

Thomas Döring, Thomas Brenner, Franziska Rischkowsky

**Interkommunale
Finanzbedarfsermittlung
im nordrhein-westfälischen
Finanzausgleich**

Eine finanzwissenschaftliche Analyse
aktueller methodischer und systemischer Probleme



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen	IX
Verzeichnis der Tabellen	XV
Vorwort und wichtigste Untersuchungsergebnisse	1
A. Anlass und Zielsetzung der Untersuchung sowie inhaltlicher Aufbau und methodische Vorgehensweise	5
1. Anlass der Untersuchung und Erläuterung der zentralen Fragestellungen	7
2. Inhaltliche Struktur der Untersuchung und methodische Vorgehensweise	11
B. Grundlegende Aspekte der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs sowie zur Bestimmung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen	16
1. Vorrang des vertikalen vor dem horizontalen Finanzausgleich sowie Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung	18
2. Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs sowie Abwägung der Vor- und Nachteile des Verbundquotenmodells	26
3. Allgemeine Aspekte der methodischen Verfahrensweise zur Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs	38
4. Umfang an Zuweisungen des Landes zur Deckung des kommunalen Finanzbedarfs innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs	49
5. Schlussfolgerungen aus den allgemeinen Überlegungen zur Finanzausstattung und Finanzbedarfsermittlung von Kommunen	53

C. Methodische Überprüfung des bisherigen regressionsanalytischen Bedarfsmessverfahrens und daraus abzuleitende Empfehlungen zur Verbesserung von dessen Robustheit	56
1. Bisherige Entscheidung zugunsten des Pooled-OLS-Verfahrens	60
2. Überprüfung des bislang verwendeten Regressionsansatzes	63
2.1. Vorgehensweise bei der Analyse der Gründe für die jüngsten Veränderungen der Regressionsergebnisse	63
2.2. Verzerrte Untersuchungsergebnisse aufgrund datenbezogener Ausreißer	66
2.3. Beeinträchtigung der Untersuchungsergebnisse aufgrund von Multikollinearität	68
3. Methodische Möglichkeiten zur Verbesserung des Regressionsverfahrens	72
3.1. Bestimmung von Güte-Kriterien zur Bewertung alternativer Regressionsverfahren	72
3.2. Alternative Regressionsverfahren und Ausreißer-Problematik	76
3.3. Andere Variablen und alternative funktionale Zusammenhänge	79
3.4. Umgang mit dem Problem der Multikollinearität	82
4. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse zur Überprüfung des Regressionsverfahrens	89
D. Sachgerechte Verortung des Soziallastenansatzes im Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich vor dem Hintergrund der Struktur und Systemlogik des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs	94
1. Grundstruktur und Systemlogik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen einschließlich seiner finanzwissenschaftlichen Bewertung	98
1.1. Ermittlung der Schlüsselzuweisungen von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden im Überblick	100
1.2. Finanzwissenschaftliche Bewertung des Schlüsselzuweisungssystems auf Gemeindeebene unter besonderer Berücksichtigung der Sonderbedarfsansätze	109

1.3. Ermittlung der Schlüsselzuweisungen von Kreisen und Landschaftsverbänden im Überblick	121
1.4. Finanzwissenschaftliche Bewertung des Schlüsselzuweisungssystems auf der Ebene von Kreisen und Landschaftsverbänden	125
2. Überprüfung der Kritik an den fiskalischen Wirkungen des Zusammenspiels von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich	132
2.1. Das Argument einer asymmetrischen Behandlung von kreisangehörigen Gemeinden mit unterschiedlich hohen Soziallasten	133
2.2. Das Argument einer Benachteiligung der abundanten Gemeinden eines Kreises aufgrund der Verortung des Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene	137
2.3. Das Argument einer Ungleichbehandlung von Kreisen mit unterschiedlich hohen Soziallasten sowie im Verhältnis von kreisangehörigem und kreisfreiem Raum	141
2.4. Empirische Bestimmungsfaktoren des Rückkopplungseffekts und deren Entwicklung im Zeitverlauf	149
3. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse zur Interdependenz von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich	168
E. Reformoptionen des Kreisfinanzausgleichs einschließlich einer Analyse der finanziellen Entlastung der Kommunen im Sozialbereich durch den Bund	175
1. Abgrenzung und Dotierung von Teilschlüsselmassen im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich sowie Bewertung möglicher Reformoptionen	176
1.1. Unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten der Verknüpfung von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich im Überblick	177
1.2. Bewertung von Reformvariante I: Übergang zum Gemeindemodell	183
1.3. Beurteilung von Reformvariante II: Implementierung eines Drei-Säulen-Modells	187
1.4. Bewertung von Reformvariante III: Das Zwei-Säulen-Modell nach Aufgaben	190

