

Städtetag Nordrhein-Westfalen · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln

Herrn Ministerialdirigent
Johannes Winkel
Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Haroldstraße 5
40213 Düsseldorf

per E-Mail: johannes.winkel@mik.nrw.de

Gereonshaus
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

8. Mai 2013/Si

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-239
Telefax +49 221 3771-209

E-Mail

doerte.diemert@staedtetag.de

Bearbeitet von
Dr. Dörte Diemert

Aktenzeichen
20.10.27 N

Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo-Institut) „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ vom 18. März 2013

Sehr geehrter Herr Winkel,

mit Datum vom 22. März 2013 haben Sie uns das oben genannte Gutachten zur Kenntnis gegeben und um schriftliche Stellungnahme bis Ende April 2013 gebeten.

Angesichts der Kürze der Stellungnahmefrist konnte sich der Finanzausschuss des Städtetages erst am 7. Mai 2013 im Rahmen einer Sondersitzung mit den gutachterlichen Empfehlungen befassen. Da eine Einbindung des Vorstandes des Städtetages Nordrhein-Westfalen in dieser Frist nicht möglich war, verstehen sich die nachfolgenden Bewertungen als vorläufig und vorbehaltlich einer anderweitigen Beschlussfassung unseres Vorstandes:

I. Zum Inhalt und zum Hintergrund der Gutachtenvergabe

Die vertikalen Finanzierungsverhältnisse zwischen Land und Kommunen sind nicht Untersuchungsgegenstand des FiFo-Gutachtens. Dies entspricht dem Gutachtauftrag, der sich auf den horizontalen Finanzausgleich, also die Verteilung der Finanzausgleichszuweisungen auf die nordrhein-westfälischen Kommunen, und hier insbesondere das Schlüsselzuweisungssystem beschränkt. Die interkommunalen Verteilungskonflikte sind nicht zuletzt deshalb so gravierend, weil die Kommunen in Nordrhein-Westfalen nach wie vor strukturell unterfinanziert sind - auch wenn das Land bemerkenswerte Schritte zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung unternommen hat. Die Frage der angemessenen Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs darf daher bei der Diskussion über die Gestaltung des horizontalen Finanzausgleichs nicht ausgeklammert werden. Durch eine schrittweise Erhöhung des Verbundsatzes ließen sich die interkommunalen Auseinandersetzungen, die letztlich auch zur erneuten Überprüfung des Finanzausgleichssystems durch das FiFo Köln geführt haben, deutlich entschärfen.

Obwohl es in den Verhandlungen über die sachgerechte Gestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichsystems in der Vergangenheit in Teilbereichen auch schmerzhaft Kompromisse zu lasten der großen und größeren Städte in Nordrhein-Westfalen gegeben hat, wurde das gegenwärtige System des kommunalen Finanzausgleichs insbesondere vom Städte- und Gemeindebund NRW und vom Landkreistag NRW stark kritisiert. Diese Kritik entzündete sich u.a. an der Verwendung der Hauptansatzstaffel, der Verwendung einheitlicher fiktiver Hebesätze bei der Finanzkraftberechnung, der Aufteilung der Teilschlüsselmassen und der Konzeption und Verortung des Sozillastenansatzes. Anlässlich eines Gesprächs zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2011 hatte Minister Jäger daher eine erneute gutachterliche Untersuchung insbesondere dieser Kritikpunkte in Aussicht gestellt. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat diese Fokussierung kritisch bewertet, da weiterführender Untersuchungsbedarf nach hiesiger Einschätzung lediglich zur Struktur und Verortung des Sozillastenansatzes sowie zur Konzeption des Schüleransatzes bestand, während die Frage differenzierter Hebesätze und die wiederholt vorgetragene Kritik an der Hauptansatzstaffel schon im ifo-Gutachten erschöpfend untersucht und dort zurecht verworfen wurden. Nachdem diese Aspekte durch das Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Instituts an der Universität Köln (FiFo) nochmals ausführlich beleuchtet und die bestehenden gesetzlichen Regelungen erneut bestätigt wurden, haben wir nun die Erwartung, dass diese Kritikpunkte endgültig entkräftet sind.

Bei der nun zu führenden, weiteren politischen Diskussion der Bedarfsansätze muss weiter berücksichtigt werden, dass notwendige Umverteilungen zu den kreisfreien Städten in der Vergangenheit über Jahre hinweg verzögert sowie durch politische Zugeständnisse begrenzt wurden (z.B. durch die nur schrittweise Anhebung des Sozillastenansatzes und dessen politische Deckelung auf 15,3 Normeinwohner, durch die flankierende Gewährung einer Abmilderungshilfe, durch die Einführung eines finanzwissenschaftlich fragwürdigen Flächenansatzes und die Beibehaltung der gutachterlich explizit abgelehnten Sonderbedarfszuweisungen) und dass dieser politische Kompromiss nicht einseitig aufgeschnürt werden darf.

II. Methodische Fragen

Wir begrüßen, dass das Gutachten die Methodik der Regressionsanalyse, die bei der Ermittlung der Gewichtung der jeweiligen Bedarfsansätze bis dato eine wesentliche Rolle gespielt hat, grundsätzlich bestätigt und beispielsweise den Vorwurf des Zirkelschlusses, der in der politischen Diskussion wiederholt gegen höhere Schlüsselzuweisungen der großen und größeren Städte angeführt worden ist, entkräftet.

Es löst in unserer Mitgliedschaft allerdings erhebliche Irritationen aus, dass nunmehr gerade von denjenigen auf eine regelmäßige Grunddatenaktualisierung gedrängt wird, die die notwendigen Aktualisierungen in der jüngeren Vergangenheit anlässlich der Diskussion des ifo-Gutachtens massiv bekämpft haben. Die Ankündigung kurzfristiger Grunddatenanpassungen ist schließlich maßgeblich darauf zurückzuführen, dass die letzte Grunddatenanpassung aus politischen Gründen über Jahre verzögert worden ist; dies entbindet nun aber nicht von einer sorgfältigen Analyse und Diskussion der dazu herangezogenen Instrumente.

