

**sofia**

Sonderforschungsgruppe  
Institutionenanalyse

**Finanzwissenschaftliche Kommentierung  
der für 2019 geplanten Änderungen des  
Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG)  
des Landes Nordrhein-Westfalen**

*Thomas Döring*

sofia-Diskussionsbeiträge 18-5, Darmstadt 2018

ISBN: 978-3-941627-70-3

sofia-Diskussionsbeiträge  
zur Institutionenanalyse  
Nr. 18-5

ISSN 1437-126X

ISBN 978-3-941627-70-3

**Finanzwissenschaftliche Kommentierung der für 2019  
geplanten Änderungen des Gemeindefinanzierungs-  
gesetzes (GFG) des Landes Nordrhein-Westfalen**

Thomas Döring

Darmstadt, November 2018

## **INHALT**

<b>1 Einleitung und Fragestellung .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Beibehaltung des Verbundquotensatzes in Höhe von 23 % .....</b>	<b>5</b>
<b>3 Keine Gewährung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung .....</b>	<b>7</b>
<b>4 Unveränderte Dotierung der Teilschlüsselmassen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände .....</b>	<b>9</b>
<b>5 Aktualisierung der Werte für die Einwohnergewichtung im Rahmen der Hauptansatzstaffel .....</b>	<b>12</b>
<b>6 Aktualisierung der Gewichtungsfaktoren für die bestehenden Nebenansätze (Schüler-, Sozillasten-, Zentralitäts- sowie Flächenansatz) .....</b>	<b>14</b>
<b>7 Beibehaltung der bisherigen Zuweisungen für besondere Bedarfe .</b>	<b>16</b>
<b>8 Vorgesehene Regelungen zu Investitions- und Sonderpauschalen ..</b>	<b>18</b>
<b>9 Literaturverzeichnis .....</b>	<b>19</b>

# 1

## Einleitung und Fragestellung

In Nordrhein-Westfalen werden – abweichend von anderen Bundesländern – die Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in Form des sog. Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) jährlich neu festgelegt (vgl. hierzu und für die nachfolgenden Ausführungen Wohltmann 2018: 676). Seit dem GFG 2015 basiert die Aktualisierung der Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes auf Daten zu den Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln der Kommunen („Auszahlungen aaD“), die unter Anwendung des regressionsanalytischen Verfahrens der Kleinst-Quadrate-Schätzung (OLS) für die Berechnung der Parameter (bzw. Gewichtungsfaktoren) für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Gemeindeebene verwendet werden. Mit der Neuregelung des GFG 2017 fließen mittlerweile fünf Datenjahrgänge (2009-2013) in die Regression („pooled OLS“) ein, wobei sich bei jedem neuen GFG der Fünfjahreszeitraum zwecks Aktualisierung um ein Datenjahr verschiebt. Mit der im Entwurf vorliegenden Neuregelung des GFG 2019 reagiert der Finanzausgleichsgesetzgeber nun auf zwei Sachverhalte: (1) Zum einen hatte der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen in zwei Urteilen vom 10. Mai 2016 (VerfGH 19/13, 24/13) eine Überprüfung des Soziallastenansatzes und damit – vermeintlich – verbundene etwaige Verzerrungseffekte im Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich angemahnt. (2) Zum anderen hat die Anwendung des Pooled-OLS-Verfahrens zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs in der jüngeren Vergangenheit zu unerwarteten Ergebnissen bei der Berechnung der Parameterwerte (Spreizung der Hauptansatzstaffel, Gewichtung der Nebenansätze) geführt. Zur Überprüfung der beiden genannten Sachverhalte wurde eine finanzwissenschaftliche Untersuchung bei der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V. der Hochschule Darmstadt in Auftrag gegeben, dessen Ergebnisse mittlerweile vorliegen (Döring et al. 2017) und die – unter gewissen Abstrichen – der Neuregelung des GFG 2019 zugrunde gelegt wurden.

Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um die Schriftfassung der Stellungnahme, die der Autor in seiner Funktion als finanzwissenschaftlicher Sachverständiger im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2019 (GFG 2019 – Landtag Nordrhein-Westfalen – Drucksache 17/3302) abgegeben hat. Die Stellungnahme bezieht sich nicht auf die Gesamtheit aller vorgenommenen Neuregelungen. Vielmehr wird sich auf die folgenden – als wesentlich angesehenen – Punkte der geplanten Änderung des Finanzausgleichsgesetzes konzentriert:

- Beibehaltung des Verbundquotensatzes in Höhe von 23 %,
- Keine Gewährung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung,
- Unveränderte Dotierung der Teilschlüsselmassen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände,
- Aktualisierung der Werte für die Einwohnergewichtung im Rahmen der Hauptansatzstaffel,
- Anpassung der Gewichtungsfaktoren für die bestehenden Nebenansätze (Schüler-, Soziallasten-, Zentralitäts- sowie Flächenansatz),
- Beibehaltung der bisherigen Zuweisungen für besondere Bedarfe sowie
- die geplanten Veränderungen von Investitions- und Sonderpauschalen.