1.5. Reformvariante IV: Beibehaltung des Zwei-Säulen-Modells unter Änderung der Dotierung der bestehenden Teilschlüsselmassen	195
2. Finanzielle Entlastung im Bereich der kommunalen Sozialausgaben durch Zuweisungen des Bundes	204
2.1. Struktur und Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben in Nordrhein-Westfalen	205
2.2. Unterstützung des Bundes für die Kommunen im Bereich der Sozialausgaben im Überblick und deren Entlastungseffekt in Nordrhein-Westfalen	208
2.3. Auswirkungen der Unterstützung des Bundes im Bereich der kommunalen Sozialausgaben auf den Sozillastenansatz	217
3. Ergebniszusammenfassung der Bewertung alternativer Modelle des Kreisfinanzausgleichs sowie der Bundesentlastungen im Sozialbereich	223
F. Simulation des Schlüsselzuweisungssystems auf Grundlage des empfohlenen Regressionsverfahrens	228
G. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	239
H. Literaturverzeichnis	260
I. Anhang	268

Vorwort und wichtigste Untersuchungsergebnisse

Die Überlegungen und Untersuchungsergebnisse des vorliegenden Buches sind an all jene Leser aus (Finanz-)Wissenschaft und Politik adressiert, die sich mit dem Problem der angemessenen Bestimmung des Finanzbedarfs von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs beschäftigen. Auch wenn dabei beide Dimensionen der Finanzbedarfsermittlung – die vertikale wie die horizontale – angesprochen werden, liegt der Schwerpunkt der Betrachtung auf der Frage der interkommunalen Finanzbedarfsermittlung als Grundlage der Verteilung von Schlüsselzuweisungen zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften eines Landes. Eine zudem zu berücksichtigende Eingrenzung des Themenfeldes ist darin zu sehen, dass die genannte Fragestellung weniger grundsätzlich als vielmehr anhand der aktuellen methodischen und systemischen Probleme eines konkreten Fallbeispiels in Form des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems behandelt wird. Nichtsdestotrotz enthalten die Ausführungen sowohl grundlegende finanzwissenschaftliche Einsichten zur Bestimmung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung als auch konkrete Orientierungs- und Beurteilungsmaßstäbe für die Beantwortung der Frage, ob ein bestehender Finanzausgleich in methodischer wie systematischer Hinsicht als ökonomisch sachgerecht bewertet werden kann.

Den Anlass für die vorliegende Untersuchung, die der Überprüfung der Systematik des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs diene, bildeten die beiden folgenden Probleme und damit verbundenen Fragestellungen: (1) Zum einen hat sich im Zuge der regressionsanalytischen Ermittlung der interkommunalen Finanzbedarfsrelationen jüngst gezeigt, dass sich mit der bisherigen methodischen Fortentwicklung des empirischen Bedarfsmessverfahrens, die im Übergang von einer einfachen OLS-Regression zur Pooled-OLS-Regression bestand, nicht die davon erwartete Stabilität im Sinne einer Verstetigung und größeren Robustheit der Schätzergebnisse eingestellt hat. Daraus resultiert die Frage, inwieweit die aktuell angewendete Methodik der Bedarfsermittlung (Pooled OLS-Regression) weiterhin geeignet ist oder einer Modifizierung bedarf. (2) Zum anderen hat das Verfassungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen in zwei Urteilen vom 10. Mai 2016 zum kommunalen Finanzausgleich die Wirkungsweise des Soziallastenansatzes im Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich kritisch hinterfragt und den Finanzausgleichsgesetzgeber zu einer diesbezüglichen Überprüfung der Systematik des Schlüsselzuweisungssystems aufgefordert. Damit vorrangig verknüpft ist die Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Weise die Ausgestaltung des Soziallastenansatzes sowie seine (alleinige) Verortung auf der Gemeindeebene zu Verzerrungen im kreisangehörigen Raum führen, die einer entsprechenden

Korrektur mit Blick auf die Konstruktion des kommunalen Finanzausgleichs bedürfen. Schließlich wurde die Untersuchung auch dazu genutzt, um (3) auf grundlegende Fragen zur vertikalen Bestimmung der Finanzausgleichsmasse einzugehen sowie darauf, inwiefern regressionsanalytische Verfahren zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs besser als alternative Quantifizierungsverfahren geeignet sind.