1. Abgrenzung der abhängigen Variabel

a) Umstellung auf Auszahlungen aaD

Bei der Abgrenzung der abhängigen Variabel nimmt das Gutachten methodische Veränderungen vor, die unseres Erachtens der vertiefenden Analyse bedürfen.

Die Regressionsanalyse untersucht, welche unabhängigen Variablen (Einwohner, Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II, Schüler etc.) eine sog. abhängige Variabel möglichst gut erklären kön-

nen. Abhängige Variabel war bislang der sog. Zuschussbedarf II der Gemeinden. Die Idee des Zuschussbedarfs II war es bisher, die kommunalen Ausgaben für den laufenden Bedarf zu erfassen und gleichzeitig zu ermitteln, inwieweit diese durch allgemeine Einnahmen gedeckt sind.

Das hierfür verwendete Berechnungsschema haben die FiFo-Gutachter überarbeitet. Zur Begründung führen sie an, dass die übliche Differenzierung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt in der Doppik nicht mehr existiere. Im Ergebnis rekurriert das Gutachten nunmehr auf die sog. Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit aus allgemeinen Deckungsmitteln (Auszahlungen aaD). Allerdings beschränken sich die methodischen Änderungen nicht allein auf die durch die Doppik bedingten Änderungen. Zusätzlich (und ohne dass dies im Gutachten angelegt gewesen wäre) wird auch das Verfahren der Ermittlung (von einem retrograden auf ein additives Verfahren) umgestellt, wodurch sich der Kreis der allgemeinen Deckungsmittel, die bei der Berücksichtigung des Zuschussbedarfs II bzw. der Auszahlungen aaD Berücksichtigung finden, ändert.

Während kommunalen Aufwand- und Verbrauchsteuern und weitere Einnahmeposten bislang nicht berücksichtigt wurden, würden diese zukünftig bei der Ermittlung des Zuschussbedarfs zum Tragen kommen. Die im Gutachten angeführte Begründung, dass Ursprungsgutachten der sachverständigen Praktiker von 1987 habe lediglich aus Gründen der Übersichtlichkeit auf eine Berücksichtigung dieser Einnahmeposten verzichtet, überzeugt jedoch nicht. Dem Gutachten der sachverständigen Praktiker kann vielmehr entnommen werden, dass diese Frage ausführlich diskutiert worden ist und eine bewusste Entscheidung gegen die Einbindung dieser allgemeinen Deckungsmittel erfolgte.

Dieser nicht zwingend notwendige Methodenwechsel hat in unserer Mitgliedschaft Irritationen und Fragen aufgeworfen. Die finanziellen Wirkungen dieser methodischen Änderung werden im Gutachten zwar als nicht gravierend angesehen, da die bislang nicht berücksichtigten Deckungsmittel lediglich 3 % der gesamten allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden ausmachten. Der Vergleich zwischen Simulation A und B, die sich lediglich hinsichtlich der abhängigen Variabel unterscheiden, zeigt allerdings, dass der Verlust der Gruppe der kreisfreien Städte bei Heranziehung der neuen abhängigen Variabel „Auszahlungen aaD“ rund 40 Mio. Euro höher ausfällt, als wenn eine abhängige stärker am bisherigen Zuschussbedarf II angenäherte Variabel verwendet wird. Auch verläuft die Hauptansatzstaffel flacher und es gehen die Gewichtungen für Ganztagschüler und die Bedarfsgemeinschaften zurück, während die Gewichtung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten deutlich ansteigt und die Zahl der abundanten Gemeinden abnimmt.

Diese Zahlen scheinen einen nicht unerheblichen Einfluss der methodischen Änderungen auf das Regressionsergebnis nahezulegen. Ein tragfähiger Vergleich zur bisher verwendeten Methodik würde aber Simulationen auf der Basis derselben Grunddaten voraussetzen. Ein solcher Vergleich ist zzt. nicht möglich, da die gegenübergestellten Modellrechnungen des GFG 2013 mit Grunddaten des Jahres 2008 arbeiten, während die Simulationsrechnungen des FiFo-Gutachtens auf dem Jahr 2009 aufsetzen. Dieses Jahr ist aber nach unserer Einschätzung sehr stark durch die Finanzkrise beeinflusst worden und möglicherweise nicht repräsentativ.

Eine abschließende Beurteilung des Methodikwechsels kann daher erst dann vorgenommen werden, wenn Simulationsrechnungen auf Basis der neuen abhängigen Variabel auch für das Jahr 2008 vorgelegt und der bisher verwendeten Methodik (Modellrechnung GFG 2013) gegenüber gestellt werden.

b) Berücksichtigung der kommunalen Doppik bei der Ermittlung des „Zuschussbedarfs II“

Schon im ifo-Gutachten war mit Blick auf die Einführung der kommunalen Doppik der Hinweis gegeben worden, dass die Aufgabe der Trennung im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt mittel- bis langfristig grundlegende Veränderungen bei der Ermittlung des Bedarfs der Kommunen im

kommunalen Finanzausgleich erforderlich machen könnte. Während bei der Umsetzung des ifo-Gutachtens noch auf kamerale Daten zurückgegriffen werden konnte (Jahresrechnungsstatistik 2008), sahen sich die FiFo-Gutachter nun mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass die Kommunen ab 2009 auf die kommunale Doppik umgestellt haben. Darin sieht das FiFo-Institut eine große Herausforderung. Im Ergebnis wird durch die im FiFo-Gutachten vorgenommene Umstellung auf Auszahlungen aaD die bisher verwandte kamerale Unterscheidung allerdings implizit fortgeführt. Abschreibungen und Pensionsrückstellungen, die für den Haushaltsausgleich von erheblicher Bedeutung sind, bleiben bei der Ermittlung des Bedarfs im Ergebnis weiter ausgeklammert. Gleiches gilt für Investitionsbedarfe.