Auf die genannten Maßnahmen wird nachfolgend jeweils gesondert in Form einer eigenständigen finanzwissenschaftlichen Bewertung eingegangen.

## 2

### **Beibehaltung des Verbundquotensatzes in Höhe von 23 %**

Eine Erhöhung des bisherigen Verbundquotensatzes wäre dann gerechtfertigt, wenn (1) die Entwicklung der Kommunalverschuldung und hier insbesondere des Finanzierungssaldos hierzu Anlass gäbe, (2) der Vergleich der Finanzlage von Land und Kommunen anhand gängiger finanzwissenschaftlicher Kennzahlen auf eine fiskalische Schieflage zulasten der Kommunen hinweisen würde oder (3) eine Erhöhung des Kommunalisierungsgrads der öffentlichen Ausgaben ohne eine zugleich erfolgende Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung festgestellt werden müsste. Von den drei genannten Gründen, die für eine Erhöhung der Finanzausgleichs- bzw. Verbundmasse sprechen würden, trifft aktuell jedoch keiner zu. Nachdem der kommunale Finanzierungssaldo noch 2016 einen negativen Wert in Höhe von -281 Mio. Euro aufwies, hat dieser in 2017 mit +1.995 Mio. Euro einen in den letzten Jahren ungekannten Höchststand erreicht. In gleichem Maße sanken die Verbindlichkeiten der kommunalen Kernhaushalte in 2017 um 4,3 % auf in der Summe rund 49 Mrd. Euro (langfristige Kredite, Liquiditätskredite, Wertpapiersschulden). In 2016 belief sich der entsprechende Wert noch auf mehr als 51 Mrd. Euro. Ein Grund für diese positiven Daten dürfte nicht zuletzt die besonders gute Konjunktur- und Wirtschaftsentwicklung der jüngeren Vergangenheit sein, von der erwartet werden kann, dass sie sich – trotz schwieriger werdender internationaler Rahmenbedingungen – auch in naher Zukunft weiter fortsetzen wird (siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2017).

Verschuldungsbezogene Kennzahlen spielen auch bei der Gegenüberstellung der Haushaltsentwicklung von Land und Kommunen eine bedeutsame Rolle, wobei neben dem Finanzierungssaldo und dem Schuldenstand auch die Entwicklung der Zinsbelastung über die Zeit als relevante finanzwissenschaftliche Kennzahl angesehen werden kann. Die Finanzierungssalden von Land und Kommunen weisen im Zeitraum von 2009 bis 2017 beiderseits eine positive Entwicklung auf, wobei die Deckungslücke sich auf Landesebene von -5,6 Mrd. Euro auf -0,4 Mrd. Euro in 2017 verringert hat. Noch positiver hat sich der Verlauf des Finanzierungssaldos auf der kommunalen Ebene gestaltet, der sich im Betrachtungszeitraum von -2,1 Mrd. auf rund +2,0 Mrd. Euro erhöht hat. Die Entwicklung des Verschuldungsstands auf beiden Ebenen ist von 2009 bis 2017 durch einen – mehr oder weniger – stetigen Anstieg gekennzeichnet, wobei allerdings das Niveau merklich differiert. Während die Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte) von 40,5 Mrd. Euro (2009) bis 2016 auf 51,4 Mrd. Euro angestiegen ist, um sich in 2017 erstmals nach vielen Jahren auf 49 Mrd. Euro zu verringern, ist der Schuldenstand des Landes im genannten Zeitraum von 123,3 Mrd. Euro auf aktuell 141,0 Mrd. Euro (2017) angewachsen. Eine entgegengesetzte Ent-

wicklung zeigt sich bei den jährlichen Zinsausgaben von Land und Kommunen, die nicht zuletzt aufgrund der anhaltenden Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank durch eine kontinuierliche Abnahme innerhalb des Betrachtungszeitraums gekennzeichnet ist (Kommunen: Rückgang von 1,5 Mrd. Euro auf 0,9 Mrd. Euro; Land: Rückgang von 4,6 Mrd. Euro auf 2,7 Mrd. Euro). Über alle drei genannten finanzwissenschaftlichen Kennzahlen hinweg ist keine haushaltsbezogene Asymmetrie zulasten der Kommunen im Vergleich zur finanziellen Situation des Landes zu erkennen, die eine Anhebung der Verbundquote nahelegen würde.

