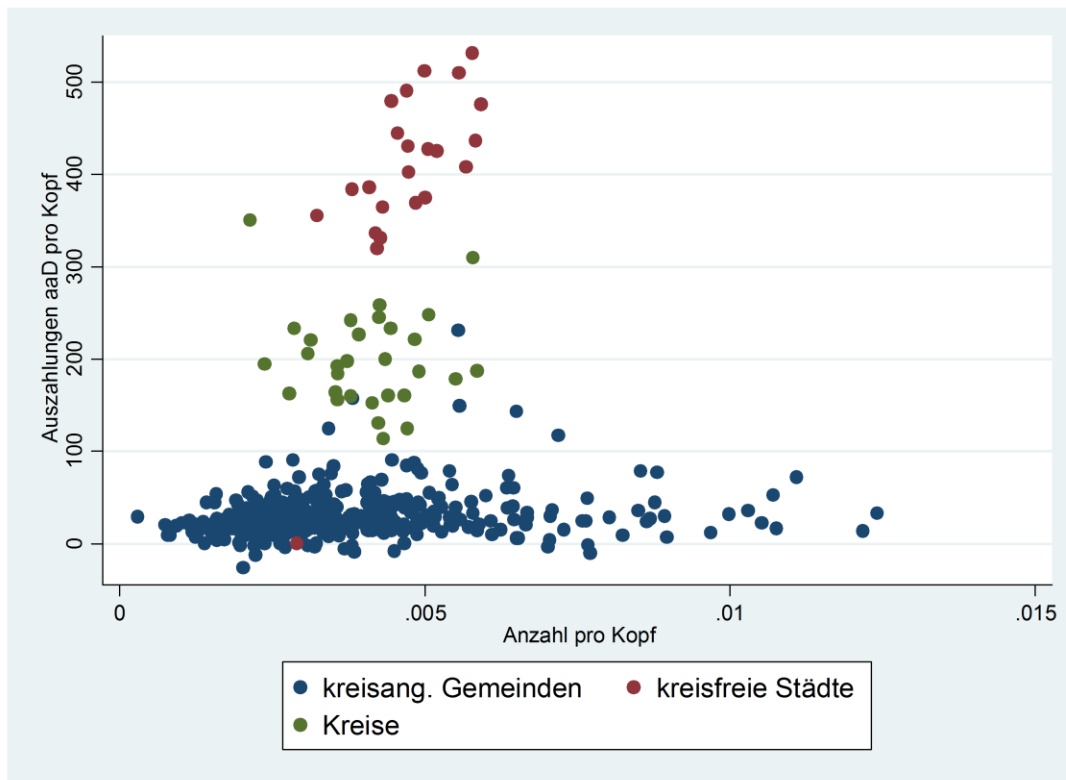
Abbildung 20: Auszahlungen aaD (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt pro Kopf, 2009



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Abbildung 21, die die produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich 31 in Abhängigkeit der Empfängerzahlen von Hilfe zum Lebensunterhalt zeigt, verstärkt diesen Eindruck. Wie zu erwarten, zeigen die Datenpunkte der kreisangehörigen Gemeinden keinen bestimmten Zusammenhang. Bei den Kreisen und kreisfreien Städten könnte man einen sehr steilen positiven Zusammenhang oder eine eher zufällige Verteilung unterstellen.

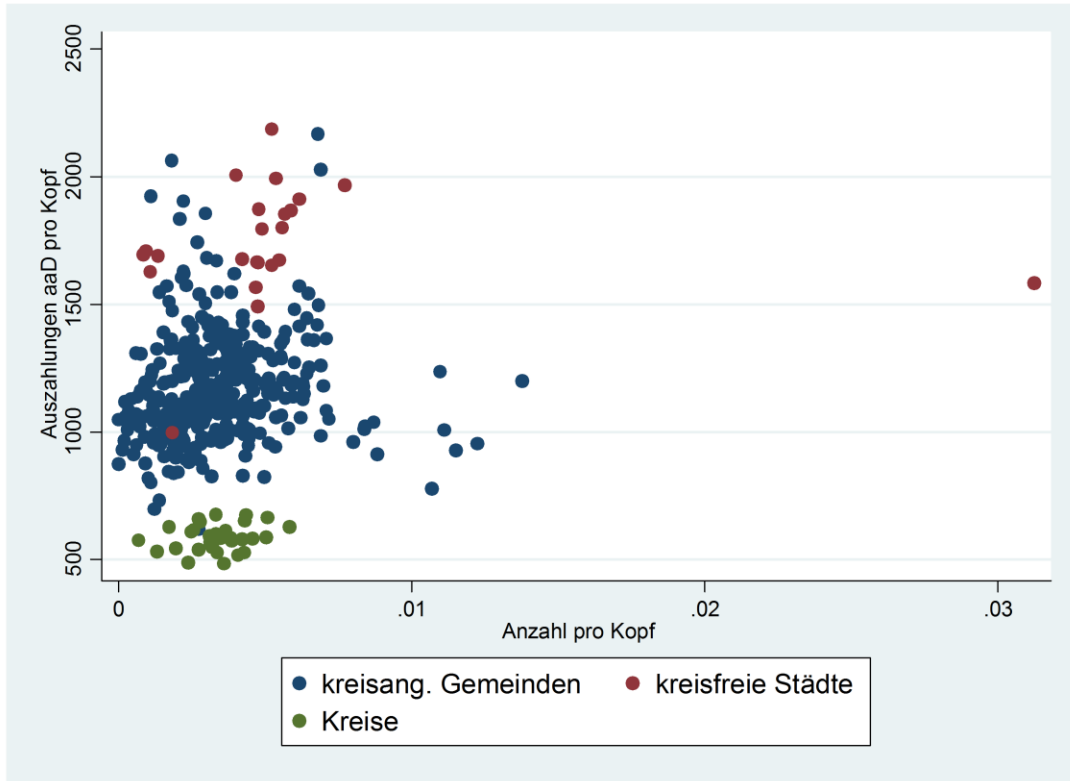
Abbildung 21: Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt pro Kopf, 2009



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

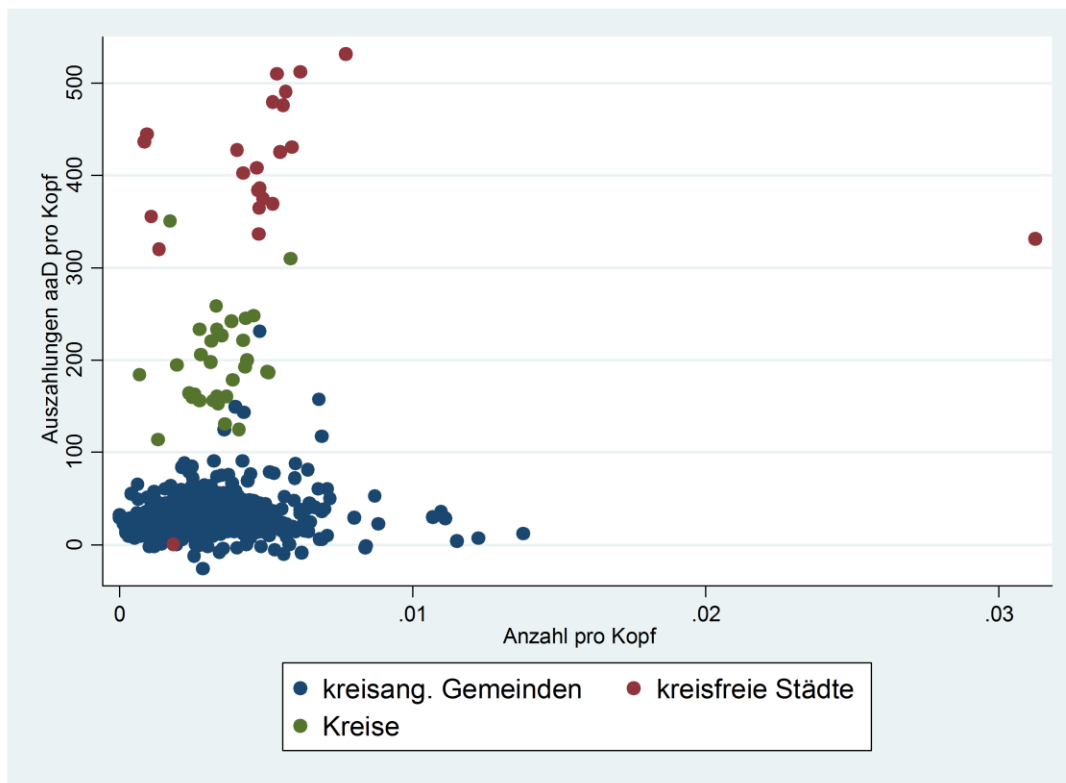
Abbildung 22 und Abbildung 23 bilden mit der Darstellung der Auszahlungen aaD respektive der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich 31 (EUR pro Kopf) in Abhängigkeit der Anzahl an Empfängern von Hilfe zur Pflege (pro Kopf) im Jahr 2009 den Abschluss der grafischen Untersuchung der SGB XII-basierten potentiellen Regressoren. Auch hier ist die Streuung des Indikators – abgesehen von Ausreißern – im Vergleich zur Zahl der Bedarfsgemeinschaften gering. Aussagen zu Vorhandensein und Richtung eines Zusammenhangs sind nicht ohne Weiteres möglich.

Abbildung 22: Auszahlungen aaD (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von Hilfe zur Pflege pro Kopf, 2009



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Abbildung 23: Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ (EUR pro Kopf) nach Anzahl Empfänger von Hilfe zur Pflege pro Kopf, 2009



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

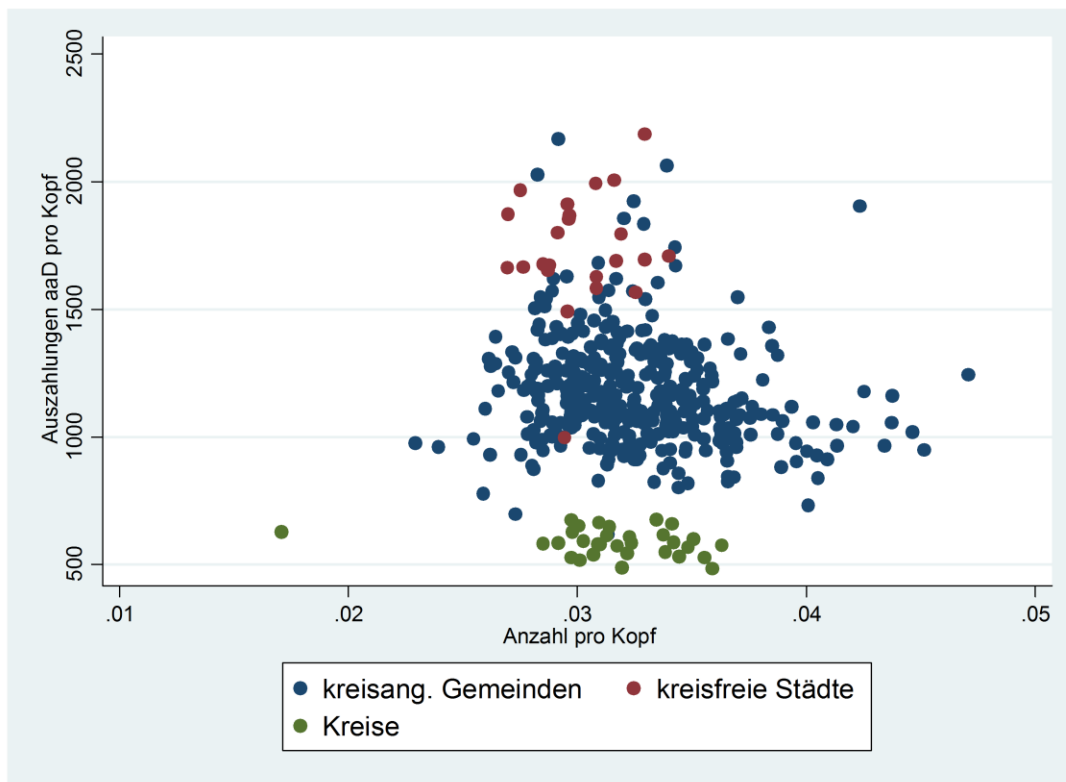
Insgesamt führen die grafischen Betrachtungen der potentiellen Indikatoren im SGB XII-Bereich zu einer eher pessimistischen Einschätzung ihrer Geeignetheit als Regressoren. Den vielversprechendsten Eindruck unter den Indikatoren macht noch die Anzahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, also ein Indikator, der in absehbarer Zeit nicht mehr für die Kommunalfinanzen relevant sein wird und damit – falls in der Regression signifikant – allenfalls genutzt werden könnte, um entsprechende Zuschussbedarfe schon jetzt herauszufiltern. Als zukunftsfähiger Anknüpfungspunkt für Bedarfsansätze lässt er sich hingegen kaum rechtfertigen. Hinzu kommt, dass Indikatoren auf Basis des SGB XII kritisch beurteilt werden müssen, da das Kriterium der Exogenität bei Ihnen im Gegensatz zum Indikator „Bedarfsgemeinschaften“ nicht einwandfrei gegeben ist. Falls die ökonomische Überprüfung wider Erwarten eine Empfehlung für die Verwendung der untersuchten Indikatoren nahelegt, müsste daher genau untersucht werden, wie eng die Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen des SGB XII bundesgesetzlich definiert sind, um so den Auslegungsspielraum der Träger bei der Anerkennung von Leistungsberechtigten und Vergabe von Leistungen abzuschätzen und mögliche Anreizeffekte auszutarieren.

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: Zu den kommunalen Sozialausgaben werden auch die Ausgaben im Bereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ gezählt, die wie in Abschnitt 4.3.3 gezeigt einen bedeutsamen Posten mit interkommunal stark variierenden Belastungslagen darstellen. Geeignete Indikatoren zur Berücksichtigung dieser Bedarfe zu identifizieren, ist nicht trivial, denn die meisten vorstellbaren An-

knüpfungspunkte liegen im unmittelbaren Kompetenzbereich der Gemeinden. Dies betrifft beispielsweise die Zahl der durchgeführten Beratungen/stationären Hilfen oder die Entscheidung kreisangehöriger Gemeinden, ein eigenes Jugendamt einzurichten. Auch die Datenverfügbarkeit ist im Vergleich zu den Leistungen in Produktbereich 31 limitiert, da viele Daten nur auf Jugendamtsbezirksebene erhoben werden. Einzig der Bereich der Tagesbetreuung für Kinder erscheint bei der Indikatorensuche vielversprechend, obwohl auch er größtenteils in der Verantwortung der Gemeinden liegt. Als Indikator könnten beispielsweise die Anzahl der Plätze in Tageseinrichtungen oder die Zahl der tatsächlich betreuten Kinder herangezogen werden. Die Gemeinden entscheiden zwar über den Umfang und Ausbau ihres Kinderbetreuungsangebots, allerdings sind sie in dieser Frage keineswegs mehr frei. Durch den ab dem 1. August 2013 bundesweit geltenden Rechtsanspruch auf Betreuung für unter dreijährige Kinder sind die Kommunen massiv unter Druck geraten. Beim Kita-Ausbau wurden und werden sie von Seiten des Landes in erheblichem Umfang finanziell unterstützt. Um gute Betreuungsangebote auch künftig und zusätzlich zu den bisherigen Unterstützungsleistungen zu honorieren und positive Anreize in diese Richtung zu setzen, wäre die Einbeziehung eines „Kinderbetreuungsindikators“ im Schlüsselzuweisungssystem eine Option. Nachfolgend wird die Geeignetheit eines entsprechenden Indikators untersucht.

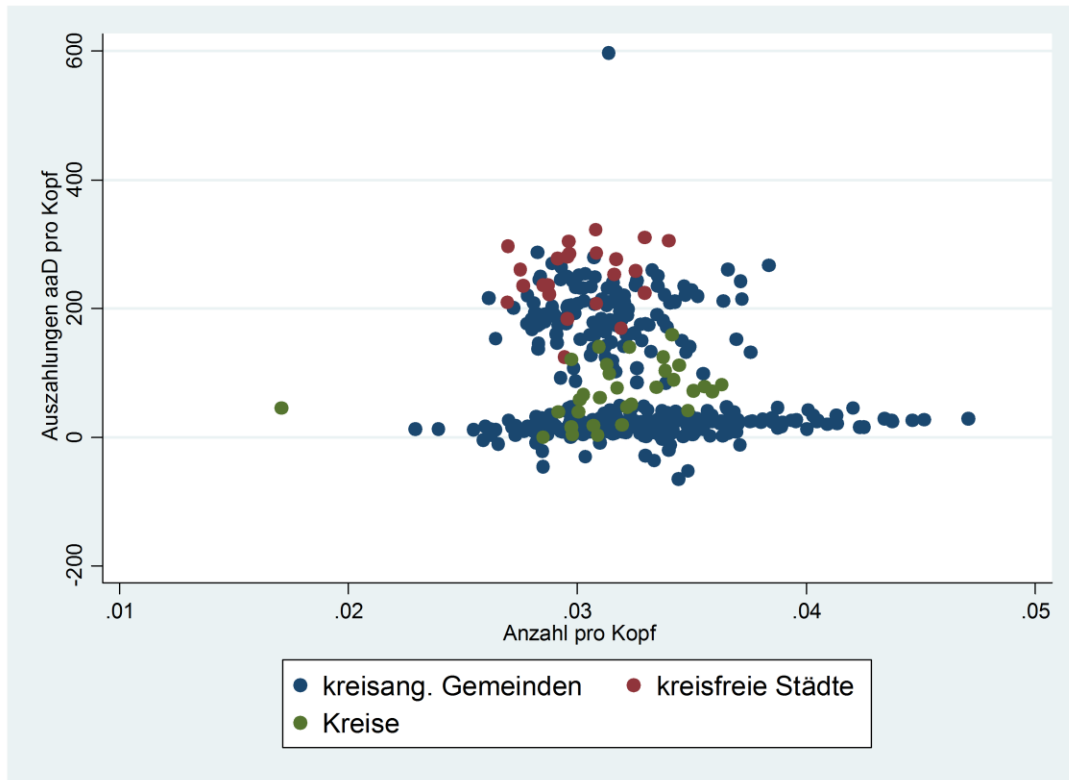
Ein Blick auf Abbildung 24, die beispielhaft die gemeinsame Verteilung der Zahl der Kitaplätze pro Kopf sowie der Auszahlungen aaD in Euro pro Kopf darstellt, lässt aber bereits vermuten, dass die Regression keine belastbaren Ergebnisse hinsichtlich eines statistischen Zusammenhangs beider Größen liefern wird. Dies gilt ebenso für die produktbereichsspezifische Betrachtung: Abbildung 25 zeigt, wie sich die produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich 36 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) zur Zahl der Kitaplätze verhalten.

Abbildung 24: Auszahlungen aaD (EUR pro Kopf) nach Anzahl Kitaplätze pro Kopf, 2009



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Abbildung 25: Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ (EUR pro Kopf) nach Anzahl Kitaplätze pro Kopf, 2009



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Aktualisierte Regression der Auszahlungen aaD: Zunächst sollen der Regressionskoeffizient der Bedarfsgemeinschaften sowie der sich daraus ergebende Gewichtungsfaktor ermittelt werden, die sich aus einer aktualisierten Regression mit den bisherigen Indikatoren ergeben. Dabei werden die (Gesamt-)Auszahlungen aaD mithilfe der Pooled-OLS-Methode auf Basis von Daten der Jahre 2007 bis 2009 untersucht. Das Ergebnis ist in Tabelle 18 abgetragen.

Tabelle 18: Regression der Auszahlungen aaD, Pooled OLS

Abhängige Variable	Auszahlungen aaD
Regression	(1)
Wurzel der Bevölkerung	0,505*** (0,129)
Soz.vers.pfl. Besch. pro Einwohner	675,509*** (109,249)
Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner	8199,317*** (1063,166)
Gesamtfläche (in ha) pro Einwohner	118,020*** (27,49)
Ganztagsschüler pro Einwohner	1535,257*** (338,589)
Halbtagsschüler pro Einwohner	352,038 (259,363)
Unter 15-Jährige pro Einwohner	-1642,772** (744,682)
Über 65-Jährige pro Einwohner	-88,695 (599,179)
Primäreinkommen pro Einwohner	0,017*** (0,002)
Konstante	434,972** (216,125)
Anzahl Beobachtungen	1188
Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,584
Korrigiertes Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,581

Anm.: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus sind durch Sterne gekennzeichnet (drei Sterne – 1%-Niveau, zwei Sterne – 5%-Niveau, ein Stern – 10%-Niveau).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Der Indikator „Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner“ ist wie gewohnt hoch signifikant. Sein geschätzter Koeffizient fällt mit 8.199,317 merklich niedriger aus als bei der Umsetzung der ifo-Methode zum GFG 2012, die auf Daten des Jahres 2008 beruhte. Bei Übersetzung der dargestellten Regressionsergebnisse in den Haupt- und die Nebenansätze ergibt sich für die Bedarfsgemeinschaften ein Gewichtungsfaktor von 12,94. Dieser liegt somit deutlich unter dem zuletzt errechneten Gewichtungsfaktor von 17,76 sowie unter dem letztlich gesetzten Gewichtungsfaktor von 15,3. Als Gründe für diese starke Abweichung lassen sich die breitere Datenbasis, die veränderte Schätzmethode sowie die neue Abgrenzung der abhängigen Variable anführen. Dieses Schätzergebnis steht zunächst der oftmals geäußerten Befürchtung entgegen, dass es bei dem Gewichtungsfaktor für Bedarfsgemeinschaften einen unweigerlichen Aufwärtstrend gibt. Es kann auch als Ausweis der verstetigenden Wirkung der Pooled-OLS-Schätzung gewertet werden.

Tabelle 19: Regression der Auszahlungen aaD mit versch. Sozialindikatoren, Pooled OLS

Abhängige Variable	Auszahlungen aaD				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Wurzel der Bevölkerung	0,505*** (0,129)	0,436 (0,36)	0,507*** (0,129)	0,972*** (0,137)	0,522*** (0,123)
Soz.vers.pfl. Besch. pro Einwohner	675,509*** (109,249)	815,840*** (123,247)	672,857*** (109,157)	737,538*** (124,156)	817,827*** (122,621)
Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner	8199,317*** (1063,166)	9485,873*** (1133,748)	8143,948*** (1056,866)		9588,666*** (1104,241)
Gesamtfläche (in ha) pro Einwohner	118,020*** (27,49)	126,493*** (29,553)	119,661*** (27,347)	20,334 (30,515)	123,455*** (26,637)
Ganztagschüler pro Einwohner	1535,257*** (338,589)	1554,399*** (340,481)	1539,050*** (340,112)	1788,596*** (398,951)	1522,678*** (338,612)
Halbtagschüler pro Einwohner	352,038 (259,363)	411,264 (267,797)	364,306 (260,572)	499,349* (301,392)	408,617 (255,044)
Personen pro Bedarfsgemeinschaft		16,094 (44,699)	40,527 (44,335)		
Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung pro Einwohner		-8259,784** (4052,686)		299,736 (3297,745)	-11270,346*** (3612,912)
Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen pro Einwohner		-3670,946* (2016,147)			-4469,457** (2037,837)
Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt pro Einwohner		-7107,926 (4315,219)			
Empfänger von Hilfe zur Pflege pro Einwohner		9969,115** (3858,556)			8071,795** (3431,754)
Kita-Plätze pro Einwohner		0,003 (0,013)			
Unter 15-Jährige pro Einwohner	-1642,772** (744,682)	-1664,991* (876,567)	-1928,675** (849,811)	-1398,875* (812,415)	-1518,311** (757,755)
Über 65-Jährige pro Einwohner	-88,695 (599,179)	-144,111 (592,267)	-82,166 (600,001)	1274,793** (625,193)	-169,085 (594,804)
Primäreinkommen pro Einwohner	0,017*** (0,002)	0,015*** (0,002)	0,017*** (0,002)	0,008*** (0,003)	0,015*** (0,002)
Konstante	434,972** (216,125)	448,195** (227,603)	390,215* (218,191)	488,174** (236,375)	458,230** (219,323)
Anzahl Beobachtungen	1188	1188	1188	1188	1188
Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,584	0,601	0,584	0,529	0,6
Korrigiertes Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,581	0,596	0,581	0,526	0,596

Anm.: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus sind durch Sterne gekennzeichnet (drei Sterne – 1%-Niveau, zwei Sterne – 5%-Niveau, ein Stern – 10%-Niveau).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Regressionen der Auszahlungen aaD mit alternativer Spezifikation im Sozialbereich: Die nachstehende Tabelle zeigt eine Auswahl der getesteten Modellspezifikationen mit verschiedenen Sozialindikatoren. Sie werden Regression (1) gegenübergestellt, die wie gehabt die Pooled-OLS-Regression der Auszahlungen aaD mit den bisherigen Regressoren darstellt.

Regression (2) bildet die „Maximalversion“ hinsichtlich der Sozialindikatoren, denn sie testet alle im Vorfeld aufgezeigten potentiellen Sozialindikatoren gemeinsam zusätzlich zu den bewährten Regressoren. Das korrigierte Bestimmtheitsmaß steigt durch die zusätzlichen Variablen geringfügig von 0,581 auf 0,596, doch insgesamt ergibt sich kein konsistentes Bild, auf dem sich ein stimmiger Soziallastenansatz für den kommunalen Finanzausgleich aufbauen ließe. Die Variable „Personen pro Bedarfsgemeinschaft“ ist weit von gängigen Signifikanzniveaus entfernt. Auch die Anzahl der Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen muss als signifikanter Einflussfaktor auf die Auszahlungen aaD verworfen werden, was angesichts von Abbildung 24 nicht überrascht. Die Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung pro Einwohner ist zwar laut Regression signifikant, doch für sie wird ein stark negativer Einfluss auf die Auszahlungen aaD attestiert. Auch bei der Zahl der Empfänger der Eingliederungshilfe weist der Schätzkoeffizient ein negatives Vorzeichen auf. Dies mag zwar statistisch gesehen zutreffen, ist aber zur Konstruktion eines Nebenansatzes nicht geeignet. Die Empfängerzahlen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt sind in der Regression nicht signifikant, doch auch hier wird in der Tendenz ein negativer Einfluss auf die Auszahlungen aaD bescheinigt. Einzig der zusätzliche Indikator „Empfänger von Hilfe zur Pflege pro Einwohner“ weist einen signifikanten, positiven Schätzkoeffizienten auf. Dieser wirkt im Vergleich zu den anderen Koeffizienten deutlich überhöht; er fällt sogar höher aus als derjenige der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner (9.969,115 bzw. 9.485,873). Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften bleibt auch in dieser Spezifikation ein hoch signifikanter Indikator, was für seine große Relevanz spricht. Die wechselnden Vorzeichen der Sozialindikatoren in Regression (2) sind ein Indiz dafür, dass es im Sozialbereich Wechselwirkungen und Trade-Offs zwischen den verschiedenen Hilfsformen gibt, die erst durch die Regression aufgedeckt werden können. Eine Stadt mit mehr Empfängern einer Hilfsart mag im Gegenzug relativ weniger Empfänger anderer sozialer Leistungen aufweisen. Derartige Beziehungen werden erst sichtbar, wenn für mehr Einflussfaktoren kontrolliert wird. Insofern mögen die geschätzten Koeffizienten statistisch fundiert sein und die Realität im statistischen Sinne treffend beschreiben, aber als Grundlage zur Ausgestaltung des Soziallastenansatzes sind sie nicht geeignet. An die getesteten Indikatoren knüpfen sich kommunale Leistungen und Bedarfe; die Kommunen sollten für keinen dieser Sozialindikatoren Abzüge ihres anerkannten fiktiven Bedarfs hinnehmen müssen. Hinzu kommt, dass mit der Wurzel der Bevölkerung der wohl bedeutendste Regressor nicht mehr signifikant ist. Offensichtlich saugen die zusätzlichen Indikatoren einen Großteil der Erklärungskraft der Einwohnerzahl mit auf. Da die Hauptansatzstaffel als ein gutes Instrument zur Berücksichtigung aufgabenübergreifender finanzieller Bedarfe der Kommunen betrachtet wird, ist dieses Ergebnis nicht hinzunehmen.

In Regression (3) wird einzig der Indikator „Personen pro Bedarfsgemeinschaft“ hinzugenommen, der jedoch auch in dieser Variante gängige Signifikanzniveaus verfehlt. Seine Berücksichtigung zusätzlich zur Zahl der Bedarfsgemeinschaften bedeutet demnach keinen Mehrwert.

Regression (4) testet beispielhaft die Verwendung des Indikators „Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung pro Einwohner“ als Alternative zum bisherigen Indikator „Bedarfsgemeinschaften je Einwohner“. Der Grundsicherungs-Indikator war laut graphischer Analyse der vielver-

sprechendste der alternativen bzw. zusätzlichen Regressoren. Doch selbst unter Weglassung der Bedarfsgemeinschaften-Variable ist der Indikator zur Grundsicherung nicht signifikant – jetzt aber immerhin mit positivem Schätzkoeffizienten. So bestätigt sich die Überlegenheit des bisherigen Indikators.

Regression (5) schließlich greift diejenigen Indikatoren auf, die in Regression (2) signifikant waren. Die Variablen „Personen pro Bedarfsgemeinschaften“, „Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt pro Einwohner“ und „Kita-Plätze pro Einwohner“ werden hingegen nicht aufgenommen. Vorzeichen und Größenordnung der geschätzten Parameter ähneln den Ergebnissen aus Regression (2). Beachtenswert ist, dass die Variable „Wurzel der Bevölkerung“ nun wieder bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1% signifikant ist. Regression (5) stellt eine Verbesserung zu Regression (2) dar, da eine Reihe irrelevanter Variablen aus der Regression ausgeschlossen wurde. Die nun verbleibenden Sozialindikatoren sind alleamt signifikant. Das Problem der wechselnden Vorzeichen, die die Konstruktion eines tragfähigen und als gerecht empfundenen Soziallastenansatzes auf dieser Basis unmöglich machen, besteht aber fort.

Unter den aufgezeigten Spezifikationen kann einzig Regression (1) – die Variante mit den bewährten Regressoren – eine belastbare Basis für die Ermittlung der fiktiven Bedarfe bieten. Die Verwendung eines differenzierteren, auf mehrere Indikatoren abstellenden Nebenansatzes für soziale Lasten scheitert an dem Nicht-Vorhandensein von Indikatoren, die sich in der Regression zu einem konsistenten Ganzen zusammenfügen. Stattdessen führt die Hinzunahme weiterer Sozialindikatoren, wie in den Regressionen (2) bis (5) gezeigt, zu teils kontraintuitiven Ergebnissen, die auch die kommunalen Ausgabenstrukturen im Sozialbereich nicht gut wiedergeben. Letztlich zeigt sich, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften der geeignetste Indikator zur Berücksichtigung sozialer Belastungen im Schlüsselzuweisungssystem ist. Unter den gegebenen Voraussetzungen ist die Verwendung eines gut funktionierenden Globalindikators – Anzahl an Bedarfsgemeinschaften je Einwohner – sachgerechter als die Einführung einer Vielzahl an Indikatoren, die im Zusammenspiel nicht überzeugen können.

Regression der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Sozialbereich: Die nachfolgenden Tabellen stellen die Ergebnisse produktbereichsspezifischer Regressionen im Sozialbereich dar. Diese Regressionen sind mit Vorsicht zu interpretieren. Denn die (derzeit noch) teils uneinheitlichen Buchungsgewohnheiten und auftretende Buchungsfehler der Kommunen führen zu der Einschätzung, dass die Auszahlungen aaD nach Produktbereichen gegenwärtig nicht hundertprozentig verlässlich sind (vgl. Abschnitt 4.2.2). Für ergänzende Analysen und Plausibilitätschecks können sie aber wertvoll sein. Insbesondere ist es möglich, dass sich durch produktbereichsspezifische Regressionen die Wirkung unabhängiger Variablen im Teilbereich besser identifizieren lassen als bei der aufgabenübergreifenden Regression, wo einzelne Effekte durch das hohe Volumen der Gesamtauszahlungen möglicherweise nicht mehr sichtbar sind.

Tabelle 20 betrachtet verschiedene Regressionen der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“, wobei die zuvor in der Gesamtregression getesteten Sozialindikatoren (außer Kita-Plätze) zum Einsatz kommen. Wie bereits anhand der grafischen Analysen sowie der Überlegungen zur Struktur der kommunalen Soziallasten zu erwarten war, sind die meisten der betrachteten Sozialindikatoren über sämtliche Spezifikationen hinweg nicht signifikant. Für mehrere Variablen – darunter die Zahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner – wird ein negatives Vorzeichen ausgewiesen. Aus statistischer Sicht bestimmende Faktoren zur Erklärung der produktbereichsspezifischen Aus-

zahlungen aaD für soziale Leistungen scheinen die Wurzel der Bevölkerung, die Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege sowie das jeweilige Primäreinkommen zu sein.