Es ist uns bewusst, dass diese Fragen angesichts der Kürze des Bearbeitungszeitraums im Gutachten kaum abschließend bearbeitet werden konnten. Sofern die jetzt vorgeschlagene Methodik allerdings verwendet werden soll, um regelmäßige (ggf. jährliche) und quasi „automatische“ Aktualisierungen des Finanzausgleichsystems vorzunehmen, sehen wir hier grundlegenden Gesprächs- und Untersuchungsbedarf. Einseitige Festlegungen müssen unseres Erachtens ebenso vermieden werden wie kurzfristige und/oder wiederholte Methodenwechsel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

2. Mehrjahresbetrachtung: Pooled OLS-Methode

Von der Umstellung auf die Pooled OLS-Methode versprechen sich die Gutachter eine höhere Präzision und Verstetigung von Schätzergebnissen. Dadurch sollen Verschiebungen, wie sie bei Punktschätzungen von Jahr zu Jahr erwartet werden, begrenzt werden. Ein solches Anliegen ist insbesondere dann nachvollziehbar, wenn die oben skizzierte Zielsetzung einer regelmäßigen, ggf. jährlichen Grunddatenaktualisierung realisiert werden sollte.

Hinsichtlich des für eine pooled OLS verwendeten Datenpools sehen die Gutachter einen Zehn-Jahreszeitraum als Höchstspanne an; sie erachten eine Zeitspanne von fünf bis sechs Jahren als realistisch. Gleichzeitig führen sie ausdrücklich an, dass die von ihnen empfohlene Mehrjahresbetrachtung nicht zur Anwendung kommen darf, wenn es Strukturbrüche in den verwendeten Datenreihen geben sollte. Das Gutachten lässt die Frage, wie entsprechende Strukturbrüche identifiziert werden können, allerdings offen. Es verweist vielmehr auf eine erforderliche „qualitative Auseinandersetzung mit den vorliegenden Daten und Bedingungen der Kommunalfinzen“ (S. 59). Auch das Gespräch mit den Gutachtern am 16. April 2013 hat diese Frage nicht befriedigend beantwortet. So konnte nicht geklärt werden, anhand welcher Kriterien zu beurteilen wäre, ob beispielsweise die Übernahme der Grundsicherungskosten bzw. der Kosten der Eingliederungshilfe durch den Bund oder die in Kürze erwarteten Ergebnisse des Zensus 2011 einen solchen Strukturbruch darstellen würden. Weiter ist unklar geblieben, ob die Qualifikation als Strukturbruch lediglich von der Stärke der Veränderung im Vergleich zu Vorjahren abhängen würde. Bei Vorliegen eines Strukturbruchs, so jedenfalls der Eindruck aus dem Gutachtergespräch am 16. April 2013, würde eine Mehrjahresbetrachtung ausscheiden und lediglich eine Regression bezogen auf das aktuellste Jahr möglich sein.

Da die Empfehlung einer pooled OLS-Methode für den kommunalen Finanzausgleich in NRW erstmalig formuliert worden ist, konnten nicht alle damit zusammenhängenden Fragen in der Kürze der Zeit beurteilt werden. So ist aus unserer Sicht noch nicht hinreichend geklärt, ob die Schätzungen nicht möglicherweise schon deshalb verzerrt sind, weil die verwendeten Daten von Strukturbrüchen geprägt sind. Nicht zwangsläufig geht die Verwendung von Mehrjahresdaten mit einer höheren Signifikanz und Verstetigung von Schätzergebnissen einher; im Gegenteil kann es durch sog. Autokorrelationen und/oder Heteroskedastizität der Störvariablen zu Verzerrungen kommen. Mit Ausnahme der Signifikanzschätzung berücksichtigt das Verfahren insbesondere nicht, dass es sich bei den verwendeten Daten um Zeitreihen handelt. Dem Gutachten kann nicht entnommen werden, ob und mit welchem Ergebnis die üblichen Tests zur Vermeidung entsprechender Fehlspezifikationen durchgeführt wurden.

Jenseits dieser Einwände gilt es zu beachten, dass die intendierte Verstetigung durch einen Verzicht auf Aktualität „erkauft“ wird. Während eine aktuelle Grunddatenanpassung unter Verwendung einer jahresbezogenen OLS mit den Daten des Jahres 2009 arbeiten würde, würden im Rahmen der pooled OLS die Daten der Jahre 2007-2009 herangezogen. Das aktuelle Jahr (2009) flösse also nur zu einem Drittel in die Betrachtung ein. Bei der gutachterlich empfohlenen schrittweisen Ausweitung des Betrachtungshorizonts auf fünf bis sechs Jahre hätten neu hinzukommende aktuelle Jahre ein noch geringeres Gewicht: Bei Ausdehnung auf einen Vier-Jahreszeitraum (2007 bis 2010) würde das Jahr 2010 nur noch ein Viertel „zählen“. Bei einer späteren Ausdehnung auf einen Fünf- bzw. Sechsjahreszeitraum würde sich diese Entwicklung fortsetzen: Das Gewicht des aktuellen Jahrs würde dann sogar nur noch auf ein Fünftel bzw. ein Sechstel absinken.

Dem Vergleich zwischen Simulation A und Simulation C kann entnommen werden, dass die Umstellung auf eine pooled OLS für den Verlauf der Hauptansatzstaffel und die Gewichtung der Bedarfsansätze von erheblicher Bedeutung ist. Bei Verwendung der pooled OLS-Methodik für die Jahre 2007 - 2009 würde zwar der Verlust der kreisfreien Städte rund 30 Mio. Euro geringer (!) ausfallen, allerdings ergeben sich gleichzeitig interkommunale Verschiebungen: Die Gewichtung der Bedarfsgemeinschaften (Soziallastenansatz) fällt bei der empfohlenen Mehrjahresbetrachtung mit 12,94 Normeinwohnern höher aus als bei einer ausschließlich auf das Jahr 2009 bezogenen OLS (12,40), gleichzeitig steigt die (teilweise gegenläufig wirkende) Gewichtung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf 1,07 Normeinwohner, während sie bei der auf das Jahr 2009 bezogenen OLS „nur“ bei 0,46 Normeinwohner liegt.

