

# **ifo Institut für Wirtschaftsforschung**

## **Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen**

### **Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen**

## **Zusammenfassung der Empfehlungen für eine Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs**

### **Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs**

1. Vor dem Hintergrund einer Betrachtung der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen von Land und Gemeinden kann eine durchgreifende Fehlentwicklung zuungunsten einer Ebene anhand des verfügbaren statistischen Materials nicht konstatiert werden.
2. Bezüglich der institutionellen Verankerung des Abwägungsprozesses zur vertikalen Mittelverteilung werden keine Änderungen vorgeschlagen.
3. Die Einführung des in einigen Bundesländern zum Einsatz kommenden Gleichmäßigkeitsgrundsatzes wird nicht für erforderlich gehalten, da die Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden eine ähnliche Entwicklung aufweisen.
4. Auch die Gründung eines Stabilisierungsfonds wird nicht als notwendig erachtet, da sich die Finanzausgleichsmasse schon aufgrund der Größe des Landes vergleichsweise stetig entwickelt.
5. Eine Vorgehensweise, die sich an den Ausgaben der kommunalen Ebene orientiert und im Rahmen einer Mindestfinanzausstattung eine Finanzierung der notwendigen Ausgaben der Gemeinden sicherstellen soll, wird ebenfalls abgelehnt.
6. Um die alloкатive Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs nicht zu schwächen, wird von einer Finanzausgleichsabgabe abgeraten.

### **Analyse und Weiterentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems**

7. Es wird empfohlen, an der Hauptansatzstaffel als Kernelement der Bedarfsbestimmung festzuhalten. Die aus den aktualisierten Regressionsrechnungen abgeleitete und modifizierte Hauptansatzstaffel weist im Vergleich zum Status Quo eine um sechs Punkte geringere Spreizung auf.
8. Der Schülernebenansatz soll grundsätzlich beibehalten werden. Allerdings wird eine Neugewichtung empfohlen, die lediglich nach Halbtags- und Ganztagschülern differenziert. Für erstere ergibt sich aus den Berechnungen ein Gewichtungsfaktor von 1,2 und für letztere ein Gewichtungsfaktor von 2,8.
9. Die Beibehaltung eines Soziallastenansatzes ist auch nach der Einführung von Hartz IV sinnvoll und notwendig. Es wird empfohlen, als Indikator für den Soziallastenansatz die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II heranzuziehen und diese mit dem Faktor 4,2 zu gewichten.

10. In der aktualisierten Analyse wird der Zentralitätsansatz als sinnvolles Instrument zur Abbildung raumstruktureller Heterogenität bestätigt und eine Gewichtung von 0,3 empfohlen.
11. Wenn der Gesetzgeber ungeachtet der weniger effizienten Strukturen auch in schwach besiedelten Regionen eine bessere Finanzierung vorsehen will, wird empfohlen, die Gemeindefläche als Indikator für ein derartiges Element heranzuziehen. Dieser sollte auf Basis jener Fläche berechnet werden, die oberhalb der landesdurchschnittlichen Fläche je Einwohner liegt, und mit einem Faktor von 0,15 gewichtet werden.
12. Die zusätzlichen Bedarfszuweisungen (gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 1 - 4 GFG 2008) sollten abgebaut und in die allgemeine Schlüsselmasse überführt werden. Eine Ausnahme bilden die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungs- und Bedarfssituationen (gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 5 GFG 2008), da diese aus finanzwissenschaftlicher Sicht ein sinnvolles Steuerungsinstrument darstellen.
13. Die Bemessungsgrundlagen, welche im Status Quo in die Berechnung der Steuerkraftmesszahl der Gemeinden eingehen, sollten unverändert beibehalten werden. Da die Einnahmen aus den Einkommen- und Umsatzsteueranteilen nicht von den Gemeinden durch eine aktive Hebesatzentscheidung beeinflusst werden können, ist es hier gerechtfertigt, weiterhin das Ist-Aufkommen in die Steuerkraftmesszahl einzubeziehen.
14. Die Bewertung der Realsteuereinnahmen in der Steuerkraftmesszahl anhand fiktiver Hebesätze ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht zwingend. Von einer Differenzierung der fiktiven Hebesätze wird abgeraten. Zudem wird empfohlen, die fiktiven Hebesätze zukünftig höchstens an dem Durchschnitt der tatsächlich gesetzten Hebesätze der anderen Bundesländer auszurichten. Dieser beträgt gegenwärtig ca. 380.
15. Um die Folgen des Einwohnerrückgangs auf Gemeindeebene abzuschwächen, wird die Einführung eines Demografiefaktors vorgeschlagen. Dieser wird berechnet, indem bei der Bestimmung der Ausgangsmesszahl die aktuelle Einwohnerzahl mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der letzten drei Jahre verglichen und bei der Berechnung des Hauptansatzes die jeweils höhere Einwohnerzahl angesetzt wird.
16. Es wird empfohlen, die einheitliche Schlüsselmasse für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden beizubehalten.
17. Die Mischfinanzierung der Kreise und Landschaftsverbände, welche sowohl auf Zuweisungen des Landes als auch kommunale Einnahmequellen zurückgreift, erweist sich als sinnvoll und sollte daher beibehalten werden.
18. Die gegenwärtige Berechnungssystematik für die Schlüsselzuweisungen an Kreise und Landschaftsverbände sollte im Wesentlichen beibehalten werden. Aus Gründen der Konsistenz sollte der Vorschlag einer Neugewichtung des Schüleransatzes, welcher für die Gemeindeebene hergeleitet wurde, auch auf der Kreisebene angewendet werden. Um eine Äquivalenz zwischen dem Schüleransatz der beiden Ebenen herzustellen, ist der Schüleransatz auf Kreisebene zusätzlich mit dem Verhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisgrundbetrag zu multiplizieren.
19. Bei der Ermittlung der Umlagekraftmesszahl sollte weiterhin mit fiktiven Umlagesätzen operiert werden. Hinsichtlich der Aktualisierung der fiktiven Umlagesätze besteht zu einer Orientierung am Durchschnitt der tatsächlichen Umlagesätze keine Alternative. Aufgrund möglicher Signalwirkungen der fiktiven Umlagesätze sollten dabei jedoch weiterhin Abschläge in Erwägung gezogen werden.
20. Das Heranziehen der Verbundmasse als Ansatzpunkt, um in vertikaler Hinsicht die kommunale Beteiligung an den Einheitslasten vorzunehmen, ist positiv zu beurteilen. Da die Transfers des Landes im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs unberücksichtigt bleiben, ist es systemkonform, diese Lasten separat bei der Ermittlung der Verbundmasse zu berücksichtigen. Dabei ergibt sich zugleich das Erfordernis, auch die von den Gemeinden getragenen Lasten in Anrechnung zu bringen und im Rahmen einer Saldierung eine über- oder Unterzahlung des