Tabelle 20: Regression der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ mit versch. Sozialindikatoren, Pooled OLS

Abhängige Variable	Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich Soziale Leistungen			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Wurzel der Bevölkerung	0,710*** (0,049)	0,698*** -0,051	0,698*** (0,051)	0,710*** (0,048)
Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner	-536,946 (391,951)	-554,970 (356,295)	-536,95 (388,282)	-526,369 (386,776)
Personen pro Bedarfsgemeinschaft	9,551 (11,58)	5,133 (11,553)		
Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung pro Einwohner	-1352,589 (1369,651)		-201,297 (951,05)	-1606,640 (1190,184)
Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen pro Einwohner	613,304 (727,225)			591,152 (724,840)
Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt pro Einwohner	-485,887 (1503,312)			
Empfänger von Hilfe zur Pflege pro Einwohner	3014,745*** (882,501)			2778,219*** (769534)
Primäreinkommen pro Einwohner	-0,002** (0,001)	-0,002** (0,001)	-0,002** (0,001)	-0,002** (0,001)
Konstante	-36,148 (34,637)	-23,658 (33,436)	-10,769 (19,396)	-13,956 (19,231)
Anzahl Beobachtungen	1188	1188	1188	1188
Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,679	0,674	0,674	0,678
Korrigiertes Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,676	0,673	0,673	0,677

Anm.: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus sind durch Sterne gekennzeichnet (drei Sterne – 1%-Niveau, zwei Sterne – 5%-Niveau, ein Stern – 10%-Niveau).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 21 schließt die Regressionen zum Sozialbereich mit produktbereichsspezifischen Regressionen des Bereichs „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ ab. Interessant ist hier, dass die beiden Schülervariablen Ganztags- und Halbtagschüler je Einwohner einen signifikanten Beitrag zur Erklärung der Variation der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD des Produktbereichs leisten. Daraus kann gefolgert werden, dass sie auch in der Regression der Gesamtauszahlungen mehr als nur die Lasten infolge der Schulträgerschaft der Gemeinden reflektieren. Weiterhin bemerkenswert ist der hohe Erklärungsgehalt der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften in Regression (3). Offenbar ist dieser Regressor wie angestrebt ein guter Indikator für Lasten im Sozialbereich im weiteren Sinne.

Tabelle 21: Regression der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ mit versch. Sozialindikatoren, Pooled OLS

Abhängige Variable	Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe		
	(1)	(2)	(3)
Regression			
Wurzel der Bevölkerung	0,466*** (0,056)	0,464*** (0,056)	0,323*** (0,061)
Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner			1852,253*** (382,059)
Ganztagsschüler pro Einwohner	406,552*** (154,769)	405,460*** (154,638)	247,720* (134,388)
Halbtagschüler pro Einwohner	280,617** (116,682)	279,493** (116,618)	217,028** (109,128)
Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt pro Einwohner		1129,714 (1363,787)	
Kita-Plätze pro Einwohner	237,140 (800,468)	281,142 (800,689)	763,443 (759,481)
Unter 15-Jährige pro Einwohner	-773,906** (319,551)	-791,497** (319,535)	-785,392*** (298,251)
Über 65-Jährige pro Einwohner	303,409 (190,254)	281,231 (193,858)	89,366 (184,501)
Konstante	19,913 (74,462)	22,039 (74,596)	25,504 (70,971)
Anzahl Beobachtungen	1188	1188	1188
Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,513	0,513	0,544
Korrigiertes Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,51	0,51	0,542

Anm.: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus sind durch Sterne gekennzeichnet (drei Sterne – 1%-Niveau, zwei Sterne – 5%-Niveau, ein Stern – 10%-Niveau).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Schlussfolgerungen und Empfehlung: Im Ergebnis aller grafischen und ökonometrischen Untersuchungen ergeben sich folgende grundlegende Schlussfolgerungen.

1. Sowohl aufgrund der zur Verfügung stehenden Indikatoren zum Sozialbereich als auch aufgrund der Struktur der kommunalen Sozialausgaben ist es zweckmäßig, an der Analyse des Gesamtzuschussbedarfs bzw. der (Gesamt-)Auszahlungen aaD festzuhalten. Produktbereichsspezifische Regressionen liefern punktuell interessante Zusatzinformationen, sie sind jedoch nicht als Basis für einen Sozillastenansatz geeignet.
2. Die alleinige Verwendung des Indikators „Anzahl der Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner“ wird als sachgerecht eingestuft. Alternative Ansätze mit mehreren Indikatoren, die soziale Belastungen widerspiegeln, konnten nicht überzeugen. Demgegenüber ist das Konzept eines einzel-

nen Globalindikator, der nachweislich eine starke Korrelation zu den kommunalen Auszahlungen aufweist, zu bevorzugen.

3. Daher wird die Beibehaltung des Soziallastenansatzes in seiner bisherigen Form empfohlen. Nach Aktualisierung und unter Verwendung der empfohlenen Modifikationen der Methodik²⁹ ergibt sich für die Zahl der Bedarfsgemeinschaften ein Gewichtungsfaktor von 12,94.

4.3.4.3 Schüleransatz

Durch den Schüleransatz sollen die Bedarfe berücksichtigt werden, die den Gemeinden (und Kreisen) durch ihre wichtige Funktion als Schulträger entstehen.³⁰ Dass dieser Bereich hohe Ausgleichsrelevanz besitzt, ist unstrittig und auch durch die deskriptiven Analysen in Abschnitt 4.3.3 bekräftigt worden. Lediglich die gegenwärtige Ausgestaltung des Ansatzes gilt es zu prüfen.

Im Rahmen der bestehenden Nebenansätze zeichnet sich der Schüleransatz dadurch aus, dass er sich als einziger nicht nur auf einen Indikator, sondern auf zwei Indikatoren stützt. Zur Berechnung des Schüleransatzes werden die Halbtagschüler und Ganztagschüler einer Gemeinde separat gewichtet und dann zum Schüleransatz addiert. Zur Herleitung der beiden Schülergewichtungsfaktoren wurden die Zahl der Halb- sowie der Ganztagschüler einzeln in die Regression des Zuschussbedarfs II eingebracht.

Das Ergebnis und die Vorgehensweise dieser Berechnung sind v.a. aus zwei Gründen auf Kritik gestoßen:

1. Seit dem GFG 2012 werden Ganztagschüler mit dem Faktor 3,33 und Halbtagschüler mit dem Faktor 0,7 gewichtet. Somit ist die Gewichtung für Ganztagschüler etwa 4,75mal so hoch wie die der Halbtagschüler. Diese hohe Spreizung stößt bei vielen Kommunen auf Unverständnis, da sie ihre wahren Kosten nicht adäquat reflektiert sehen.
2. Innerhalb des bestehenden Schemas werden Schüler an offenen Ganztagschulen mit zu den Halbtagschülern gezählt und folglich mit einem sehr viel geringeren Gewicht versehen als die Schüler gebundener Ganztagschulen. Dies ist gerade bei Kommunen mit einem vergleichsweise hohen Anteil an offenen Ganztagschulen auf Kritik gestoßen.

Zu 1.: Laut § 92 Abs. 2 SchulG NRW trägt das Land für alle öffentlichen Schulen in kommunaler Trägerschaft die Personalkosten für Lehrerinnen und Lehrer sowie das pädagogische und sozialpädagogische Personal. Die Schulträger selbst sind für die Finanzierung aller übrigen Personalkosten und Sachkosten zuständig (§ 92 Abs. 3 SchulG). Darunter fällt dem Grundsatz nach auch die Finanzierung verschiedener Formen der Übermittags-/Nachmittags- und außerschulischen Betreuung. Diesbezüglich sind die Angebote von gebundenen Ganztagschulen (§ 9 Abs. 1 SchulG), offenen Ganztagschulen (§ 9 Abs. 3 SchulG) und außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote (§ 9 Abs. 2 SchulG) zu unterscheiden. Das Land unterstützt derartige Maßnahmen über eine Vielzahl von Zuwendungen und Lehrerstellenzuschlä-

²⁹ D.h. Verwendung der neu definierten abhängigen Variable „Auszahlungen aaD“ sowie der Pooled-OLS-Methode.

³⁰ Im Folgenden sind mit „Schulträgern“ immer die relevanten Schulträger im kommunalen Finanzausgleich, d.h. kommunale Schulträger, gemeint.

gen.³¹ Angesichts dieser Verteilung der Finanzierungsverantwortung ist es unmittelbar einsichtig, dass Ganztagschulen den Kommunen höhere Kosten verursachen als Halbtagschulen. Wie viel höher diese Kosten (je Schüler) netto ausfallen, ist schwer zu beziffern. Die im aktuellen GFG zugrunde gelegte Spreizung der Gewichtungsfaktoren scheint die Kostendifferenzen zu überzeichnen.

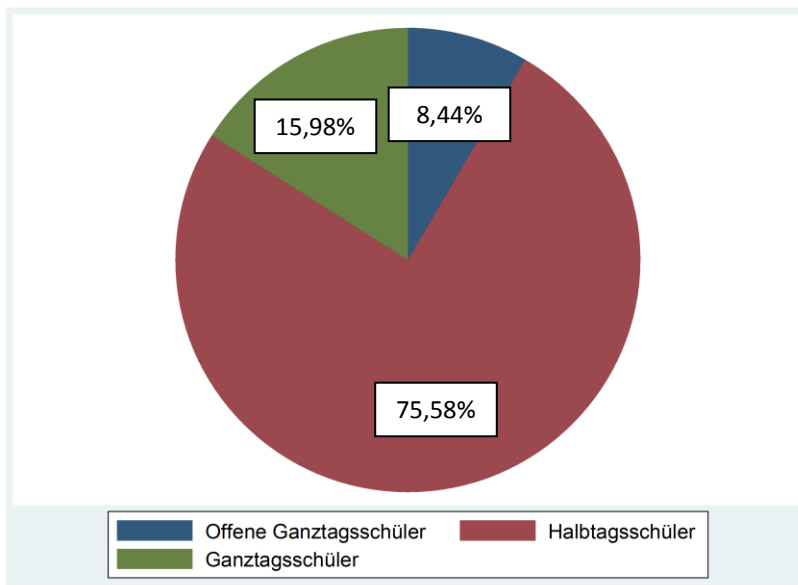
Ein möglicher Erklärungsbestandteil liegt darin, dass der Schüleransatz – ebenso wie die anderen Bestandteile des Gesamtansatzes – nicht darauf abzielt, die tatsächlichen Kosten, die in einer Gemeinde entstehen, exakt abzubilden und zu entgelten. Die Indikatoren der Regression sollen systematische Unterschiede in den Zuschussbedarfen bzw. Auszahlungen aaD der Gemeinden erklären. Die Schülerindikatoren sollen primär Bedarfe im Bereich Schulträgeraufgaben abbilden. Es ist aber auch möglich, dass sie Erklärungskraft über ihren unmittelbaren Wirkungsbereich hinaus (z.B. zur Erklärung von Bedarfen im Bereich Jugendhilfe, siehe Abschnitt 4.3.4.2) entfalten, sodass ihr Koeffizient höher ausfällt, als es sich allein durch die unmittelbaren Schulkosten rechtfertigen ließe. Umgekehrt ist es möglich, dass ein Indikator scheinbar weniger als die ihm konkret zuzuordnenden Ausgaben erklärt, was insbesondere bei starker Korrelation zu bereits in der Regression enthaltenen unabhängigen Variablen auftreten kann. Insofern wäre eine Spreizung der Gewichtungsfaktoren, die nicht exakt dem Spreizungsverhältnis der tatsächlich anfallenden Kosten entspricht, allein kein Grund zur Beunruhigung.

Allerdings fällt die Differenz beim Schüleransatz so hoch aus, dass es schwer fällt, sie mit derartigen Überlegungen überzeugend zu plausibilisieren. Zweifel an der Aussagekraft der Regressionsergebnisse im Schülerbereich können auch deshalb nicht ohne Weiteres ausgeräumt werden, weil der Indikator „Halbtagschüler pro Einwohner“ zumindest bei der Umsetzung der ifo-Methode zum GFG 2012 in der Regression nur gemeinsam mit dem Ganztagschülerindikator signifikant war. Somit besteht Anlass, den Schüleransatz einer detaillierten Prüfung zu unterziehen.

Zu 2.: Intuitiv erscheint es plausibel, dass die Belastungen durch offene Ganztagschulen weder mit denjenigen durch Halbtagschüler noch mit denjenigen durch gebundene Ganztagschulen völlig gleichgesetzt werden können. Das Ausmaß der Betreuungsangebote und der finanziellen Förderung durch das Land unterscheiden sich jeweils. Dass dies kein Randproblem darstellt, zeigt Abbildung 26, derzufolge 8,44% der Schüler in Trägerschaft nordrhein-westfälischer Gemeinden offene Ganztagschulen besuchen. Daher soll in der Regression die Hinzunahme eines weiteren Schülerindikators – Anzahl der Schüler an offenen Ganztagschulen pro Kopf – geprüft werden.

³¹ Vg. RdErl. d. MSW „Gebundene und offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Primarbereich und Sekundarstufe I“ v. 23.12.2010, RdErl. d. MSJK „Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote in offenen Ganztagschulen im Primarbereich“ v. 12.2.2003, RdErl. d. MSW „Zuwendungen für die Betreuung von Schülerinnen und Schülern vor und nach dem Unterricht in der Primarstufe („Schule von acht bis eins“, „Dreizehn Plus“, „Silentien““)“ v. 31.7.2008, RdErl. d. MSW „Geld oder Stelle – Sekundarstufe I; Zuwendungen zur pädagogischen Übermittagsbetreuung/Ganztagsangebote“ v. 31.7.2008.

Abbildung 26: Anteile verschiedener Beschulungsformen (2009)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Aktualisierte Regression der Auszahlungen aaD: Analog zum vorherigen Abschnitt sollen zunächst die Regressionskoeffizienten für die Schülerindikatoren ermittelt werden, die sich aus einer aktualisierten Regression mit den bisherigen Indikatoren ergeben. Dabei werden die Auszahlungen aaD mithilfe der Pooled-OLS-Methode auf Basis von Daten der Jahre 2007 bis 2009 untersucht. Das Ergebnis ist in Tabelle 22 abgetragen. Wie zu sehen ist, ist die Zahl der Ganztagschüler weiterhin hoch signifikant, wohingegen die Zahl der Halbtagschüler wie bereits bei der letzten Regression zum GFG 2012 gängige Signifikanzniveaus verfehlt. Es besteht aber kein Anlass, diesen Indikator aus der Regression auszuschließen, denn die beiden Schülerindikatoren sind gemeinsam signifikant. Das Verhältnis der geschätzten Koeffizienten zueinander liegt mit $1.535,257$ zu $325,038$ ($=4,36$) geringfügig unterhalb der momentanen Spreizung. Dennoch würde ein Ganztagschüler bei Umsetzung dieser Schätzwerte weiterhin mehr als viermal so hoch gewichtet wie ein Halbtagschüler.

Tabelle 22: Regression der Auszahlungen aaD, Pooled OLS

Abhängige Variable	Auszahlungen aaD
Regression	(1)
Wurzel der Bevölkerung	0,505*** (0,129)
Soz.vers.pfl. Besch. pro Einwohner	675,509*** (109,249)
Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner	8199,317*** (1063,166)
Gesamtfläche (in ha) pro Einwohner	118,020*** (27,49)
Ganztagsschüler pro Einwohner	1535,257*** (338,589)
Halbtagsschüler pro Einwohner	352,038 (259,363)
Unter 15-Jährige pro Einwohner	-1642,772** (744,682)
Über 65-Jährige pro Einwohner	-88,695 (599,179)
Primäreinkommen pro Einwohner	0,017*** (0,002)
Konstante	434,972** (216,125)
Anzahl Beobachtungen	1188
Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,584
Korrigiertes Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,581

Anm.: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus sind durch Sterne gekennzeichnet (drei Sterne – 1%-Niveau, zwei Sterne – 5%-Niveau, ein Stern – 10%-Niveau).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 23 ergänzt Regression (1) um alternative Spezifikationen im Schulbereich. In Regression (2) werden die Schüler offener Ganztagschulen von der Variable der Halbtagsschüler separiert. Allerdings ergibt sich hierbei ein unplausibles Ergebnis. Der errechnete Koeffizient ist mehr als *doppelt* so hoch wie derjenige für die Schüler gebundener Ganztagschulen. Da der Indikator zudem nicht signifikant ist, kann nur geschlussfolgert werden, dass innerhalb der Regression der Auszahlungen aaD keine zuverlässige Identifikation des Effektes von Schülern offener Ganztagschulen möglich ist. Daher kann eine Spezifikation wie in Regression (2) nicht empfohlen werden.

In Regression (3) werden die Schüler der offenen Ganztagschulen nicht den Halbtagsschülern, sondern stattdessen den Ganztagschülern zugerechnet. Der daraus resultierende Indikator ist hoch signifikant, sein Koeffizient fällt jedoch höher aus als derjenige für Ganztagschüler in Regression (1), was den Erwartungen widerspricht. Die Variable „Halbtagsschüler pro Einwohner“ ist weiterhin nicht signifikant. Inge-

samt können die Regressionen (2) und (3) nicht als Verbesserung zu Regression (1) gewertet werden, wenngleich das korrigierte Bestimmtheitsmaß minimal höher ausfällt.

Tabelle 23: Regression der Auszahlungen aaD mit versch. Schülervariablen, Pooled OLS

Abhängige Variable	Auszahlungen aaD			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Wurzel der Bevölkerung	0,505*** (0,129)	0,480*** (0,132)	0,494*** (0,129)	0,491*** (0,129)
Soz.vers.pfl. Besch. pro Einwohner	675,509*** (109,249)	682,424*** (109,921)	679,949*** (109,529)	644,575*** (108,442)
Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner	8199,317*** (1063,166)	8228,572*** (1065,395)	8208,413*** (1060,538)	8295,958*** (1069,578)
Gesamtfläche (in ha) pro Einwohner	118,020*** (27,49)	127,600*** (28,537)	122,985*** (27,793)	103,027*** (27,331)
Ganztags Schüler pro Einwohner	1535,257*** (338,589)	1514,994*** (348,326)		
Halbtags Schüler pro Einwohner	352,038 (259,363)			
Halbtags Schüler pro Einwohner (ohne offene Ganztags Schüler)		371,326 (256,247)	351,789 (258,875)	
Offene Ganztags Schüler pro Einwohner		3063,441 (2022,528)		
Ganztags Schüler (mit offenen Ganztags Schülern)			1567,537*** (335,109)	
Schüler pro Einwohner				562,423** (248,297)
Unter 15-Jährige pro Einwohner	-1642,772** (744,682)	-1632,854** (748,886)	-1638,577** (746,223)	-1636,094** (745,93)
Über 65-Jährige pro Einwohner	-88,695 (599,179)	-120,316 (599,39)	-103,044 (598,486)	-87,08 (596,825)
Primäreinkommen pro Einwohner	0,017*** (0,002)	0,017*** (0,002)	0,017*** (0,002)	0,016*** (0,002)
Konstante	434,972** (216,125)	415,294* (218,17)	425,565* (216,869)	447,176** (215,458)
Anzahl Beobachtungen	1188	1188	1188	1188
Bestimmtheitsmaß (R ²)	0,584	0,585	0,585	0,577
Korrigiertes Bestimmtheitsmaß (R ⁻²)	0,581	0,582	0,582	0,574

Anm.: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus sind durch Sterne gekennzeichnet (drei Sterne – 1%-Niveau, zwei Sterne – 5%-Niveau, ein Stern – 10%-Niveau).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Als Reformalternative wurde in Regression (4) die Möglichkeit getestet, anstatt der differenzierten nur eine Schülervariable zu verwenden, in der alle Schülerzahlen zusammengefasst werden. Davon ausgehend hätten in einem zweiten Schritt die Gewichtungen für die Schüler unterschiedlicher Schulungsformen durch Setzung angepasst werden können. Allerdings weist Regression (4) ein niedrigeres korri-

giertes Bestimmtheitsmaß auf als die Alternativen. Hinzu kommt, dass eine derartige Reform nach Überführung in die Gewichtungsfaktoren für alle Ansätze dazu führen würde, dass die Bedeutung des Schüleransatzes im Gesamtansatz deutlich abnähme. Angesichts der großen Bedeutung der Bedarfe im Schulbereich, die zudem allgemein anerkannt sind, ist eine solche Anpassung nicht zu befürworten.

Regression der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Schulträgeraufgaben“: Die produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD sind gegenwärtig aufgrund von Abgrenzungsproblemen nicht geeignet, um die Bedarfsanalyse vollständig auf sie aufzubauen (vgl. Abschnitt 4.2.2). Sie stellen damit zumindest bislang keine vollwertige und tragfähige Alternative zur bisherigen, auf den Gesamtzuschussbedarf abstellenden Methode dar. Produktbereichsspezifische Regression können aber vergleichend für Plausibilitätschecks zu Rate gezogen werden. Die Durchführung solcher Plausibilitätschecks scheint angesichts der intuitiv wenig eingängigen Regressionsergebnisse der Gesamtauszahlungen aaD hinsichtlich der Schülervariablen für den Produktbereich Schulträgeraufgaben angebracht. Es besteht die Hoffnung, dass bei Betrachtung des abgegrenzten Aufgabenbereichs genauere Erkenntnisse über die Bedarfsrelationen im Schulbereich gewonnen werden können. Möglicherweise kann eine solche Regression auch Auskunft darüber geben, wie die bedarfsverursachende Wirkung der Schüler offener Ganztagschulen im Verhältnis zu den anderen Schülerzahlen einzuschätzen ist.

Zu diesem Zweck zeigt Tabelle 24 verschiedene Spezifikationen einer Regression der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD. Betrachtet wird der Produktbereich „Schulträgeraufgaben“, wobei wiederum Daten der Jahre 2007 bis 2009 zugrunde gelegt werden.

Tabelle 24: Regression der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich „Schulträgeraufgaben“ mit versch. Schulervariablen, Pooled OLS

Abhängige Variable	Produktbereichsspezifische Auszahlungen aaD im Produktbereich Schulträgeraufgaben		
	(1)	(2)	(3)
Regression			
Ganztagschüler pro Einwohner	762,122*** (106,691)	765,467*** (108,67)	
Halbtagschüler pro Einwohner	606,313*** (71,008)		
Halbtagschüler pro Einwohner (ohne offene Ganztagschüler)		607,225*** (71,154)	606,488*** (71,308)
Offene Ganztagschüler pro Einwohner		522,982 (497,78)	
Ganztagschüler (mit offenen Ganztagschülern)			749,060*** (102,334)
Konstante	37,594*** (7,17)	38,055*** (7,548)	36,759*** (7,126)
Anzahl Beobachtungen	1188	1188	1188
Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,152	0,152	0,151
Korrigiertes Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,15	0,15	0,15

Anm.: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus sind durch Sterne gekennzeichnet (drei Sterne – 1%-Niveau, zwei Sterne – 5%-Niveau, ein Stern – 10%-Niveau).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Regression (1) verwendet die Indikatoren „Ganztagschüler pro Einwohner“ und „Halbtagschüler pro Einwohner“, wie sie aktuell im Schüleransatz definiert werden, sodass die Zahl der Schüler an offenen Ganztagschulen bei den Halbtagschülern enthalten ist. Hier sind beide Indikatoren hoch signifikant. Insgesamt wird jedoch nur ein geringes Erklärungsniveau erreicht. Auffällig ist, dass die Spreizung der Koeffizienten viel geringer ist als bei der Regression der Gesamtauszahlungen aaD. Ganztagschüler würden nach Regression (1) nur 1,26mal so hoch gewichtet wie Halbtagschüler. Regression (2) testet die Möglichkeit, alle Schülerindikatoren einzeln zu verwenden, d.h. Ganztagschüler an gebundenen Ganztagschulen, Ganztagschüler an offenen Ganztagschulen und Halbtagschüler. Dabei ergibt sich zwischen Ganztagschülern gebundener Ganztagschulen und „echten“ Halbtagschülern ein ähnliches Spreizungsverhältnis wie zuvor, was für die Robustheit dieses Ergebnisses spricht. Die Zahl der Schüler an offenen Ganztagschulen hat mit nur 522,98 den niedrigsten Koeffizienten, was als unplausibel verworfen werden muss. Allerdings ist sie ohnehin nicht signifikant. Es empfiehlt sich daher nicht, die Zahl der Schüler an offenen Ganztagschulen als zusätzlichen Indikator aufzunehmen. Ihr Effekt kann auch bei der produktbereichsspezifischen Regression nicht verlässlich identifiziert werden und ihre Aufnahme erhöht die Standardfehler der übrigen Indikatoren. Regression (3) prüft die Variante, die Zahl der offenen Ganztagschüler statt den Halbtagschülern den Schülern der gebundenen Ganztagschulen zuzuschlagen.

Davon bleibt der geschätzte Koeffizient der Halbtagschüler weitgehend unberührt. Hingegen wird der Koeffizient der Ganztagschüler stark nach unten gezogen. Dies erscheint plausibel und spricht dafür, dass die Schüler offener Ganztagschulen weniger bedarfsverursachend sind als diejenigen gebundener Ganztagschulen.

Schlussfolgerungen und Reformempfehlung: Mithilfe des zur Verfügung stehenden Datenmaterials lässt sich auch unter Ausschöpfung der Möglichkeiten der Regressionsanalyse nicht vollständig befriedigend klären, welche Rolle Schüler gebundener und offener Ganztagschulen sowie Halbtagschüler relativ zueinander bei den gemeindlichen Bedarfen spielen. Ihre einzelnen Effekte sind nicht gut identifizierbar. Lediglich der Indikator für Ganztagschüler zeigt über alle Spezifikationen hinweg ein hohes Signifikanzniveau. Die vergleichend dargestellten Ergebnisse der produktbereichsspezifischen Regression sprechen für eine niedrigere Spreizung der Gewichtungsfaktoren von Halb- und Ganztagschülern als die gegenwärtig praktizierte. Es steht zu vermuten, dass ein angemessenes Spreizungsverhältnis zwischen den Extremen liegt, die durch die Regressionen der Gesamtauszahlungen aaD und der produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD im Produktbereich Schulträgeraufgaben aufgezeigt werden. Es wird daher vorgeschlagen, eine Regression entsprechend Tabelle 22 durchzuführen, die Gewichtungsfaktoren aller Ansätze wie üblich abzuleiten und abschließend die Gewichtungsfaktoren für die Schülerzahlen durch Setzung anzupassen. Für ein zu wählendes Spreizungsverhältnis bietet sich die Mitte zwischen den beiden Extremen 4,36 und 1,26 an, also ein Faktor von 2,81. Zur Herleitung adäquater Gewichtungsfaktoren wird empfohlen, diese so zu wählen, dass das Gewicht des Schüleransatzes in der Summe aller Gemeinden im Vergleich zu einer direkten Umsetzung der Regressionsergebnisse konstant bleibt.³² Gerundet auf zwei Nachkommastellen ergibt dies einen Gewichtungsfaktor von 0,69 für Halbtagschüler und 1,94 für Ganztagschüler. Diese Werte fließen in den finalen Reformvorschlag zu einem weiterentwickelten Schlüsselzuweisungssystem ein und wurden im Rahmen der Simulationen getestet. Damit ist das Problem der Schüler offener Ganztagschulen noch nicht gelöst. Gegenwärtig wird dafür plädiert, sie weiterhin den Halbtagschülern zuzuschlagen, da ihre bedarfsverursachende Wirkung nicht überzeugend ermittelt werden konnte.

Letztlich haftet diesem Reformvorschlag ein Anschein von Vorläufigkeit an. Er hat Kompromisscharakter und zielt darauf ab, unter den gegebenen – v.a. datenseitigen – Voraussetzungen eine möglichst bedarfsgerechte Gewichtung für den Schüleransatz zu erreichen. Eine befriedigendere Lösung kann nur gefunden werden, wenn zusätzliche Datenerhebungen entsprechend den Erkenntnisinteressen des kommunalen Finanzausgleichs unternommen werden. Konkret sollte abgefragt werden, wie sich die Auszahlungen aaD getrennt nach Halbtagschulen, offenen Ganztagschulen und gebundenen Ganztagschulen in den Gemeinden NRWs darstellen. Dann ließe sich der Schüleransatz auf eine noch solidere empirische Basis stellen.

³²

Dazu werden zunächst die Gewichtungsfaktoren für Halbtags- und Ganztagschüler auf herkömmlichem Wege aus der Pooled-OLS-Regression der Auszahlungen aaD abgeleitet. Dabei ergibt sich für Halbtagschüler ein Gewicht von 0,56 und für Ganztagschüler eines von 2,42. Diese Gewichtungsfaktoren werden genutzt, um den „vorläufigen“ Schüleransatz SA_i für jede Gemeinde i zu berechnen. Der neue Gewichtungsfaktor für Halbtagschüler kann dann berechnet werden mit:

$g^{hts} = \sum SA_i / (\sum hts_i + 2,81 * \sum gts_i)$. Der Gewichtungsfaktor für Ganztagschüler ist 2,81 mal dieser Wert. Die so ermittelten Gewichtungsfaktoren sorgen dafür, dass die Summe der Schüleransätze aller Gemeinden abgesehen von rundungsbedingten Abweichungen unverändert bleibt.

4.3.5 Ergebnis der modifizierten Regression und Schlussfolgerungen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde die Regressionsanalyse, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs von NRW zur Ermittlung der Bedarfe bzw. zur Herleitung der Bedarfsansätze durchgeführt wird, kritisch geprüft.

Zunächst wurde das Schätzverfahren diskutiert. Die bislang durchgeführte einfache OLS-Schätzung wurde verglichen mit den alternativen Schätzverfahren Pooled OLS, Fixed Effects und Random Effects, wobei Kriterien wie Konsistenz, Transparenz, Robustheit und Effizienz für die Beurteilung ausschlaggebend waren. Im Ergebnis wird empfohlen, die Regression künftig auf eine Pooled-OLS-Schätzung abzustellen, die Daten mehrerer Jahre für die Schätzung nutzt. Im Vergleich zum bisherigen Schätzverfahren zeichnet sie sich durch eine höhere Präzision bei ansonsten gleichbleibenden Annahmen und Interpretationen aus. Eine Verringerung der Standardfehler in der Schätzung ist essentiell, wenn man eine Verstärkung der Schätzergebnisse erreichen will.

Die Datenbasis für eine solche Pooled-OLS-Schätzung musste im Zuge der Gutachtenerstellung erst geschaffen werden, da die abhängige Variable auf Basis der Doppik neu definiert und für den betrachteten Zeitraum konsistent aus den Daten zu Ausgaben und Einnahmen bzw. Aus- und Einzahlungen der Kommunen errechnet werden musste.

Anschließend wurde die Abgrenzung der verwendeten abhängigen Variable aktualisiert und neu definiert. Aufgrund der Umstellung der kommunalen Rechnungslegung von der Kameralistik hin zur Doppik war eine Prüfung des Berechnungsschemas für den Zuschussbedarf II zwingend erforderlich. Das Schema wurde nicht nur in die Bedingungen der Doppik übersetzt, sondern dabei auch geringfügig modifiziert. Als künftige abhängige Variable der Regression werden die „(Gesamt-)Auszahlungen aaD“ vorgeschlagen, die im Unterschied zum Zuschussbedarf II sämtliche Einnahmen des Produktbereichs Allgemeine Finanzwirtschaft als allgemeine Deckungsmittel behandeln. Dies ist sachgerecht und geht mit einem intuitiv leichter verständlichen Berechnungsschema einher, was die Kommunizierbarkeit und Akzeptanz des Verfahrens steigern sollte.

Die deskriptive Analyse der Auszahlungen aaD und ihrer Bestandteile bestätigte die große Relevanz der bereits jetzt durch Nebenansätze berücksichtigten Sonderbedarfe. Nachfolgend wurde diskutiert, durch welche Indikatoren die gemeindlichen (Sonder-)Bedarfe in der Regression angemessen abgebildet werden könnten. Theoretische Chancen für Verbesserungen wurden dabei beim Soziallastenansatz sowie beim Schüleransatz identifiziert.

Die empirische Überprüfung mit Regressionen der Gesamtauszahlungen aaD sowie der produktbereichsspezifischen Auszahlungen führte im Sozialbereich jedoch zu dem Ergebnis, dass ein Abweichen von der bisherigen Ausgestaltung des Sozialansatzes nicht geboten ist. Alternative Spezifikationen mit einer Vielzahl verschiedener Sozialindikatoren konnten nicht restlos überzeugen.

Im Schulbereich wurde die Plausibilität der gegenwärtigen Spreizung der Gewichtungsfaktoren für Halb- und Ganztagschüler hinterfragt. Zudem wurde die Möglichkeit einer Einbeziehung des Indikators „Schüler offener Ganztagschulen pro Einwohner“ geprüft, die jedoch verworfen werden musste. Anhand der

produktbereichsspezifischen Regression wurde ein Reformvorschlag für den Schüleransatz erarbeitet, der vorsieht, die per Regression ermittelten Gewichtungsfaktoren durch Setzung anzupassen.