Ob mit der empfohlenen Methodik tatsächlich eine höhere Signifikanz und Verstetigung, die grundsätzlich für wünschenswert erachtet wird, erreicht werden kann und welche methodischen Abstriche im Gegenzug dafür „in Kauf genommen werden müssen“, lässt sich daher anhand der bisher vorliegenden Unterlagen nicht abschließend beurteilen. Der von uns angeregte Vergleich mit dem Mehrjahreszeitraum 2006-2008 ist nach Aussage der Gutachter mangels Datenverfügbarkeit zzt. nicht möglich, womit der im Gutachten herangezogene Zeitraum 2007-2009 zurzeit noch Alleinstellungscharakter hätte und keine Tests an anderen Zeitreihen möglich sind. Wir sind daher nicht überzeugt, dass dieses Verfahren geeignet wäre, eine regelmäßige Grunddatenanpassung zu fundieren.

Generell haben wir erhebliche Zweifel, ob ein Verfahren, welches eine quasi automatische Anpassung belastbar ermöglichen würde und die Gestaltung der Bedarfsansätze dem politischen Diskurs entziehen würde, überhaupt gefunden werden kann. Die Gutachter selbst halten das Verfahren bei Strukturbrüchen jedenfalls für insoweit nicht geeignet. Sie halten weiter fest, dass Regressionsergebnisse nicht schematisch in Gesetzestexte gegossen werden sollten, sondern als „Orientierungshilfe“ für den Gesetzgeber zu verstehen seien (s. Seite 51). Beim Schüleransatz weichen die Gutachter selbst von den regressionsanalytisch ermittelten Ergebnissen ab und schlagen eine politische Setzung vor.

3. Zwischenergebnis

Nach unserer Einschätzung bedürfen die oben skizzierten Methodikfragen daher der weiteren Aufklärung und Beratung. Da sie – wie gesehen – unmittelbare Auswirkungen auf die konkreten Regressionsergebnisse und damit die Empfehlungen der Gutachter zur Höhe der Gewichtung der Bedarfsansätze haben, stehen daher die nachfolgend geäußerten Bewertungen des Städtetags zu den Einzelempfehlungen unter einem entsprechenden Prüfvorbehalt:

II. Gutachterliche Empfehlungen zu den Bedarfsansätzen

1. Soziallastenansatz und Zentralitätsansatz

a) Indikator und Verortung des Soziallastenansatzes

Die Untersuchungen zur Struktur und Verortung des Soziallastenansatzes machen einen Schwerpunkt des Gutachtens aus. Es werden diverse alternative Anknüpfungspunkte (Indikatoren) des Soziallastenansatzes erwogen, geprüft und im Ergebnis verworfen (die Zahl der Empfänger von Grundversicherung im Alter, die Zahl der Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, die Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege sowie die Zahl der Kita-Plätze). Im Ergebnis aller grafischen und ökonomischen Untersuchungen stellen die Gutachter zwar punktuell interessante Zusatzinformationen fest, die jedoch keine Basis für einen anders gearteten Soziallastenansatz liefern. Die alleinige Verwendung des Indikators „Anzahl der Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner“ wird als sachgerecht eingestuft und damit das Konzept eines „einzelnen Globalindikators“, der nachweislich eine starke Korrelation zu den kommunalen Auszahlungen in diesem Bereich aufweise, bestätigt.

Auch wenn die im Gutachten ergänzend herangezogenen produktspezifischen Auszahlungen aufgrund der unterschiedlichen Buchungsgewohnheiten der Gemeinden mit Vorsicht betrachtet werden müssen, sind die Untersuchungsschritte und die daraus abgeleiteten Empfehlungen unseres Erachtens nachvollziehbar und überzeugend. Das Gutachten hat die Frage, ob ein alternativer Indikator bzw. ein Mischindikator für den Soziallastenansatz dem bisher gewählten Modell vorzugswürdig sein könnte, überzeugend untersucht und verneint. Dies gilt auch hinsichtlich der Frage, ob der Soziallastenansatz auf der Ebene der Gemeinden richtig verortet ist (siehe dazu auch unten).

Ausdrücklich unterstützen wir auch die Aussage der Gutachter, dass keine Gefahr einer Beeinflussung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften durch die Gemeinden bestehe. Auch der Städtetag ist in der Vergangenheit nachdrücklich der Behauptung entgegengetreten, finanziell gesehen könne einer Gemeinde „nichts besseres passieren, als möglichst viele Bedarfsgemeinschaften aufzuweisen“. Die Unterstellung, Städte könnten künstlich Bedarfsgemeinschaften schaffen und den Integrationsprozess Arbeitssuchender bewusst verzögern, geht an der Realität in den Kommunen vorbei und blendet aus, dass strukturschwache Regionen mit einem hohen Anteil an Transferleistungsempfängern und Bedarfsgemeinschaften – jenseits der unmittelbaren Transfer- und Sozialleistungen – in mehrfacher Hinsicht finanziell negativ betroffen sind.