kommunalen Anteils an den Einheitslasten des Landes durch eine entsprechende Erhöhung oder Minderung der Finanzausgleichsmasse auszugleichen.

21. Das bestehende Finanzausgleichssystem ist auch für den horizontalen Belastungsausgleich aus finanzwissenschaftlicher Sicht der richtige Anknüpfungspunkt.

## Pauschalierte zweckgebundene Zuweisungen

22. Zur Weiterentwicklung des Systems pauschalierter zweckgebundener Zuweisungen wird empfohlen, aus Effizienzgesichtspunkten und zur Stärkung der kommunalen Autonomie diese Zweckzuweisungen langfristig in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen überzuführen.
23. Um die Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Konsolidierungsbemühungen zu fördern und die lenkende Wirkung auf ein Minimum zu beschränken, sollten die bisherigen Investitions- und Sonderpauschalen in einem Zwischenschritt zu einer Allgemeinen Investitionspauschale (AIP) verschmolzen werden, bei der außer der investiven Verwendung keine weitergehenden Zweckbindungen festgelegt werden.
24. Im Interesse systematischer Klarheit sollte die teilweise konsumtive Verwendungsmöglichkeit der Mittel aufgehoben und der konsumtive Teil der Mittel in die Schlüsselmasse überführt werden.
25. Die AIP sollte nach dem Verhältnis auf die drei Empfängergruppen – Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände – aufgeteilt werden, das sich gemäß §§ 16 - 18 Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 ergibt.
26. Auf Gemeindeebene sollte die AIP zu 53 vom Hundert nach der Schülerzahl, zu 35 vom Hundert nach der Einwohnerzahl und zu 12 vom Hundert nach der Gebietsfläche verteilt werden. Auf Kreisebene sollte die AIP zu 64 vom Hundert nach der Schülerzahl und zu 36 vom Hundert nach der Einwohnerzahl verteilt werden. Zwischen den beiden Landschaftsverbänden wird empfohlen, die Zuweisungssummen so festzuschreiben, wie sie sich aus dem Status Quo ergeben.

## Allgemeine Grundsatzfragen

27. Auf Grund der relativ geringen Schwankungen der Landeseinnahmen wird die Einführung zusätzlicher Instrumente zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen nicht für erforderlich gehalten.
28. Kennzahlen aus dem NKF wie bspw. die Eigenkapitalquote oder Zinslastquote sollten nicht als Indikatoren für den Finanzausgleich zur Verteilung der Schlüsselmasse herangezogen werden.
29. Regelungen, die wirtschaftliches Verhalten und das Ausnutzen von Konsolidierungspotenzialen von einzelnen Kommunen positiv sanktionieren, werden im dezentral ausgerichteten System der Gemeindefinanzen als nicht systemkonform erachtet und sollten daher auch nicht im kommunalen Finanzausgleich verankert werden.