Die empfohlene Regression der Auszahlungen aaD führt zu folgendem Ergebnis:

Tabelle 25: Regression der Auszahlungen aaD, Pooled OLS

Abhängige Variable	Auszahlungen aaD
Regression	(1)
Wurzel der Bevölkerung	0,505*** (0,129)
Soz.vers.pfl. Besch. pro Einwohner	675,509*** (109,249)
Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner	8199,317*** (1063,166)
Gesamtfläche (in ha) pro Einwohner	118,020*** (27,49)
Ganztagschüler pro Einwohner	1535,257*** (338,589)
Halbtagschüler pro Einwohner	352,038 (259,363)
Unter 15-Jährige pro Einwohner	-1642,772** (744,682)
Über 65-Jährige pro Einwohner	-88,695 (599,179)
Primäreinkommen pro Einwohner	0,017*** (0,002)
Konstante	434,972** (216,125)
Anzahl Beobachtungen	1188
Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,584
Korrigiertes Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,581

Anm.: Standardfehler in Klammern. Die Signifikanzniveaus sind durch Sterne gekennzeichnet (drei Sterne – 1%-Niveau, zwei Sterne – 5%-Niveau, ein Stern – 10%-Niveau).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Daraus ergibt sich als neue Hauptansatzstaffel:

Tabelle 26: Aktualisierte Hauptansatzstaffel entsprechend der empfohlenen Regression

Hauptansatzstaffel:	
Gebildete Ansatzstaffel	Staffelklassen Einwohner
100	25.000
103	38.500
106	54.500
109	73.500
112	95.500
115	120.000
118	147.500
121	178.000
124	211.000
127	247.000
130	286.000
133	327.500
136	372.000
139	419.500
142	469.500
145	522.500
148	578.500
151	637.000
154	>637.000

Quelle: Eigene Berechnungen.

Im unteren Bereich verläuft die Staffel steiler als bei der für das GFG 2013 zugrunde gelegten Hauptansatzstaffel, flacht dann aber stärker ab. So liegt der maximale Spreizungsfaktor mit 154 drei Punkte unterhalb des maximalen Spreizungsfaktors der Hauptansatzstaffel des GFG 2013, bei der für Gemeinden mit mehr als 611.500 Einwohnern ein Ansatz i.H.v. 157% angesetzt wird.

Die resultierenden Gewichtungsfaktoren (mit Modifikation der Gewichtungsfaktoren der Schülervariablen) stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 27: Aktualisierte Gewichtungsfaktoren

Bedarfsparameter	
Gewichtungsfaktoren	
Halbtagschüler	0,69
Ganztagschüler	1,94
Bedarfsgemeinschaften	12,94
Soz.versicherungspfl.	1,07
Beschäftigte	
Gesamtfläche	0,19

Quelle: Eigene Berechnungen.

Demnach ist das Gewicht für Halbtagschüler im Vergleich zum GFG 2013 beinahe unverändert. Ganztagschüler werden hingegen merklich schwächer gewichtet als zuvor (GFG 2013: 3,33). Auch bei den Bedarfsgemeinschaften ergibt sich ein Rückgang des Gewichtungsfaktors von 15,3 im GFG 2013 auf 12,94. Zentralitäts- und Flächenansatz verzeichnen Anstiege der ihnen zugehörigen Gewichtungsfaktoren. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte würden laut den hier vorgelegten Berechnungen mit 1,07 Normeinwohnern gewichtet im Vergleich zu 0,65 im GFG 2013. Der Gewichtungsfaktor der Fläche würde – für diejenigen Gemeinden, die den Flächenansatz erhalten – von 0,24 auf 0,19 sinken.

5 Teilschlüsselmassen und Umlagefinanzierung der Kreise

Die Frage der sachgerechten Abgrenzung und Dotierung der Teilschlüsselmassen im kommunalen Finanzausgleich ist einer der Punkte, die in Nordrhein-Westfalen immer wieder kontrovers diskutiert werden. Grundsätzlich stehen zur Aufteilung und zur gemeinschaftlichen oder separierten Dotierung der Teilschlüsselmassen mehrere Wege offen, wie schon die für die ifo-Kommission angefertigte Länderumfrage illustriert hat.³³ Angesichts der Vielfalt vorstellbarer, in den Ländern zum Teil auch praktizierter Ausgestaltungsoptionen ist von vornherein offensichtlich, dass keine konkrete Ausgestaltung wirklich „alternativlos“ ist. Zugleich ist bei unterschiedlichen Optionen der Teilschlüsselmassendefinition immer zu fragen, inwiefern verschiedene Wege nicht mitunter zum gleichen Ziel führen können.

Im Folgenden werden die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Teilschlüsselmassenabgrenzungen diskutiert und abgewogen. Die Problematik der kreisinternen und zwischen den Kreisen stattfindenden Umverteilung wird – unter besonderer Berücksichtigung des Soziallastenansatzes – erörtert. Abschließend werden die Quoten zur Aufteilung der Schlüsselmasse untersucht.

Im Ergebnis der Analysen wird empfohlen werden, das gegenwärtige System getrennter Teilschlüsselmassen für Gemeinden und Kreise beizubehalten. Allerdings sollten die Teilschlüsselmassenquoten schrittweise an gegenwärtige Zuschussbedarfsrelationen angepasst werden.

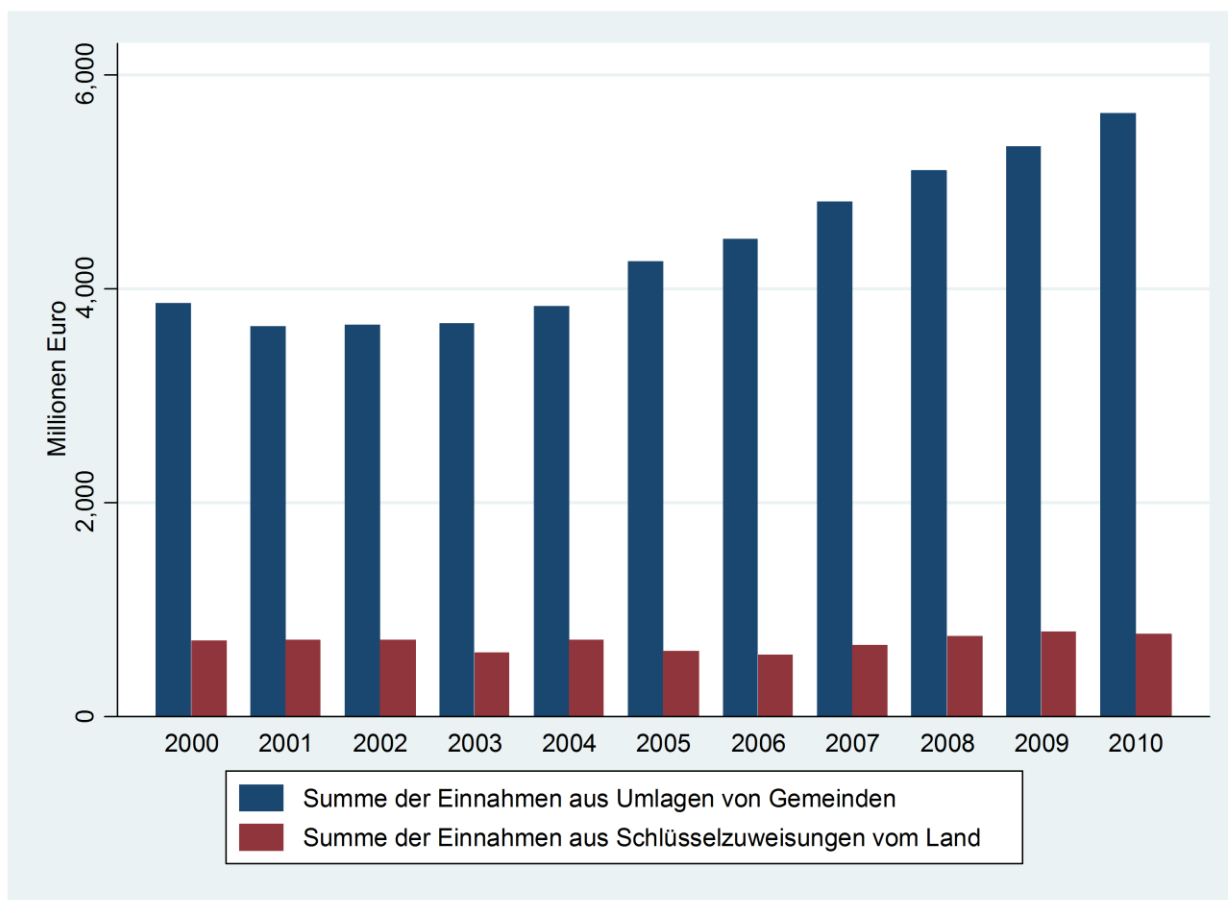
5.1 Grundfragen

Die Gesamtschlüsselmasse im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich wird seit langem in drei Teilschlüsselmassen aufgeteilt, eine für die Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte zusammen), eine für die Kreise und eine für die Landschaftsverbände. Die eigene Schlüsselmasse der Kreise wird dabei zuweilen aus ihrem Anspruch abgeleitet, als selbständige kommunale Verwaltungsebene auch eine autonomiegerechte Finanzausstattung zu erhalten.

Daneben finanzieren sich Kreise und Landschaftsverbände auch aus Umlagen bei ihren jeweiligen Mitgliedern. Die Kreise haben das Recht, bei ihren kreisangehörigen Gemeinden eine Kreisumlage zu erheben; die Landschaftsverbände wiederum erheben bei ihren Kreisen und kreisfreien Städten eine Landschaftsumlage. Diese Umlagen sind de jure Zwangsbeiträge, dem Umlageschuldner steht formal nur der Klageweg offen. Im Folgenden konzentrieren wir uns im Wesentlichen auf die Frage der Kreisfinanzierung.

Werden die Teilschlüsselmassen geprüft, muss entsprechend die zugehörige Umlagegestaltung mit berücksichtigt werden. Nur in ihrer Zusammenwirkung gewinnt man ein komplettes Bild der Finanzausstattung der Kreise. Abbildung 27 zeigt die Dimensionen dieser Einnahmen der nordrhein-westfälischen Kreise für die Jahre 2000-2010.

³³ Vgl. Abschlussbericht der ifo-Kommission (2010, S. 356 ff.).

Abbildung 27: Kreiseinnahmen aus Umlagen und Schlüsselzuweisungen 2000-2010

Quelle: Eigene Darstellung, Daten IT.NRW.

Das ifo-Gutachten von 2008 (Büttner et. al., 2008) empfahl, an der bisherigen Aufteilung der Schlüsselmassen festzuhalten. Die ifo-Kommission von 2010 empfahl davon abweichend, die Aufteilung der Teilschlüsselmassen mindestens im Rahmen der regelmäßigen Grunddatenanpassung zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Dass schon der Entwurf für das GFG 2012 dieser Empfehlung nicht gefolgt ist, hat zu merklichem Widerspruch aus der kommunalen Familie geführt. In der Tat zeigt das aktuelle System auf den ersten Blick einige Charakteristika, die auch aus finanzwissenschaftlicher Perspektive kritisch überprüft werden sollten.

5.2 Diskussion alternativer Differenzierungen der Teilschlüsselmassen zwischen Gemeinden und Kreisen

Dass die in Nordrhein-Westfalen implementierte Aufteilung der Teilschlüsselmassen nicht alternativlos ist, zeigt bereits der Blick auf die Finanzausgleichssysteme der anderen Bundesländer. Im innerdeutschen Vergleich herrscht eine rege Vielfalt möglicher Teilschlüsselmassen-Abgrenzungen.

Die geläufigsten Varianten zur Abgrenzung sind dabei:

- Ein **Drei-Säulen-Modell**: Je eine Säule für Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Kreise.
- Ein **Zwei-Säulen-Modell** „Gemeinden-Kreise“: Je eine Säule mit Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, d.h. kreisfreie Städte *und* kreisangehörige Gemeinden, und eine Säule mit Schlüsselzuweisungen an Kreise.
- Ein **Zwei-Säulen-Modell** nach Aufgaben: Eine Säule wird für Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben verwendet. Die zweite Säule dient Schlüsselzuweisungen an kreisfreie Städte und Kreise für Kreisaufgaben.

In Hardt (1998) werden als weitere denkbare Alternativen ein Kreis- und ein Gemeindemodell genannt, bei denen jeweils sämtliche Schlüsselzuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Städte (Kreismodell) beziehungsweise an die Gemeinden (Gemeindemodell) fließen würden. Erst in einem zweiten Schritt erfolgte dann die Finanzierung der bei den Schlüsselzuweisungen zunächst leer ausgegangenen, anderen Gruppe. Im Kreismodell würden die Finanzierung und der Ausgleich unter den kreisangehörigen Gemeinden durch die Landkreise vorgenommen. Im Gemeindemodell müsste die Finanzierung der Landkreise durch Mittel der kreisangehörigen Gemeinden sichergestellt werden. Es liegt jedoch in der Verantwortung des Landes, eine die kommunale Autonomie sicherstellende Finanzierung der (kreisangehörigen wie auch kreisfreien) Gemeinden zu gewährleisten. Diese Verantwortung lässt sich nicht auf niedrigere Verwaltungsebenen delegieren. Da ähnliche Ansprüche auch für die Kreise geltend gemacht werden, scheiden beide Modelle für die praktische Anwendung aus.³⁴

Das nordrhein-westfälische Schlüsselzuweisungssystem beruht auf einem Zwei-Säulen-Modell des Typs „Gemeinden-Kreise“. Neben die Gemeinde- und Kreisteilschlüsselmasse tritt als Sonderfall in NRW eine zusätzliche Teilschlüsselmasse für die übergeordnete Ebene der Landschaftsverbände.³⁵ Die Existenz dieser zusätzlichen Säule für die Landschaftsverbände ist weitgehend unstrittig. Es ist sinnvoll, ihren Finanzbedarf über eine separate Teilschlüsselmasse zu alimentieren. Diskussionen entzündeten sich hingegen an der Abgrenzung der Schlüsselmassen zwischen Gemeinden und Kreisen.

Für Nordrhein-Westfalen ist daher zu prüfen, ob im Verhältnis Gemeinden–Kreise ein Drei-Säulen-Modell oder aber ein Zwei-Säulen-Modell nach Aufgaben dem bisher implementierten Modell überlegen ist oder ob das gegenwärtige Modell für eine sachgerechte Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die verschiedenen Typen kommunaler Gebietskörperschaften geeignet ist.

Drei-Säulen-Modell: Die Einführung eines Drei-Säulen-Modells liefe für Nordrhein-Westfalen auf eine Trennung der bisherigen Teilschlüsselmasse für Gemeinden hinaus. Getrennte Schlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden einerseits und kreisfreie Gemeinden andererseits hätten, so die Überlegung, den Vorteil, dass die Verschiedenheit der beiden Gemeindetypen hinsichtlich ihrer Aufgaben- und Ausgabenstruktur besser berücksichtigt werden könnte. Befürworter eines solchen Systems sehen in der derzeitigen gemeinsamen Schlüsselmasse und der zugehörigen einheitlichen Methode zur Ermittlung des fikti-

³⁴ Ähnlich argumentieren auch Büttner et al. (2008, S. 5)

³⁵ Auch wenn Nordrhein-Westfalen damit faktisch eine eigene Art von „Drei-Säulen-Modell“ hat, ist es sinnvoll, den Begriff um der Eindeutigkeit willen hier zu meiden.

ven Finanzbedarfs eine unsachgemäße Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte. Insbesondere die zusätzlichen Bedarfe der kreisfreien Städte im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden, bei denen die Kreise einen entscheidenden Anteil der anfallenden Ausgaben tragen, würden im bisherigen System mangelhaft beachtet.

Dieser Kritik stehen eine Reihe von Argumenten entgegen: Zunächst einmal ist es nicht sachgerecht, aus der gemeinsamen Schlüsselmasse und der einheitlichen Bedarfsermittlungsmethode auf eine Gleichbehandlung kreisangehöriger und kreisfreier Gemeinden zu schließen. Am augenscheinlichsten wird dies durch die Hauptansatzstaffel. Ihre Spreizung kommt im Wesentlichen durch die gemeinsame Analyse beider Gemeindetypen und die hohen Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte zustande. Durch die größere Bevölkerung und folglich höhere Einwohnergewichtung der kreisfreien Städte werden deren Mehrbedarfe unmittelbar einbezogen. Problematisch sind hier allenfalls die kreisangehörigen Gemeinden mit hoher Einwohnerzahl. Diese Problematik wird aber deutlich relativiert, wenn man sich vor Augen führt, dass in Nordrhein-Westfalen gegenwärtig nur sechs kreisangehörige Gemeinden eine Einwohnerzahl von mehr als 100.000 aufweisen.³⁶ Nur drei davon haben eine höhere Einwohnerzahl als die kleinste kreisfreie Stadt Remscheid. Insofern kann für die Gesamtheit der Gemeinden nicht von einem gravierenden Mangel des Schlüsselzuweisungssystems gesprochen werden.

Zudem wäre ein Wechsel hin zu einem Drei-Säulen-Modell mit spürbaren Nachteilen verbunden. Wie bereits in den ifo-Gutachten 1995 und 2008 (Parsche und Steinherr 1995; Büttner et al. 2008) ausgeführt wurde, müsste für ein Drei-Säulen-Modell das Verhältnis der Teilschlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte festgelegt werden. Dafür würde sicherlich an den Status quo angeknüpft und das bisherige Verhältnis der Schlüsselzuweisungen (oder alternativ dasjenige der Zuschussbedarfe) beider Gruppen als Maßstab zur Aufteilung der Teilschlüsselmassen festgeschrieben werden. Um mögliche Belastungsverschiebungen zwischen beiden Gemeindegruppen angemessen berücksichtigen zu können, müsste diese Aufteilung regelmäßig überprüft werden, was zusätzlichen Analyseaufwand sowie unweigerlich zusätzliche Verteilungsstreitigkeiten bedeuten würde. Demgegenüber leistet das momentane Zwei-Säulen-Modell die Anpassung an veränderte Belastungsrelationen unter den Gemeinden systemimmanent.

Da die Nachteile einer Trennung der Teilschlüsselmasse der Gemeinden den Vorteil hinsichtlich der besseren Abgrenzung von Bedarfen kreisfreier und (großer) kreisangehöriger Gemeinden überwiegen, wird für eine Beibehaltung der bisherigen Teilschlüsselmasse für alle Gemeinden plädiert.

Zwei-Säulen-Modell nach Aufgaben: Eine Aufteilung der Teilschlüsselmassen nach Gemeindeaufgaben einerseits und Kreisaufgaben andererseits hat intuitiv großen Charme. Wie könnten die unterschiedlichen Belastungen von kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten und Kreisen, die durch ein unterschiedliches Aufgabenspektrum entstehen, besser berücksichtigt werden als durch eine Teilschlüsselmassenbildung, die sich an eben jenen Aufgabenspektren anlehnt? In Nordrhein-Westfalen spricht sich der Landkreistag seit langem für eine solche Umgestaltung der Schlüsselmassen aus (ifo-Kommission 2010, S. 23).

³⁶

Stand 31.12.2011.

Dem intuitiven Charme eines solchen Modells stehen allerdings erhebliche Vorbehalte entgegen, wenn man nachhakt und die Frage seiner konkreten Umsetzung zu beantworten sucht. Für Schwierigkeiten sorgt vor allem, dass die kreisfreien Städte aus beiden Teilschlüsselmassen zu bedienen wären, da sie sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben wahrnehmen. Um nun die Finanzbedarfe der kreisfreien Städte analog zum bisherigen Verfahren, aber differenziert nach Gemeinde- und Kreisaufgaben, zu bewerten, müssten die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte auf diese beiden Aufgabentypen aufgeteilt werden. Dies ist sowohl für die Herleitung eines angemessenen Verhältnisses der Teilschlüsselmassen als auch für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen innerhalb dieser Teilschlüsselmassen unabdingbar.

Eine solche Aufteilung ist keineswegs trivial, ginge mit einem sehr hohen Analyseaufwand einher und wäre selbst dann mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Betrachtet man die Finanzrechnungsstatistik,³⁷ die jährlich die kommunalen Ein- und Auszahlungen nach Produktgruppen erfasst, wird klar, dass kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Kreise Ausgaben in *sämtlichen* Produktbereichen tätigen. Die Finanzrechnungsstatistik ist nicht nach Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben gegliedert. Eine entsprechende Aufteilung für die Zahlungsströme der kreisfreien Städte müsste sich demnach an den Verhältnissen im kreisangehörigen Raum orientieren. Ob eine solche Übertragung sachgerecht wäre, ist nicht erkennbar.

Zudem lässt sich anhand der Finanzrechnungsstatistik auch für den kreisangehörigen Raum keine eindeutige Aufgabenteilung ablesen. Es gibt nur wenige Produktgruppen, die ausschließlich bei den Kreisen oder ausschließlich bei den kreisangehörigen Gemeinden besetzt sind. Vielmehr sind die Aufgabenbeziehungen zwischen Kreis und Gemeinden komplex und zudem nicht über alle Kreise hinweg einheitlich. Folglich könnte bei vielen Produktgruppen nur darauf zurückgegriffen werden, diese entweder vollständig derjenigen Gruppe zuzuschlagen, die den Großteil der Ausgaben tätigt, oder sie anhand des Verhältnisses von Gemeinde- zu Kreisausgaben aufzuteilen. Ähnlich wird beispielsweise in Soyka und Rebggiani (2011) vorgegangen, um anhand der Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 eine Empfehlung für die künftige Aufteilung der Teilschlüsselmassen in Niedersachsen abzuleiten. Bei ihren Ausführungen wird deutlich, dass das Verfahren an vielen Punkten Abwägungsentscheidungen erfordert. Dieselben Schwierigkeiten würden sich stellen, wann immer die Aufteilung aktualisiert würde.

Selbst wenn die Aufteilung der Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte zufriedenstellend gelänge, sähe man sich der Herausforderung gegenüber, davon ausgehend ein konsistentes und dem bisherigen *überlegenes* Schlüsselzuweisungssystem aufzubauen. Eine Regressionsanalyse, die im vorliegenden Gutachten als die derzeit beste realisierbare Methode zur Ermittlung von Bedarfsrelationen betrachtet wird, wäre aufgrund der Zahl der Beobachtungen wahrscheinlich nur für die Gemeindeaufgaben möglich. Dies würde bedeuten, dass wesentliche Teile der kommunalen Zuschussbedarfe, die mehrheitlich den Kreisaufgaben zuzuordnen sind, nicht mehr für eine Regressionsanalyse zugänglich wären. Man denke nur an den Bereich der sozialen Leistungen. Im Bereich der Kreisaufgaben ist daher unklar, wie Bedarfsrelationen zwischen den kreisfreien Städten und Kreisen herzuleiten wären. Auch stellt sich sowohl bei den Gemeinde- wie auch den Kreisaufgaben die Frage, wie mit den Ausgaben im Produktbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ umzugehen wäre, die bei den kreisangehörigen Gemeinden von der Kreisumlage dominiert werden. Bei den Kreisaufgaben besteht zudem die Schwierigkeit, dass die Kreise gegenüber den

³⁷ Entspricht der kameralen Jahresrechnungsstatistik.

kreisfreien Städten zusätzliche Aufgaben und damit einhergehende Kosten haben, die angemessen berücksichtigt werden sollten. Dies betrifft beispielsweise die Kosten durch die zusätzliche Verwaltungsebene, Polizei oder die Rechtsaufsicht für die kreisangehörigen Gemeinden.

Aufgrund der aufgezeigten Schwierigkeiten ist nicht davon auszugehen, dass ein Zwei-Säulen-Modell nach Aufgaben eine grundsätzlich besseren Verteilungsmechanismus der Schlüsselzuweisungen gewährleistet als das bis dato in Nordrhein-Westfalen praktizierte Modell mit Teilschlüsselmassen für Gemeinden und Kreise. Zudem ist die bisherige Aufteilung der Schlüsselmassen bislang rechtlich nicht beanstandet worden. Daher wird empfohlen, an der bisherigen Aufteilung festzuhalten.

5.3 Diskussion der sachgerechten Ansiedlung des Soziallastenansatzes

Kaum ein anderer Aspekt des nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleichs hat in jüngerer Zeit zu so intensiven Kontroversen geführt wie der Soziallastenansatz. In der Diskussion stehen einerseits die alleinige Verwendung des Indikators „Bedarfsgemeinschaften“ und seine als besonders hoch empfundene Gewichtung im Schlüsselzuweisungssystem der Gemeinden. Diese Fragen wurden in Abschnitt 4.3.4.2 gesondert behandelt. Andererseits ist die Debatte auf komplexe Weise verwoben mit der Frage der Abgrenzung der Teilschlüsselmassen, der Verortung des Soziallastenansatzes und den Finanzierungsströmen im kreisangehörigen Raum.

Kritisiert wird, dass die kreisangehörigen Gemeinden „Bedarfspunkte“ je Bedarfsgemeinschaft zur Berücksichtigung sozialer Lasten erhalten, obwohl die Finanzierungsverantwortung für soziale Leistungen (nach dem SGB II wie auch anderer Leistungen bspw. nach dem SGB XII) bei den Kreisen liegt. Nicht-abundante kreisangehörige Gemeinden erhalten demnach Schlüsselzuweisungen, bei deren Berechnung über den Indikator „Bedarfsgemeinschaften“ Soziallasten berücksichtigt wurden, die eigentlich der Kreis zu schultern hat. Dies führt zu einer Umwegfinanzierung im kreisangehörigen Raum, bei der die Soziallasten der Kreise über den „Transmissionsriemen“ Kreisumlage finanziert werden (Junkernheinrich und Micosatt 2009).

Diese Umwegfinanzierung ist aus mehreren, eng miteinander in Beziehung stehenden Gründen in die Kritik geraten. Konkret wird kritisiert, sie führe zu:

1. einer Bevorzugung derjenigen Gemeinden, die relativ zu den restlichen Gemeinden ihres Kreises viele Bedarfsgemeinschaften haben,
2. zu einer spiegelbildlichen Benachteiligung derjenigen Gemeinden, die relativ zu den restlichen Gemeinden ihres Kreises wenige Bedarfsgemeinschaften haben,
3. zu einer Benachteiligung der abundanten Gemeinden eines Kreises,
4. zu einer Benachteiligung des kreisangehörigen Raumes relativ zu den kreisfreien Städten, sowie der Kreise mit relativ hohen Soziallasten (und ihrer Gemeinden) relativ zu den restlichen Kreisen.

Zu 1. und 2.: Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, dass Gemeinden mit relativ vielen Bedarfsgemeinschaften im Vergleich zu den restlichen Gemeinden ihres Kreises begünstigt werden (Deubel 2011). Schließlich erhalten sie „zusätzliche“ Schlüsselzuweisungen, die sie nur in Höhe des Umlagesatzes an den zuständigen Kreis weiterleiten. Zudem treiben sie aufgrund der bei ihnen anfallenden Sozialkosten die Umlage in die Höhe, die von allen kreisangehörigen Gemeinden zu leisten ist. Umgekehrt werden Ge-

meinden mit relativ wenigen Bedarfsgemeinschaften nach dieser Sichtweise benachteiligt: Durch die Umverteilungswirkung des Soziallastenansatzes erhalten sie geringere Schlüsselzuweisungen und sehen sich mit einem womöglich höheren Umlagesatz konfrontiert.

Gegen diese Argumentation ist anzuführen, dass Gemeinden mit vielen Bedarfsgemeinschaften aufgrund ihrer durch den Soziallastenansatz höheren Schlüsselzuweisungen auch eine höhere Umlage zu zahlen haben, durch die sie stärker zur Kreisfinanzierung beitragen, als es ohne den Soziallastenansatz der Fall gewesen wäre. Dass dabei nicht der volle Betrag an Schlüsselzuweisungen, der der Gemeinde aufgrund des Soziallastenansatzes zufiel, an den Kreis weitergegeben wird, erscheint als sachgerecht. Schließlich tätigen auch die kreisangehörigen Gemeinden Ausgaben im sozialen Bereich, und soziale Belastungssituationen gehen häufig mit erhöhten Bedarfen in anderen Bereichen einher, denen Gemeinden durch eine Vielzahl von Maßnahmen begegnen. Es wäre also verfehlt, für die kreisangehörigen Gemeinden Sonderbedarfe im sozialen Bereich im kommunalen Finanzausgleich nicht anzuerkennen. Darüber hinaus ist zu fragen, ob es nicht angemessen ist, den Gemeinden eines Kreises (weiterhin) ein gewisses Maß an Solidarität zur Bewältigung der Bedarfslage im Kreis abzuverlangen. Letzteres ist aber eine normative Frage; ob und wie viel kreisinterne Umverteilung stattfinden soll, ist eine politische Wertentscheidung des Gesetzgebers, die gutachterlich nicht beantwortet werden kann.

Zu 3.: Etwas vordringlicher gestaltet sich die Lage für die abundanten Gemeinden eines Kreises. Sie erhalten keine Schlüsselzuweisungen, müssen aber genau wie die nicht-abundanten Gemeinden über die Umlage zur Finanzierung der im Kreis anfallenden Soziallasten (und sonstiger Kosten des Kreises) beitragen. Auch hier ließe sich argumentieren, dass es im Sinne der kreisinternen Solidarität gerechtfertigt ist, dass die Stärkeren in besonderem Maße zur Kreisfinanzierung beitragen, d.h. auch dann, wenn sie keinerlei Schlüsselzuweisungen erhalten. Wie zuvor handelt es sich hier um eine normative Frage; nur der Gesetzgeber kann bewerten, wie sehr die abundanten Gemeinden hier in der Verteilungspflicht bleiben sollen.

Zu 4.: Darüber hinaus wird – insbesondere aufgrund des Soziallastenansatzes – von einem „Neutralisierungseffekt“ im kreisangehörigen Raum gesprochen, der mit der Umwegfinanzierung einhergeht (Junkernheinrich und Micosatt 2009). Dieser Effekt ist im Gegensatz zu den unter 1. bis 3. diskutierten nicht kreisinterner Natur, sondern berührt die Verteilung zwischen den Kreisen (und kreisfreien Städten). Er rührt daher, dass die von den Gemeinden erhaltenen Schlüsselzuweisungen zur Umlagekraft der Kreise gezählt werden. Hohe Sonderbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden z.B. im Sozialbereich führen daher nicht nur zu höheren Schlüsselzuweisungen an diese Gemeinden, sondern auch zu einer gesteigerten Umlagekraft des Kreises und somit zu geringeren Schlüsselzuweisungen an den Kreis. Die Befürchtung lautet daher, dass der Soziallastenansatz auf Kreisebene zu einer Umverteilung der Kreisschlüsselzuweisungen weg von Kreisen mit hohen Soziallasten hin zu Kreisen mit niedrigeren Soziallasten führt (wohingegen die Umverteilung auf Gemeindeebene umgekehrt verlief). Der Verlust an Kreisschlüsselzuweisungen sei dann durch höhere Kreisumlagen zu kompensieren. Im Gegensatz dazu verblieben den kreisfreien Städten – bis auf den durch die Landschaftsumlage abzuführenden Anteil – sämtliche Schlüsselzuweisungen, die sie aufgrund ihrer Sonderbedarfe erhalten haben.

A priori erscheint es folgerichtig, dass die Umlagekraft der Kreise nach Maßgabe der von den Gemeinden erhaltenen Schlüsselzuweisungen steigt. Das gegenwärtige Schlüsselzuweisungssystem ist darauf ange-

legt, dass die Gemeinden des kreisangehörigen Raums einen Teil ihrer Schlüsselzuweisungen über die Umlage an die Kreise abführen. Es wäre nicht sachgerecht, wenn der Finanzausgleich eine durch ihn selbst verursachte Umlagekraftsteigerung ignorieren würde. Allerdings kann es tatsächlich als problematisch angesehen werden, dass im Falle hoher Soziallasten eines Kreises durch dann hohe Schlüsselzuweisungen an seine kreisangehörigen Gemeinden seine Umlagekraft steigt, während auf der Seite des fiktiven Bedarfs Soziallasten nicht explizit berücksichtigt werden. Von einer generellen Netto-Umverteilung von „sozial schwachen“ hin zu „sozial stärkeren Gebieten“ ist dennoch nicht auszugehen. Schließlich wird die Umlagekraft nicht allein durch die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen, sondern auch durch ihre Steuerkraft determiniert. Das Ausmaß dieser Fragestellung für ganz Nordrhein-Westfalen zu beziffern, würde weitergehende Untersuchungen erfordern, die deutlich über den Rahmen des vorliegenden Gutachtens hinausgehen.

Reformoptionen: Sollte es der Gesetzgeber für angebracht halten, die intra- und interkreisliche Umverteilung im Lichte der dargelegten Kritikpunkte zu korrigieren, stehen ihm dafür verschiedene Wege offen.

Eine Variante bestünde darin, auch für die Kreise einen Soziallastenansatz einzuführen, sodass eine direkte Alimentierung der Kreissoziallasten an die Stelle der Umwegfinanzierung treten würde. Um diese Maßnahme sinnvoll zu gestalten, müssten allerdings grundlegende Modifikationen am Schlüsselzuweisungssystem vorgenommen werden, die mit bedeutsamen Verschiebungen der kommunalen Finanzierungsstrukturen einhergehen würden. Besonders gravierend ist, dass eine Verortung des Soziallastenansatzes auf Kreisebene beinahe zwangsläufig Auswirkungen auf die Aufteilung der Teilschlüsselmassen hätte. Sowohl die Kreise als auch die kreisfreien Städte hätten in einem neugestalteten Schlüsselzuweisungssystem Anspruch auf „Bedarfspunkte“ nach Maßgabe ihrer Zahl an Bedarfsgemeinschaften. Bislang gilt das auch für die kreisangehörigen Gemeinden. Für sie ist ein Soziallastenansatz gerechtfertigt, da sie

- über die Umlage einen entscheidenden Anteil an der Finanzierung der Soziallasten im Kreis haben und
- eigene Ausgaben tätigen, die unmittelbar dem Sozialbereich zuzuordnen sind oder mit ihm in Zusammenhang stehen.