b) Gewichtung des Soziallastenansatzes und des Zentralitätsansatzes

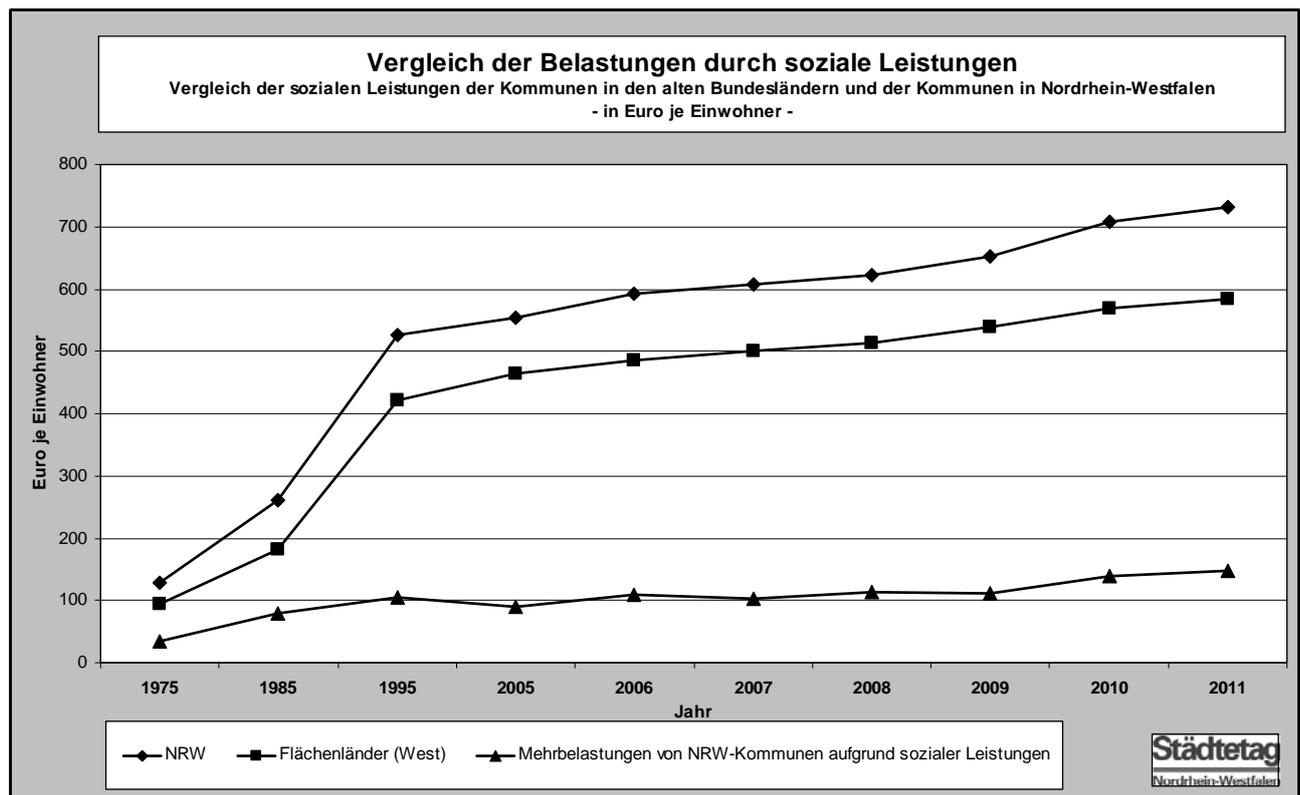
Auf Basis der regressionsanalytischen Berechnungen empfehlen die Gutachter eine deutlich niedrigere Gewichtung des Soziallastenansatzes, die mit 12,94 angegeben wird. Parallel wird eine Anhebung der Gewichtung des Zentralitätsansatzes von bisher 0,65 auf 1,07 Normeinwohner empfohlen. Das Verteilungsgewicht des Soziallastenansatzes im Gesamtansatz würde bei Umsetzung dieser Empfehlungen somit deutlich zurückgehen, während der Zentralitätsansatz erheblich an Bedeutung gewinnen würde.

Die im Zusammenhang mit dem ifo-Gutachten vorgelegten Modellrechnungen und erste Simulationsrechnungen zeigen, dass eine Umsetzung dieser Empfehlungen insgesamt voraussichtlich Zuweisungsverluste der Gruppe der kreisfreien Städte auslösen würden – bei sehr unterschiedlicher kommunal-individueller Betroffenheit in unserer Mitgliedschaft: Eine Höhergewichtung des Zentralitätsansatzes löst beispielsweise nicht bei allen Zentren Umverteilungsgewinne aus; diese sind vielmehr vorrangig bei Einpendlerstädten mit einer hohen Arbeitsplatzdichte zu erwarten. Von einer Absen-

kung des Soziallastenansatzes wäre gleichzeitig eine Reihe größerer Städte, die eine hohe Zahl von Bedarfsgemeinschaften aufweist, höchst negativ betroffen. Im Zusammenspiel zwischen Soziallasten- und Zentralitätsansatz lässt sich verallgemeinernd der nachfolgende Effekt beschreiben:

Strukturschwache Städte mit einem hohen Anteil von Transferleistungsempfängern an der Bevölkerung würden bei einer Absenkung des Soziallastenansatzes tendenziell Schlüsselzuweisungsverluste erleiden. Sie wären von einer Höhergewichtung des Zentralitätsansatzes, der auf die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten abstellt, zusätzlich negativ betroffen. Umgekehrt würden voraussichtlich jene Städte von einem höher gewichteten Zentralitätsansatz und einem niedrigeren Gewicht des Soziallastenansatzes profitieren, die einen hohen Anteil an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und eine relativ niedrige Anzahl an Bedarfsgemeinschaften aufweisen. Wegen dieser Wirkungsmechanismen müssen die beiden Empfehlungen unseres Erachtens zusammen betrachtet werden.

Festzustellen ist zunächst, dass die empfohlenen Veränderungen gegenüber den bisherigen Gewichtungen der beiden Ansätze erheblich sind, obwohl es innerhalb der maßgeblichen Jahre 2007-2009 keine bemerkenswerte Entlastungen der Kommunen bei den Sozialausgaben gegeben hat. Der Vergleich der Belastungen durch soziale Leistungen der Kommunen in den alten Bundesländern und in NRW zeigt vielmehr, dass die Belastungen in Euro je Einwohner auch in den Bezugsjahren weiter angestiegen sind:



(Quelle: Gemeindefinanzbericht 2012 des Städtetags NRW, Übersicht 4, S. 11)

Als Gründe für die starke Abweichung des Soziallastenansatzes gegenüber dem zuletzt errechneten Gewichtungsfaktor von 17,76 Normeinwohnern sowie dem letztlich politisch gesetzten Gewichtungsfaktor von 15,3 Normeinwohnern nennen die Gutachter vielmehr die breitere Datenbasis, die veränderte Schätzmethode sowie die neue Abgrenzung der abhängigen Variablen. Eine Beurteilung der jeweils einzelnen Effekte ist allerdings – wie oben ausgeführt – bisher nicht möglich und ist mit erheblichen methodischen Unsicherheiten behaftet.

Jenseits der oben näher dargelegten Methodenfragen wird sich der Städtetag Nordrhein-Westfalen einer konstruktiven Debatte der gutachterlichen Empfehlungen und der nunmehr vorgelegten Regressionsergebnisse aber nicht generell verschließen. In der Vergangenheit waren die regressionsanalytisch ermittelten Ergebnisse in der politischen Diskussion um den kommunalen Finanzausgleich von erheblicher Bedeutung. Die anlässlich des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2011 und 2012 geforderte Aktualisierung des Soziallastenansatzes wurde nicht nur mit den faktisch erheblich gestiegenen Sozialbelastungen der Städte, sondern auch mit den Regressionsergebnissen des ifo-Instituts und der ifo-Kommission begründet.