Die unter den genannten Zielsetzungen erzielten Untersuchungsergebnisse können dabei in knapper Form wie folgt zusammengefasst werden:

- *Grundlegende Überlegungen zur Finanzbedarfsermittlung* – Zur vertikalen Bestimmung der Finanzausgleichsmasse ist keines der in den einzelnen Bundesländern verwendeten, unterschiedlichen Modelle und Verfahrensweisen besonders vorzugswürdig. Das in NRW angewandte Verbundquotenmodell mit seiner einseitigen Orientierung an den Steuereinnahmen des Landes repräsentiert die klassische Variante zur Ableitung der Finanzausgleichsmasse entsprechend den Vorgaben von Art. 106 Abs. 7 GG. Des Weiteren ist zur Ermittlung der Finanzbedarfsrelationen zwischen einzelnen Kommunen regressionsanalytischen Verfahren gegenüber alternativen Methoden der empirischen Quantifizierung eindeutig der Vorzug zu geben. Insgesamt kann festgestellt werden, dass das kommunale Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen keinen grundlegenden Reformbedarf aufweist, vielmehr können die aus finanzwissenschaftlicher Sicht wesentlichen inhaltlichen wie methodischen Anforderungen an einen sachgerechten Finanzausgleich als erfüllt gelten.
- *Eignung der Methodik und Erkenntnisse aus der statistischen Analyse* – Für die in der jüngeren Vergangenheit festgestellten Veränderungen der Regressionskoeffizienten ist zu einem Teil ursächlich, dass sich einige Gemeinden deutlich in ihrer Situation oder ihrem Ausgabenverhalten vom Durchschnitt unterscheiden. Die Diskrepanz zwischen diesen „Ausreißern“ und dem Durchschnitt hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen mit einem entsprechenden Einfluss auf die Regressionsergebnisse. Es wird daher empfohlen, vom bisherigen OLS-Verfahren zur Methode der robusten Regression zu wechseln, bei der alle Gemeinden nahe dem Durchschnitt wie bisher behandelt, jedoch die übermäßigen Auswirkungen der Ausreißer deutlich reduziert werden. Zu einem anderen Teil hängen die Veränderungen der Regressionskoeffizienten damit zusammen, dass die in der Regression verwendeten Variablen teilweise ähnliche Aspekte abdecken, wodurch die Koeffizienten teilweise übermäßig auf reale Veränderungen reagieren. Diese Problematik kann dadurch verringert werden, dass das Verfahren der robusten Regression zweistufig angewendet wird. Schließlich ist ein Teil der Veränderungen der Regressionskoeffizienten

auf reale Veränderungen zurückzuführen, was vor allem für die Zunahme der Bedeutung der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften als Globalindikator für den Soziallastenansatz gilt.

- *Sachgerechte Verortung des Soziallastenansatzes* – Im Hinblick auf die Frage, unter welchen Bedingungen die Verteilungsergebnisse des Finanzausgleichs-systems – im kreisfreien wie im kreisangehörigen Raum – als eine systemimmanente Verzerrung oder Verwerfung bewertet werden können bzw. müssen, gilt es grundlegend zu berücksichtigen, dass ausschließlich nach der theoretischen Begründung und empirischen Methodik des Schlüsselzuweisungssystems entstehende Verteilungsergebnisse im ökonomischen Sinne nicht „verzerrend“ oder „verwerfend“ sein können. In Anbetracht dessen konnte kein Anhaltspunkt dafür gefunden werden, dass sich etwa die Intensität der als verzerrend empfundenen Auswirkungen des Kreisfinanzausgleichs durch die Entwicklung des Soziallastenansatzes im Untersuchungszeitraum verstärkt hätte. Vor diesem Hintergrund besteht kein Anlass, an der bisherigen Verortung des Soziallastenansatzes allein auf Gemeindeebene etwas zu ändern.
- *Dotierung der Teilschlüsselmassen sowie Bundesentlastungen* – Aufgrund fehlender inhaltlicher wie methodischer Voraussetzungen sind zum einen alternative Modelle der Abgrenzung von Teilschlüsselmassen für Nordrhein-Westfalen abzulehnen. Zum anderen ist in Orientierung an den vorliegenden Daten festzustellen, dass es aus finanzwissenschaftlicher Sicht keine Rechtfertigung für eine Änderung der bestehenden Teilschlüsselmassen gibt. Vielmehr kann bereits die bestehende Dotierung der Teilschlüsselmassen in ihrer Wirkung als eine (erhebliche) Abmilderung systeminduzierter intra- und interkreislicher Umverteilungswirkungen bewertet werden. Was wiederum die zusätzlichen Bundesfinanzhilfen zur finanziellen Entlastung der Kommunen im Sozialbereich betrifft, haben diese bislang noch nicht dämpfend auf die Dynamik des Soziallastenansatzes gewirkt. Der Grund hierfür wird vorrangig im Anstieg der Auszahlungen der Produktgruppe „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ gesehen, die den Gewichtungsfaktor für Soziallasten entsprechend beeinflussen.
- *Parameterwerte für den Finanzausgleich und Simulationsergebnisse* – Nach den Schätzergebnissen der robusten Regression ergibt sich auf Basis der Datenjahrgänge 2010–2014 eine Hauptansatzstaffel mit einem Wert von 151 % für die einwohnerstärkste Kommune (Köln). Der Gewichtungsfaktor für den Soziallastenansatz beläuft sich auf 14,207, während für den Zentralitätsansatz ein Vielfältigungsfaktor von 0,923 berechnet wurde. Die Gewichtung der Halbtagschüler beträgt 1,301, die der Ganztagschüler 3,264. Für den Flächenansatz wurde ein Gewichtungsfaktor in Höhe von 0,174 ermittelt. Die auf