So erklärt sich auch, dass die Gesamtzuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden mit der Zahl ihrer Bedarfsgemeinschaften positiv korrelieren. Diese Rechtfertigung geriete ins Wanken, wenn für die Kreisschlüsselzuweisungen ein Soziallastenansatz implementiert würde. Es wäre nicht konsistent, sowohl den kreisangehörigen Gemeinden als auch den Kreisen Schlüsselzuweisungen aufgrund der Kreissoziallasten und noch dazu anhand desselben Indikators³⁸ zu gewähren. Letztlich liefe dieser Vorschlag darauf hinaus, die bisherige Aufteilung der Teilschlüsselmassen aufzugeben und im Verhältnis Gemeinden-Kreise zu einem Zwei-Säulen-Modell nach Aufgaben mit einer Teilschlüsselmasse für Kreis- und einer für Gemeindeaufgaben zu wechseln, wobei ein Soziallastenansatz nur bei den Kreisaufgaben anzusiedeln

³⁸ Die im Rahmen dieses Gutachtens unternommene Suche nach weiteren Indikatoren, die in Ergänzung zur Zahl der Bedarfsgemeinschaften Verwendung zur Berücksichtigung sozialer Lasten finden könnten, ist, wie erläutert, erfolglos geblieben. Hinzu kommt, dass die graphische Analyse einen engen Zusammenhang der Auszahlungen aaD pro Kopf mit der Anzahl Bedarfsgemeinschaften pro Kopf für die Kreise nicht nahelegt (vgl. Abschnitt 4.3.4.2).

wäre. Wie oben unter Abschnitt 5.2 ausgeführt, wird eine solche Aufteilung nicht empfohlen. Noch dazu ergäbe sich dabei das Problem, dass die Anstrengungen der kreisangehörigen Gemeinden im Sozialbereich nicht mehr berücksichtigt werden würden.

Neben den Auswirkungen auf die Aufteilung der Teilschlüsselmassen ergäben sich auch Implikationen für deren Dotierung. Bei Verortung eines Soziallastenansatzes auf Kreisebene wäre eine Erhöhung der den Kreisen zufließenden (und demnach der Schlüsselmasse für Kreisaufgaben zugehörigen) Schlüsselzuweisungen erforderlich. Ansonsten würde ein Soziallastenansatz für Kreise lediglich auf eine Umverteilung auf Kreisebene hinauslaufen. Bei gleichbleibender Dotierung würde sich die Finanzierungssituation der Kreise nicht merklich verbessern, sodass die Notwendigkeit des „kreisinternen Finanzausgleichs“ fortbestünde. Erhöht man hingegen die Kreisschlüsselmasse, verschiebt sich die Bedeutung von Schlüsselzuweisungen relativ zu Umlagen in der Finanzierung der Kreise. Auch hier stößt man wieder auf normative Fragen. Wie stark möchte man alle Gemeinden (d.h. auch die abundanten) über die Umlage an der Finanzierung der Kreise beteiligen? Wie hoch muss der Anteil der Umlage an der Kreisfinanzierung sein, damit ein ausreichendes Maß an demokratischer Kontrolle gewährleistet ist? In Büttner et al. (2008) wurde bereits dargelegt, dass eine Mischfinanzierung der Kreise gegenüber den Extremen „nur Schlüsselzuweisungen“ oder „nur Umlage“ vorzuziehen ist. Wie weit man sich durch die Ausgestaltung des Schlüsselzuweisungssystems auf das eine oder andere Extrem zubewegen will, muss vom Gesetzgeber entschieden werden. Da die Kreisumlage ein so starkes Gewicht in der Kreisfinanzierung hat (vgl. Abbildung 27), ist gegen eine stärkere Bedeutung der Kreisschlüsselzuweisungen aus Gutachtersicht nichts einzuwenden. Aufgrund der Vielzahl an Komplikationen, die ein Wechsel zu einer Teilschlüsselmassenaufteilung nach Aufgaben in Verbindung mit einer Neuverortung des Soziallastenansatzes bedeuten würde, wird an dieser Stelle aber von einer derartigen Reform abgeraten.

Im Verlauf der Gutachtenerarbeitung wurde auch geprüft, ob eine separate Teilschlüsselmasse für Soziales, die zwischen kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen aufzuteilen wäre, eine tragfähige Reformoption darstellen könnte. Aufgrund der Schwierigkeiten einer sauberen Abgrenzung der entsprechenden Zuschussbedarfe für Soziales (Produktbereiche 31 und ggf. 36) sowie ihrer regressionsanalytischen Erklärung wurde diese Möglichkeit aber verworfen (vgl. Abschnitt 4.3.4.1).

Im Übrigen wird darauf verwiesen, dass eine Milderung der Problematik auch durch Anpassungen bei der Dotierung der Teilschlüsselmassen herbeigeführt werden kann (vgl. nachfolgender Abschnitt 5.4).

5.4 Dotierung der Teilschlüsselmassen

An die Frage der Abgrenzung der Teilschlüsselmassen schließt sich die Frage nach ihrer jeweiligen Dotierung an. In Nordrhein-Westfalen entspricht die Dotierung nach dem Verhältnis 78% (Städte und Gemeinden) – 12% (Kreise) – 10% (Landschaftsverbände) im Ergebnis einem früheren Ausgabenverhältnis der drei kommunalen Gebietskörperschaften. Bislang wurde davon nur marginal abgewichen. Dass an dieser Aufteilung der Schlüsselmasse so lange festgehalten worden ist, liegt sicherlich daran, dass mit der Kreis- und Landschaftsumlage „natürliche“ Anpassungsmechanismen existieren, durch die Kreise und Landschaftsverbände ihre Deckungsmittel bei Bedarf aufstocken (und theoretisch auch absenken) können.

Allerdings herrscht in NRW ein fortwährender Trend zu steigenden Umlagesätzen. Dieser ist auch an der Entwicklung der fiktiven Umlagesätze abzulesen: Im Jahr 1980 lag der fiktive Umlagesatz für Kreise noch bei 32%, 2012 hingegen bei 40,58%.³⁹ Heute müssen die Kreise teilweise mehr als 50% der gemeindlichen Steuerkraft über die Umlage abschöpfen, um für sich eine ausreichende Finanzierung sicherzustellen. Als Hauptgrund dieser Dynamik werden die stark gestiegenen Sozialkosten angeführt. Insbesondere bei hohen Soziallasten innerhalb eines Kreises sind hohe Umlagesätze beinahe unvermeidlich (Junkernheinrich und Micosatt 2011). Die starke Abhängigkeit der Kreise von der Kreisumlage hat in den Augen vieler Beteiligter den Verteilungskonflikt zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen massiv verstärkt. Ähnliches gilt auch für die Landschaftsverbände, die insbesondere die steigenden Belastungen durch die Eingliederungshilfe beklagen (ifo-Kommission 2010, S. 23).

Eine Anpassung der Dotierung, die die gestiegenen Bedarfe im Sozialbereich und insgesamt veränderten Bedarfsrelationen berücksichtigt, kann daher als ein Mittel betrachtet werden, zu einer Entspannung der Verteilungskonflikte im kommunalen Raum beizutragen. Bei einer Anhebung der Quoten für die Kreis- und Landschaftsverbände (bei konstanter Gesamtschlüsselmasse) wäre im Schnitt von einer Absenkung der Umlagesätze auszugehen. Davon profitieren vor allem die abundanten kreisangehörigen Gemeinden, denn sie müssen im Gegenzug keine Einbußen bei den Gemeindegemeinschaften hinnehmen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen besonderen Belastungen eben dieser Gemeinden durch kreisinterne Umverteilungseffekte (vgl. Abschnitt 5.3, 3.) mag dieser Effekt erwünscht sein.

Bereits im Zuge der Beratungen der ifo-Kommission wurde eine Anpassung der Quoten diskutiert und vonseiten des Innenministeriums angekündigt, letztere künftig an den Verhältnissen der Zuschussbedarfe auszurichten (ifo-Kommission 2010, S. 24). Ein solches Vorgehen ist zu befürworten. In der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs ist es konsistenter, anstelle der Ausgabenverhältnisse die Zuschussbedarfsrelationen zugrunde zu legen. In Abweichung zum in Abschnitt 5.2.6 des Kommissionsberichts skizzierten Vorgehen wird aber vorgeschlagen, die Aufteilung nicht am Verhältnis der Zuschussbedarfe II, sondern am Verhältnis der Zuschussbedarfe (bzw. der Auszahlungen aaD, siehe Abschnitt 4.3.2) in den Aufgabenbereichen außer Allgemeiner Finanzwirtschaft zu orientieren, da ansonsten eine Doppelzählung der Umlagen erfolgt (siehe Abschnitt 4.3.3). Es wäre aber nicht zwingend, die Teilschlüsselmassenquoten 1:1 daran zu knüpfen, da die Umlagen weiterhin als Finanzierungskanal dienen können und sollen. Angesichts der starken Abweichung im Vergleich zur momentanen Aufteilung wird empfohlen, Anpassungen in diese Richtung nur schrittweise vorzunehmen. In den im Rahmen dieses Gutachtens vorgenommenen Simulationsrechnungen (vgl. Kapitel 7) wird auf eine solche Proberechnung mit veränderter Dotierung verzichtet, da wir sie als fakultativ und eher mittelfristig ansehen.

³⁹

Bei den Landschaftsverbänden wurden 1980 12,7% und 2012 14,6% angesetzt.

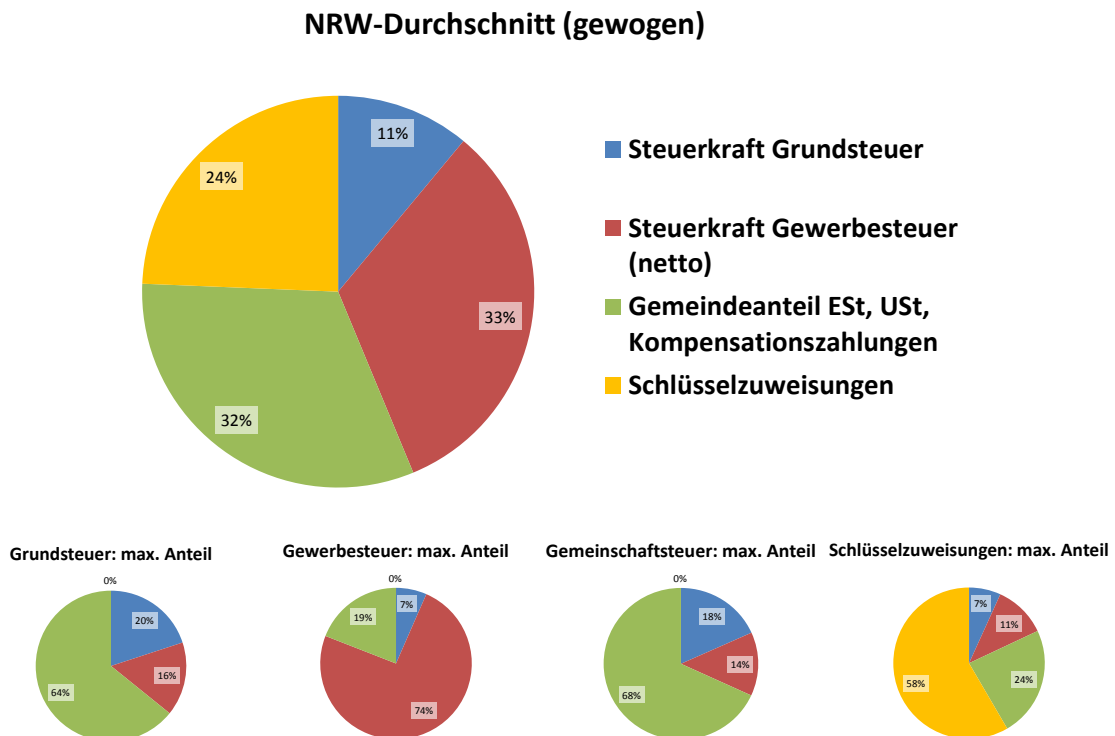
6 Ermittlung der Steuerkraft bei den Realsteuern

6.1 Die zentrale Rolle der kommunalen Steuereinnahmen

Steuern sind die wichtigste Einnahmequelle der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Diese einfache Tatsache soll an dieser Stelle – nach umfänglichen Erörterungen zur Ausgestaltung der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich des Landes – noch einmal ins Gedächtnis gerufen werden. Bei der Wahrung der kommunalen Selbstbestimmung stehen die zweckungebundenen und nicht schuldenfinanzierten Einnahmen im Mittelpunkt, d.h. die Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und die „großen“ Steuern. Neben den kommunalen Anteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer sind dies vor allem die beiden traditionellen „Realsteuern“, die Grundsteuer (A und B) und die Gewerbebeertragsteuer (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage).

Betrachtet man diese gemeindlichen „Kerneinnahmen“ in ihren Gewichten (Abbildung 28), so wird die Bedeutung der Steuern sehr deutlich.

Abbildung 28: Gewichte der Steuern und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden (GFG 2012)



Anm.: Steuern werden nach Maßgabe ihrer Steuerkraft gemäß GFG 2012 dargestellt.

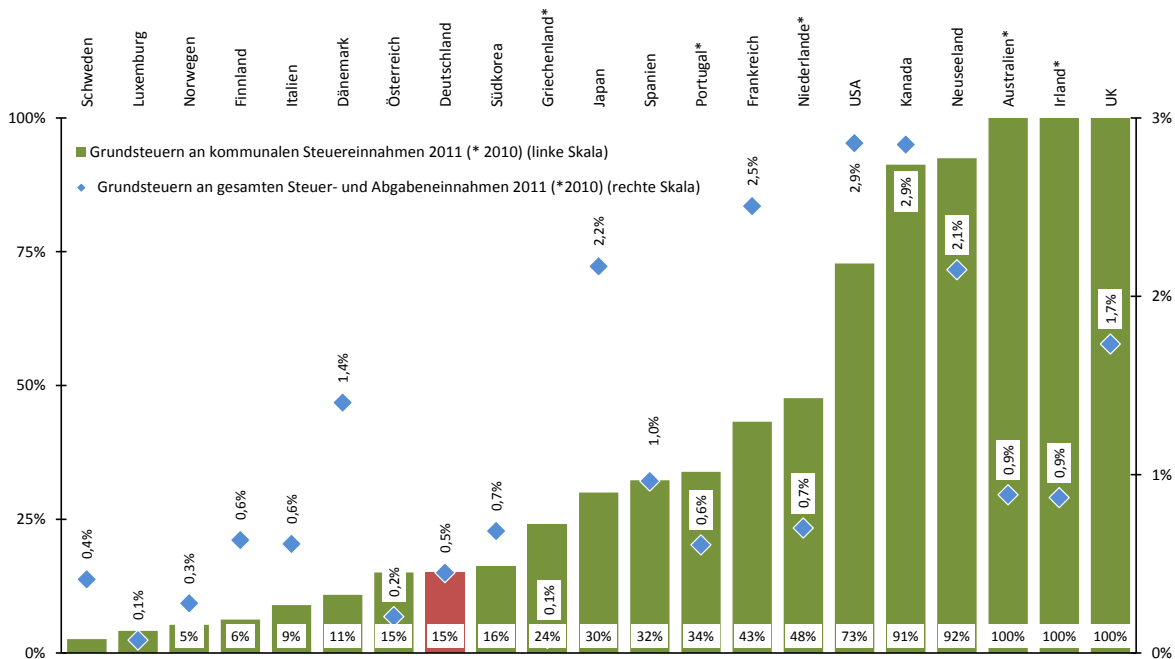
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis GFG NRW.

Dargestellt in Abbildung 28 sind die vier großen zweckungebundenen Einnahmen der Kommunen, so wie sie im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden – d.h. bei den Steuern mit ihren GFG-Steuerkraftzahlen. Im nordrhein-westfälischen Durchschnitt bezieht eine Gemeinde ihre „Kerneinnahmen“ zu jeweils ungefähr einem Drittel aus Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteueranteilen. Die Steuerkraft der Grundsteuer beträgt selbst wiederum recht genau ein Drittel der Gewerbesteuer. Ein knappes Viertel dieser Kerneinnahmen schließlich stammt aus Schlüsselzuweisungen.

Hinter diesen Durchschnittswerten verbirgt sich ein heterogenes Einnahmenbild. Abbildung 28 illustriert dies mit Hilfe der vier extremsten Einnahmeausprägungen in den vier Gruppen: Die Gemeinde, bei der landesweit die Grundsteuer den höchsten Anteil an den Kerneinnahmen erbringt; die Gemeinde, bei der die Gewerbesteuer mehr als anderswo die Kerneinnahmen dominiert, usw.

Die Darstellung bestätigt mit Blick auf die Grundsteuer einen Befund, der generell auch für Gesamtdeutschland zutrifft: Die kommunalen Zwangsabgaben auf den Grundbesitz sind hierzulande *relativ* niedrig. Auch die nordrhein-westfälische Gemeinde, bei der die Grundsteuer landesweit den *höchsten* Einnahmenanteil erbringt, kommt hier nicht über 20%. Wie Abbildung 29 zeigt, ist dies kein spezifisch nordrhein-westfälisches Phänomen; in ganz Deutschland spielt die Grundsteuer eine im internationalen Vergleich eher untergeordnete Rolle als kommunale Einnahmenquelle.

Abbildung 29: Grundsteuervergleich OECD, 2011



Anm.: Kommunale Grundsteuern in Ländern wie UK und USA finanzieren auch öffentliche Leistungen (Wasserversorgung, Abwasser- u. Abfallentsorgung), für die in Deutschland und anderen Ländern Gebühren/Beiträge erhoben werden.
 Quelle: OECD Revenue Statistics; eigene Berechnungen.

Die traditionell schwache Rolle der Grundsteuer wird gespiegelt durch die starke Rolle der Gewerbesteuer. Wie in Abbildung 28 oben illustriert, geht das Einnahmengewicht dieser Steuer (und die Abhängigkeit von ihr) im Extremfall auf 74% der Kerneinnahmen. Bei den gemeindlichen Gemeinschaftssteueranteilen sieht es ähnlich aus, hier bestreitet der „Spitzenreiter“ immerhin 68% der Kerneinnahmen aus diesen Quellen.

Das allerdings sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass 80% aller Gemeinden mit Steuereinnahmen ihre durch die Ausgangsmesszahlen bezifferten Norm-Bedarfe nicht allein aus eigenen Steuereinnahmen finanzieren können. Die Notwendigkeit, Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu erhalten, geht dabei für viele Städte und Gemeinden deutlich über die durchschnittlichen 24% hinaus; die in dieser Hinsicht finanzschwächste Gemeinde Nordrhein-Westfalens muss im GFG 2012 rund 58% ihrer „Kerneinnahmen“ aus Schlüsselzuweisungen finanzieren (Abbildung 28 oben).

Angesichts der skizzierten Einnahmengewichte kommt der Technik, wie genau die einzelgemeindliche Steuerkraft aus Steuereinnahmen im kommunalen Finanzausgleich ermittelt und berücksichtigt wird, eine große Rolle zu. Es sind ausschließlich die eben skizzierten Einnahmen aus Real- und Gemeinschaftsteuern, die gemäß § 9 GFG herangezogen werden, um die relevante gemeindliche Steuerkraftmesszahl zu ermitteln. In der Gegenüberstellung der Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde mit ihrer Ausgangsmesszahl wird festgestellt, ob die Kommune Schlüsselzuweisungen erhält. Zugleich bildet der Fehlbetrag zwischen dieser Bedarfskennziffer und der Steuerkraftmesszahl die Bemessungsgrundlage, auf deren Grundlage die Schlüsselzuweisungen ermittelt werden.

Die Methode der Steuerkraftmessung im kommunalen Finanzausgleich beeinflusst mithin für die 80% der derzeit zuweisungsberechtigten Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nicht nur das „Ob“, sondern auch das „Wie viel“ der zu erhaltenden Schlüsselzuweisungen. Hinzu kommen knapp abundante Kommunen, die bei einer Variation der Steuerkraftberücksichtigung gegebenenfalls zu den zuweisungsberechtigten Gemeinden herüberrutschen könnten.

Im Mittelpunkt der weiteren Betrachtungen stehen die fiktiven Hebesätze, mit denen die einzelgemeindlichen Einnahmen bei den Realsteuern normiert werden, um sie in die Steuerkraftbemessung einzubringen. Die Frage, wie durch Setzung der fiktiven Hebesätze das „richtige“ Gleichgewicht zwischen dem Respekt vor der kommunalen Steuersatzautonomie einerseits und dem Anspruch auf finanzielle Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden andererseits zu finden ist, bezieht sich auf die Gewerbesteuer, die Grundsteuer B und die Grundsteuer A. Letztere wird im Folgenden nur cursorisch betrachtet – nicht zuletzt, weil sie wegen ihrer geringen Nettoergiebigkeit auch von den Kommunen offensichtlich nicht systematisch als ernstzunehmende Einnahmenquelle behandelt wird. Grundsätzlich hingegen kommt der Normierungsfrage sogar eine noch größere Rolle zu. Denn sie stellte sich auch, wenn den Gemeinden durch den Bundesgesetzgeber das im Grundgesetz in Art 106 Abs. 5 explizit vorgesehene Zuschlagrecht auf ihren Anteil an der Einkommensteuer zugestanden würde. Solange dies nicht der Fall ist, bleibt es bei den beiden verbliebenen Realsteuern, der Gewerbesteuer und der Grundsteuer.

6.2 Status quo der kommunalen Hebesätze

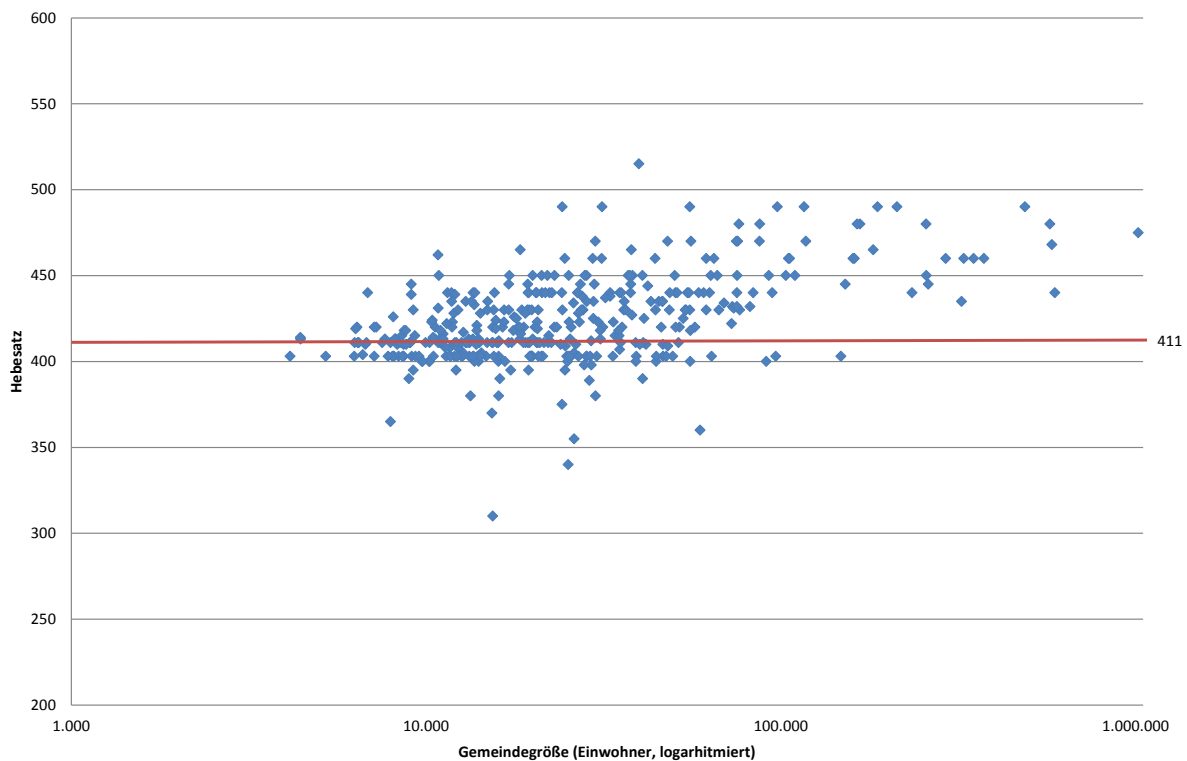
Hebesätze fallen nicht vom Himmel. Städte und Gemeinden wählen die Hebesätze für Gewerbe- und Grundsteuer mit Bedacht. Diese Entscheidungen sind immer Abwägungsentscheidungen zwischen den Vor- und Nachteilen höherer oder niedriger Hebesätze. Diese Entscheidungen können auch nicht unabhängig von äußeren Einflüssen getroffen werden; hier sind eine Reihe von Faktoren zu berücksichtigen, unter anderem die Gestaltung der fiktiven Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich.

Bevor wir in den folgenden Abschnitten auf die kommunalen Hebesatzentscheidungen und die auf sie einwirkenden Faktoren eingehen, soll zunächst ein kurzer Status quo zur aktuellen Situation der Hebesätze in Nordrhein-Westfalen gegeben werden, in dem noch nicht auf mögliche Kausalitäten und Interdependenzen eingegangen wird. Dabei konzentrieren wir uns auf die Gegenwart, in dem wir die jüngsten verfügbaren Daten nutzen. Im – streckenweise notwendigen – deutschlandweiten Vergleich sind dieses die Realsteuerstatistiken für das Jahr 2011.

6.2.1 Gewerbesteuer

Die 396 kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden NRWs nutzten im Jahr 2011 Gewerbesteuerhebesätze zwischen 310 (Straelen) und 515 (Siegburg). Das gewogene Mittel der Hebesätze beträgt 442; der ungewogene Mittelwert 424. Die nachstehende Abbildung 30 gibt einen Überblick zur Verteilung der Hebesätze nach Gemeindegröße, gemessen mithilfe der Einwohnerzahl.

Abbildung 30: Hebesätze Gewerbesteuer NRW nach Gemeindegröße, 2011



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von Destatis 2012.

Die horizontale Achse in Abbildung 30 ist der Anschaulichkeit wegen logarithmiert skaliert, andernfalls würden sich bei der Skala von 1.000 bis eine Million Einwohner nahezu alle Gemeinden am linken Rand ballen.

Dargestellt ist zudem als rote Linie der aktuelle gesetzliche fiktive Hebesatz für GFG 2011, GFG 2012 und GFG 2013. Er beträgt 411 und wurde mit der letzten Grunddatenaktualisierung umgesetzt. Alle Gemeinden, die in Abbildung 30 über der Linie des fiktiven Hebesatzes liegen, bekommen im kommunalen Finanzausgleich als Steuerkraft weniger normierte Gewerbesteuererinnahmen angerechnet, als sie tatsächlich einnehmen. Umgekehrt müssen sich die Städte und Gemeinden unterhalb des Nivellierungssatzes fiktive Einnahmen anrechnen lassen, die höher liegen als ihre tatsächlichen.

In dieser einfachen, bewusst nicht-technischen Darstellung werden insbesondere zwei Umstände deutlich: Die Hebesätze größerer Kommunen liegen höher als die kleinerer Städte und Gemeinden. Eine formale Grenze ist hier nicht zu ziehen; ein Blick auf die dahinter stehenden Daten zeigt, dass oberhalb von circa 70-80.000 Einwohnern merklich höhere Hebesätze realisiert werden. Es wird aber auch deutlich, dass es sehr große Unterschiede zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung gibt; Anzeichen für klare Homogenität der Hebesatzpolitiken nach Gemeindegrößen finden sich nicht.

Tabelle 28: Gewerbesteuer – Nivellierungshebesätze und gewogene Durchschnittshebesätze

Gewerbesteuer	Fiktiver GewSt-Hebesatz (gesetzl.)	Durchschnitts-Hebesätze (2011, gewogen)	Durchschnitts-Hebesätze (2011, ungewogen)
Baden-Württemberg	290	363	346
Bayern	300	370	333
Brandenburg	324	324	316
Hessen	310	384	334
Mecklenburg-Vorp.; ka Gem	305	343	305
Mecklenburg-Vorp.; kf u. gr. ka Städte	424		
Niedersachsen*; < 100.000 Einw.	320	385	352
Niedersachsen*; > 100.000 Einw.	383		
Nordrhein-Westfalen	411	442	424
Rheinland-Pfalz	352	369	355
Saarland	350	412	396
Sachsen; ka Gemeinden	383	415	386
Sachsen; kf Städte	450		
Sachsen-Anhalt	357	367	331
Schleswig-Holstein	310	356	327
Thüringen	300	367	342
Berlin	--	410	410
Bremen	--	434	418
Hamburg	--	470	470
Deutschland	338**	392	344

Anm.: * Angaben für 2011. ** Gewogener Mittelwert.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von Destatis, DLT, IM MV, FM SN.

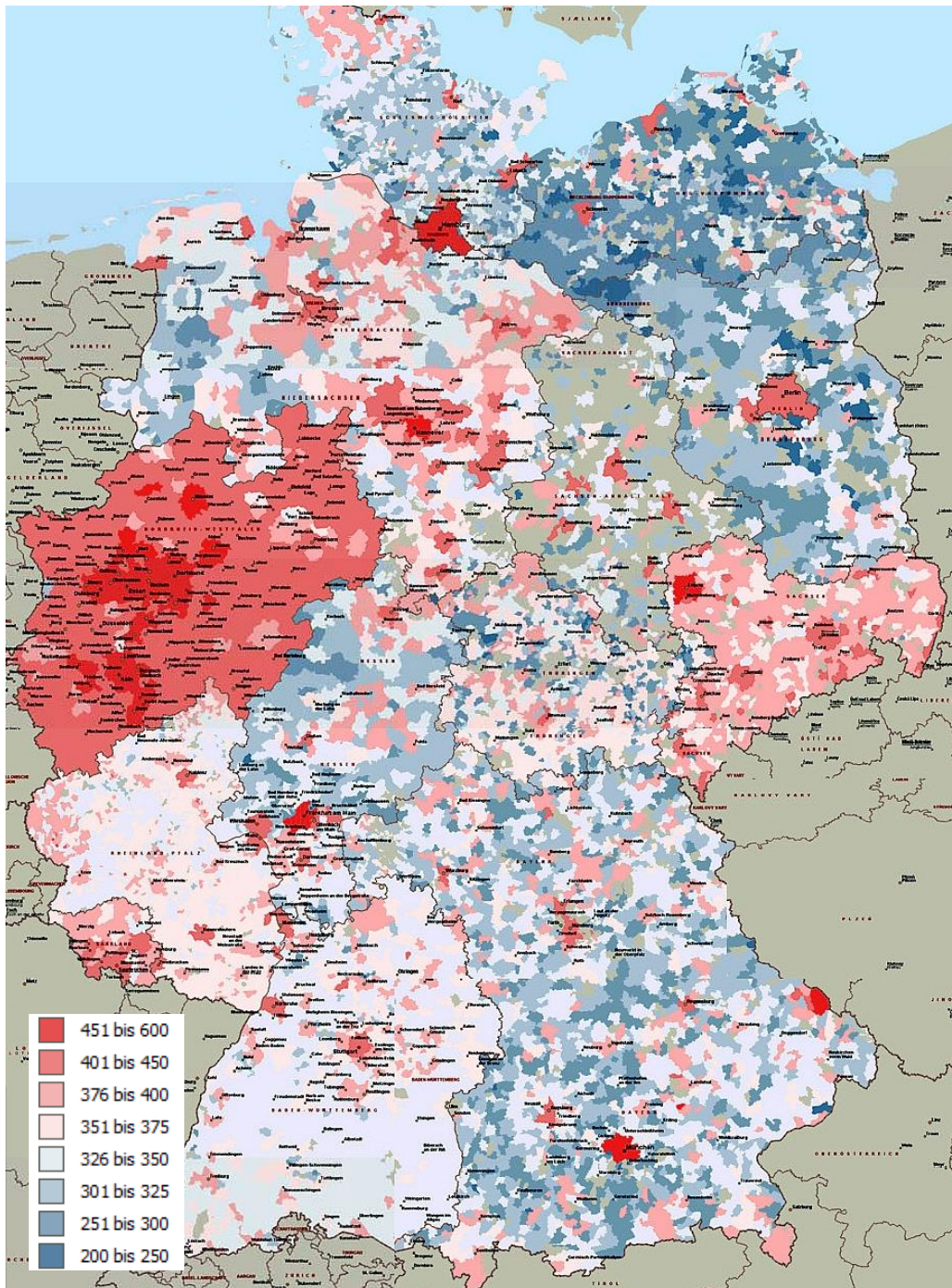
Wie stehen die nordrhein-westfälischen Kommunen im deutschen Vergleich da? Tabelle 28 bietet für diese Frage einen ersten Überblick mit drei Kennziffern. In der zweiten Spalte von Spalte sind die gewogenen Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer des Jahres 2011 für alle Bundesländer dargestellt. Unter den Flächenländern liegt hier Nordrhein-Westfalen mit 442 klar auf dem ersten Rang, sogar zwei der drei Stadtstaaten bleiben hinter diesem Wert zurück. Im Vergleich zu Gesamtdeutschland (einschließlich NRW) liegt Nordrhein-Westfalen genau 50 Hebesatzpunkte über dem gewogenen Mittelwert.