Zu beachten ist allerdings, dass die gesetzgeberische Umsetzung der im Juni 2008 veröffentlichten ifo-Empfehlungen im Ergebnis erst mit erheblicher Verzögerung und mit gesetzgeberischen Modifikationen erfolgt ist. Obwohl die vorherige, mit dem GFG 2003 erfolgte Grunddatenanpassung noch auf den Daten des Jahres 1999 beruhte und sich schon in der ifo-Kommission frühzeitig erheblicher Aktualisierungsbedarf abzeichnete, gab es lange keine Bereitschaft zu einer Anpassung der Bedarfsansätze im GFG: Erst nach einer mehr als zweijährigen Diskussionsphase im Rahmen der ifo-Kommission, wurde mit dem GFG 2011 zunächst nur ein erster (hälftiger) Anpassungsschritt vorgenommen. Auch im nächsten Gemeindefinanzierungsgesetz, dem GFG 2012, wurde nicht das rechnerisch ermittelte Ergebnis in Höhe von 17,76, sondern im Wege einer politischen Setzung ein niedrigeres Gewicht in Höhe von 15,3 Normeinwohnern je Bedarfsgemeinschaft umgesetzt. Parallel wurde eine Abmilderungshilfe in Höhe von rund 70 Mio. Euro für solche Gemeinden gewährt, die durch diese Anpassungen in besonderer Weise negativ betroffen waren, und zur Begrenzung der Umverteilungen wurde außerdem die Einführung eines Flächenansatzes und die Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisungen beschlossen.

Es wäre daher den von den gutachterlichen Empfehlungen zum Sozial- und den Zentralitätsansatzes negativ betroffenen Städten und Gemeinden keinesfalls vermittelbar, wenn eine etwaige Umsetzung nun in einem Schritt, ohne ausreichende inhaltliche Befassung sowie ohne eine vergleichbare Abfederung und stufenweise Anpassung erfolgen würde. Dabei muss gerade auch der besonderen Betroffenheit der Stärkungspakt-Kommunen Rechnung getragen werden. Diese verfügen häufig über besondere soziale Problemlagen, weshalb sie von den Empfehlungen in erheblichem Maße negativ betroffen wären.

2. Hauptansatz und Hauptansatzstaffel

Die Hauptansatzstaffel stellt sicher, dass trotz der von den Städten zusätzlich zu tragenden zentralörtlichen Aufgaben und besonderen Finanzierungslasten eine Gleichbehandlung aller Bürger im Land gewährleistet wird. Die Hauptansatzstaffel, wie sie gegenwärtig im kommunalen Finanzausgleichssystem verwendet wird, ist durch mehrere Gutachten finanzwissenschaftlich überprüft und bestätigt worden. Auch das jetzt vorliegende Gutachten des FiFo Köln hält an der Hauptansatzstaffel fest, was wir ausdrücklich begrüßen.

Die Aktualisierung der Hauptansatzstaffel auf Basis der neuen Daten und bei Verwendung der neuen Methodik führt allerdings dazu, dass diese gestaucht werden soll (Absenkung der Spreizung auf 100 -154 %) und auch einen veränderten Verlauf nehmen würde. In der Folge würde die Einwohnergewichtung mit zunehmender Größe der Gemeinden weniger stark ansteigen. Das führt zu erheblichen Verlusten der größeren und großen Städte, obwohl gerade diese städtische Sonderlasten tragen, die sich aus den über Jahre gewachsenen Funktionen der Städte als Arbeits- und Versorgungszentren für die eigenen Einwohner und die des gesamten Umlandes ergeben.

Eine Zurückführung der Spreizung des Hauptansatzes ist daher nach unserer Einschätzung nicht zielführend. Bei Kommunen, die wegen einer problematischen Sozialstruktur von der Absenkung beim

Soziallastenansatz und der Anhebung des Zentralitätsansatzes negativ betroffen sind, würden die Veränderungen beim Hauptansatz weitere Verluste auslösen. Sie wären insoweit dreifache Verlierer.

3. Schüleransatz

Das Gutachten befasst sich ausführlich mit dem Schüleransatz sowie mit der im Vorfeld geäußerten Kritik an der Spreizung zwischen Halbtags- und gebundenen Ganztagschülern und der Beschränkung der höheren Gewichtung auf den gebundenen Ganztag.

Das FiFo führt nun im Gutachten aus, dass die gegenwärtige Spreizung die „Kostendifferenz“ zu überzeichnen scheine. Zwar sehen die Gutachter einen Erklärungsansatz dafür darin, dass der Schüleransatz als Globalindikator Erklärungskraft auch über den unmittelbaren Schulbereich hinaus entfalten könne (z.B. im Bereich der Jugendhilfe), gleichwohl empfehlen sie eine deutliche Veränderung. Bemerkenswert ist, dass ihre Empfehlung in Höhe von 0,69 für Halbtagsschüler und 1,94 für Ganztagschüler, die als „Kompromiss“ bezeichnet wird, auf eine politische Setzung hinauslaufen würde. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse, die eher die bisherige Gewichtungsdifferenz bestätigen würde, werden also gerade nicht umgesetzt. Diese Empfehlung bleibt in erheblichem Maße erklärungsbedürftig, da die Gutachter hiermit von der im Übrigen angewendeten Methodik deutlich abweichen.

Die Begründung, dass man mit der empfohlenen Gewichtung einen Mittelweg zwischen den Ergebnissen einer Regression auf Basis der produktspezifischen Auszahlungen aaD einerseits und einer Regression auf Basis der Gesamtauszahlungen aaD andererseits einschlägt, kann angesichts der Schwierigkeiten mit produktbereichsspezifischen Abgrenzungen nicht vollständig überzeugen. Bei einer regelmäßigen Grunddatenanpassung wäre der Schüleransatz damit im Übrigen solange einer regelmäßigen Aktualisierung entzogen, wie die von den Gutachtern für notwendig erachteten weiterführenden Daten nicht vorliegen. Die Vorteile, die man im Zusammenhang mit dem ifo-Gutachten durch die Umgestaltung des Schüleransatzes von einem echten zu einem unechten (regressionsanalytisch abgeleiteten) Nebenansatz erreichen wollte, würden damit wieder aufgegeben.