Dies ist auch dann nicht der Fall, wenn man zudem den Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Ausgaben mitberücksichtigt, wie dies auch in der Begründung des Gesetzentwurfs erfolgt (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2018: 38). Die dort referierten Werte auf Basis der genannten Datenquellen für die Jahre 2011 und 2017 weisen einen annähernd unveränderten Anteil der Gemeinden und Gemeindeverbände an den gesamten Ausgaben der öffentlichen Kernhaushalte von Landes- und Kommunalebene in Höhe von rund 40 % aus. Betrachtet man zudem die Summe der bereinigten Einnahmen von Land und Kommunen, zeigt sich auch hier ein fast unveränderter Wert für den kommunalen Einnahmenanteil von 46,4 % in 2011 bzw. 46,5 % in 2017. Auch dieser Vergleich spricht für eine Beibehaltung der bestehenden Verbundquote zur Ableitung der Finanzausgleichsmasse auf Basis des obligatorischen und fakultativen Steuerverbunds.

### 3

#### **Keine Gewährung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung**

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird unter Verweis auf die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtshofs festgestellt, dass weder „aus dem Wortlaut des Art. 79 (2) LV NRW noch aus Art. 28 Abs. 2 und 3 GG [...] sich eine Pflicht zur Gewährung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung unabhängig von der Finanzkraft des Landes“ ergibt (Landtag Nordrhein-Westfalen 2018: 29). Dies steht in Einklang mit finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen, in denen entsprechende Regelungen zur Sicherung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung als umstritten gelten, da damit eine einseitige Verzerrung in der Deckung bestehender Ausgabenbedarfe von Land und Kommunen aus ein und derselben Finanzierungsmasse zugunsten der Kommunen verbunden sein kann (siehe hierzu etwa Döring 2007, für eine abweichende Auffassung siehe etwa Schoch/Wieland 2004).

Aufgrund der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen kann die Gewährleistung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung nicht einseitig aus Sicht der kommunalen Ebene bestimmt werden, da dies ansonsten zwangsläufig zu einer Nachrangigkeit in der Erfüllung landeseigener Aufgaben führen müsste. Eine Ermittlung des Finanzbedarfs zur finanziellen Deckung bestehender Aufgaben als Voraussetzung kommunaler Handlungsautonomie kann folglich nicht ohne die Berücksichtigung des Finanzbedarfs zur Erfüllung gegebener Landesaufgaben erfolgen. Zudem spricht aus finanzwissenschaftlicher Sicht gegen eine solche Garantie einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, dass ein entsprechend pauschal festgelegter Sockelbetrag an Finanzausstattung innerhalb der dergestalt definierten Garantiezone für keinerlei Anreiz zur Erhöhung der kommunalen Steuerkraft sorgt, da Städte und Gemeinden bei einem Zuwachs an originären Einnahmen in gleichem Umfang Finanzzuweisungen verlieren würden. Hinzu kommt schließlich auch, dass eine empirische Operationalisierung des Konzepts einer kommunalen Mindestfinanzausstattung im Rahmen der ökonomischen Finanzausgleichsforschung als fragwürdig eingestuft wird. Vielmehr gilt, dass eine exakte Quantifizierung oder Schematisierung der vertikalen Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen gegenwärtig nicht möglich ist und aus methodischen Gründen wohl auch in Zukunft nicht gelingen kann (vgl. hierzu auch Scherf 2013: 13).

Die Gewährung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung hätte jenseits dessen auch gravierende Folgen für das bislang praktizierte Verfahren zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse. Es wäre damit letztlich ein Wechsel vom bisherigen Verbundquotenmodell hin zu einem stärker bedarfsorientierten Verfahren verbunden, ohne dass damit jedoch eindeutige Vorteile einhergehen würden. Mit Blick auf die unterschiedlichen Modelle und Verfahrensweisen zur vertikalen Bestimmung der Finanzausgleichsmasse kann keines als



besonders vorzugswürdig eingestuft werden, vielmehr ist jedes Modell bzw. Verfahren mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden. Dabei repräsentiert das Verbundquotenmodell mit seiner einseitigen Orientierung an den Steuereinnahmen des Landes die klassische Variante zur Ableitung der Finanzausgleichsmasse entsprechend den Vorgaben von Art. 106 Abs. 7 GG. Der größte Vorteil dieses Modells für die Kommunen liegt in der Planungssicherheit, die mit der gesetzlich festgelegten, fixen Beteiligungsquote an den Steuereinnahmen des Landes verbunden ist. Dem steht der Nachteil einer Abhängigkeit von der Einnahmesituation des Landes gegenüber. Bedarfsorientierte Modelle berücksichtigen demgegenüber den Gesamtumfang kommunaler Aufgaben und damit verbundener Ausgaben. Damit steigt allerdings der Analyse- und Rechenaufwand im Rahmen der Bedarfsermittlung zum Teil erheblich, ohne dass dies zugleich zu einer Reduzierung notwendiger politischer Wertungen bei der Finanzbedarfsbestimmung führt (vgl. auch Koriath 2013 ebenso wie Deutscher Städtetag 2014).