Der Befund ist ähnlich, wenn man dem die in den kommunalen Finanzausgleichen genutzten fiktiven Hebesätze gegenüberstellt (zweite Spalte von links Spalte in Tabelle 28). Hier sind die für 2012 bzw. 2013 nach Maßgabe der Finanzausgleichsgesetze bzw. der dahinter stehenden Berechnungsroutinen geltenden Nivellierungssätze dargestellt. Niedersachsen nutzt im kommunalen Finanzausgleich einen differenzierten fiktiven Hebesatz dergestalt, dass Städte unter bzw. über 100.000 Einwohner mit unterschiedlichen Normierungen der Gewerbesteuerkraft konfrontiert sind.⁴⁰ Wo unterschiedliche Schlüsselmassen für Kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte genutzt werden, werden zuweilen ebenfalls unterschiedliche Nivellierungshebesätze genutzt (hier: Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen). Mangels eines kommunalen Finanzausgleichs kennen Berlin und Hamburg das Instrument des fiktiven Hebesatzes nicht; das bremische FAG berücksichtigt die unterschiedliche Steuerkraft seiner zwei Kommunen ebenfalls ohne Rückgriff auf einen fiktiven Hebesatz.

Jenseits der Landesdurchschnitte bietet auch eine Darstellung der Gewerbesteuer-Hebesätze in den einzelnen Gemeinden ein interessantes Bild (Abbildung 31).

⁴⁰ Eine derart klare Sprungstelle wäre in NRW verfassungswidrig.

Abbildung 31: Gewerbesteuer-Hebesätze Deutschland, 2011



Anm.: Auslassungen in Sachsen-Anhalt und anderswo sind technisch bedingt.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von Destatis 2012.

Die Darstellung der einzelnen Gemeinden nach Maßgabe ihres Gewerbesteuerhebesatzes orientiert sich grob am – in dieser Perspektive relevanteren – Median der Gewerbesteuerhebesätze der 11.294 betrachteten Gemeinden in Deutschland, er liegt für 2011 bei 350. Die um den Median liegenden Gruppen

sind sehr gut besetzt. Entsprechend wurden hier für die Abbildung kleinere Gruppen-Abgrenzungen gewählt (Bandbreite 25 Hebesatzpunkte), an den Rändern wachsen die Abgrenzungen (Bandbreite 50).

Mehrere Punkte fallen bei Abbildung 31 unmittelbar auf:

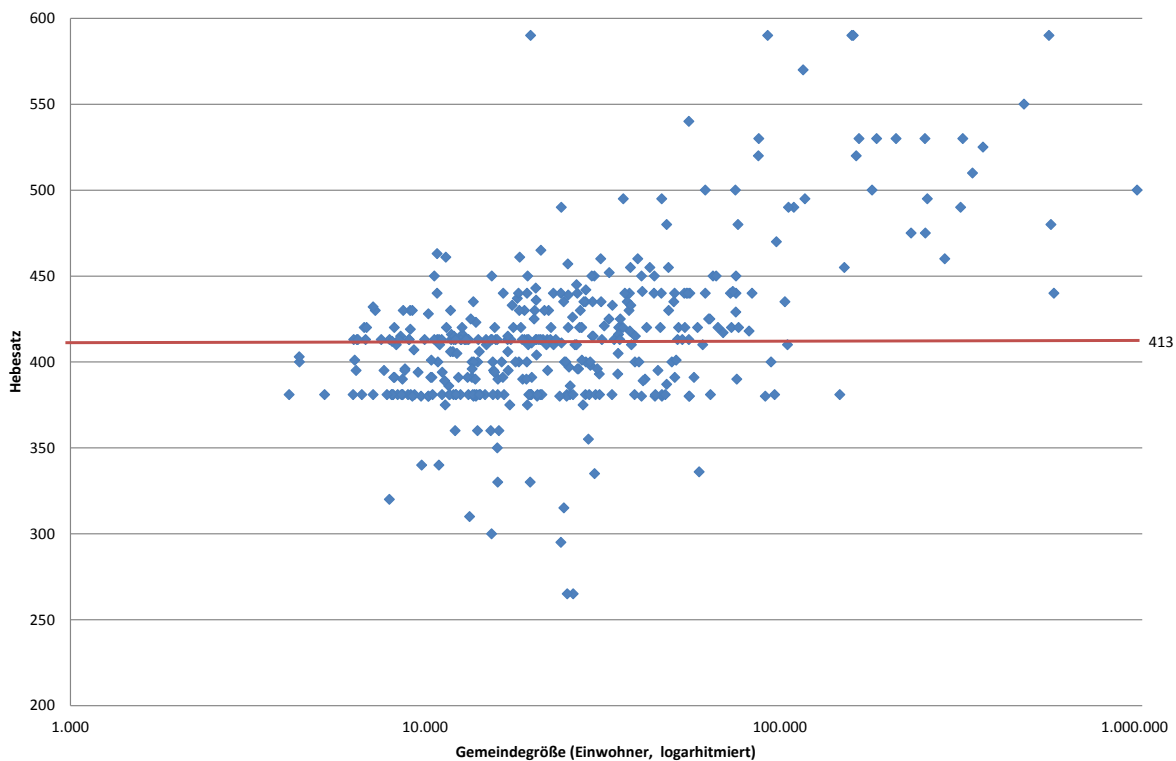
- **Klare Ländergrenzen:** Eine Reihe von Ländern lassen sich klar daran ausmachen, dass hinter der Landesgrenze offenbar systematisch andere Gewerbesteuerhebesätze genutzt werden. Am deutlichsten wird dies für Nordrhein-Westfalen.
- **Hochsteuerländer:** Nordrhein-Westfalen, Sachsen und das Saarland stechen als Ländern mit hohen Hebesätzen hervor.
- **Homogene Länder:** Eher homogene Hebesatz-„Landschaften“ zeigen Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.
- **Heterogene Länder:** Dagegen sind Bayern, Hessen, Niedersachsen und Thüringen sehr heterogen.
- **Stadt-Land-Gefälle:** Groß- und Millionenstädte haben typischerweise hohe und sehr hohe Gewerbesteuerhebesätze. Auffällig sind die großen Unterschiede im Stadt-Land-Gefälle. Dies ist bei München, Hamburg, Berlin und auch Frankfurt/M deutlich erkennbar. In Nordrhein-Westfalen ist es sehr schwach ausgeprägt; ungeachtet der vorhandenen siedlungsstrukturellen Unterschiede ist offensichtlich, dass in NRW auch die Gemeinden in ländlichen Räumen relative hohe Gewerbesteuerhebesätze nutzen.

Diese Beobachtungen werden im Folgenden wieder aufgegriffen, wenn die Rollen und Interaktionen von gemeindlichen Hebesätzen und fiktiven Nivellierungshebesätzen diskutiert werden.

6.2.2 Grundsteuer

Die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nutzten im Jahr 2011 bei der Grundsteuer B Hebesätze zwischen 262 (zwei Gemeinden) und 590 (fünf Gemeinden). Das gewogene Mittel der Hebesätze beträgt 457; der ungewogene Mittelwert 416. Die nachstehende Abbildung 32 gibt einen Überblick zur Verteilung der Hebesätze nach Gemeindegröße, gemessen mithilfe der Einwohnerzahl.

Abbildung 32: Hebesätze Grundsteuer B NRW nach Gemeindegröße, 2011



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von Destatis.

Die horizontale Achse in Abbildung 32 ist wiederum log-skaliert. Die rote Linie zeigt den aktuellen gesetzlichen fiktiven Hebesatz für GFG 2011, GFG 2012 und GFG 2013 an, der 413 beträgt. Alle Gemeinden, die in Abbildung 32 über dem fiktiven Hebesatzes liegen, bekommen im kommunalen Finanzausgleich als Steuerkraft weniger normierte Einnahmen aus Grundsteuer B angerechnet, als sie faktisch einnehmen. Städte und Gemeinden unterhalb des Nivellierungssatzes müssen sich fiktive Einnahmen anrechnen lassen, die höher liegen als ihre tatsächlichen Grundsteuererträge.

Analog zu Abbildung 30 werden in dieser Darstellung wiederum zwei Umstände deutlich: Die Hebesätze größerer Kommunen liegen etwas höher als die kleinerer Städte und Gemeinden. Weniger noch als bei der Gewerbesteuer kann hier eine formale Grenzen gezogen werden. Es wird aber deutlich, dass jenseits der 100.000-Einwohner-Marke nur noch sehr wenige Städte Hebesätze unter dem fiktiven Hebesatz des GFG realisieren.

Zudem wird bei der Grundsteuer ein Phänomen deutlicher, das sich latent auch schon bei der Gewerbesteuer (Abbildung 30) zeigte: Bestimmte Hebesatzniveaus sind bei den kleinen und mittelgroßen Gemeinden und Städten sichtlich enger besetzt. Das gilt zum einen für die Hebesätze am und um den fiktiven Hebesatz (413) des aktuellen GFG. 72 von 396 Gemeinden nutzen Hebesätze der Grundsteuer B zwischen 410 und 415. Zum anderen nutzen sehr viele Kommunen unterschiedlicher Größe Hebesätze von 380 oder 381. Wiederum 72 von 396 Gemeinden nutzen einen dieser zwei Hebesätze; allein 57 Gemein-

den nutzen den Hebesatz 381. Dieser Wert entspricht dem normierten Grundsteuerhebesatz, der in den GFG 2003 bis GFG 2010 genutzt wurde.

Wenn zusammen rund 36% aller nordrhein-westfälischen Gemeinden Hebesätze nutzen, die aktuell oder bis vor kurzem als fiktiver Nivellierungssatz Verwendung finden bzw. fanden, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass letztere häufig als Orientierungswert genutzt bzw. als Empfehlung interpretiert werden.

Tabelle 29: Grundsteuer B – Nivellierungshebesätze und gewogene Durchschnittshebesätze

Grundsteuer B	Fiktiver GrSt-Hebesatz (gesetzl.)	Durchschnitts-Hebesätze (2011, gewogen)	Durchschnitts-Hebesätze (2011, ungewogen)
Baden-Württemberg	185	383	342
Bayern	250	380	336
Brandenburg	383	383	354
Hessen	220	337	278
Mecklenburg-Vorp.; ka Gem	335	381	330
Mecklenburg-Vorp.; kf u. gr. ka Städte	455		
Niedersachsen*; < 100.000 Einw.	320	391	353
Niedersachsen*; > 100.000 Einw.	428		
Nordrhein-Westfalen	413	457	416
Rheinland-Pfalz	338	355	339
Saarland	300	353	305
Sachsen; ka Gemeinden	405	479	399
Sachsen; kf Städte	540		
Sachsen-Anhalt	386	386	353
Schleswig-Holstein	260	355	292
Thüringen	300	383	354
Berlin	--	810	810
Bremen	--	572	555
Hamburg	--	540	540
Deutschland	311**	418	340

Anm.: * Angaben für 2011. ** Gewogener Mittelwert.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von Destatis, DLT, IM MV, FM SN.

Wie stehen die nordrhein-westfälischen Kommunen bei der Grundsteuer im deutschen Vergleich da? Analog zu Tabelle 28 (Gewerbsteuer) bietet Tabelle 29 für die Grundsteuer B einen ersten Überblick mit zwei Kennziffern. In der zweitreechten Spalte sind die gewogenen Durchschnittshebesätze des Jahres 2011 für alle Bundesländer dargestellt. Unter den Flächenländern liegt hier Nordrhein-Westfalen mit 457 auf dem zweiten Rang, Sachsen liegt mit 479 noch einiges höher. Auffällig ist hier aber auch der weite Abstand zu den anderen Flächenländern, die gewogene Mittelwerte zwischen 337 und 391 aufweisen.

Der Befund ist ähnlich, wenn man dem die in den kommunalen Finanzausgleichen genutzten fiktiven Hebesätze gegenüberstellt (zweite Spalte von links). Hier sind wiederum die für 2012 bzw. 2013 nach Maßgabe der Finanzausgleichsgesetze bzw. der dahinter stehenden Berechnungsroutinen geltenden Nivellierungssätze dargestellt. Deutlicher noch als bei der Gewerbsteuer tritt bei der Grundsteuer ans

Licht, dass einige Länder die Nivellierungshebesätze nicht am Durchschnitt oder an einem gedämpften Durchschnitt orientieren. Vielmehr wird bei (fast) *allen* Städten und Gemeinden nur ein Teil der Grundsteuerkraft in den kommunalen Finanzausgleich einbezogen: In Baden-Württemberg nutzt *keine* Gemeinde einen Hebesatz von 185 oder niedriger. In Bayern nutzen nur 61 von 2.056 Gemeinden einen Hebesatz der Grundsteuer B, der bei 250 oder niedriger liegt; in Hessen haben nur 30 von 426 Städten und Gemeinden einen Grundsteuerhebesatz am oder unterhalb des Nivellierungshebesatzes.

6.3 Einflüsse auf die gemeindliche Hebesatzpolitik

Die kurze Betrachtung der Hebesatzstrukturen in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland in Abschnitt 6.2 hat eine Reihe von Anhaltspunkte geliefert, wie einzelgemeindliche Hebesatzpolitik und die Steuerkraftbemessung mithilfe fiktiver Realsteuerhebesätze im kommunalen Finanzausgleich zusammenhängen und interagieren. Um die Frage zu beantworten, ob die Verwendung einheitlicher Nivellierungshebesätze der Höhe und der Struktur nach geeignet ist, zu einer interkommunal angemessenen und bedarfsgerechten Verteilung der Gemeindegemeinschaften beizutragen, muss jenseits dessen ein Blick auf die grundlegenden Zwecke und Ziele einzelgemeindlich autonomer Hebesatzpolitik geworfen werden. Denn nur in diesem Licht kann bewertet werden, ob und wie das Land die kommunalen Hebesatzpolitiken durch Art und Höhe der fiktiven Hebesätze prägen kann (und soll).

6.3.1 Originäre Hebesatzgestaltung

Das Recht jeder eigenständigen Gemeinde und jeder Stadt, die Hebesätze der Realsteuern autonom festlegen zu können, ist einer der materiellen Kernbestandteile der grundgesetzlichen kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG): „Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen.“ (Art. 106 Abs. 6 GG).

Eingriffe in dieses hohe Gut bedürfen der besonderen Rechtfertigung und unterstehen aufmerksamer Prüfung. So ist es nur folgerichtig, dass die 2004 erfolgte bundeseinheitliche Einführung eines Mindesthebesatzes von 200 für die Gewerbesteuer einer verfassungsgerichtlichen Prüfung unterworfen wurde. Diese Einschränkung wurde für die Gewerbesteuer wegen ihrer Gestaltungsfähigkeit und der damit verbundenen Gefahr spezifisch parasitären Steuerwettbewerbs anerkannt (2 BvR 2185/04 und 2 BvR 2189/04 vom 27. Januar 2010). Eine vergleichbare Aushöhlungs-Gefahr ist für die Grundsteuer nicht erkennbar, entsprechend sind hier gesetzliche Mindesthebesätze kein Thema.

Damit werden die faktischen Ziele und Zwecke kommunaler Hebesatzgestaltung unter besonderen Schutz gestellt. In der Tat können kommunale Hebesätze eine ganze Reihe von politischen Leistungsentscheidungen und Reaktionen auf äußere Einflüsse widerspiegeln. Die wichtigsten Einflüsse werden hier – auf Basis der streckenweise sehr umfangreichen ökonomischen Literatur – konzentriert dargestellt:

a) Lokale Präferenzen

Eines der zentralen ökonomischen und systematischen Argumente für dezentrale Staatsstrukturen in Form von Kommunen (und Bundesländern) sind örtlich und regional unterschiedliche Präferenzen für öffentliche Leistungen. Die Stärke und die Rechtfertigung eines lokal und ggf. regional differenzierten Föderalstaates liegen darin, dass die Bürger ihre unterschiedlichen Bedürfnisse nach öffentlichen Leis-

tungen in räumlich differenzierter „Angebotsvielfalt“ besser befriedigen können als in unitarischen Systemen. Die berühmte *Tiebout-Hypothese* behauptet hier sogar, dass durch „voting by feet“ und durch die Entscheidung an der kommunalen Wahlurne wohlfahrtsoptimale, differenzierte Kommunen mit jeweils für die Präferenzen ihrer Bürger maßgeschneiderten Leistungspaketen entstehen.

Auch wenn das ökonomische Modell in seiner Klarheit (und Simplizität) in der Realität nicht direkt wiederzufinden ist, hat die Intuition dahinter doch hohe Relevanz für die kommunale Selbstverwaltung. Zur kommunalen Autonomie gehört auch ein gewisses Quantum selbstbestimmter Leistungen oder – auch dies Ausdruck der Autonomie – der nicht exogen erzwungene, freiwillige Verzicht hierauf. Variationen im autonomen Leistungsangebot sind nur möglich, wenn es analoge, autonom variierbare Einnahmen gibt. Über die Bedarfsgerechtigkeit der Steuereinnahmen, die so generiert werden, kann in dieser Perspektive einzig und allein die Kommune selbst – bzw. die Bürger der Kommune – entscheiden.

Kurzum: Kommunale Hebesatzpolitik kann (und soll) u.a. die Orientierung an lokalen Präferenzen für öffentlich erbrachte Leistungen widerspiegeln.

b) Steuerwettbewerb

Einzelgemeindliche Realsteuer-Hebesätze sind die wichtigste örtliche Stellschraube im interkommunalen Steuerwettbewerb. Über die Wirkungsweisen und die Bewertung des kommunalen Steuerwettbewerbs liegt eine reichhaltige Forschungsliteratur vor. Generell bestätigt die empirische Forschung die Existenz eines solchen Wettbewerbs auf interkommunaler Ebene, wenn steuerliche Bedingungen wie in Deutschland vorliegen. Steuerwettbewerb heißt hier konkret, dass kommunale Entscheider in der Wahl der eigenen Hebesätze auch die Hebesätze anderer – nicht zwingend benachbarter – Kommunen berücksichtigen bzw. die erwarteten Reaktionen der anderen auf die eigene Hebesatzpolitik.

Bezüglich der Intensität und einer eventuellen Dominanz des Steuerwettbewerbs gehen die Befunde auseinander. Eine recht klare Unterscheidung aber kann getroffen werden zur *Art* des Steuerwettbewerbs in Abhängigkeit vom Steuerobjekt. Für ertragsabhängige kommunale Unternehmenssteuern wie die Gewerbesteuer ist eher „klassischer“ Steuerwettbewerb um mobile Bemessungsgrundlagen zu attestieren. Das heißt, relativ niedrige Steuer- bzw. Hebesätze attrahieren Unternehmensansiedlungen und Erweiterungsinvestitionen bestehender Unternehmen; hohe Steuer- bzw. Hebesätze verdrängen die Steuerbasis partiell, weil Neu- und Erweiterungsinvestitionen nicht im angestammten Gemeindegebiet stattfinden. Diese Art von Steuerwettbewerb führt zu sog. positiven fiskalischen *Externalitäten*, da die Steuersatzerhöhung der einen Kommune zu Zuwächsen der Steuerbasis bei anderen Kommunen führt.

Bei der Grundsteuer ist die Steuerbasis, der Sollertrag aus Grundbesitz, naturgemäß weniger mobil. Auch wenn hier die Immobilien nutzenden Bürger und Unternehmen die potenziell mobile Bemessungsgrundlage sind, wird für den interkommunalen Steuerwettbewerb bei der Grundsteuer in der Forschungsliteratur eher das Modell des „*Yardstick-Wettbewerbs*“ bestätigt. Grundbesitzer und Mieter ziehen bei steigenden Grundsteuerhebesätzen nicht um, sie stellen die lokalen Politiker unter verstärkten Rechtfertigungsdruck. Hier werden insbesondere die (niedrigeren) Hebesätze anderen Gemeinden als augenfälliger Vergleichsmaßstab (*yardsticks*) genutzt. Der *Yardstick-Wettbewerb* zeigt, ebenso wie der klassische Steuerwettbewerb, seine Wirkung, wenn kommunale Hebesatzpolitik mit Blick auf die Hebesatzpolitiken anderer Kommunen gemacht wird und nicht nur mit Blick auf eigene fiskalische Bedürfnisse.

In der Bewertung des interkommunalen Steuerwettbewerbs gehen die Ansichten auseinander. In einer neoklassisch wohlfahrtsökonomischen Perspektive wird Steuerwettbewerb insofern als schädlich angesehen, wie er den Kommunen verwehrt, die für ihr optimales Leistungspaket benötigten Steuern zu erheben. Andere, politökonomisch geprägte Sichtweisen sehen eher gesunden Steuerwettbewerb am Werk, der Gemeinden davon abhält, ihren Bürgern und Unternehmen höhere Hebesätze abzuverlangen als unbedingt nötig.

c) Das Abschöpfen ökonomischer Renten.

Gleichsam als Gegenstück zum Wirken des Steuerwettbewerbs können Hebesatzunterschiede auch ökonomische Renten widerspiegeln. Diese kommen dort zustande, wo die Fähigkeit, unterschiedlich hohe Hebesätze durchzusetzen, nicht ausschließlich von der Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der aktuellen Gemeindeleitung abhängt, sondern wo auch vergangene Erfolge anderer, nicht ausschließlich politischer Akteure mit hereinspielen. Kurzum, unter günstigen Startbedingungen arbeitet es sich kommunalpolitisch leichter als unter ungünstigen. Auch andere Hemmnisse für den Steuerwettbewerb schaffen Spielräume für ökonomische Renten.

d) Kurzfristiger fiskalischer Bedarf

In der vergangenen Dekade dürfte drohende oder vielfach schon eingetretene *Finanznot* ganz wesentlichen Einfluss auf die Hebesatzgestaltungen der betroffenen Gemeinden genommen haben. Die Unterscheidung zu den oben genannten Punkten besteht dann darin, dass Gegenleistungserwägungen (wie in a) oder strategische Abwägungen (wie in b und c) hier ganz in den Hintergrund treten. „Not kennt kein Gebot“ – und längerfristige negative Rückwirkungen bleiben unberücksichtigt.⁴¹

e) Routinen

Die akademische ökonomische Analyse zeigt eine methodisch bedingte Tendenz, durchkalkulierte, rational abgewogene Entscheidungen zu unterstellen. Auch wenn der auf Werten der Aufklärung begründete *homo oeconomicus* in der Realität selten anzutreffen ist, treffen hierauf basierende empirische Modelle bemerkenswert häufig zu. Die neuere ökonomische Forschung betrachtet stärker auch den Stellenwert von vereinfachenden, nicht mit dem Rationalmodell im Einklang stehenden Entscheidungen. In der behavioristischen Forschung spielen u.a. Routinen eine große Rolle. Ob das auch für die gemeindliche Hebesatzpolitik zutrifft, kann nicht sicher abgeschätzt werden. Allerdings weist das oben skizzierte Phänomen, dass sich sehr viele Gemeinden mit ihrem Grundsteuer-Hebesatz am fiktiven Hebesatz des GFG orientieren, in diese Richtung.

Alle diese Elemente a) bis e) mischen sich in der Praxis. Genauer gesagt, von außen gibt es keine verlässlichen und übereinstimmenden Befunde, ob und welches Muster der Hebesatzbestimmung dominiert. Diese substantielle Nicht-Eindeutigkeit wächst noch, wenn man berücksichtigt, dass es zudem zu Interaktionen zwischen der einzelgemeindlichen Hebesatzpolitik und dem kommunalen Finanzausgleich kommt.

⁴¹ Zur Rolle dieses Faktors in NRW vgl. Boettcher (2013).

6.3.2 Hebesatzgestaltung in der Interaktion mit dem kommunalen Finanzausgleich

Oben wurde kurz auf die Pflicht eingegangen, die Hebesatzfreiheit der Gemeinden als Teil der Selbstverwaltungsgarantie zu wahren und zu schützen. Das Instrument hierzu sind die fiktiven Hebesätze in der Bestimmung der Steuerkraft für den kommunalen Finanzausgleich. Gäbe es keine normierten fiktiven Hebesätze, so würde das Ist-Aufkommen der Realsteuern direkt in der Steuerkraft veranschlagt; die Hebesatzautonomie wäre „durch die Hintertür“ wieder abgeschafft.

Keinem Nivellierungshebesatz käme die hypothetische Situation gleich, in der immer und sofort der gemeindeeigene Hebesatz als individueller Normierungsfaktor genutzt würde; der Hebesatz würde sich hier herauskürzen. Aus dieser Perspektive lässt sich eine Argumentation entwickeln, gemäß der Nivellierungshebesätze, die sich zwar nicht vollständig, aber doch in die gleiche Richtung entwickeln, die die einzelgemeindlichen Hebesätze vorgeben, die fiskalischen Zugewinne für jede einzelne Gemeinde verringern. Dies ist besonders bei Nivellierungshebesätzen der Fall, die stets aktuell (d.h. mit zwei Jahren Zeitverzögerung) den gewogenen Mittelwert der Hebesätze im Land wiedergeben. Am extremen Beispiel einer gleichgerichteten und gleich großen Hebesatzerhöhung bei allen Gemeinden wird das unmittelbar einsichtig: Mit kleiner Zeitverzögerung werden bei allen Gemeinden durch die Anpassung des Nivellierungshebesatzes die Mehreinnahmen neutralisiert.

Dies ist der Kern einer „Aufwärtsspirale“ der Hebesätze, die gerade in Ländern mit hoher Ausgleichsquote für den Fehlbetrag zwischen Steuerkraft und Ausgangsmesszahl wirken kann: Hier wirkt die abfließende Steuerbasis (die fiskalische Externalität) nicht mehr als Korrektiv der Hebesatzpolitik, weil finanzielle Einbußen weitgehend kompensiert werden. Büttner et al. (2008, 136 ff.) haben diesen Mechanismus schon theoretisch klar beschrieben; Egger, Köthenbürger und Smart (2009) liefern mit dem natürlichen Experiment der niedersächsischen KFA-Reform 1999 überzeugende empirische Belege für Deutschland: Die zu diesem Zeitpunkt eingeführte Differenzierung der Nivellierungshebesätze für Gemeinden oberhalb und unterhalb von 100.000 Einwohnern hat nach vier Jahren eine signifikante Differenzierung der kommunalen Hebesatzpolitiken nach eben diesem Muster mit sich gebracht.

In diesem Licht erklärt sich manches an der Hebesatzpolitik in NRW, wie sie oben mit Abbildung 32 illustriert worden ist. Sowohl das weit überdurchschnittliche Niveau als auch das schwach ausgeprägte Stadt-Land-Gefälle dürften nicht unwesentlich von der Normierung des fiktiven Hebesatzes geprägt sein.

Diese Aussage impliziert noch keine Bewertung. Wenn Nivellierungshebesätze die Höhe und die Struktur der kommunalen Hebesatzpolitik mit determinieren, muss dies nicht zwingend nachteilig sein. Im Falle, dass Steuerwettbewerb ineffizient niedrige Steuersätze erzwingt, kann diese Wirkung durchaus *Wohlfahrtsverbesserungen* mit sich bringen. Das gilt allerdings nur innerhalb eines *geschlossenen* Landes. Die nordrhein-westfälische Situation ist eine andere; hier setzen die hohen Hebesätze bei der Gewerbesteuer die Städte und Gemeinden deutlich ins Hintertreffen gegenüber Standorten in anderen Bundesländern. In dem Maße, in dem Steuerwettbewerb wirkt, fließt stetig Steuerbasis in die Gemeinden anderer Länder. Diese Entwicklung ist offenbar, wie Abbildung 32 illustriert, für NRW zu attestieren. Damit die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden nicht durch den kommunalen Finanzausgleich in eine ungünstige Wettbewerbsposition gedrängt werden, muss das *Niveau* der Nivellierungshebesätze deutlich gesenkt werden.

Für die Gestaltung des *strukturellen* Steuerwettbewerbs gibt es unterschiedliche „Rezepte“. Tatsächlicher Steuerwettbewerb ist immer ein Gemisch verschiedener Erscheinungsformen:

- a. „Jeder gegen jeden“: Steuerwettbewerb kann unberechenbar und in jede Richtung stattfinden. Versuche, hier korrigierend einzugreifen, müssen am mangelnden Wissen scheitern.
- b. Steuerwettbewerb zwischen „peers“: Großstädte konkurrieren mit anderen Großstädten; kleinere Standorte mit ähnlich ausgestatteten anderen kleinen Standorten. Die Gruppen spielen gewissermaßen in unterschiedlichen Ligen.⁴²
- c. „Underdogs gegen Platzhirsche“: Neue, periphere Standorte oder Standorte in Großstadtnähe versuchen, den etablierten Standorten mit günstigen Leistungspaketen im fairen Wettbewerb einige Investitionen abzujagen.⁴³
- d. „Parasitärer“ Wettbewerb der Speckgürtel gegen die Wachstumskerne: Im Vertrauen auf das Funktionieren der wirtschaftsnahen Infrastrukturen in den urbanen Zentren versuchen Speckgürtelgemeinden, mit „Dumpinghebesätzen“ Investitionen anzulocken, ohne hierfür die vollen Gegenleistungen erbringen zu müssen.⁴⁴

Diese vier pointiert dargestellten Bilder beherrschen explizit oder implizit die Diskussion um den interkommunalen Steuerwettbewerb. In der Praxis mischen sie sich. Wollte man einer der Formen das größere Gewicht beimessen, müsste man eine der folgenden Funktionen verwenden:

1. *Einheitliche Nivellierungshebesätze*: Das in Deutschland dominierende Modell entspricht am ehesten den Wettbewerbsformen a. („Jeder gegen jeden“) und c. („Underdogs gegen Platzhirsche“). Mit einem einheitlichen Satz werden interkommunale Unterschiede in den Hebesatzstrukturen als Reflex unterschiedlicher, im Großen und Ganzen aber fairer Wettbewerbsunterschiede zwischen den Städten und Gemeinden bewertet. Auch ist ein einheitlicher Nivellierungshebesatz ein klares Signal, dass dem Gesetzgeber belastbare und dominierende Gründe für eine Differenzierung fehlen; gewissermaßen die „Default“-Version des Nivellierungshebesatzes.
2. *Progressiv differenzierte Nivellierungshebesätze*: Dieser in Niedersachsen sehr einfach praktizierte Ansatz passt zu Wettbewerbsform b. (Steuerwettbewerb zwischen „peers“). Große und kleine Kommunen spielen im Wettbewerb um örtlich mobile Investitionsentscheidungen nicht in derselben Liga. Weil – dies ist eine notwendige Annahme – die kleinen Kommunen in diesem Wettbewerb die durchweg schlechteren Karten haben, sollten sie mit den größeren nicht gleichbehandelt werden. Mit der Entscheidung über den Grad der Progression des Nivellierungshebesatzes – die niedersächsischen Stufen wären in NRW wegen der unvermeidlichen Sprungstellen verfassungswidrig –, entscheidet der Gesetzgeber den Grad der „anerkannten“ Unterschiedlichkeit bzw. welche größenspezifischen Unterschiede nicht mehr durch eine analoge Differenzierung

⁴² Einen aktuelle empirische Arbeit, die eher für eine Ausnutzung höherer Besteuerungsspielräume durch Großstädte spricht ist Koh et al. (2013).

⁴³ Vgl. hierzu Baldwin und Krugman (2004).

⁴⁴ In diese Richtung argumentieren Büttner et. al. (2008, S. 133f.).

des Hebesatzes anerkannt werden. Da die progressive Differenzierung von Nivellierungshebesätzen den zu beobachtenden Stadt-Land-Gefällen der Hebesätze am engsten folgt, geht mit ihnen im Nebeneffekt die stärkste Einschränkung der kommunalen Hebesatzautonomie einher.⁴⁵

3. *Regressiv differenzierte Nivellierungshebesätze*: Diese nirgendwo praktizierte, in der Literatur aber zuweilen diskutierte Art der Hebesatzdifferenzierung passt zu Wettbewerbsform d. („parasitärer“ Wettbewerb der Speckgürtel mit den Wachstumskernen). Hier würden für großstädtische Kerne *niedrigere* Nivellierungshebesätze genutzt als für die sie umgebenen Umlandgemeinden, um dort die Spielräume für künstlich niedrige Hebesätze einzudämmen.

Schon aus dieser Diskussion wird deutlich, dass auch Kombinationen der Modelle vorstellbar wären, insbesondere wenn Lage- und Größencharakteristika getrennt betrachtet werden. Mit Blick auf die unterschiedlichen Wettbewerbsformen b. und d. wäre dann nicht zu fragen, welche Form *durchweg* als relevanteste angesehen wird. Die Frage wäre, für welche *Lage* Wettbewerbsform b. und für welche *Lage* Wettbewerbsform d. die Realität am besten beschreibt. Es ist durchaus plausibel, dass für kleine und mittlere Gemeinden gleicher Größe je nach Lage eher der „Speckgürtel“-Wettbewerb oder der „Peer“-Wettbewerb dominiert. Die Konsequenz hieraus wären *glockenförmige*, größen- und lagespezifische differenzierte Nivellierungshebesätze – mittlere für Großstädte, hohe für deren Umlandgemeinden und niedrige für Gemeinden in der Peripherie.