Mit großen Bedauern haben wir weiter zur Kenntnis genommen, dass das Gutachten selbst keinerlei Aussagen dazu enthält, ob sich durch die inklusive Beschulung Änderungsbedarf beim Schüleransatz ergeben wird, obwohl dieser Aspekt vom Städtetag Nordrhein-Westfalen ausdrücklich in die Formulierung des Gutachtauftrags eingebracht worden ist.

III. Finanzausgleich im Kreisbereich

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat sich der nun vorgenommenen Untersuchung zur Gestaltung des Finanzausgleichs im Kreisbereich – beispielsweise durch eine alternative Verortung des Soziallastenansatzes – nicht von vornherein verschlossen. Er hat allerdings eine neutrale Untersuchung der damit verbundenen Fragestellungen angemahnt.

Die FiFo-Gutachter haben nun dargelegt, mit welchen Nachteilen die Einführung eines sogenannten Drei-Säulen-Modells oder eines Zwei-Säulen-Modells verbunden wäre. Sie bestätigen damit unsere, schon in der ifo-Kommission geäußerte Einschätzung, dass entsprechende Veränderungen – beispielsweise durch eine Verlagerung des Soziallastenansatzes auf die Kreise und/oder einen veränderten Teilschlüsselmassenzuschnitt – weitreichende Folgen für das kommunale Finanzausgleichssystem insgesamt haben würden und die dadurch bewirkten Umverteilungen volumenmäßig deutlich über die bisher im GFG umgesetzten Strukturreformen hinausgehen dürften. Auch wären erhebliche interkommunale Umverteilungen zu erwarten. Selbst wenn eine Aufstockung der Teilschlüsselmasse der Kreise und der Landschaftsverbände 1 : 1 in eine Absenkung der Umlagen umgesetzt würde, würde dies voraussichtlich primär finanzstarke Umlagezahler entlasten.

Wir teilen daher die Einschätzung der Gutachter, dass an einer einheitlichen gemeindlichen Schlüsselmasse festgehalten werden sollte und dass es keinesfalls zwingend ist, die Teilschlüsselmassenquoten 1:1 am Aufgabenverhältnis (Auszahlungen aaD) in den Aufgabenbereichen außer allgemeiner Finanzwirtschaft zu orientieren. Es muss vielmehr berücksichtigt werden, dass die Umlagen ein wichtiger Finanzierungskanal sind und eine Stärkung der Teilschlüsselmassen der Umlageverbände zu einer abnehmenden „Rückbindung“ der Umlageverbände an die Umlagezahler führen würde.

Jenseits dieser grundsätzlichen Einwände leuchtet auch die Orientierung am Aufgabenverhältnis (Auszahlungen aaD) in den Aufgabenbereichen außer allgemeiner Finanzwirtschaft nicht ein. Der Zuschussbedarf der Gemeinden insb. im Sozialbereich, der u.a. in Gestalt von Umlagezahlungen an die Kreise und Landschaftsverbände besteht, wird bei der regressionsanalytischen Ermittlung der Bedarfsansätze und damit bei der Verteilung der gemeindlichen Schlüsselmasse berücksichtigt. Bei der von den Gutachtern erwogenen Aufteilung der Teilschlüsselmassen würde dieser Zuschussbedarf bei der Bemessung der Teilschlüsselmasse demgegenüber nur bei den Kreisen bzw. Landschaftsverbänden Berücksichtigung finden – mit anderen Worten: Diese Bedarfe würden auf der gemeindlichen Ebene zwar bei der Verteilung, nicht aber der Dotierung der gemeindlichen Schlüsselmasse zum Tragen kommen, was entsprechende Verwerfungen auslösen würde.

Die von den Gutachtern als „fakultativ und eher mittelfristig“ erwogene, schrittweise Anpassung der Teilschlüsselmassenaufteilung entsprechend den Auszahlungen aaD in den Aufgabenbereichen außer allgemeiner Finanzwirtschaft überzeugt uns aus den aufgezeigten Gründen nicht. Die zu erwartenden die Rückwirkungen auf das Solidarsystem Umlage und das weitere Finanzausgleichssystem können im Übrigen ohne detaillierte Modellrechnungen nicht abgeschätzt werden. Solange keine entsprechenden Simulationen vorgelegt werden, erscheint die gutachterliche Empfehlung daher eher theoretischer Natur zu sein.

IV. Flächenansatz und Sonderbedarfszuweisungen

Der Städtetag hat mehrfach die Notwendigkeit betont, dass eine gutachterliche Untersuchung zwingend die Folgewirkungen für das Gesamtsystem beachten muss. Gleiches gilt für die nun beginnende Umsetzungsdiskussion. Es wäre nicht hinnehmbar, wenn einzelne Aspekte im Sinne eines „Rosenpickens“ isoliert herausgegriffen und damit der im GFG 2012 enthaltene politische Kompromiss, der auch schmerzhaft Veränderungen zulasten der Mitgliedschaft des Städtetags beinhaltet, einseitig aufgeschnürt würde. Es muss vielmehr berücksichtigt werden, dass die Einführung des Flächenansatzes und die Beibehaltung der Sonderbedarfszuweisungen u.a. der Anhebung des Soziallastenansatzes auf 15,3 und den dadurch bewirkten Umverteilungen geschuldet war. Sofern es im Zuge der jetzt vorliegenden gutachterlichen Empfehlungen zu einer Absenkung des Soziallastenansatzes und einer weiteren Anhebung des Zentralitätsansatzes kommen sollte, ist die politische Grundlage für diesen Kompromiss somit entfallen.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Flächenansatz erfolgt im Gutachten demgegenüber nicht. Es heißt lediglich, dass weitergehende Indikatoren geprüft und im Ergebnis verworfen worden seien. Wegen der Konzentration auf das Schlüsselzuweisungssystem befassen sich die Gutachter auch nicht mit den Sonderbedarfszuweisungen. Beide Elemente dürfen aus der weiteren Finanzausgleichsdebatte aber nicht ausgeklammert werden:

- Der Städtetag NRW hat sich in der Vergangenheit mehrfach für die Integration der gemeindlichen Sonderbedarfszuweisungen (für Gastreitkräfte, Kurorte und Abwassergebührenhilfe) in die gemeindliche Schlüsselmasse ausgesprochen. Auch das ifo-Gutachten hatte deren Abschaffung nachdrücklich empfohlen.