dieser Grundlage für einen Finanzausgleich 2018 durchgeführte Simulation der Verteilungsergebnisse relativ zu einem fiktiven Basismodell zeigt zum einen eine geringe Umverteilung an Schlüsselzuweisungen von den kreisfreien Städten hin zu den kreisangehörigen Gemeinden, ohne dass es jedoch eine homogene Umverteilungswirkung innerhalb der beiden Gebietskörperschaftsgruppen gibt. Vielmehr finden sich sowohl unter den kreisfreien Städten als auch im kreisangehörigen Raum jeweils Kommunen, die sowohl Zugewinne als auch Verluste verzeichnen. Unter den Gewinnern profitieren im kreisfreien Raum die einwohnerstarken Städte, während dies im kreisangehörigen Raum vor allem die Gemeinden mit einer vergleichsweise geringen Einwohnerzahl sind. Mit Blick auf die Kreise steigt wiederum bei den einwohnerstärkeren Gebietskörperschaften der Anteil an den gesamten Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Kreisfinanzausgleichs.

Verantwortlich für die Untersuchungsergebnisse ist die Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) der Hochschule Darmstadt, die in methodischer Hinsicht durch Prof. Dr. Thomas Brenner von der Philipps-Universität Marburg maßgeblich unterstützt wurde. Ein ausdrücklicher Dank gilt Frau Stephanie Kohaupt vom Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW), die sich nicht nur als besonders zuverlässig bezüglich der Aufbereitung der verwendeten statistischen Daten erwiesen hat, sondern die zudem auch die Simulationsrechnung für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen gemäß den Schätzergebnissen der von den Autoren empfohlenen robusten Regression und der sich daraus für den Finanzausgleich ergebenden Parameterwerte durchgeführt hat. Die Autoren danken darüber hinaus dem Ministerium für Inneres und Kommunales sowie dem Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, die beide durch die Bereitstellung finanzausgleichsrelevanter Dokumente und eines Teils der verarbeiteten empirischen Daten zum guten Gelingen der Untersuchung beigetragen haben.

Darmstadt im Herbst 2017

Die Autoren

A. Anlass und Zielsetzung der Untersuchung sowie inhaltlicher Aufbau und methodische Vorgehensweise

In den zurückliegenden Jahren ist es in verschiedenen Bundesländern (z. B. Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz) wiederholt zu landesverfassungsgerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Kommunal- und Landesebene um die Dotierung und Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs gekommen. Im Zentrum der Auseinandersetzung stand dabei auch wiederholt die Frage nach der angemessenen methodischen Bestimmung des Finanzbedarfs der Kommunen als Grundlage für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen zur Deckung kommunalen Ausgaben in Ergänzung zu den originären Einnahmen der Kommunen. Dabei lag und liegt ein besonderes Augenmerk auf der Sicherstellung der Finanzierbarkeit der sich besonders dynamisch entwickelnden Ausgaben im Sozialbereich vor dem Hintergrund zugleich hoher Kassenkredite einer großen Zahl an Kommunen in den einzelnen Bundesländern. Vor allem die Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz sowie das Saarland zählen hierbei zu jenen Bundesländern, die durch Kommunen mit vergleichsweise hohen Schuldenständen gekennzeichnet sind.¹ Neben einer angemessenen Ausschöpfung der eigenen kommunalen Finanzierungsquellen zur Deckung des bestehenden Finanzbedarfs sehen die Landesverfassungen der genannten Länder (wie auch diejenigen aller übrigen Flächenländer) eine Verpflichtung zur Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs vor. Diese Verpflichtung zur subsidiären Gewährung bedarfsabhängiger Finanzausgleichszuweisungen für die Kommunen steht in Einklang mit der ökonomischen Interpretation der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, die ohne eine landesseitige Sicherstellung der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen als nicht praktikabel gilt.²