Die nicht selten von kommunalen Interessenvertretern vorgebrachte Forderung nach einer Mindestfinanzausstattung im Sinne einer absoluten (quantitativen) Untergrenze übersieht letztlich auch, dass dem kommunalen Finanzausgleich eine lediglich ergänzende und damit subsidiäre Funktion in der Finanzausstattung von Kommunen zukommt (Döring/Rischkowsky 2017: 11). So wird die Finanzlage der Kommunen zum einen durch den Ausschöpfungsgrad der originären Einnahmequellen (Realsteuern, Gebühren, Beiträge etc.) sowie ihr jeweiliges Ausgabeverhalten bestimmt. Zum anderen sind auch jene zusätzlichen Zuweisungen von Bedeutung, die seitens des Landes jenseits des kommunalen Finanzausgleichs nach Maßgabe des Landeshaushalts gewährt werden. In 2018 betragen allein diese rund 14,1 Mrd. Euro (2009: 6,4 Mrd. Euro) und überstiegen damit den Betrag der Finanzausgleichsmasse in Höhe von ca. 11,7 Mrd. Euro (2009: 7,9 Mrd. Euro). Damit ist nicht allein die Summe der gesamten Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs seit 2009 erheblich gestiegen (Steigerungsrate: 80,4 %). Vielmehr kann zugleich auch eine stärkere Erhöhung der Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushalts festgestellt werden.

## **4 Unveränderte Dotierung der Teilschlüsselmassen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände**

Der Gesetzentwurf sieht eine Beibehaltung der bisherigen prozentualen Aufteilung der gesamten Schlüsselmasse auf die Teilschlüsselmassen jeweils für die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände vor (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2018: 48), was finanzwissenschaftlich als sachgerecht bewertet werden kann (siehe hierzu auch die entsprechenden Ausführungen in Thöne et al. 2013: 115ff. sowie Döring et al. 2017: 199ff.). Damit wird der Forderung eines Teils der kommunalen Spitzenverbände nach Anhebung der Teilschlüsselmassen für Kreise und Landschaftsverbände, die in aller Regel mit einem gestiegenen Finanzbedarf aufgrund erhöhter Ausgaben im Sozialbereich begründet wird, nicht gefolgt. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sollte für eine solche Quotenänderung jedoch nicht auf (veränderte) Ausgabenrelation der drei kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen abgestellt werden sondern allenfalls auf das Verhältnis der Zuschussbedarfe.

Einen zunächst naheliegenden Maßstab hierfür stellt das Verhältnis der Auszahlungen aaD der drei kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen dar. Allerdings sind zur Vermeidung von Doppelzählungen und damit verbundenen Verzerrungen die zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden geleisteten Umlagezahlungen verursachungsgerecht zuzuordnen (vgl. Döring et al. 2017: 218ff.). Auf Basis der um eine verursachungsgerechte Umlagezuordnung korrigierten Pro-Kopf-Werte der gesamten Auszahlungen aaD zeigt sich für den Zeitraum von 2000 bis 2015, dass der gemittelte Quotenwert sowohl für die Kreise als auch die Landschaftsverbände deutlich unterhalb des aktuellen Anteils der beiden Umlageverbände an der gesamten Schlüsselmasse liegt (Kreise: 5,5 % anstelle von aktuell 11,71 % - Landschaftsverbände: 1,4 % anstelle von bislang 9,81 %). Im Unterschied dazu übersteigt der gemeinsam für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden berechnete Quotenwert von 93,2 % die bestehende Dotierung der Teilschlüsselmasse für den Gemeindefinanzausgleich in Höhe von 78,48 % erheblich. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass schon die jetzige Dotierung der Teilschlüsselmassen zugunsten von Kreisen und Landschaftsverbänden gestaltet ist, so dass es an einer sachlichen Grundlage für eine weitergehende Korrektur der bestehenden Quoten fehlt.

Eine Änderung der Dotierung der Teilschlüsselmassen wird bisweilen auch aufgrund des sog. Rückkopplungseffekts im Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich gefordert. Dieser Effekt resultiert daraus, dass die auf Gemeindeebene gewährten Schlüsselzuweisungen bei der Verteilung der Zuweisungen auf Kreisebene berücksichtigt werden. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist diese Art von Korrekturmechanismus sachgerecht, da eine vom Finanzausgleich bewirkte Erhöhung der Finanzkraft der Gemeinden im System

berücksichtigt werden muss, da es ansonsten zu einem Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot im Rahmen des Kreisfinanzausgleichs kommt. Ökonomisch geht diese Vorgehensweise konform mit dem Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit und den daraus abgeleiteten Grundsätzen der horizontalen und vertikalen Gerechtigkeit, wonach – übertragen auf den Finanzausgleich – Kreise mit identischer Finanz- bzw. Umlagekraft gleich und solche mit unterschiedlicher Finanz- bzw. Umlagekraft ungleich zu behandeln sind.