- Die nun im FiFo-Gutachten empfohlene weitere Absenkung des Flächenansatzes, die von uns begrüßt wird, zeigt im Übrigen, dass dieser Ansatz kaum Bedeutung entfaltet und daher entfallen sollte.

V. Finanzkraftberechnung

1. Einheitliche fiktive Hebesätze

Wir begrüßen es ausdrücklich, dass das Gutachten bei der Finanzkraftberechnung an einheitlichen fiktiven Hebesätzen festhält. Das entspricht auch den Empfehlungen des ifo-Gutachtens und ist nach unserer Einschätzung sachlich richtig und zielführend.

Die wiederholt vorgetragene Forderung, nach Größenklassen differenzierte fiktive Hebesätze einzuführen, also kleine Gemeinden bei der Finanzkraftmessung pauschal gegenüber großen und größeren Gemeinden zu bevorzugen, kann nicht überzeugen:

- Würde der kommunale Finanzausgleich differenzierte Hebesätze bei der Steuerkraftermittlung heranziehen, dann würde in die Hebesatzautonomie der Kommunen eingegriffen und eine erhebliche Ungleichbehandlung der Städte und Gemeinden in Kauf genommen. Beschließt der Rat einer Gemeinde, zusätzliche Finanzierungslasten oder Konsolidierungsnotwendigkeiten durch höhere Realsteuerhebesätze abzudecken, dann gibt es keinen einleuchtenden Grund dafür, die Position dieser Gemeinden bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zu verschlechtern.
- Ein hoher Hebesatz ist im Übrigen mitnichten Ausdruck eines entsprechenden Steuererhebungspotentials, sondern häufig Ausdruck massiver Haushaltszwänge sowie kommunalaufsichtlicher Vorgaben. Das zeigen die zahlreichen Beispiele von Städten und Gemeinden, die im Zuge der Haushaltssanierungspläne im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen deutliche Erhöhungen bei den Hebesätzen für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer beschlossen haben.

2. Höhe der fiktiven Hebesätze

Die Gutachter votieren für ein deutliches Absenken der einheitlichen fiktiven Hebesätze, um NRW im bundesweiten Steuerwettbewerb attraktiver zu machen und die befürchtete „Aufwärtsspirale der Hebesätze“ zu stoppen. Für die Gewerbesteuer wird ein einheitlicher Nivellierungshebesatz von 365 und für die Grundsteuer B von 342 Hebesatzpunkten empfohlen. Eine solche Absenkung würde ähnlich wie eine Absenkung des Ausgleichgrades wirken und die Versicherungsfunktion im kommunalen Finanzausgleich reduzieren (Zurücknahme von interkommunaler Solidarität). Sie hätte im Übrigen weitere und erhebliche Umverteilungen von den „steuerschwachen“ zu den „steuerstarken“ Kommunen zur Folge.

Dieser Vorschlag ist nicht neu. Er wurde schon im Zusammenhang mit dem ifo-Gutachten erörtert und in der damaligen Diskussion fraktions- und verbändeübergreifend verworfen. An dieser Bewertung hält der Städtetag Nordrhein-Westfalen aus den nachfolgenden Gründen fest:

Die von den Gutachtern skizzierte Orientierung der Kommunen am fiktiven Hebesatz kann nur dort erfolgen, wo überhaupt entsprechende haushaltsrechtliche Spielräume bestehen. Der ganz überwiegende Teil der nordrhein-westfälischen Kommunen leidet demgegenüber unter erheblichen Haushalts- und Finanzproblemen, was sich häufig in deutlich überdurchschnittlichen Gewerbesteuer- bzw. Grundsteuerhebesätzen niederschlägt. Da diese Probleme fortbestehen, ist nicht davon auszugehen, dass es bei einer Absenkung der Nivellierungshebesätze zu einem flächendeckenden Absenken der Hebesätze kommen würde. Wenn überhaupt, dann würde eine solche Absenkung nur in sol-

chen Kommunen erfolgen, die sich dies wegen geringerer Finanz- und Haushaltsprobleme oder einer besonders attraktiven Lage im Speckgürtel großer Städte leisten können.

Zu beachten sind auch die erheblichen Auswirkungen, die diese Empfehlung auf die Umlageverbände haben würde. Da die Nivellierungshebesätze auch bei der Bestimmung der Umlagekraft herangezogen werden, würden innerhalb der Umlagesysteme zunächst tendenziell die steuerstarken Kommunen entlastet. Gleichzeitig wären die Umlageverbände (Landschaftsverbände und Kreise) zur Kompensation der zurückgehenden Umlagegrundlagen gezwungen, Umlageerhöhungen beschließen. Eine Modellrechnung für den Landschaftsverband Rheinland hat beispielsweise ergeben, dass die Landschaftsverbandsumlage bei einer 1 : 1 Umsetzung der Vorschläge um einen Prozentpunkt angehoben werden müsste.

Wegen dieser erheblichen Rückwirkungen auf das Finanzausgleichssystem lehnen wir den Vorschlag der Gutachter ab. Das bisherige System sieht im Gegenteil eine regelmäßige Aktualisierung der Höhe der fiktiven Hebesätze auf der Basis des gewichteten Landesdurchschnitts abzüglich eines 5 % Abschlags vor. Da es im Zusammenhang mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen in zahlreichen Gemeinden zu einer deutlichen Anhebung der Hebesätze gekommen ist, sollte dieser regelmäßige Anpassungsmechanismus mit Blick auf die befürchtete Hebesatzspiralen bei zukünftigen Anhebungen diskutiert werden.

Wir würden uns freuen, wenn Sie diesen Anmerkungen im weiteren Verfahren Rechnung tragen würden und stehen Ihnen für weitere Gespräche jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Helmut Dedy', written in a cursive style.

Helmut Dedy