Natürlich erscheint diese Idee gegenüber der deutschen Praxis der KFA-Nivellierungshebesätze „weit hergeholt“ und eklektisch. Sie ist auch nicht als Vorschlag gemeint. Die Idee kann aber sehr gut illustrieren, welche Anforderungen eine differenzierte Perspektive auf den Steuerwettbewerb stellte, wenn man sie für den kommunalen Finanzausgleich durchexerzieren wollte. Hierfür – wie auch für eine klare wissenschaftliche „Wahl“ einer der Wettbewerbsformen a. bis d. – fehlt die belastbare Empirie.

Aus Sicht eines Gesetzgebers, der auf unvollständigem Wissen dennoch die Grundlage für ein verbindliches und numerisch eindeutiges Finanzausgleichssystem schaffen muss, wachsen damit die Räume für originär politische Entscheidungen. Da es nach jahrzehntelanger Praxis mit verschiedenen Nivellierungshebesatzsystemen keine Benchmark-Situation gibt, in der „unverfälschtes“ Verhalten zu beobachten wäre, hilft auch die Absicht zu „entzerren“ kaum weiter. Mit der Entscheidung für einen bestimmten Nivellierungshebesatz wird damit zwingend auch eine Gestaltungsentscheidung getroffen. *Eine* solche Gestaltungsentscheidung kann auch darin bestehen, im Angesicht der beschriebenen Unsicherheit Nivellierungshebesätze anzustreben, die vor allem wenig falsch machen sollen.

6.4 Weiterentwicklung der fiktiven Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens

Vor diesem Hintergrund gibt es für den Nivellierungshebesatz der **Gewerbesteuer** in Nordrhein-Westfalen nicht die *eine* klare Empfehlung der Wissenschaftler, die allen anderen Optionen eindeutig überlegen ist. Man *kann* viele Modelle wählen. Jedes hat andere Wirkungen, jedes seinen Preis.

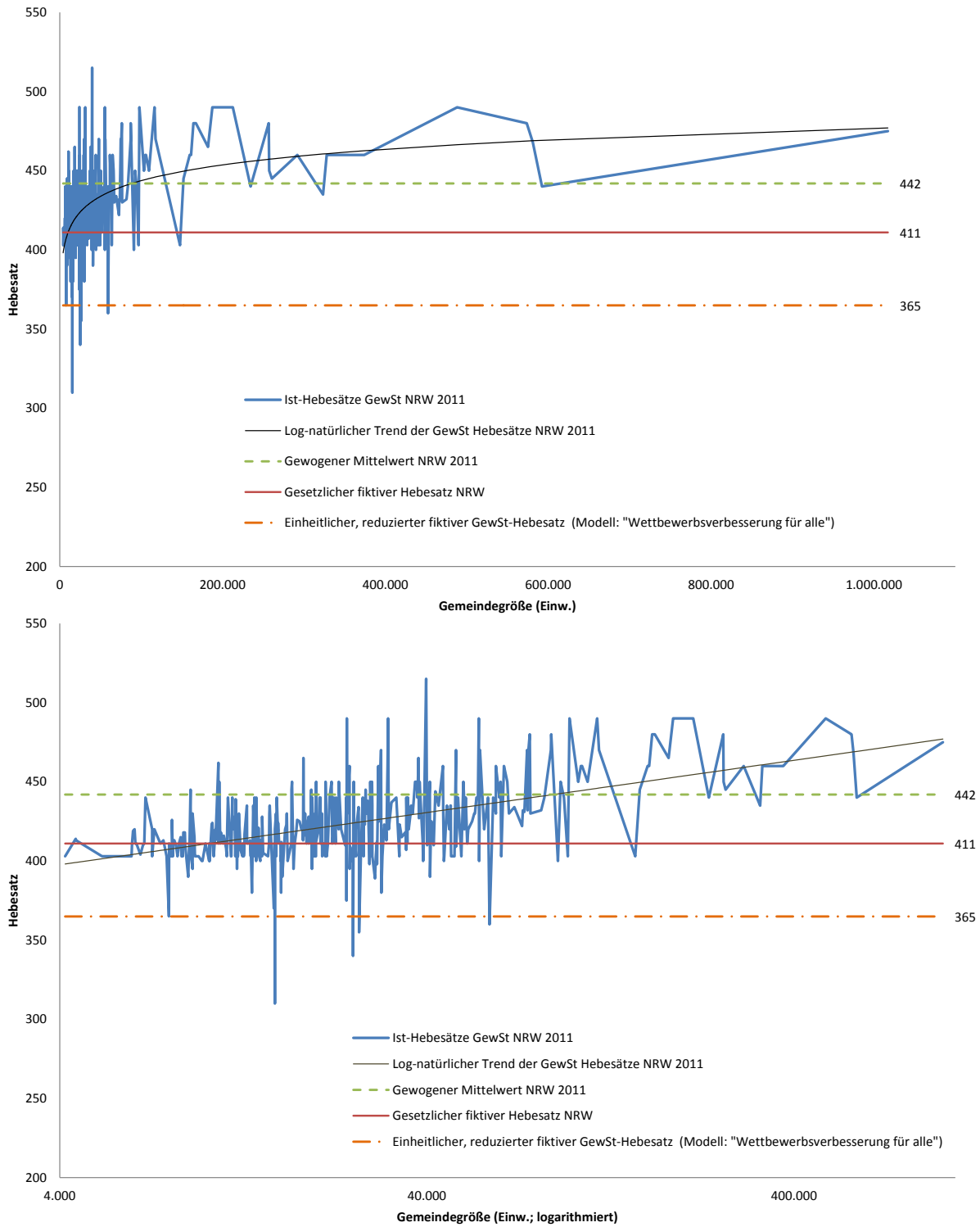
⁴⁵ Vgl. Argumentation am Anfang dieses Unterabschnitts.

Angesichts dieser wissenschaftlich nicht klar determinierten Situation könnten nun zahlreiche vorstellbare Reformmodelle formuliert und in Proberechnungen simuliert werden. Jede numerische Fixierung eines bestimmten Modells schliesse dabei (mathematisch unendlich) viele alternative, mitunter nur leicht abweichende Modelle aus. Insbesondere wenn die gegensätzlichen Optionen progressiver oder regressiver Nivellierungshebesätze modelliert würden, entstünde damit eine Vielfalt von absehbar sehr konträren Umverteilungsrechnungen, ohne dass damit systematische Erkenntnisfortschritte zu erzielen wären.

Dieser Weg wird hier nicht gegangen. Wie in der vorangegangenen Diskussion deutlich geworden ist, sprechen gute Gründe für progressiv differenzierte Nivellierungshebesätze, für regressiv differenzierte Nivellierungshebesätze oder auch für glockenförmig differenzierte Nivellierungshebesätze. Jeweils sind es aber nicht genug Gründe, um *ein* Modell eindeutig zu präferieren. Das gilt in gleicher Weise für einheitliche Nivellierungshebesätze. Diese haben aber den zusätzlichen Vorteil, dass sie einen Mittelweg zwischen progressiven und regressiven Ansätzen darstellen. Angesichts der Ungewissheit über die „wahre“ dominierende Wettbewerbsform minimiert ein solcher Mittelweg die Irrtumskosten. Wir berechnen daher im Folgenden nur Modelle einheitlicher Nivellierungshebesätze.

In Abbildung 33 ist noch einmal die Ausgangssituation für eine Weiterentwicklung der fiktiven Hebesätze der Gewerbesteuer dargestellt. Die Gemeinden Nordrhein-Westfalens sind hier der Gemeindegröße nach aufgestellt. Das entspricht mathematisch der *Fiktion*, die Gewerbesteuerhebesätze seien eine Funktion nur dieser unabhängigen Variable. Der eigentliche Funktionsverlauf wird durch die stark gezackte blaue Linie wiedergegeben. Deren gewogener Mittelwert ist 442. Die nach dem Bestimmtheitsmaß R^2 bestmögliche, einfache Trendfunktion ist die schwarz dargestellte, natürliche Logarithmusfunktion: $y = 278,68 + 14,355 \ln(x)$. In der log-skalierten Darstellung in der unteren Hälfte von Abbildung 33 wird diese zu einer Geraden.

Abbildung 33: Nivellierungshebesätze Gewerbesteuer



Für die Weiterentwicklung könnte man zunächst das gehabte Modell beibehalten. Der Nivellierungshebesatz für die Gewerbesteuer liegt im derzeitigen GFG bei 411 (rote Linie in Abbildung 33). Ein aktualisierter Satz läge 5% unter dem dort grün dargestellten gewogenen Mittelwert von 442, also bei 420. Die Aktualisierung in Umsetzung des aktuellen Verfahrens liefe also darauf hinaus, den Nivellierungshebesatz der Gewerbesteuer um weitere neun Punkte heraufzusetzen. Die ohnehin schon ungünstige gewerbesteuerliche Wettbewerbssituation der nordrhein-westfälischen Standorte in Deutschland spricht gegen diese Lösung.

Vor diesem Hintergrund sollte ein neuer, einheitlicher fiktiver Hebesatz für die kommunalen Gewerbesteuerinnahmen zwei Anforderungen erfüllen:

- *Er sollte signifikant niedriger liegen als der bisherige, um die Städte und Gemeinden mittelfristig nicht allein durch den kommunalen Finanzausgleich in einer ungünstigen Wettbewerbssituation gegenüber Kommunen in anderen Bundesländern zu halten. Dieses Argument gilt natürlich eher mittelfristig, da natürlich nicht erwartet wird, dass alle Gemeinden nach einer GFG-Anpassung schlagartig ihre Gewerbesteuerhebesätze senken (können). Ebenso wie der Verlust der gewerbesteuerlichen Wettbewerbsfähigkeit ein langjähriger, schleichender Prozess gewesen ist, können hier Fortschritte – auch in der (Rück-)Gewinnung von Steuerbasis – nur Schritt für Schritt erreicht werden.*
- *Der Nivellierungshebesatz sollte aber auch langfristig stabil gehalten werden können, um die sich selbst am Leben erhaltende Dynamik gemeindlicher Anpassung an einen *deshalb* stets wachsenden gewogenen Durchschnitt zu durchbrechen. In dieser Hinsicht sollte der Nivellierungshebesatz auch nicht unbedingt ein „Kampfpreis“ sein, der sich an den niedrigsten Sätzen anderer Länder orientiert, aber dafür bald schon wieder angepasst werden müsste.*

Diese Anforderungen werden von vielen Hebesätzen erfüllt, abgedeckt wird hier etwa das Feld von Nivellierungshebesätzen zwischen 350 und 380 (vgl. Tabelle 28 oben). Für die konkreten Modellrechnungen wählen wir in diesem Raum den mittleren Nivellierungshebesatz von 365. Dieser Satz (Modell „Wettbewerbsverbesserung für alle“ in Abbildung 33) fließt als Empfehlung für einen dauerhaft zu nutzenden, nicht anzupassenden fiktiven Hebesatz für die Gewerbesteuer in das Weiterentwicklungsmodell ein.

Für die Reformationen für die **Grundsteuer B** gehen wir, basierend auf den analogen Argumenten, genauso vor wie bei der Gewerbesteuer.

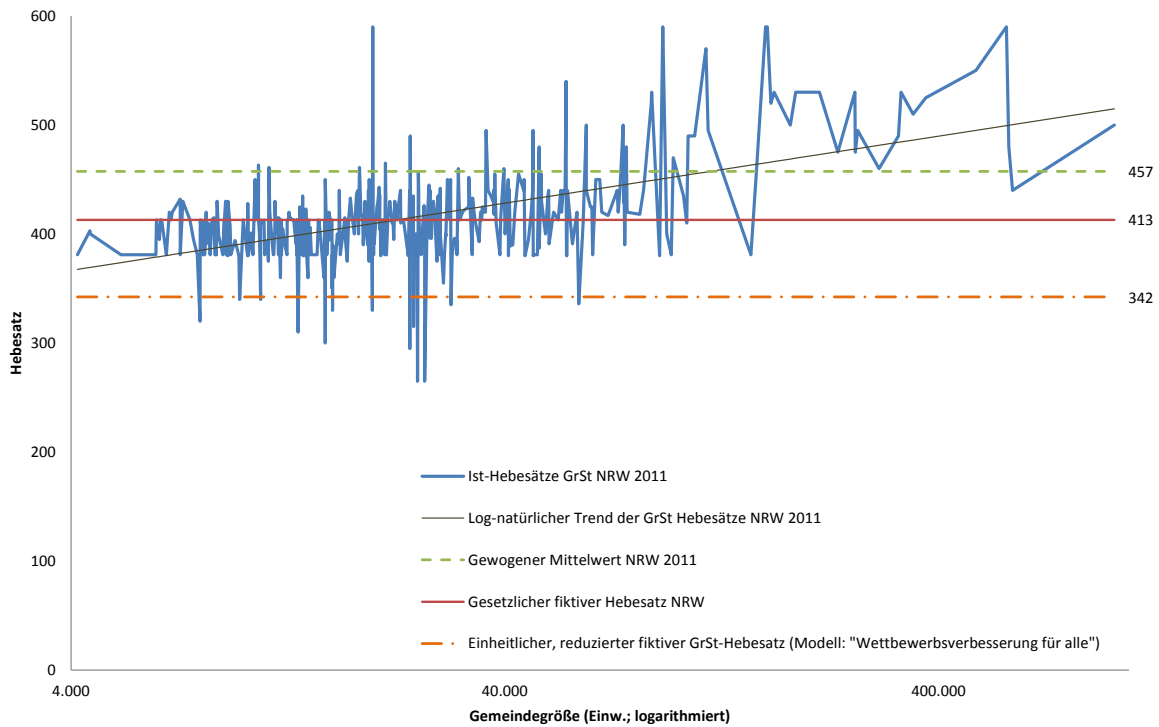
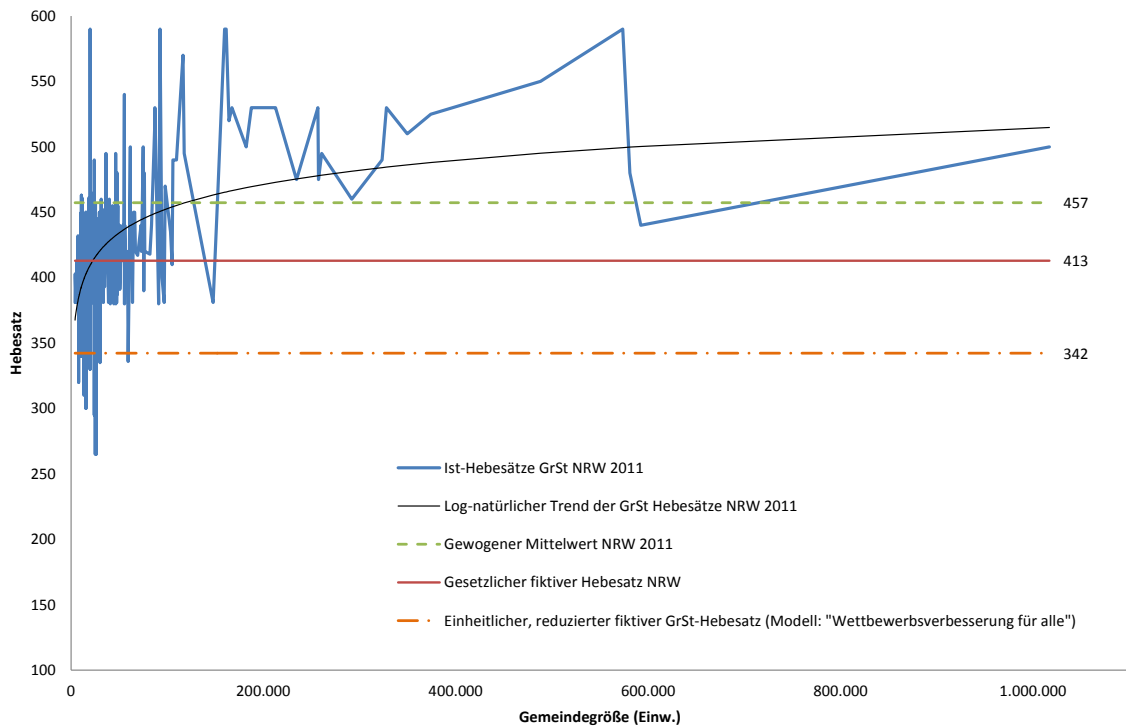
Hier sollte allerdings vorweggeschickt werden, dass die Bedingungen für die politische Neugestaltungsentscheidung beim Nivellierungshebesatz der Grundsteuer etwas anders „eingerahmt“ sind. Zum einen arbeiten die Länder derzeit an verschiedenen Modellen zur Grundsteuerreform. Diese Reform gilt – im Gegensatz zu den vielen Grundsteuer-Reformbemühungen der Vergangenheit – als unumgänglich, weil der BFH in seinem Urteil vom 30.6.2010 (Az.: II R 60/08) das gegenwärtige Modell für nicht mehr verfassungskonform erklärt hat. Jede Reform der fiktiven GrSt-Hebesätze in Nordrhein-Westfalen wird mithin bald überarbeitet werden müssen (sofern sie schon vor der Grundsteuerreform implementiert wird).

Außerdem ist der Steuerwettbewerb bei der Grundsteuer weniger problematisch als bei der Gewerbesteuer. Als *Yardstick*-Wettbewerb hat er tendenziell eher die Bedeutung, die demokratische Kontrolle kommunaler Politik zu stützen. Auch gilt die Grundsteuer in der Finanzwissenschaft als Steuer mit recht geringem Verzerrungspotenzial. Die Notwendigkeit, hier dämpfend einzugreifen, ist also schwächer. Die Beibehaltung des geübten Nivellierungshebesatzes wäre zwar immer noch problematisch. Der Handlungsdruck ist aber kleiner als bei der Gewerbesteuer.

Unter dieser Prämisse wird die Reformoption für den Grundsteuer-Nivellierungshebesatz – einheitlich, niedriger, kein Minimalwert – ebenso abgeleitet, wie für die Gewerbesteuer dargestellt. Auch hier gilt, dass *ein* bestimmter numerischer Wert für den fiktiven Hebesatz nicht eindeutig abgeleitet werden kann. Innerhalb des Bereiches, der den Anforderungen entspricht (315 bis 370 bei der Grundsteuer B), ist jede Wahl lediglich eine Setzung, die den Alternativen nicht systematisch überlegen ist. Wir nutzen für die Rechnungen mit 342 wiederum einen mittleren Wert aus diesem Bereich.

Die Ausgangssituation und die für die Proberechnungen gewählte Reformempfehlung eines fiktiven Hebesatzes von 342 (Modell „Wettbewerbsverbesserung für alle“) sind in Abbildung 34 dargestellt.

Abbildung 34: Nivellierungshebesätze Grundsteuer



Auf eine Betrachtung der Grundsteuer A wird hier verzichtet. Ein Blick auf die – hier nicht abgebildete – Hebesatzpolitik der Gemeinden im Bereich der Grundsteuer A kann keine Konsistenzen und Zusammenhänge erkennen lassen, an die angeknüpft werden könnte. Auf die Grundsteuer A kann mithin auch keine der Thesen zum Steuerwettbewerb übertragen werden. Hier bestätigt sich die Irrelevanz bzw. hohe Reformbedürftigkeit der Grundsteuer A. Bezüglich der Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen empfehlen wir die Beibehaltung der bisherigen Behandlung, bis die grundsätzlichere Frage geklärt ist. Nach einer Reform sollte die Grundsteuer A – sofern sie dann nicht abgeschafft worden ist – wieder analog zur Grundsteuer B behandelt werden.

7 Simulation eines weiterentwickelten Schlüsselzuweisungssystems und Fazit

7.1 Zentrale Ergebnisse

Mit der vorliegenden Untersuchung werden eine Reihe der zentralen Fragen zum kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen behandelt. Mit den Analysen und den gefundenen Antworten auf die in der Einleitung aufgeführten Fragen kann der Finanzausgleich, so wie es dem Auftrag und dem Titel der Studie entspricht, *weiterentwickelt* werden. Das Ziel, eine Grundlage für die Weiterentwicklung zu schaffen, verweist aber auch in zweifacher Weise auf die Begrenzungen der Arbeit.

Zum einen ist die Arbeit nicht als Vollüberprüfung aller wichtigen Fragen des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen angelegt. Viele interessante, aber nicht dominante Fragen zur horizontalen Gestaltung des Gemeindefinanzierungsgesetzes konnten nicht behandelt werden. Vertikale Fragen standen hier ebenfalls nicht zur Diskussion – was nicht heißt, dass diese Fragen nicht immer wieder diskutiert werden müssen. In einer Hinsicht jedoch beschränkt sich das Gutachten ganz und gar nicht auf die Beantwortung der gestellten Fragen: Um die zentralen und strittigen Fragen überhaupt für die Gegenwart behandeln zu können, musste zunächst eine Hürde genommen werden, die im Vorfeld (von allen Seiten) stark unterschätzt worden war: Die Umstellung des GFG auf die doppische Haushaltsrechnung nach Maßgabe des NKF. Insbesondere musste ein zukunftsfähiges Analogon zum kameralistischen Zuschussbedarf II gefunden werden, damit der kommunale Finanzausgleich (auch ohne jede weitere Änderung) überhaupt für die Zukunft fortgesetzt werden kann. Mit den „Auszahlungen aaD“ wurde hier ein neues, doppisch basiertes Konzept entwickelt, das den bisherigen „Zuschussbedarf II“ ersetzen soll.

Die zweite, wichtigere Einschränkung der Gutachteraufgabe wurde im Verlauf der Bearbeitung immer deutlicher: Fragen nach der Angemessenheit und der (Bedarfs-)Gerechtigkeit einzelner Gestaltungsparameter des Finanzausgleichs können nur im Rahmen dessen beantwortet werden, was die Wissenschaft beantworten kann. Diese Aussage ist in sich trivial, sie bekommt ihre Bedeutung erst im Lichte des Gewichts, das gutachterlichen Aussagen in Auseinandersetzungen um den Finanzausgleich zuweilen zuzukommen scheint. Wie im Gutachten an vielen Stellen deutlich wird, kann die finanzwissenschaftliche Analyse die aufgeworfenen Fragen nur bis zu dem Punkt beantworten, an dem originär politische Weichenstellungen notwendig sind. Das bezieht sich nicht auf die offensichtliche Notwendigkeit, Weiterentwicklungsmaßnahmen mit demokratisch legitimierter Staatsgewalt umzusetzen. Originär politisch sind im Finanzausgleichskontext vor allem zwei Arten von Fragen, Verteilungsfragen und Machtfragen. Im Sinne guter wissenschaftlicher Politikberatung sehen wir unsere Aufgabe auch darin, diese Grenze immer transparent zu machen und sichtbar zu halten.

Diese Grenzziehung ist zuweilen subtil. So kann die Frage nach der besten *Methode* zur Identifikation eines bestimmten Bedarfelements zum Beispiel mit einer wissenschaftlich eindeutigen Rangliste für die denkbaren Methoden beantwortet werden. Die genaue numerische Bemessung des gefragten Parameters *innerhalb* der empfohlenen Methode mag dann aber wissenschaftlich nicht mehr beantwortet werden können, weil die Daten eine unzweideutige Messung nicht zulassen. Eine solche Ziffer muss dann

politisch „gesetzt“ werden. Auch in diesen Bereichen gibt das Gutachten Empfehlungen ab, um Orientierungshilfen für die politische Ausgestaltung der Parameter zu bieten.

Die Weiterentwicklung als Paradigma der Bearbeitung des Forschungsauftrags ist schließlich, wie schon in der Einleitung deutlich gemacht, auch als Absage an Totalreformen zu sehen. Zweifellos *kann* im kommunalen Finanzausgleich sehr viel gemacht werden. Auch das Gutachten gibt mit punktuellen Vergleichen zu den anderen zwölf KFAs der Flächenländer hier anschauliche Beispiele. Dennoch geht es hier nicht um das „Ideal“ eines kommunalen Finanzausgleichs, der am grünen Tisch komplett neu und unverbraucht gestaltet wird. Nicht, weil Nordrhein-Westfalen keinen idealen Finanzausgleich verdient hätte. Sondern weil es ein solches Ideal jenseits der historischen Genese jedes einzelnen Landes nicht geben kann. Kommunale Finanzausgleiche begründen, sobald sie fiskalisch eine mehr als marginale Rolle spielen, pfadabhängige Entwicklungen. Dies kann einige Probleme schaffen – sog. Endogenitäten –, es stabilisiert aber auch die Handlungsbedingungen und Erwartungen der Akteure. Derartige fiskalische Entwicklungen müssen durchbrochen werden, wo sie zu unbilligen Ergebnissen führen. Wo dies nicht der Fall ist, hat der Fortbestand von Regeln einen Eigenwert, der vielleicht „eleganteren“ Alternativen vorzugswürdig ist. Das Bearbeitungsparadigma für die Leitfragen des Gutachtens ist mithin an die alte Ingenieursweisheit angelehnt: *If it ain't broke, don't fix it.*

Vor diesem Hintergrund stellen sich die zentralen Ergebnisse der Analysen wie folgt dar. Aus den zum Teil komplexen Abwägungs- und Argumentationsketten herausgerissen, klingt die Ergebniszusammenstellung recht apodiktisch. Wir verzichten dennoch auf den Versuch, die Argumentationsketten „einzudampfen“, da gerade im Finanzausgleich die Grenze zwischen Verkürzen und Verfälschen sehr leicht überschritten wird. Die zentralen Ergebnisse sind:

- Die kritisierte **Methode der Regressionsanalyse** zur Bestimmung der Bedarfe der Gemeindegemeinschaften wurde eingehend auf ihre Stärken und Schwächen überprüft und mit denkbaren Alternativen verglichen. Im Ergebnis ist die Regressionsanalyse gewiss nicht über alle Zweifel erhaben, dennoch aber wesentlich „besser als ihr Ruf“. Alternativen zur Regressionsmethode sind denkbar, werden jedoch aufgrund ihrer größeren Nachteile oder weil sie derzeit schlichtweg nicht praktikierbar sind, nicht zur Umsetzung empfohlen. Die Regressionsanalyse bleibt damit vorerst zwar nicht die best-denkbare, aber die bestmögliche Methode.
- *Innerhalb* der regressionsanalytischen Methoden wurden zahlreiche **Möglichkeiten zur Optimierung** überprüft. Das ökonometrische Ideal, die Paneldatenschätzung, wurde intensiv geprüft, ist aber derzeit wegen der hierfür unzureichenden Dateneigenschaften nicht umsetzbar. Als substantielle, heute schon umsetzbare Verbesserung wird eine sog. gepoolte Querschnittsdatenschätzung (*Pooled OLS*) für mehrere Jahre umgesetzt. Sie sollte die bisherige Methode der nur auf einem Jahr beruhenden, hergebrachten OLS-Schätzung ersetzen. Im Vergleich zum Status quo bietet die Pooled-OLS-Schätzung einen Effizienzgewinn (d.h. mehr Präzision in der Schätzung), ohne dass Einbußen bei Robustheit oder Transparenz in Kauf genommen werden müssen. In der Umsetzung der solcherart verbesserten Regressionsanalyse wurden für Hauptansatz und die Nebenansätze neue Ergebnisse erzielt.

- Der **Hauptansatz** wird weiterhin als Hauptansatzstaffel gestaltet. Diese verläuft etwas flacher als im GFG 2013; der Höchstwert für Städte mit mehr als 637.000 Einwohnern (d.h. Köln) liegt bei 154%.
- An der **Spezifikation des Soziallastenansatzes** wurde kritisiert, dass allein die Zahl der örtlichen SGB II-Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner als Globalindikator für ein sehr viel breiteres kommunales Sozialleistungsspektrum genutzt wird. In der Untersuchung wurden alternative Modellspezifikationen mit verschiedenen Sozialindikatoren getestet. Letztlich zeigte sich, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften der verlässlichste und sachlich angemessene Indikator ist.
- Die **Höhe des Soziallastenansatzes** sinkt. Bei Umsetzung der Regressionsergebnisse ergibt sich für die Bedarfsgemeinschaften ein Gewichtungsfaktor von 12,94. Dieser liegt deutlich unter dem zuletzt errechneten Gewichtungsfaktor von 17,76 sowie unter dem letztlich genutzten Gewichtungsfaktor von 15,3. Als Gründe für diese starke Abweichung lassen sich die breitere Datenbasis, die veränderte Pooled-OLS-Schätzmethode sowie die neue Abgrenzung der abhängigen Variable anführen. Dieses Schätzergebnis steht zunächst der oftmals geäußerten Befürchtung entgegen, dass es bei dem Gewichtungsfaktor für Bedarfsgemeinschaften einen unweigerlichen Aufwärtstrend gibt.
- Für den **Schüleransatz** wird empfohlen, die derzeit unplausibel hohe Spreizung der Gewichtungsfaktoren zu senken auf 0,69 für Halbtagschüler und 1,94 für Ganztagschüler. Dieser Vorschlag versteht sich aber nur als vorläufig. Eine befriedigendere Lösung kann nur gefunden werden, wenn zusätzliche Datenerhebungen entsprechend den Erkenntnisinteressen des kommunalen Finanzausgleichs unternommen werden. Konkret sollte abgefragt werden, wie sich die Zuschussbedarfe getrennt nach Halbtagschulen, offenen Ganztagschulen und gebundenen Ganztagschulen in den Gemeinden NRWs darstellen. Dann ließe sich der Schüleransatz auf eine solide empirische Basis stellen.
- Sowohl der **Zentralitätsansatz** als auch der **Flächenansatz** werden als grundsätzlich ausgleichsrelevant angesehen, ihre Beibehaltung in der jetzigen Form wird empfohlen. Hinsichtlich der Ausgestaltung des Flächenansatzes wurden weitere Spezifikationen geprüft (Katasterfläche Gebäude und Freifläche pro Kopf, Katasterfläche Verkehrsfläche pro Kopf und Katasterfläche Erholungs- und Waldfläche pro Kopf), diese mussten allerdings verworfen werden.
- In Bezug auf die **Abgrenzung der Teilschlüsselmassen** in kommunalen Finanzausgleich kommt mit Blick auf die gemeinsame Schlüsselmasse von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden immer wieder Kritik auf. Hier scheinen Teilschlüsselmassen, die auf gemeindliche und Kreisaufgaben abstellen, intuitiv sachgerechter. In der vorgenommenen Prüfung der Alternativen stellen sich diese als kaum praktikabel heraus; bzw. ihre Umsetzung würde gewichtige neue Probleme heraufbeschwören. Im Ergebnis wird die Beibehaltung der bisherigen Teilschlüsselmassen-Struktur empfohlen.
- Hinsichtlich der **Dotierung der Teilschlüsselmassen** für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände wird empfohlen, eine schrittweise Anpassung an die Verhältnisse der Auszahlungen aaD

in den Aufgabenbereichen außer Allgemeiner Finanzwirtschaft vorzunehmen. In den vorgenommenen Proberechnungen werden derartige Änderungen jedoch nicht berücksichtigt, da sie als fakultativ und eher mittelfristig angesehen werden.

- Bezüglich der **Höhe der fiktiven Hebesätze** zur Berücksichtigung der Steuerkraft aus den Realsteuern wird angesichts der manifesten Nachteile nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden im innerdeutschen Steuerwettbewerb eine deutliche Senkung des Nivellierungshebesatzes empfohlen. Eindeutige Werte sind hier wissenschaftlich nicht zu bemessen; in den Proberechnungen zum Reformmodell werden ein fiktiver Hebesatz für die Gewerbesteuer von 365, für die Grundsteuer B von 342 genutzt.
- Eine größenspezifische **Differenzierung der fiktiven Hebesätze** wurde mit Blick auf die damit verbundenen Implikationen für den interkommunalen Steuerwettbewerb ausführlich diskutiert. In der Abwägung der Pro- und Contra-Argumente kann dem Gesetzgeber die Wahl von differenzierten Hebesätzen nicht dringlich empfohlen werden.

7.2 Simulationen der zentralen Parameter und des Reformvorschlags

Aus den in den vorangegangenen Kapiteln erarbeiteten Reformvorschlägen ergibt sich ein Spektrum vorstellbarer Reformszenarien, deren Auswirkungen auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Nordrhein-Westfalen im Folgenden simuliert werden sollen.

Tabelle 30 gibt einen Überblick über die simulierten Szenarien. Detaillierte Auswertungen zu den einzelnen Simulationen werden in Anhang D dargestellt. Vergleichsmaßstab sind jeweils die Ergebnisse der 2. Modellrechnung zum GFG 2013.