Dies gilt umso mehr, wie Schlüsselzuweisungen kein originäres, sondern ein subsidiäres Finanzierungsinstrument des Kreishaushalts sind, sodass folglich eine um Zuweisungen erhöhte Umlagekraft der kreisangehörigen Gemeinden bei der Bemessung der Höhe der Schlüsselzuweisungen an den Kreis nicht ausgeblendet werden darf. Soweit die Umsetzung der genannten Ausgestaltungsmerkmale innerhalb des Finanzausgleichs zu einem Rückkopplungseffekt im genannte Sinne führen, ist dieser als systemkonform und sachgerecht zu bewerten. Die vom Landesverfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 10. Mai 2016 (VerfGH 19/13) u.a. geforderte Überprüfung des Rückkopplungseffekts, die mittlerweile empirisch erfolgt ist (vgl. Döring et al. 2017: 174ff.), hat zudem ergeben, dass dessen Intensität in den zurückliegenden Jahren stetig zurückgegangen ist.

Jenseits dessen ist schließlich darauf zu verweisen, dass auch das als Alternative zur bisherigen Bildung von Teilschlüsselmassen in die Diskussion eingebrachte sog. Zwei-Säulen-Modell (vgl. Thöne et al. 2013: 118f.) unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen als nicht praktikabel zu bewerten ist. Dieses nach Aufgabearten differenzierende Modell sieht vor, dass eine Säule für Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben verwendet wird, während die zweite Säule dazu dient, Schlüsselzuweisungen an kreisfreie Städte und Kreise für Kreisaufgaben zu gewähren. Die Umsetzung dieses – intuitiv zunächst plausibel wirkenden – Modells setzt allerdings voraus, dass der Finanzbedarf der kreisfreien Städte trennscharf den beiden Aufgabengruppen zugeordnet werden kann. Mit Blick auf die Finanzrechnungsstatistik, in deren Rahmen die Einnahmen und Ausgaben auf der kommunalen Ebene differenziert nach Produktgruppen erfasst werden, zeigt sich für Nordrhein-Westfalen allerdings, dass eine solch eindeutige Aufgabenzuordnung nicht möglich ist, da kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden ebenso wie Kreise Ausgaben in sämtlichen kommunalen Produktbereichen tätigen (vgl. Döring et al. 2017: 213ff.). Neben diesem sachbezogenen Einwand gegen das Zwei-Säulen-Modell nach Aufgaben sprechen darüber hinaus auch methodische Schwierigkeiten gegen dessen Implementierung. So wäre eine robuste regressionsanalytische Ermittlung von Bedarfsrelationen, wie sie bislang im Rahmen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems praktiziert wird, aufgrund der hierfür erforderlichen Zahl an unabhängigen statistischen Beobachtungspunkten nur für den Bereich

der Gemeindeaufgaben möglich, nicht jedoch zugleich auch für jenen der Kreisaufgaben.

## 5

### **Aktualisierung der Werte für die Einwohnergewichtung im Rahmen der Hauptansatzstaffel**

Mit der Aktualisierung der Werte für die Einwohnergewichtung im Rahmen der Hauptansatzstaffel wird im Gesetzentwurf den Ergebnissen der jüngsten methodischen Überprüfung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems gefolgt. So konnte im Rahmen dieser Überprüfung des Regressionsansatzes gezeigt werden, dass das bislang genutzte OLS-Verfahren nicht die beste Wahl darstellt, um ein möglichst großes Maß an Stabilität bezogen auf die Regressionsergebnisse zu gewährleisten. Dies liegt vor allem an zwei Gründen: (1) Es gibt zum einen einzelne Gemeinden, die in ihrer jeweiligen Merkmalsausprägung (mittlerweile) gravierend von den durchschnittlichen Zusammenhängen zwischen dem kommunalen Ausgabenverhalten und den hierfür als relevant angesehenen Erklärungsvariablen abweichen (Ausreißer-Problematik). Treten solche datenbezogenen Ausreißer auf, beeinflussen diese die Schätzergebnisse der OLS-Regression übermäßig und sorgen damit für Verzerrungen bei der Bedarfsmessung. (2) Zum anderen erfassen einige der verwendeten Erklärungsvariablen ähnliche Aspekte des kommunalen Ausgabeverhaltens und sorgen damit für eine gewisse Instabilität der Zuordnung dieser Aspekte innerhalb des Schätzmodells (Multikollinearitäts-Problematik). Dies führt wiederum zu übermäßigen Reaktionen der Regressionskoeffizienten auf Veränderungen in den realen Gegebenheiten und beeinträchtigt in weiterer Folge die Berechnung der Werte für die Hauptansatzstaffel, aber auch der Gewichte für die Nebenansätze in methodisch unerwünschter Weise.