Das kommunale Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen bildet hierbei aus ökonomischer Sicht insofern einen interessanten Untersuchungsgegenstand, wie es sich zum einen bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs eines regressionsanalytischen Verfahrens bedient, mit dessen Hilfe in möglichst sachgerechter Form, d. h. losgelöst von einer etwaigen strategischen Einflussnahme der Kommunen, die Finanzbedarfsrelationen zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden in Abhängigkeit von bestimmten Strukturvariablen (Einwohnerzahl, Siedlungsstruktur, Wirtschaftskraft, Bedarfsgemeinschaften, Schülerzahlen etc.) ermittelt werden. Diese Vorgehensweise ist bundesweit einzigartig und

1 Für aktuelle Daten zur Kommunalverschuldung im Ländervergleich siehe etwa Arnold et al. (2015, S. 99 ff.). Siehe zu den kommunalen Finanzierungssalden in den Flächenländern auch Döring/ Rischkowsky (2017, S. 27).

2 Siehe stellvertretend für diese Feststellung die Ausführungen in Meffert/Müller (2008, S. 6 ff.).

genießt aufgrund dessen eine hohe finanzwissenschaftliche Aufmerksamkeit. Zum anderen – so zumindest eine in den zurückliegenden Jahren wiederholt von Seiten eines Teils der nordrhein-westfälischen Kommunen vorgetragene Kritik³ – sei dieser regressionsanalytische Ansatz zur Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs nicht frei von unerwünschten Nebenwirkungen, die zu Verzerrungen bei der Verteilung der Finanzausgleichsmasse zwischen den verschiedenen Gemeindetypen (kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) sowie im Verhältnis von Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kreise, Landschaftsverbände) führen können, die einer entsprechenden Korrektur bedürften. Ein in diesem Kontext besonderes Problem – so die Kritiker weiter – stelle die bislang praktizierte Berücksichtigung der bestehenden Finanzierungslasten der Kommunen im Sozialbereich dar, deren methodische Erfassung durch einen Soziallastenansatz allein auf Gemeindeebene im Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich zu nicht bedarfsgerechten Nivellierungs- und Umverteilungseffekten im Verhältnis von Kreisen und kreisfreien Städten sowie innerhalb der Kreise zwischen Gemeinden mit hohen Soziallasten und solchen mit geringen Soziallasten führen soll. Damit verbunden wurde in der Vergangenheit zudem die Frage wiederholt thematisiert, ob den Umlageverbänden (Kreise, Landschaftsverbände) als wesentlichen Trägern kommunaler Sozialaufgaben und damit verbundenen Finanzierungslasten nicht grundsätzlich ein größerer Anteil an der Schlüsselmasse zugesprochen werden müsse, um den auf diesen Ebenen bestehenden Finanzbedarf angemessen decken zu können. Zwar wurde diesen und ähnlichen Kritikpunkten bereits in früheren Untersuchungen zur inhaltlichen wie methodischen Überprüfung der Sachgerechtigkeit des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen entgegengetreten.⁴ Nichtsdestotrotz hat das Verfassungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen in seinen jüngsten Urteilen zum kommunalen Finanzausgleich den Gesetzgeber zu einer (erneuten) Überprüfung der Methodik und Wirkungsweise des Ausgleichsystems aufgefordert.⁵

3 Siehe für den Versuch einer finanzwissenschaftlichen Fundierung dieser Kritik etwa Junkernheinrich/Micosatt (2009), Junkernheinrich et al. (2009), Deubel (2011) oder auch Junkernheinrich/Micosatt (2011).

4 Siehe hierzu Büttner et al. (2008), FiFo (2013), Döring et al. (2012), Büttner/Schneider (2013) ebenso wie Büttner/Thöne (2016).

5 Siehe diesbezüglich die beiden Urteile des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen vom 10. Mai 2016 (VerfGH 19/13 und VerfGH 24/13).