Tabelle 30: Übersicht Simulationsrechnungen

	Methode		Grunddaten		Abhängige Variable		Bestimmung Gewichtungsfaktoren		Fiktive Hebesätze	
	OLS	Pooled OLS	2009	2007-2009	Zuschussbedarf II (Doppik)	Auszahlungen aaD	aus Regression	Reform (Schüleransatz)	GFG 2013	Reform (einheitlich)
Simulation A	x		x		x		x		x	
Simulation B	x		x			x	x		x	
Simulation C		x		x		x	x		x	
Simulation D		x		x		x	x			x
Simulation E		x		x		x		x	x	
Simulation F*		x		x		x		x		x

* empfohlenes Szenario

Simulation A: Diese Proberechnung dient vorwiegend Vergleichszwecken. Sie stellt dar, welche Ergebnisse aus einer einfachen Grunddatenaktualisierung auf Basis der Daten des Jahres 2009 resultieren würden, ohne dass sonstige Änderungen am System vorgenommen werden. Die Regression wird mit einer einfachen OLS-Schätzung vorgenommen. Die abhängige Variable entspricht – soweit die Doppik dies zulässt – dem Zuschussbedarf II.

Simulation B: Simulation B setzt als ersten Reformvorschlag die Neu-Abgrenzung der abhängigen Variable um. Hier werden also die neudefinierten „Auszahlungen aaD“ als abhängige Variable verwendet. Um

den Effekt dieser Maßnahme zu isolieren, wird weiterhin mit einer einfachen OLS-Schätzung und mit den Grunddaten von 2009 gearbeitet.

Simulation C: Auch Simulation C liegt die neu abgegrenzte abhängige Variable zugrunde. Hier wird diese Maßnahme allerdings mit einer zusätzlichen Reformmaßnahme kombiniert: Anstelle der einfachen OLS-Schätzung wird hier auf die Pooled-OLS-Methode zurückgegriffen. Entsprechend werden nicht nur Daten eines Jahres, sondern Daten der Jahre 2007 bis 2009 verwendet.

Simulation D: Diese Proberechnung kombiniert die bereits in Simulation C umgesetzten Maßnahmen mit einer Reform der fiktiven Hebesätze. Für die Gewerbesteuer wird ein einheitlicher fiktiver Hebesatz in Höhe von 365 festgelegt. Der einheitliche fiktive Hebesatz für die Grundsteuer B beträgt laut Simulation 342.

Simulation E: Simulation E baut wiederum auf Simulation C auf. Anstatt wie in Simulation D die fiktiven Hebesätze im Vergleich zum Status quo zu modifizieren, werden die Empfehlungen zum Schüleransatz integriert. Demzufolge wird der Gewichtungsfaktor für Halbtagschüler auf 0,69 und derjenige für Ganztagschüler auf 1,94 gesetzt.

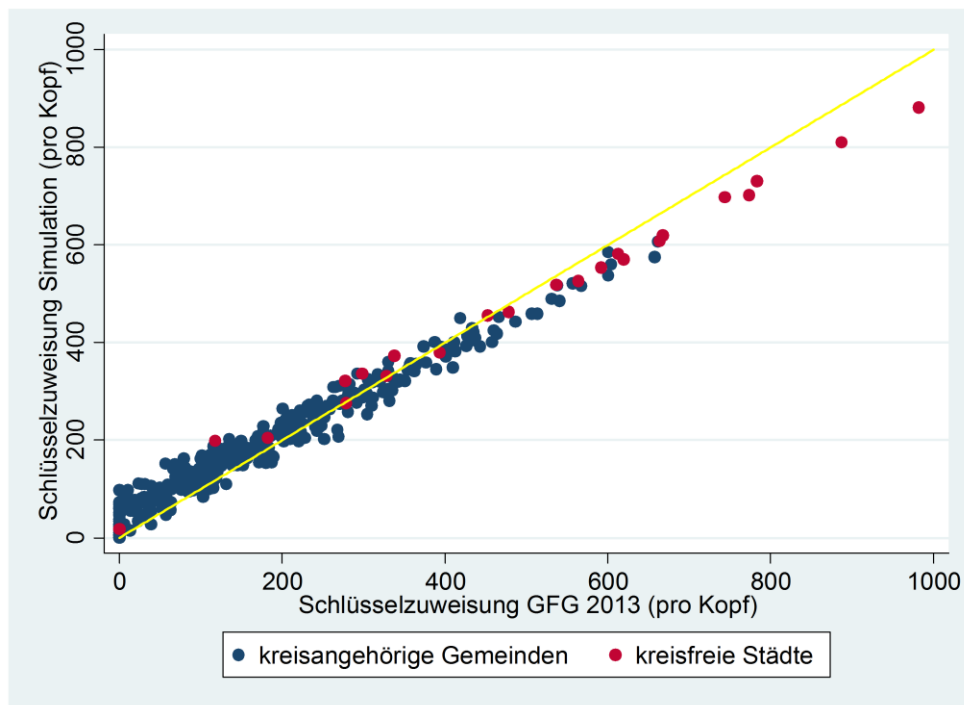
Simulation F schließlich umfasst den empfohlenen Gesamtvorschlag für ein weiterentwickeltes Schlüsselzuweisungssystem für Nordrhein-Westfalen. Die finale Proberechnung führt die Elemente aus Simulation D und E zusammen. Sie beinhaltet alle empfohlenen Reformelemente. Die Regression wird mit Pooled-OLS mit Daten von 2007 bis 2009 geschätzt. Dabei werden die Auszahlungen aaD als abhängige Variable verwendet. Die abgeleiteten Gewichtungsfaktoren für Ganz- und Halbtagschüler werden abweichend auf 1,94 respektive 0,69 gesetzt. Der fiktive Hebesatz für die Gewerbesteuer wird einheitlich auf 365, derjenige für die Grundsteuer B auf 342 herabgesetzt.

Tabelle 31 und Abbildung 35 geben einen Überblick zur fiskalischen Inzidenz des Modells.

Tabelle 31: Wirkungen des empfohlenen Reformmodells

	Schlüsselzuweisung 2. Modellrechnung GFG 2013	Schlüsselzuweisung Simulation F	Prozentuale Abweichung	Anzahl	
<i>Kreisfreie Städte</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 150.000	101.614.223	97.502.006	-4,05%	1	1
150.001 bis 300.000	1.265.924.514	1.221.526.326	-3,51%	3	9
300.001 bis 500.000	1.106.227.964	1.059.243.246	-4,25%	2	3
500.001 und mehr	1.224.998.409	1.214.866.794	-0,83%	2	2
Insgesamt	3.698.765.110	3.593.138.372	-2,86%	8	15
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 10.000	61.401.800	63.988.112	4,21%	25	17
10.001 bis 25.000	341.488.283	374.943.406	9,80%	93	41
25.001 bis 60.000	727.148.673	780.547.603	7,34%	67	26
60.001 bis 100.000	693.076.157	702.079.893	1,30%	15	13
100.001 mehr	242.452.977	249.635.614	2,96%	4	2
Insgesamt	2.065.567.890	2.171.194.628	5,11%	204	99

Abbildung 35: Umverteilung im empfohlenen Reformmodell



Die Bezeichnung der ausgewiesenen „Gewinner“ und „Verlierer“ eines solchen Modells leiten sich einzig aus einer Betrachtung des finanziellen Endergebnisses im Vergleich zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 (bzw. der hierfür vorgelegten 2. Modellrechnung) ab.

Im Durchschnitt verlieren die kreisfreien Städte Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Status quo 2013; die Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Bereich gewinnen im Durchschnitt hinzu. Die Darstellung zeigt aber auch deutlich, dass es keine homogenen Umverteilungswirkungen gibt. Sowohl im kreisangehörigen wie im kreisfreien Raum gibt es unter den Städten und Gemeinden in allen dargestellten Größenklassen sowohl „Gewinner“ wie auch „Verlierer“.

In einer solchen fiktiven „Ceteris-paribus“-Vergleichsrechnung werden ausschließlich die kurzfristigen und statischen Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber dem Status quo betrachtet. Längerfristige Wirkungen sind dagegen hier nicht abbildbar, auch wenn sie eine wichtige Rolle für die Bewertung dieser Modelle spielen sollten. Dies gilt zum Beispiel für nun mögliche Verbesserungen der Realsteuerbasis in jeder nordrhein-westfälischen Gemeinde, die durch die empfohlenen Senkungen der fiktiven Hebesätze möglich werden. Die Vergleichsrechnung gegenüber dem GFG 2013 ist zudem auch insofern eine „Momentaufnahme“, als eine analoge (hier nicht durchgeführte) Rechnung gegenüber den durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen der letzten Jahre nicht die gleichen, wahrscheinlich noch etwas mildere Umverteilungswirkungen ausweisen würde.

8 Literaturverzeichnis

- Angrist, Joshua David; Pischke, Jörn-Steffen (2009): Mostly harmless econometrics. An empiricist's companion. Princeton: Princeton University Press.
- Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern (1987): Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen.
- Baldwin, Richard; Krugmann, Paul (2004), Agglomeration, Integration and Tax Harmonization, *European Economic Review*, Vol. 48, S. 1-23.
- Blöchliger, Hansjörg und José Pinero-Campos (2011), Tax Competition between Sub-Central Governments, OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2011)13, Paris.
- Boettcher, Florian (2013), Determinanten der kommunalen Hebesatzpolitik. Analyse am Beispiel der Gewerbesteuerhebesätze in Nordrhein-Westfalen, *Zeitschrift für Kommunalfinzen*, 63. Jg., Juni 2013, *erscheint demnächst*.
- Büttner, Thiess; Holm-Hadulla, Frédéric; Parsche, Rüdiger; Starbatty, Christiane (2008): Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. ifo Institut für Wirtschaftsforschung. München.
- Cameron, Adrian Colin; Trivedi, Pravin K. (2010): *Microeconometrics using Stata*. 2010. Aufl. College Station, Tex: Stata Press.
- Deubel, Ingolf (1984): Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Eine ökonomische und statistische Analyse. Köln: Dt. Gemeindeverl.
- Deubel, Ingolf (2011): Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich? Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012. Bad Kreuznach. Online verfügbar unter http://www.wwu.de/imperia/md/content/ifpol/mitarbeiter/heuer/gutachten_deubel_gfg.pdf, zuletzt geprüft am 15.01.2013.
- DLT (a): Aufstellungen der einzelnen Bundesländer. Online verfügbar unter http://www.kreise.de/__cms1/images/stories/themen/Kreisfinanzen/grafiken2012/Abbildung_45_57.pdf, zuletzt geprüft am 01.03.2013.
- Döring, Thomas; Otter, Nils; Rischkowsky, Franziska (2012): Kommunale Finanzausstattung zwischen Sachgerechtigkeit und politischem Verteilungskampf. Das Fallbeispiel des Verfassungsgerichtsstreits um das Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 des Landes Nordrhein-Westfalen. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Greene, William H. (2012): *Econometric analysis*. 7. Aufl. Boston: Pearson.
- Hardt, Ulrike; Schmidt, Jörg (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen. Hannover. Online verfügbar unter http://www.niw.de/uploads/pdf/publikationen/fag_nds.pdf, zuletzt geprüft am 14.01.2013.
- Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft. Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen. 1. Aufl. Berlin: Analytica.
- Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2009): Neutralisierung von Sonderbedarfen im kreisangehörigen Raum durch den Kreisfinanzausgleich. – Rückkoppelungen zwischen Gemeinde- und Kreisschlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen und ihre Bedeutung für den Kreis Recklinghausen –.
- Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2011): Kreise im Finanzausgleich der Länder. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verl.
- Koh, Hyun-Ju, Nadine Riedel, Tobias Böhm (2013), Do governments tax agglomeration rents?, *Journal of Urban Economics*, Volume 75, S. 92-106.
- Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo) (2010): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht. MIK.

- MAIS (2012): Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände. Online verfügbar unter http://www.mais.nrw.de/sozber/sozialindikatoren_nrw/indikatoren/3_oeffentliche_haushalte/indikator3_6/index.php, zuletzt geprüft am 29.01.2013.
- MIK (a): Eckpunkte für das Gemeindefinanzierungsgesetz 2012. Online verfügbar unter http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/Eckpunkte_fuer_das_Gemeindefinanzierungsgesetz_2012.pdf, zuletzt geprüft am 25.01.2013.
- MIK (2010): Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein- Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2011 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 - GFG 2011). Online verfügbar unter http://m.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/gfg2011_erlaeuterungen.pdf, , zuletzt geprüft am 01.03.2013.
- Parsche, Rüdiger; Steinherr, Matthias (1995): Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. Unter Mitarbeit von Matthias Bernhardt. ifo Institut für Wirtschaftsforschung. München, zuletzt geprüft am 25.01.2013.
- Soyka, Dirk; Rebeggiani, Luca (2011): Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport. Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen.
- Wooldridge, Jeffrey (2011): Introductory econometrics. [S.l.]: South-Western.

9 Anhang A: Berechnung des Gesamtansatzes

Nachfolgend wird kurz auf die rechnerische Herleitung des Gesamtansatzes und seiner Bestandteile eingegangen. Die Ausgangsmesszahl als Maß des fiktiven Bedarfs hängt von dem exogen gesetzten Ausgleichssatz, dem iterativ bestimmtem Grundbetrag und dem Gesamtansatz ab.

Der Gesamtansatz ist die Summe des Hauptansatzes und der Nebenansätze. Die Hauptansatzstaffel sowie die Gewichte der Nebenansätze werden regressionsanalytisch bestimmt.

Die Berechnung des Gesamtansatzes erfolgt nach folgendem Schema:

- Regression des Zuschussbedarfs II bzw. der Auszahlungen aaD auf die Bedarfs- und Präferenzindikatoren (Pro-Kopf-Größen)
- Ermittlung des Sockelbetrags und des Normbedarfs je Einwohner
- Ableitung der Hauptansatzstaffel
- Herleitung der Gewichte der Nebenansätze
- Berechnung des Gesamtansatzes

Regression: OLS- bzw. Pooled-OLS-Schätzung mit allen Variablen in Pro-Kopf-Größen. Folgende Bedarfsindikatoren werden für die Bildung der Nebenansätze herangezogen: Einwohner bev (Hauptansatz), Bedarfsgemeinschaften bg (Soziallastenansatz), Halbtagschüler hts und Ganztagschüler gts (Schüleransatz), Fläche flaeche (Flächenansatz) und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sozb (Zentralitätsansatz)

Sockelbetrag: Für die Ermittlung des Sockelbetrags sb wird zunächst der landesdurchschnittliche Pro-Kopf-Zuschussbedarf $\bar{z}b$ ermittelt. Von diesem wird derjenige Anteil abgezogen, der im Rahmen der Bestimmung des fiktiven Bedarfs durch Bedarfsfaktoren berücksichtigt wird. Rechnerisch ist dies die Summe der Produkte der Durchschnitte der bedarfsrelevanten Variablen \overline{var}^b und der jeweiligen Regressionskoeffizienten $\hat{\beta}^b$:

$$sb = \bar{z}b - \sum \hat{\beta}^b \overline{var}^b \quad (23)$$

Der Sockelbetrag muss somit als der landesdurchschnittliche Anteil des Zuschussbedarfs verstanden werden, der durch die Regression nicht erklärt wird bzw. der zwar teilweise erklärt, aber als nicht bedarfsrelevant eingestuft wird.

Um das Spreizverhältnis der Hauptansatzstaffel zu bestimmen, wird in einem nächsten Schritt der fiktive Bedarf eines Normeinwohners berechnet:

$$nb = sb + \hat{\beta}^{be} \sqrt{HA^U} \quad (24)$$

Für die Bestimmung des Bedarfs eines Normeinwohners wird zu dem Sockelbetrag das Produkt aus den Regressionskoeffizienten der Einwohnerzahl $\hat{\beta}^{bev}$ und der Wurzel derjenigen Bevölkerungszahl HA^U , die als Untergrenze für die Hauptansatzstaffel festgelegt wurde, addiert. Als nächstes wird der Spreizungsfaktor bestimmt, der höhere Einwohnerzahlen in Relation zum fiktiven Bedarf eines Normeinwohners setzt:

$$sf = \frac{sb + \hat{\beta}^{bev} \sqrt{bev}}{nb} \quad (25)$$

Der Spreizungsfaktor ist die Summe aus Sockelbetrag und Produkt aus Regressionskoeffizient der Einwohnerzahl $\hat{\beta}^{bev}$ und der Wurzel der Bevölkerung bev im Verhältnis zum Normbedarf.

Hauptansatzstaffel: Zu Erhöhung der Übersichtlichkeit wird in Nordrhein-Westfalen eine Hauptansatzstaffel in 3-Prozentintervallen gebildet. Die so ermittelten Einwohnerzahlen werden auf 500er Stellen gerundet. Sobald die Staffel ermittelt ist, der die zweitgrößte Stadt zugeordnet ist, erfolgt eine Kappung. Der Spreizungsfaktor der größten Stadt (Köln) ist daher nur 3 Prozentpunkte höher als derjenige der vorletzten besetzten Staffel. Es gilt zu beachten, dass die gemeindespezifischen Spreizungsfaktoren nicht gemäß Gleichung (25) sondern durch lineare Interpolation bestimmt werden. Lineare Interpolation bedeutet, dass für jede Staffel j eine Gerade durch die Obergrenze (O) und Untergrenze (U) gezogen wird und eine individuelle Geradengleichung ermittelt wird:

$$sf_{i,j} = a_j + b_j * \sqrt{bev_i^{max}} \quad (26)$$

für $bev_j^U < bev_i^{max} \leq bev_j^O$.

Der so ermittelte gemeindespezifische Spreizungsfaktor wird auf eine Dezimalstelle aufgerundet. Bei der Berechnung des Spreizungsfaktors und der Hauptansatzstaffel wird der Demografiefaktor berücksichtigt.

Das heißt es wird nur dann die Bevölkerungszahl des der Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs zugrundeliegenden Jahres verwendet, wenn diese den Durchschnitt aus der Bevölkerung des dem Finanzausgleich zugrundeliegenden Jahres sowie des Vor- und Vorvorjahres übersteigt.

$$bev_i^{max} = \max (bev_{i,t}, \sum_{d=t-2}^t bev_{i,d} / 3) \quad (27)$$

Herleitung der Gewichte der Nebenansätze: Die Gewichte der Nebenansätze sind der Quotient aus dem dem Ansatz zugeordneten Regressionskoeffizienten $\hat{\beta}^b$ und dem Normbedarf je Einwohner:

$$g^{NB} = \frac{\hat{\beta}^b}{nb} \quad (28)$$

Im GFG 2013 gibt es folgende Nebenansätze: Soziallastenansatz SLA, Schüleransatz SA, Zentralitätsansatz ZA und Flächenansatz FA.

Gesamtansatz: Der Gesamtansatz ist die Summe aus Haupt- und Nebenansätzen:

$$GA_i = \frac{sf_{i,j} * bev_i^{max}}{HA_i} + \frac{g^{bg} * bg_i}{SLA_i} + \frac{g^{sozb} * sozb_i}{ZA_i} + \frac{g^{hts} * hts_i + g^{gts} * gts_i}{SA_i} \quad (29)$$

wenn $\frac{fl_i}{bev_i} < \overline{flaeche_{pk}}$ und

$$GA_i = \frac{sf_{i,j} * bev_i^{max}}{HA_i} + \frac{g^{bg} * bg_i}{SLA_i} + \frac{g^{sozb} * sozb_i}{ZA_i} + \frac{g^{hts} * hts_i + g^{gts} * gts_i}{SA_i} + \underbrace{g^{flaeche} * \left(\frac{flaeche_i}{bev_i} - \overline{flaeche_{pk}} \right) * bev_i}_{FA_i} \quad (30)$$

wenn $\frac{fl_i}{bev_i} > \overline{flaeche_{pk}}$, wobei $\overline{flaeche_{pk}}$ die durchschnittliche Fläche je Einwohner bezeichnet.

10 Anhang B: Die Methode der Regressionsanalyse

Die Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs im kommunalen Finanzausgleich NRW's beruht auf einer Regressionsanalyse. Im Folgenden soll durch eine kurze und keineswegs vollständige Einführung ein Einblick in die Funktionsweise dieser Methodik gegeben werden.⁴⁶ Dabei handelt es sich um ein statistisches Analyseverfahren, mit dem die Beziehungen zwischen einer abhängigen Variablen und einer oder mehreren unabhängigen Variablen untersucht werden. Die Regressionsanalyse ist das wohl wichtigste Hilfsmittel der modernen Ökonometrie. Sie wird eingesetzt, um Hypothesen theoretischer Modelle empirisch zu prüfen sowie quantitative Analysen durchzuführen. Regressionsanalysen können je nach Ausgestaltung kausale Zusammenhänge offenlegen, für Vorhersagen genutzt werden oder rein deskriptiven Zwecken dienen.

Lineare Einfachregression: Der einfachste Fall einer Regression ist die lineare Einfachregression, bei der die abhängige Variable y lediglich durch eine unabhängige Variable x erklärt wird. Das entsprechende Regressionsmodell lässt sich durch die folgende Gleichung darstellen:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x + u \quad (31)$$

Der Term u wird als Störterm bezeichnet. Er repräsentiert alle zufälligen oder nicht beobachtbaren Faktoren, die außer x auch einen Einfluss auf y ausüben. Hält man u konstant und ändert x um eine Einheit, so ändert sich y um β_1 Einheiten. Eine zentrale Annahme ist, dass der Erwartungswert des Störterms gleich Null und von x unabhängig ist.

Mithilfe einer Stichprobe von x und y wird – z.B. mit der Methode der kleinsten Quadrate – eine Regressionsgerade geschätzt:

$$\hat{y} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x \quad (32)$$

Für einen gegebenen Wert von x wird aufgrund des Modells erwartet, dass y den Wert \hat{y} annimmt, der auf der Regressionsgeraden liegt. Obwohl der Zusammenhang zwischen den beiden Variablen allem Anschein nach als linear angenommen werden muss, lassen sich viele Fälle nichtlinearer Zusammenhänge leicht in die Regression einbringen, indem die abhängige und unabhängige Variable angemessen definiert bzw. transformiert werden. In empirischen Anwendungen wird beispielsweise oft mit logarithmierten Größen gearbeitet.

Multiple Regression: Wird statt mit einer mit mehreren unabhängigen Variablen gearbeitet, deren Zusammenhang zu y analysiert wird, spricht man von einer multiplen oder multivariaten Regression. Im Fall dreier unabhängiger Variablen hätte das Regressionsmodell also diese Form:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + u \quad (33)$$

⁴⁶ Umfassendere Informationen finden sich in den einschlägigen Ökonometrie-Lehrbüchern. Eine gute Einführung bietet beispielsweise Wooldridge (2011).

mit der geschätzten Regressionsgeraden:

$$\hat{y} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_1 + \hat{\beta}_2 x_2 + \hat{\beta}_3 x_3 \quad (34)$$

Die Koeffizienten $\hat{\beta}_1$, $\hat{\beta}_2$ und $\hat{\beta}_3$ haben eine *ceteris paribus*-Interpretation. Das bedeutet, dass jeder Koeffizient den Effekt des entsprechenden Regressors auf die abhängige Variable misst, wenn die restlichen Regressoren konstant gehalten werden. Zum Beispiel ist:

$$\Delta \hat{y} = \hat{\beta}_1 \Delta x_1. \quad (35)$$

Wenn x_2 und x_3 konstant gehalten werden, entspricht die vorhergesagte Änderung in \hat{y} $\hat{\beta}_1$ mal die Veränderung von x_1 . Man sagt dann, dass bei der Schätzung des Effektes von x_1 für x_2 und x_3 kontrolliert worden ist.

Datentypen: Man kann verschiedene Datentypen unterscheiden, die regressionsanalytisch untersucht werden können, unterschiedliche Analysepotentiale bergen und jeweils Modifikationen der Methodik erfordern. Die häufigsten Datentypen sind Querschnittsdaten, Zeitreihendaten, gepoolte Querschnittsdaten sowie Paneldaten.

Querschnittsdaten sind Beobachtungen bzgl. verschiedener Einheiten zu einem bestimmten Zeitpunkt (vgl. Tabelle 32). Einheiten können z.B. Individuen, Firmen, Haushalte oder Gemeinden sein. Die Reihenfolge, in der die Daten angeordnet sind, ist nicht von Bedeutung. Gepoolte Querschnittsdaten sind Daten verschiedener Einheiten für mehrere Zeitpunkte (vgl. Tabelle 33). Für einzelne Einheiten können im relevanten Zeitabschnitt ein oder mehrere Datensätze vorliegen. Gegenüber einfachen Querschnittsdaten erlauben sie die Analyse von Veränderungen über die Zeit und zeichnen sich i.d.R. durch eine höhere Anzahl an Beobachtungen aus, was eine höhere Schätzgenauigkeit begünstigt. Zeitreihendaten sind Daten für eine (oder mehrere) Einheiten über die Zeit (vgl. Tabelle 34). Daten können beispielsweise jährlich, vierteljährlich oder monatlich erhoben worden sein. Sie eignen sich besonders für die Analyse von Trends und saisonalen Effekten. Paneldaten schließlich beschreiben bestimmte, gleichbleibende Einheiten zu wiederholten Zeitpunkten (vgl. Tabelle 35). Dieser Datentypus erlaubt – bei entsprechender Datenqualität – sowohl die Analyse dynamischer Effekte als auch die Kontrolle unbeobachteter (zeitkonstanter) Heterogenität zwischen den Beobachtungseinheiten. Sie bieten mehr Informationen als andere Datentypen und gehen i.d.R. mit höheren Freiheitsgraden und präziseren Schätzergebnissen einher. Paneldaten können als Sonderfall von gepoolten Querschnittsdaten aufgefasst werden und sowohl mit panelspezifischen als auch mit einfacheren Verfahren analysiert werden.

Tabelle 32: Querschnittsdaten

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Einheit 1			x			
Einheit 2			x			
Einheit 3			x			
Einheit 4			x			
Einheit 5			x			

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 33: Gepoolte Querschnittsdaten

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Einheit 1			x			
Einheit 2				x		
Einheit 3					x	
Einheit 4		x				
Einheit 5	x					

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 34: Zeitreihendaten

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Einheit 1	x	x	x	x	x	x
Einheit 2						
Einheit 3						
Einheit 4						
Einheit 5						

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 35: Paneldaten

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Einheit 1	x	x	x	x	x	x
Einheit 2	x	x	x	x	x	x
Einheit 3	x	x	x	x	x	x
Einheit 4	x	x	x	x	x	x
Einheit 5	x	x	x	x	x	x

Quelle: Eigene Darstellung.

11 Anhang C: Überführung kamerale Daten in den doppel- schen Produktrahmen

Produktbereiche		kamerale (Unter-)Abschnitte	
11	Innere Verwaltung	000	Gemeindeorgane
		009	Fraktionen
		01	Rechnungsprüfung
		02	Innere Verwaltung
		03	Finanzverwaltung
		06	Einrichtungen für die gesamte Verwaltung
		08	Einrichtungen für Verwaltungsangehörige
12	Sicherheit und Ordnung	05	Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung
		10	Polizei
		11	Öffentliche Ordnung
		13	Feuerschutz
		16	Rettungsdienst
		14	Abwehr von Großschadensereignissen, Katastrophenschutz
		15	Verteidigungslasten-Verwaltung
21	Schulträger- aufgaben	20	Schulverwaltung
		210	Grundschulen
		215	Hauptschulen
		22	Realschulen
		23	Gymnasien
		28	Gesamtschulen
		27	Sonderschulen und Sonderschulkindergärten
		24	Berufskollegs
		295	Sonstige schulische Aufgaben (ab 2002)
		293	Förderung von Schülern (ab 2002)
		25	Fachschulen (bis 2000)
		26	Fachoberschulen (bis 2000)
25	Kultur und Wissenschaft	29	Sonstiges Schulwesen (bis 2001)
		30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten (anteilig)
		31	Wissenschaft und Forschung (erst ab 2002)
		321	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen, Ausstellungen (ab 2002)
		323	Zoologische und Botanische Gärten (ab 2002)
		331	Theater (ab 2002)
		332	Musikpflege (ohne Musikschulen) (ab 2002)
		333	Musikschulen (ab 2002)
		350	Volkshochschulen
		352	Öffentliche Büchereien
		355	Sonstige Volksbildung
		34	Heimat- und sonstige Kulturpflege
		37	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften
		310	Wissenschaftliche Museen und Sammlungen (bis 2001)
		311	Wissenschaftliche Bibliotheken (bis 2001)
		312	Sonstige Wissenschaft und Forschung (bis 2001)
		32	Museen, Sammlungen, Ausstellungen (bis 2001)
33	Theater, Konzerte, Musikpflege (bis 2001)		

Produktbereiche		kamerale (Unter-)Abschnitte	
31	Soziale Leistungen	400	Allgemeine Sozialverwaltung
		408	Versicherungsangelegenheiten
		409	Lastenausgleichsverwaltung
		404	Verwaltung des Schwerbehindertenrechts (ab 2008)
		410	Hilfe zum Lebensunterhalt
		411	Hilfe zur Pflege
		412	Eingliederungshilfe f. behinderte Menschen
		413	Hilfen zur Gesundheit
		414	Hilfe zur Überwindung besond. sozialer Schwierigkeiten; Hilfe in anderen Lebenslagen
		485	Grundsicherung im Alter (ab 2003)
		482	Grundsicherung nach SGB II (ab 2005)
		42	Durchführung des AsylbLG
		431	Soziale Einrichtungen für Ältere
		432	Soziale Einrichtungen für Pflegebedürftige
		433	Soziale Einrichtungen für Behinderte
		435	Soziale Einrichtungen für Wohnungslose
		436	Soziale Einrichtungen für Aussiedler
		437	Soziale Einrichtungen für Asylbewerber
		439	Andere soziale Einrichtungen
		44	Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen
		49	Sonstige soziale Angelegenheiten
		47	Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege
		481	Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes
486	Vollzug des Betreuungsgesetzes		
487	Hilfe für Heimkehrer und politische Häftlinge		
36	Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe	407	Verwaltung der Jugendhilfe
		454	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege
		451	Jugendarbeit
		452	Jugendsozialarbeit, Erzieher. Kinder-/Jugendschutz
		453	Förderung der Erziehung in der Familie
		455	Hilfe zur Erziehung
		456	Eingliederungshilfe f. seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfen f. junge Volljährige, Inobhutnahme
		457	Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtspflegschaft u. -vormundschaft, Gerichtshilfen
		458	Sonstige Aufgaben
		464	Tageseinrichtungen für Kinder
		460	Einrichtungen der Jugendarbeit
		461	Jugendwohnheime, Schülerheime, Wohnheime für Auszubildende
		462	Einrichtungen der Familienförderung
		463	Einrichtungen für werdende Mütter und Mütter oder Väter mit Kind(ern)
		465	Erziehungs-, Jugend- u. Familienberatungsstellen
		466	Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige sowie für die Inobhutnahme
		467	Einrichtungen der Mitarbeiterfortbildung
		468	Sonstige Einrichtungen
		459	Leistungen nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz

Produktbereiche		materiale (Unter-)Abschnitte	
41	Gesundheits- wesen	50	Gesundheitsverwaltung
		51	Krankenhäuser
		54	Sonst. Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege
		86	Kur- und Badebetriebe
42	Sportförderung	55	Förderung des Sports
		56	Eigene Sportstätten
		57	Öffentliche Bäder
51	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßn., Geoinform.	61	Städteplanung, Vermessung, Bauordnung
52	Bauen und Wohnen	60	Bauverwaltung
		30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten (anteilig)
		62	Wohnungsbauförderung und Wohnungshilfe
		365	Denkmalschutz und -pflege (ab 2002)
53	Ver- und Entsorgung	80	Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen
		810	Elektrizitätsversorgung
		813	Gasversorgung
		815	Wasserversorgung
		816	Fernwärmeversorgung
		817	Kombinierte Versorgungsunternehmen
		72	Abfallbeseitigung
		70	Abwasserbeseitigung
		83	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen (anteilig)
54	Verkehrsflächen und - anlagen, ÖPNV	63	Gemeindestraßen
		65	Kreisstraßen
		670	Straßenbeleuchtung
		66	Bundes- und Landesstraßen
		675	Straßenreinigung
		68	Parkeinrichtungen
		792	Förderung des Nahverkehrs (ÖPNV) (ab 2001)
		82	Verkehrsunternehmen
		793	Förderung der Schifffahrt und des Luftverkehrs (ab 2001)
		79	Fremdenverkehr, Förderung von Wirtschaft u.Ä. (bis 2000) (anteilig)
		83	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen (anteilig)
55	Natur- und Landschaftspflege	58	Park- und Gartenanlagen
		30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten (anteilig)
		59	Sonstige Erholungseinrichtungen
		69	Wasserläufe, Wasserbau
		75	Bestattungswesen
		360	Naturschutz und Landschaftspflege
		366	Heimatpflege (bis 2001)
		367	Genehmigungsverfahren nach Bundesimmissionsschutzgesetz
		78	Förderung der Land- und Forstwirtschaft
		850	Landwirtschaftliche Unternehmen
		855	Forstwirtschaftliche Unternehmen
56	Umweltschutz	12	Umweltschutz
		360	Naturschutz und Landschaftspflege

Produktbereiche		kammerale (Unter-)Abschnitte	
57	Wirtschaft und Tourismus	791	Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr (ab 2001)
		73	Märkte
		74	Schlacht- und Viehhöfe
		76	Sonstige öffentliche Einrichtungen
		77	Hilfsbetriebe der Verwaltung
		84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung
		87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen
		790	Fremdenverkehr (ab 2001)
		79	Fremdenverkehr, Förderung von Wirtschaft u.Ä. (bis 2000) (anteilig)
61	Allgemeine Finanzwirtschaft	90	Steuern, allgem. Zuweisungen, allgem. Umlagen
		91	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft
		92	Abwicklung der Vorjahre
	ohne Zuordnung	88	Allgemeines Grundvermögen
		89	Allgemeines Sondervermögen