Vor dem Hintergrund der identifizierten Probleme lag das Hauptaugenmerk bei der Überprüfung der Regressionsmethode auf der Fragestellung, ob durch die Verwendung eines anderen Schätzverfahrens der Einfluss der beiden genannten Effekte auf die Untersuchungsergebnisse reduziert werden kann. Unter Orientierung an verschiedenen Güte-Kriterien wurde dabei empfohlen, die bislang praktizierte Methode der „pooled OLS-Regression“ durch das Verfahren einer zweistufigen robusten Regression mit ebenfalls gepoolten Daten sowie einer linearen anstelle einer „gewurzelten“ Berücksichtigung der Einwohnerzahl zu ersetzen, da auf diese Weise die Stabilität der Regressionskoeffizienten nachweislich steigt bzw. deren Varianz deutlich sinkt (vgl. hierzu ausführlich Döring et al. 2017: 83ff.). Während dabei die bislang verwendeten Alters-Variablen („Anteil der Einwohner unter 15 Jahren“, „Anteil der Einwohner über 65 Jahre“) methodisch in einer vorgeschalteten Regression untersucht werden, fließen die Residuen aus dieser ersten Stufe der Regression als abhängige Variable in die sich anschließende zweite Stufe ein, wobei neben sämtlichen Bedarfsindikatoren (Zahl der Bedarfsgemeinschaften, Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Gesamtfläche, Zahl der Halbtags- und Ganztagschüler) auch das (Primär-)Einkommen als unabhängige Variable

fungieren. Die Regressionskoeffizienten dieser zweiten Regression werden dann für die Bestimmung der Parameterwerte des Hauptsatzes sowie der verschiedenen Nebenansätze verwendet. Die Anwendung dieses zweistufigen Verfahrens, welches dem Gesetzentwurf zugrunde liegt (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2018: 42 und 53), führt unter Bezug auf die für das GFG 2019 relevanten Fundamentaldaten im Ergebnis zu einer stärkeren Spreizung der Einwohnerwerte der Hauptansatzstaffel im Vergleich zu den entsprechenden Parameterwerte im GFG 2017 und GFG 2018. Eine weitere Anwendung der bisherigen Regressionsmethodik wäre demgegenüber in Anbetracht der vorliegenden Untersuchungsergebnisse als nicht sachgerecht zu bewerten.

## 6

### **Aktualisierung der Gewichtungsfaktoren für die bestehenden Nebenansätze (Schüler-, Soziallasten-, Zentralitäts- sowie Flächenansatz)**

Der Wechsel vom bisherigen Regressionsverfahren zur Ableitung der relevanten Finanzausgleichsparameter für die Verteilung der gemeindebezogenen Schlüsselmasse zur gestuften robusten Regression wirkt sich nicht allein auf die Hauptansatzstaffel aus, sondern führt auch zu veränderten Parameterwerten bei den Nebenansätzen. Während der Gesetzentwurf mit Blick auf die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel – einschließlich der linearen Berücksichtigung der Einwohnerzahl – den Untersuchungsergebnissen der methodischen Überprüfung des Regressionsverfahrens folgt, gilt dies für die Nebenansätze in lediglich modifizierter Form: „Um [...] nicht zu vermeidende Auswirkungen dieser methodischen Umgestaltung auf die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden in der Phase des Übergangs abzumildern, werden [...] die Differenzen bei den Regressionsergebnissen für die Gewichtungsfaktoren der Nebenansätze gegenüber den Vorjahresergebnissen im ersten Schritt zunächst mit einem Abschlag von 50 % versehen und insoweit der fiktiven Bedarfsermittlung für das GFG 2019 zu Grunde gelegt“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 2018: 42). Diese Vorgehensweise kann jedoch insofern als gerechtfertigt gelten, wie dies zur Vermeidung von übermäßigen Umverteilungseffekten relativ zum Status quo beiträgt und „aus ähnlichen Gründen auch bereits vereinzelt in früheren Gemeindefinanzierungsgesetzen geschehen ist“ (ebenda). Eine vergleichbare, lediglich modifizierte Umsetzung der Empfehlungen zur Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel wird demgegenüber als problematischer, weil methodisch als weitaus schwieriger handhabbar bewertet.

Der Gesetzentwurf sieht zudem eine Berücksichtigung des Soziallastenansatzes allein auf der Gemeindeebene vor. Dies ist insofern hervorzuheben, wie der Landesverfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 10. Mai 2016 zu einer Klärung aufgefordert hatte, ob die bisherige Verortung des Soziallastenansatzes zu „Verwerfungen im kreisangehörigen Raum“ (VerfGH 19/13, Rn. 104) bzw. zu „systemimmanenten Verzerrungen“ (VerfGH 19/13, Rn. 108) beiträgt. Eine entsprechende Überprüfung des Bedarfsmesskonzepts unter besonderer Berücksichtigung der Ausgestaltung und Verortung des Soziallastenansatzes anhand der aus Sicht der Finanzwissenschaft hierfür gängigen Grundsätze und Kriterien wie der (1) Übersichtlichkeit und Transparenz, (2) inneren Geschlossenheit, (3) geringen Strategieanfälligkeit, (4) Wirtschaftlichkeit, (5) örtlichen Radizierbarkeit, (6) zeitnahen Datenerfassung und leichten Datenverfügbarkeit sowie der (7) administrativen Handhabbarkeit lieferte keinen Hinweis auf eine unsachgemäße Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems und davon ausgehender verzerrender oder verwerfender Verteilungseffekte. Auch gibt es in theoretischer wie methodischer Hinsicht keine