12 Anhang D: Simulationsrechnungen zum GFG

GFG 2013 – Grunddaten

Hauptansatzstaffel		Bedarfsparameter	
Gebildete Ansatzstaffel	Staffelklassen Einwohner	Gewichtungsfaktoren	
100	25.000	Halbtagschüler	0,7
103	37.000	Ganztagschüler	3,3
106	51.500	Bedarfsgemeinschaften	17,76*
109	68.500	Soz.versicherungspfl.	0,65
112	88.000	Beschäftigte	
115	110.000	Gesamtfläche	0,24
118	134.000		
121	160.500	Weitere Parameter	
124	189.500		
127	221.000	Sockelbetrag	475,16
130	255.000	Normbedarf	550,50
133	291.000		
136	329.500	Abundanzfälle	
139	370.500		
142	414.000	kreisfreie Städte	1
145	460.000	kreisang. Gemeinden	92
148	508.000		
151	558.500	Gesamt	93
154	611.500		
157	> 611.500		

* politisch gesetzt wurde 15,3

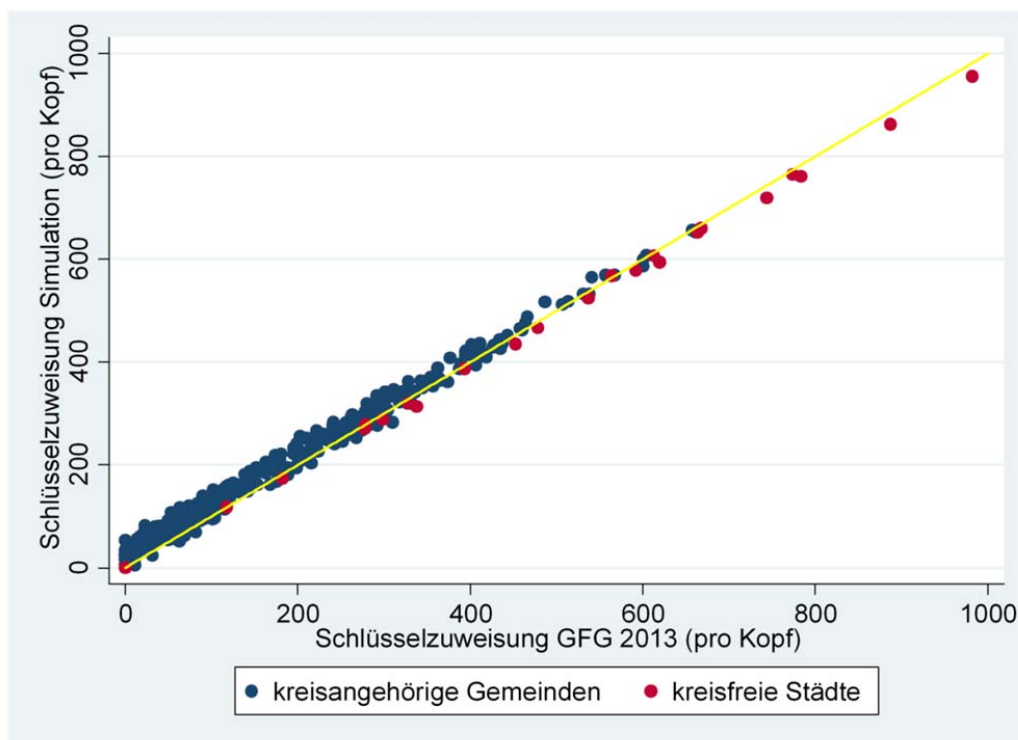
Simulation A

Bedarfsermittlung:		
Methode:	<input checked="" type="checkbox"/> OLS	<input type="checkbox"/> Pooled OLS
Grunddaten:	<input checked="" type="checkbox"/> 2009	<input type="checkbox"/> 2007-2009
Abhängige Variable:	<input checked="" type="checkbox"/> Zuschussbedarf II	<input type="checkbox"/> Auszahlungen aaD
	Doppik	
Bestimmung		
Gewichtungsfaktoren:	<input checked="" type="checkbox"/> GFG 2013	<input type="checkbox"/> Reform Schüleransatz
Finanzkraftermittlung:		
Fiktive Hebesätze:	<input checked="" type="checkbox"/> GFG 2013	<input type="checkbox"/> Reform (einheitlich)

Hauptansatzstaffel		Bedarfsparameter	
Gebildete Ansatzstaffel	Staffelklassen Einwohner	Gewichtungsfaktoren	
100	25.000	Halbtagschüler	0,62
103	39.500	Ganztagschüler	2,02
106	58.000	Bedarfsgemeinschaften	12,40
109	79.000	Soz.versicherungspfl.	0,46
112	104.000	Beschäftigte	
115	132.500	Gesamtfläche	0,14
118	164.000		
121	199.000	Weitere Parameter	
124	237.500		
127	279.000	Sockelbetrag	598,06
130	324.000	Normbedarf	676,02
133	372.500		
136	424.500	Abundanzfälle	
139	480.000		
142	538.500	kreisfreie Städte	1
145	600.500	kreisang. Gemeinden	81
148	> 600.500		
		Gesamt	82

	Schlüsselzuweisung 2. Modellrechnung GFG 2013	Schlüsselzuweisung Simulation A	Prozentuale Abweichung	Anzahl	
<i>Kreisfreie Städte</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 150.000	101.614.223	101.054.763	-0,55%	1	1
150.001 bis 300.000	1.265.924.514	1.237.111.537	-2,28%	1	11
300.001 bis 500.000	1.106.227.964	1.079.009.080	-2,46%	0	5
500.001 und mehr	1.224.998.409	1.172.951.663	-4,25%	0	3
Insgesamt	3.698.765.110	3.590.127.043	-2,94%	2	20
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 10.000	61.401.800	69.161.438	12,64%	37	5
10.001 bis 25.000	341.488.283	391.493.438	14,64%	117	11
25.001 bis 60.000	727.148.673	781.817.342	7,52%	80	8
60.001 bis 100.000	693.076.157	692.162.245	-0,13%	12	16
100.001 mehr	242.452.977	239.571.494	-1,19%	1	5
Insgesamt	2.065.567.890	2.174.205.957	5,26%	247	45

Abbildung 1: Verteilungswirkungen Simulation A



Gemeinden (Punkte) oberhalb der gelben Linie erhalten nach der Reform mehr Schlüsselzuweisungen pro Kopf als gemäß der 2. Modellrechnung zum GFG 2013.

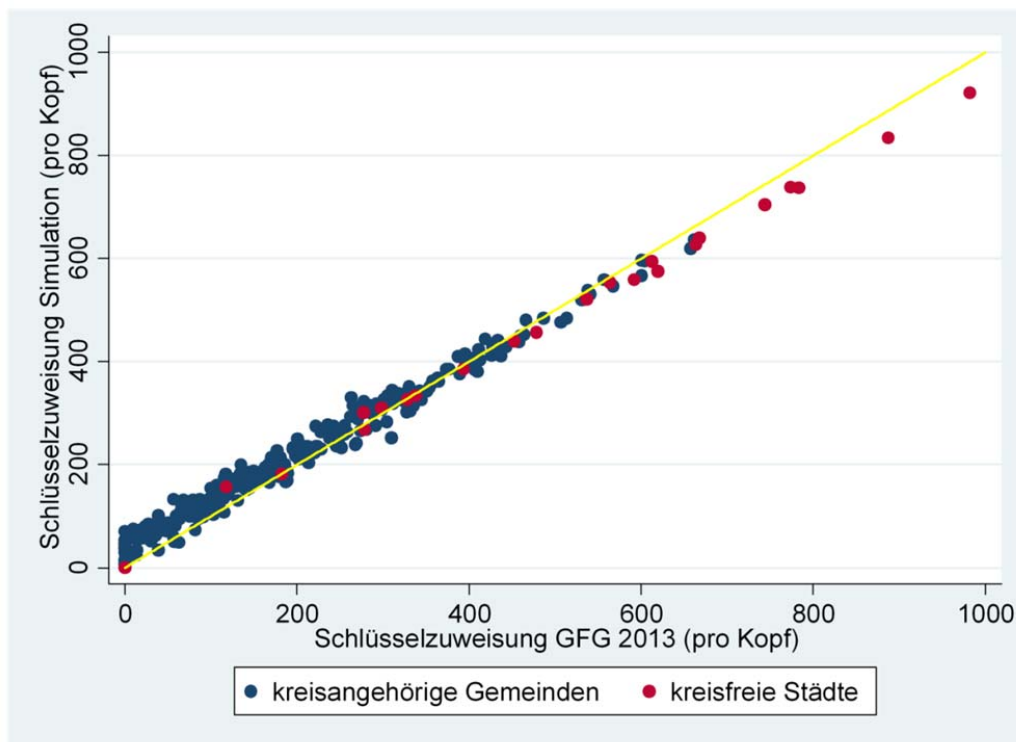
Simulation B

Bedarfsermittlung:		
Methode:	<input checked="" type="checkbox"/> OLS	<input type="checkbox"/> Pooled OLS
Grunddaten:	<input checked="" type="checkbox"/> 2009	<input type="checkbox"/> 2007-2009
Abhängige Variable:	<input type="checkbox"/> Zuschussbedarf II	<input checked="" type="checkbox"/> Auszahlungen aaD
	Doppik	
Bestimmung		
Gewichtungsfaktoren:	<input checked="" type="checkbox"/> GFG 2013	<input type="checkbox"/> Reform Schüleransatz
Finanzkraftermittlung:		
Fiktive Hebesätze:	<input checked="" type="checkbox"/> GFG 2013	<input type="checkbox"/> Reform (einheitlich)

Hauptansatzstaffel		Bedarfsparameter	
Gebildete Ansatzstaffel	Staffelklassen Einwohner	Gewichtungsfaktoren	
100	25.000	Halbtagschüler	0,57
103	40.500	Ganztagschüler	1,87
106	59.500	Bedarfsgemeinschaften	12,33
109	82.500	Soz.versicherungspfl.	0,91
112	109.500	Beschäftigte	
115	140.000	Gesamtfläche	0,14
118	174.000		
121	212.000	Weitere Parameter	
124	253.500		
127	298.500	Sockelbetrag	606,01
130	348.000	Normbedarf	680,84
133	400.500		
136	457.000	Abundanzfälle	
139	517.000		
142	581.000	kreisfreie Städte	1
145	649.000	kreisang. Gemeinden	77
148	> 649.000		
		Gesamt	78

	Schlüsselzuweisung 2. Modellrechnung GFG 2013	Schlüsselzuweisung Simulation B	Prozentuale Abweichung	Anzahl	
<i>Kreisfreie Städte</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 150.000	101.614.223	100.276.872	-1,32%	0	2
150.001 bis 300.000	1.265.924.514	1.222.764.193	-3,41%	2	10
300.001 bis 500.000	1.106.227.964	1.064.874.419	-3,74%	1	4
500.001 und mehr	1.224.998.409	1.171.963.727	-4,33%	0	3
Insgesamt	3.698.765.110	3.559.879.211	-3,75%	3	19
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 10.000	61.401.800	66.265.055	7,92%	31	11
10.001 bis 25.000	341.488.283	389.231.785	13,98%	110	20
25.001 bis 60.000	727.148.673	795.783.620	9,44%	77	13
60.001 bis 100.000	693.076.157	705.711.430	1,82%	15	13
100.001 mehr	242.452.977	247.461.899	2,07%	4	2
Insgesamt	2.065.567.890	2.204.453.789	6,72%	237	59

Abbildung 2: Verteilungswirkungen Simulation B



Gemeinden (Punkte) oberhalb der gelben Linie erhalten nach der Reform mehr Schlüsselzuweisungen pro Kopf als gemäß der 2. Modellrechnung zum GFG 2013.

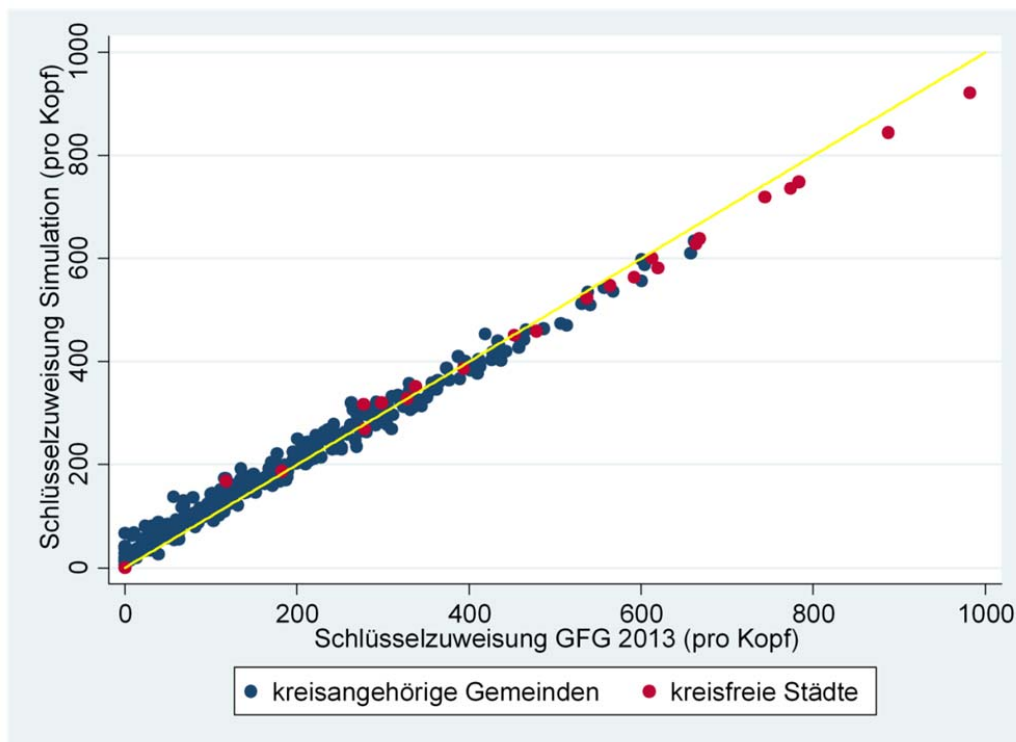
Simulation C

Bedarfsermittlung:		
Methode:	<input type="checkbox"/> OLS	<input checked="" type="checkbox"/> Pooled OLS
Grunddaten:	<input type="checkbox"/> 2009	<input checked="" type="checkbox"/> 2007-2009
Abhängige Variable:	<input type="checkbox"/> Zuschussbedarf II Doppik	<input checked="" type="checkbox"/> Auszahlungen aaD
Bestimmung		
Gewichtungsfaktoren:	<input checked="" type="checkbox"/> GFG 2013	<input type="checkbox"/> Reform Schüleransatz
Finanzkraftermittlung:		
Fiktive Hebesätze:	<input checked="" type="checkbox"/> GFG 2013	<input type="checkbox"/> Reform (einheitlich)

Hauptansatzstaffel:		Bedarfsparameter	
Gebildete Ansatzstaffel	Staffelklassen Einwohner	Gewichtungsfaktoren	
100	25.000	Halbtagschüler	0,56
103	38.500	Ganztagschüler	2,42
106	54.500	Bedarfsgemeinschaften	12,94
109	73.500	Soz.versicherungspfl.	1,07
112	95.500	Beschäftigte	
115	120.000	Gesamtfläche	0,19
118	147.500		
121	178.000	Weitere Parameter	
124	211.000	Sockelbetrag	554,01
127	247.000	Normbedarf	633,85
130	286.000		
133	327.500	Abundanzfälle	
136	372.000	kreisfreie Städte	1
139	419.500	kreisang. Gemeinden	81
142	469.500		
145	522.500		
148	578.500		
151	637.000	Gesamt	82
154	>637.000		

	Schlüsselzuweisung 2. Modellrechnung GFG 2013	Schlüsselzuweisung Simulation C	Prozentuale Abweichung	Anzahl	
<i>Kreisfreie Städte</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 150.000	101.614.223	99.783.351	-1,80%	1	1
150.001 bis 300.000	1.265.924.514	1.232.496.516	-2,64%	3	9
300.001 bis 500.000	1.106.227.964	1.082.992.826	-2,10%	1	4
500.001 und mehr	1.224.998.409	1.204.793.543	-1,65%	1	2
Insgesamt	3.698.765.110	3.620.066.236	-2,13%	6	16
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 10.000	61.401.800	63.479.893	3,38%	27	15
10.001 bis 25.000	341.488.283	366.442.911	7,31%	92	37
25.001 bis 60.000	727.148.673	764.119.394	5,08%	62	25
60.001 bis 100.000	693.076.157	701.170.149	1,17%	14	14
100.001 mehr	242.452.977	249.054.417	2,72%	4	2
Insgesamt	2.065.567.890	2.144.266.764	3,81%	199	93

Abbildung 3: Verteilungswirkungen Simulation C



Gemeinden (Punkte) oberhalb der gelben Linie erhalten nach der Reform mehr Schlüsselzuweisungen pro Kopf als gemäß der 2. Modellrechnung zum GFG 2013.

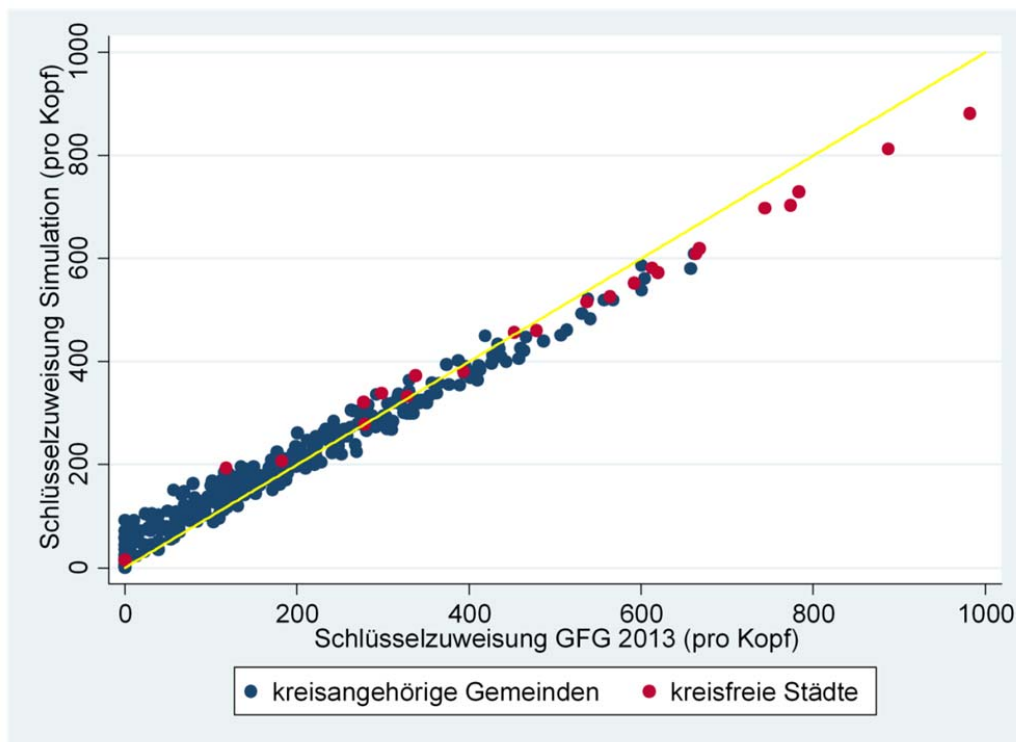
Simulation D

Bedarfsermittlung:		
Methode:	<input type="checkbox"/> OLS	<input checked="" type="checkbox"/> Pooled OLS
Grunddaten:	<input type="checkbox"/> 2009	<input checked="" type="checkbox"/> 2007-2009
Abhängige Variable:	<input type="checkbox"/> Zuschussbedarf II Doppik	<input checked="" type="checkbox"/> Auszahlungen aaD
Bestimmung		
Gewichtungsfaktoren:	<input checked="" type="checkbox"/> GFG 2013	<input type="checkbox"/> Reform Schüleransatz
Finanzkraftermittlung:		
Fiktive Hebesätze:	<input type="checkbox"/> GFG 2013	<input checked="" type="checkbox"/> Reform (einheitlich)

Hauptansatzstaffel:		Bedarfsparameter	
Gebildete Ansatzstaffel	Staffelklassen Einwohner	Gewichtungsfaktoren	
100	25.000	Halbtagschüler	0,56
103	38.500	Ganztagschüler	2,42
106	54.500	Bedarfsgemeinschaften	12,94
109	73.500	Soz.versicherungspfl.	1,07
112	95.500	Beschäftigte	
115	120.000	Gesamtfläche	0,19
118	147.500		
121	178.000	Weitere Parameter	
124	211.000	Sockelbetrag	554,01
127	247.000	Normbedarf	633,85
130	286.000		
133	327.500	Abundanzfälle	
136	372.000	kreisfreie Städte	0
139	419.500	kreisang. Gemeinden	72
142	469.500		
145	522.500		
148	578.500		
151	637.000	Gesamt	72
154	>637.000		

	Schlüsselzuweisung 2. Modellrechnung GFG 2013	Schlüsselzuweisung Simulation D	Prozentuale Abweichung	Anzahl	
<i>Kreisfreie Städte</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 150.000	101.614.223	97.577.503	-3,97%	1	1
150.001 bis 300.000	1.265.924.514	1.222.599.025	-3,42%	3	9
300.001 bis 500.000	1.106.227.964	1.059.482.329	-4,23%	2	3
500.001 und mehr	1.224.998.409	1.211.953.656	-1,06%	2	2
Insgesamt	3.698.765.110	3.591.612.513	-2,90%	8	15
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 10.000	61.401.800	63.401.755	3,26%	24	18
10.001 bis 25.000	341.488.283	372.906.504	9,20%	93	41
25.001 bis 60.000	727.148.673	778.798.471	7,10%	67	24
60.001 bis 100.000	693.076.157	706.905.381	2,00%	16	12
100.001 mehr	242.452.977	250.708.376	3,40%	4	2
Insgesamt	2.065.567.890	2.172.720.487	5,19%	204	97

Abbildung 4: Verteilungswirkungen Simulation D



Gemeinden (Punkte) oberhalb der gelben Linie erhalten nach der Reform mehr Schlüsselzuweisungen pro Kopf als gemäß der 2. Modellrechnung zum GFG 2013.

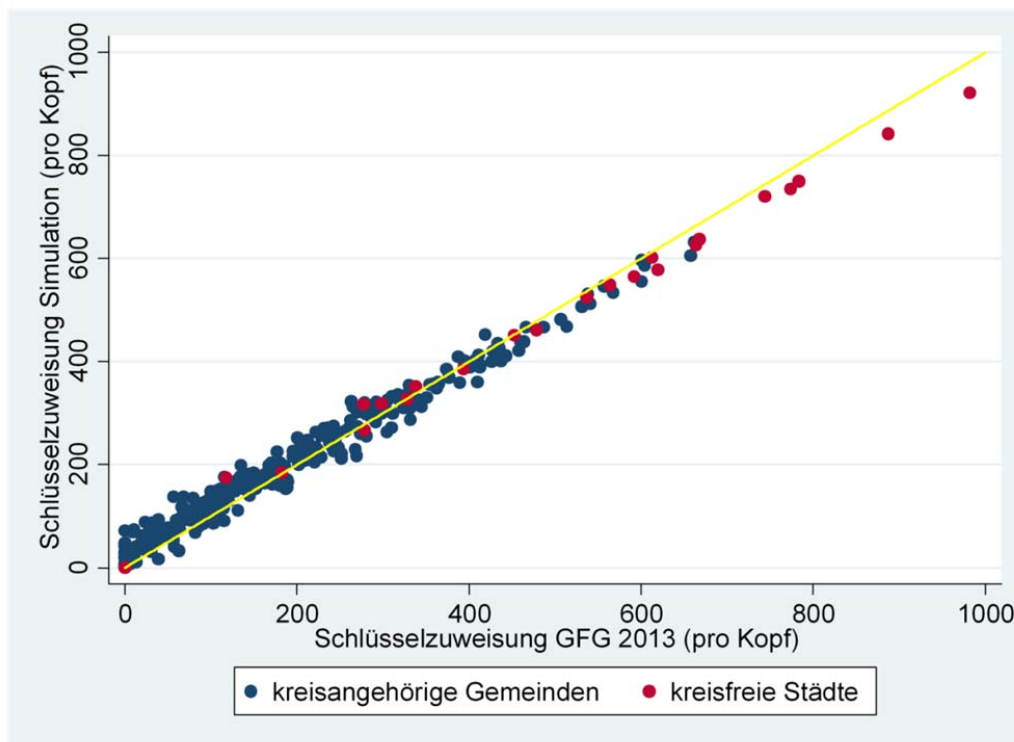
Simulation E

Bedarfsermittlung:		
Methode:	<input type="checkbox"/> OLS	<input checked="" type="checkbox"/> Pooled OLS
Grunddaten:	<input type="checkbox"/> 2009	<input checked="" type="checkbox"/> 2007-2009
Abhängige Variable:	<input type="checkbox"/> Zuschussbedarf II Doppik	<input checked="" type="checkbox"/> Auszahlungen aaD
Bestimmung		
Gewichtungsfaktoren:	<input type="checkbox"/> GFG 2013	<input checked="" type="checkbox"/> Reform Schüleransatz
Finanzkraftermittlung:		
Fiktive Hebesätze:	<input checked="" type="checkbox"/> GFG 2013	<input type="checkbox"/> Reform (einheitlich)

Hauptansatzstaffel:		Bedarfsparameter	
Gebildete Ansatzstaffel	Staffelklassen Einwohner	Gewichtungsfaktoren	
100	25.000	Halbtagschüler	0,69
103	38.500	Ganztagschüler	1,94
106	54.500	Bedarfsgemeinschaften	12,94
109	73.500	Soz.versicherungspfl.	1,07
112	95.500	Beschäftigte	
115	120.000	Gesamtfläche	0,19
118	147.500		
121	178.000	Weitere Parameter	
124	211.000		
127	247.000	Sockelbetrag	554,01
130	286.000	Normbedarf	633,85
133	327.500		
136	372.000	Abundanzfälle	
139	419.500		
142	469.500	kreisfreie Städte	1
145	522.500	kreisang. Gemeinden	78
148	578.500		
151	637.000	Gesamt	79
154	>637.000		

	Schlüsselzuweisung 2. Modellrechnung GFG 2013	Schlüsselzuweisung Simulation E	Prozentuale Abweichung	Anzahl	
<i>Kreisfreie Städte</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 150.000	101.614.223	99.734.053	-1,85%	0	2
150.001 bis 300.000	1.265.924.514	1.231.737.324	-2,70%	3	9
300.001 bis 500.000	1.106.227.964	1.083.030.670	-2,10%	1	4
500.001 und mehr	1.224.998.409	1.206.784.360	-1,49%	1	2
Insgesamt	3.698.765.110	3.621.286.407	-2,09%	5	17
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 10.000	61.401.800	64.130.518	4,44%	29	13
10.001 bis 25.000	341.488.283	368.549.717	7,92%	92	37
25.001 bis 60.000	727.148.673	766.008.194	5,34%	65	25
60.001 bis 100.000	693.076.157	696.339.266	0,47%	13	15
100.001 mehr	242.452.977	248.018.898	2,30%	4	2
Insgesamt	2.065.567.890	2.143.046.593	3,75%	203	92

Abbildung 5: Verteilungswirkungen Simulation E



Gemeinden (Punkte) oberhalb der gelben Linie erhalten nach der Reform mehr Schlüsselzuweisungen pro Kopf als gemäß der 2. Modellrechnung zum GFG 2013.

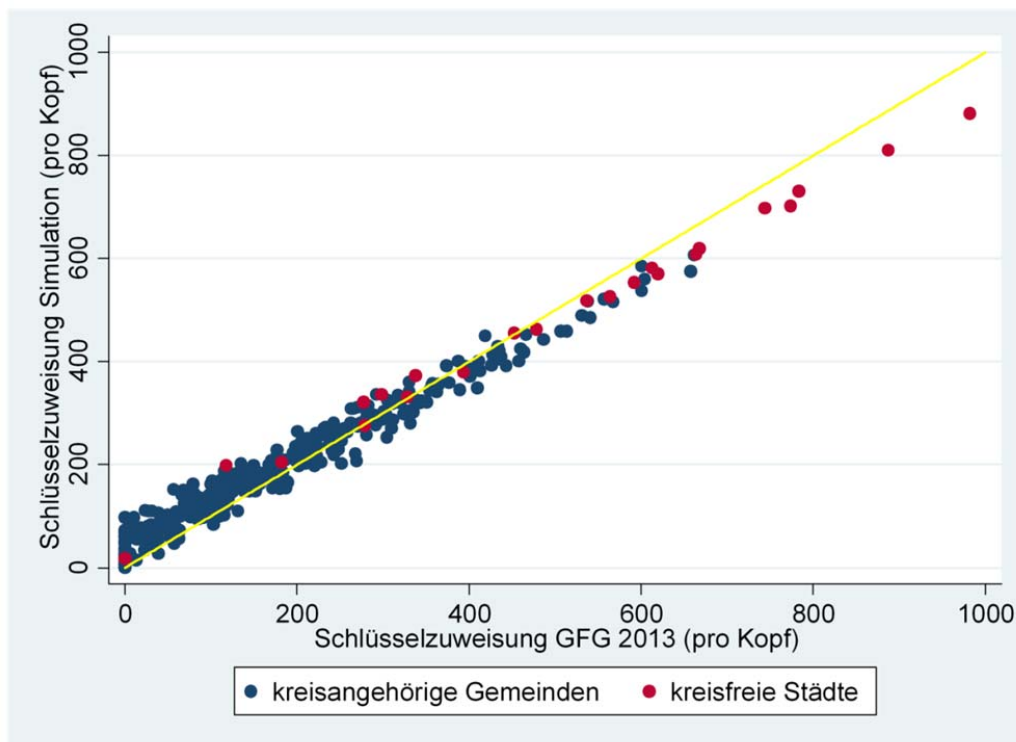
Simulation F

Bedarfsermittlung:		
Methode:	<input type="checkbox"/> OLS	<input checked="" type="checkbox"/> Pooled OLS
Grunddaten:	<input type="checkbox"/> 2009	<input checked="" type="checkbox"/> 2007-2009
Abhängige Variable:	<input type="checkbox"/> Zuschussbedarf II Doppik	<input checked="" type="checkbox"/> Auszahlungen aaD
Bestimmung		
Gewichtungsfaktoren:	<input type="checkbox"/> GFG 2013	<input checked="" type="checkbox"/> Reform Schüleransatz
Finanzkraftermittlung:		
Fiktive Hebesätze:	<input type="checkbox"/> GFG 2013	<input checked="" type="checkbox"/> Reform (einheitlich)

Hauptansatzstaffel:		Bedarfsparameter	
Gebildete Ansatzstaffel	Staffelklassen Einwohner	Gewichtungsfaktoren	
100	25.000	Halbtagschüler	0,69
103	38.500	Ganztagschüler	1,94
106	54.500	Bedarfsgemeinschaften	12,94
109	73.500	Soz.versicherungspfl.	1,07
112	95.500	Beschäftigte	
115	120.000	Gesamtfläche	0,19
118	147.500		
121	178.000	Weitere Parameter	
124	211.000		
127	247.000	Sockelbetrag	554,01
130	286.000	Normbedarf	633,85
133	327.500		
136	372.000	Abundanzfälle	
139	419.500		
142	469.500	kreisfreie Städte	0
145	522.500	kreisang. Gemeinden	70
148	578.500		
151	637.000	Gesamt	70
154	>637.000		

	Schlüsselzuweisung 2. Modellrechnung GFG 2013	Schlüsselzuweisung Simulation F	Prozentuale Abweichung	Anzahl	
<i>Kreisfreie Städte</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 150.000	101.614.223	97.502.006	-4,05%	1	1
150.001 bis 300.000	1.265.924.514	1.221.526.326	-3,51%	3	9
300.001 bis 500.000	1.106.227.964	1.059.243.246	-4,25%	2	3
500.001 und mehr	1.224.998.409	1.214.866.794	-0,83%	2	2
Insgesamt	3.698.765.110	3.593.138.372	-2,86%	8	15
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>	Summe absolut			Gewinner	Verlierer
mit ... Einwohnern					
bis 10.000	61.401.800	63.988.112	4,21%	25	17
10.001 bis 25.000	341.488.283	374.943.406	9,80%	93	41
25.001 bis 60.000	727.148.673	780.547.603	7,34%	67	26
60.001 bis 100.000	693.076.157	702.079.893	1,30%	15	13
100.001 mehr	242.452.977	249.635.614	2,96%	4	2
Insgesamt	2.065.567.890	2.171.194.628	5,11%	204	99

Abbildung 6: Verteilungswirkungen Simulation F



Gemeinden (Punkte) oberhalb der gelben Linie erhalten nach der Reform mehr Schlüsselzuweisungen pro Kopf als gemäß der 2. Modellrechnung zum GFG 2013.