Anhaltspunkte dafür, dass das bestehende Finanzausgleichssystem zu unsachgemäßen Verschiebungen oder gar Übernivellierung in den Finanzkraftpositionen der Gebietskörperschaften beiträgt. Vielmehr können die genannten Grundsätze und Kriterien als vollständig erfüllt gelten (vgl. Döring et al. 2017: 121ff.).

Hinsichtlich der Frage einer sachgerechten Berücksichtigung der bestehenden Nebenansätze sprechen aus inhaltlichen Gründen zudem sowohl das verfassungsrechtliche Prinzip der dezentralen Aufgabenerfüllung als auch das ökonomische Dezentralisierungstheorem – unabhängig von der rechtlich bestimmten Trägerschaft einer kommunalen Aufgabe – für eine (alleinige) Verortung der bislang verwendeten Nebenansätze auf Gemeindeebene. Bei den genannten Grundsätzen liegt die Vorstellung zugrunde, dass öffentliche (kommunale) Leistungen soweit wie möglich dezentral und damit vorrangig auf Gemeindeebene bereitzustellen sind. Dieser Vorrang der Gemeindeebene gilt nicht allein im Verhältnis zu Bund und Land, sondern ebenso im Hinblick auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen Gemeinden und Kreisen. Für diese Sichtweise spricht auch das ökonomische Verständnis von Kreisen, die immer nur dann für die Erfüllung von Gemeindeaufgaben zuständig sein sollen, wenn damit (1) mögliche Kostendegressionseffekte realisiert und/oder (2) bestehende räumliche externe Effekte bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben internalisiert werden können (vgl. auch Zimmermann 2016: 86ff.). Jenseits dessen kann (3) eine an den Präferenzen der Bürger ausgerichtete, ortsnahe Erfüllung von Landesaufgaben die Delegation einer Aufgabe an die Kreisebene ökonomisch rechtfertigen. Schließlich ist für die alleinige Berücksichtigung der Nebenansätze im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs zudem ausschlaggebend, dass die aus statistischer Sicht notwendigen Anwendungs Voraussetzungen für eine robuste ökonometrische Bestimmung der Gewichtungen der Nebenansätze uneingeschränkt nur auf Gemeindeebene erfüllt sind.



## 7

### **Beibehaltung der bisherigen Zuweisungen für besondere Bedarfe**

Wie bereits in früheren Gemeindefinanzierungsgesetzen sieht auch der Entwurf für das GFG 2019 mit § 19 Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher oder unvorhergesehener Belastungssituationen vor. Hierzu haben bereits Büttner et al. (2008: 124) festgestellt: „Hier handelt es sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht um Mittel für die Steuerung in Sonderfällen wie beispielsweise Haushaltsnotlagen. Vorausgesetzt das Land versieht die Mittelvergabe mit Auflagen, die sicherstellen, dass sich keine strategische Angriffsfläche bietet, sind entsprechende Mittel als sinnvoll einzustufen“. Grundsätzlich ist eine allgemeine Härtefallregelung innerhalb eines kommunalen Finanzausgleichssystems aus finanzwissenschaftlicher Sicht positiv zu bewerten. Dies gilt aufgrund dessen, dass ein kommunaler Finanzausgleich mit Blick auf die kommunale Ebene in ihrer Gesamtheit für einen angemessenen Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft zu sorgen hat. Das hierbei u.a. maßgebliche Prinzip der interkommunalen Gleichbehandlung sieht dabei jedoch keine Einzelfallgerechtigkeit vor. Wenn dennoch im Rahmen eines sachgerecht gestalteten Finanzausgleichs die fiskalische Notlage einer einzelnen Kommune oder von einigen wenigen Kommunen besonders berücksichtigt werden soll, dann bietet eine entsprechende Härtefallklausel die Möglichkeit für eine nachträgliche Korrektur der Verteilungsergebnisse des Schlüsselzuweisungssystems.

Für die Gestaltung zukünftiger Gemeindefinanzierungsgesetze wäre diesbezüglich allerdings zu prüfen, ob die durch § 19 GFG abgedeckten Belastungen nicht ausschließlich auf „unvorhersehbare Belastungssituationen“ reduziert werden sollten, was bspw. auf die aktuell dort genannten Belastungen aufgrund der Funktion als anerkannter Kurort oder auch die Belastungen aufgrund der Stationierung von Gaststreitkräften aufgrund ihres regelmäßig wiederkehrenden Charakters so nicht zutrifft. Die explizite Erwähnung der genannten Tatbestände führt dazu, dass es sich beim Härteausgleich gemäß § 19 GFG de facto nicht um eine allgemeine Härtefallregelung handelt, sondern um eine spezielle Form des Härteausgleichs, die dazu führt, dass die Grenze zwischen den bestehenden Nebenansätzen, die der Berücksichtigung von Sonderbedarfen dienen, und den als außergewöhnliche Belastungssituation definierten Fällen tendenziell verschwimmt. So wäre aus finanzwissenschaftlicher Sicht durchaus denkbar, die finanziellen Sonderbedarfe von Gemeinden mit Kurorten oder Gaststreitkräften entweder in das regressionsanalytische Verfahren zur Bestimmung des fiktiven Finanzbedarfs als weitere zu berücksichtigende Nebenansätze zu integrieren oder – ohne explizite Nennung – unter die Regelung von § 19 Abs. 2 Punkt 5 GFG fallen zu lassen. Letzteres würde auch für Gemeinden mit „außergewöhnlichen Härten bei der

Erhebung von Abwassergebühren“ oder etwaige besondere Belastungen der Landschaftsverbände infolge der „landschaftlichen Kulturpflege“ gelten. Die vorgeschlagenen Vorgehensweisen könnten zur Reduktion von Systemkomplexität und damit für mehr Transparenz innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs beitragen.

## 8

### Vorgesehene Regelungen zu Investitions- und Sonderpauschalen

Der Gesetzentwurf sieht schließlich auch eine Anhebung der Sonderpauschalen vor, die finanzkraftunabhängig bereitgestellt werden und über deren Verwendung die Kommunen eigenverantwortlich entscheiden können. Davon betroffen sind sowohl die sog. Schul- bzw. Bildungspauschale als auch die sog. Sportpauschale, die in den zurückliegenden Jahren nicht von der Steigerung der Finanzausgleichsmasse profitierten, sondern vielmehr in ihrer Höhe unverändert geblieben waren. In der Summe ist eine Erhöhung beider Pauschalen im Vergleich zum Vorjahr um rund 51,7 Mio. Euro geplant. Für beide Pauschalen ist zudem eine Dynamisierung vorgesehen, die allerdings im Fall der Schulpauschale erst ab dem GFG 2020 greifen soll, um auch dann in ihrer Dotierung an die Entwicklung des gesamten Steuerverbands angepasst zu werden. Wenn zur Gegenfinanzierung der Steigerung der beiden Sonderpauschalen die Allgemeine Investitionspauschale einmalig um den Betrag von 17,3 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr gekürzt werden soll, dann ist in dieser Maßnahme aus finanzwissenschaftlicher Sicht keine ungerechtfertigte Vorgehensweise zu sehen, zumal die Investitionspauschale – wie im Gesetzentwurf zutreffend angemerkt wird – „wegen der jeweils unverändert gebliebenen Beträge der Schul- und Sportpauschale in den vergangenen 10 Jahren jeweils überproportional an der Steigerung der Finanzausgleichsmasse teilgenommen hat“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 2018: 50).

## 9

### Literaturverzeichnis

- Büttner, T., Holm-Hadulla, F., Parsche, R. und Ch. Stabatty (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, München.
- Deutscher Städtetag (2014): Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken – Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2014 des Deutschen Städtetages, Berlin.
- Döring, T. (2007): Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 87, S. 40-47.
- Döring, T. und F. Rischkowsky (2017): Finanzwissenschaftliche Bewertung der Einnahmenpolitik der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden für den Zeitraum 2009-2015, sofia-Studien zur Institutionenanalyse, Nr. 17-7, Darmstadt.
- Döring, T., Brenner, T., Blume, L. und F. Rischkowsky (2017): Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Darmstadt.
- Koriath, S. (2013): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 16/2883, „Kommunen fair behandeln – NRW braucht eine verlässliche und transparente Informationsgrundlage zum kommunalen Finanzbedarf“, München.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2018): Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2019 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 – GFG 2019), Drucksache 17/3302, Düsseldorf.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2017): Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik – Jahresgutachten 2017/18, Wiesbaden und Paderborn.
- Scherf, W. (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen – Zur Bestimmung von Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsintensität, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere der Justus-Liebig-Universität Gießen, Nr. 66-2003, Gießen.
- Schoch, F. und J. Wieland (2004): Gesetzentwurf zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung in der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Enquete-Kommission „Kommunen“ des Landtags Rheinland-Pfalz, Vorlage EK 14/1-107.
- Thöne, M., Goerl, C., Rausch, A. und Ch. Scheid (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Wohltmann, M. (2018): Der kommunale Finanzausgleich 2017/2018 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise – (Fiskalische) Entwicklung in den Ländern, in: Der Landkreis, Jg. 88, S. 663-700.

Zimmermann, H. (2016): Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 3. überarbeitete Auflage, Berlin.