

# Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen

Ergebnisse eines Gutachtens

im Auftrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen

Bearbeitet von:

Caroline Goerl MA/MSc, Dipl.-Vw. Anna Rauch und Dr. Michael Thöne (Projektleitung)

**FVK NRW-Arbeitstagung „Kommunen in NRW: Krise überwunden?“**

**3. Juli 2013 in Bochum**

# LEITFRAGEN

## Methode des Bedarfsmessung

- „Erklärt die Methode der Regressionsanalyse die Bedarfe auf den jeweiligen Ebenen der Teilschlüsselmassen hinreichend?“

## Verwendete Bedarfsindikatoren

- „Erklären die derzeitigen Bedarfsindikatoren und die sich aus diesen ableitenden Bedarfsansätze sowie die Berechnungsmethode der Gewichtungsfaktoren die Bedarfe auf den jeweiligen Ebenen der Teilschlüsselmassen?“

## Teilschlüsselmassen

- „Gewährleisten die derzeitigen Teilschlüsselmassen nach Differenzierung und Dotierung eine sach- und bedarfsgerechte Aufteilung der Schlüsselzuweisungen?“

## Ermittlung der Steuerkraft

- „Sind die Methoden der Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen unter Verwendung jeweils einheitlicher fiktiver Realsteuerhebesätze und der Umlagekraftmesszahlen geeignet, eine interkommunal bedarfsgerechte Verteilung der Teilschlüsselmasse zu gewährleisten?“

# UNTERSUCHUNGSGANG & ZENTRALE ERGEBNISSE

## Herausforderung:

- Bedarfe der Gemeinden ohne wirkliche Kenntnis der *Kosten* öffentlicher Leistungsbereitstellung und ohne direktes Abstellen auf Ausgabedaten beziffern.



## Aktuelle Lösung im KFA NRW:

- Regressionsanalyse des Zuschussbedarfs II auf Bedarfs- und Präferenzindikatoren zur Ermittlung von Bedarfsrelationen (seit AG sachverständiger Praktiker 1987).
- Fiktiver Bedarf der Gemeinden richtet sich nach den aus der Regression abgeleiteten Bedarfsansätzen.



## Pro

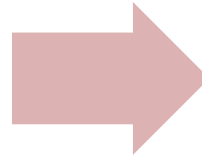
- Empirisches Verfahren
- Vergleichsweise kleiner Datenaufwand
- Einfache, kaum strategieanfällige ökonometrische Technik
- Leicht nutzbare Parameter
- Gut in etablierte GFG-Mechanismen integrierbar

## Contra

- Vergangenheitsorientierung der Rechnungen
- Gefahr eines Zirkelschluss-Effektes
- Gefahr zu großer Vereinfachung
- Risiko dynamischer Instabilität
- Bedarfsparameter nicht immer intuitiv
- Gesamtzuschussbedarf statt aufgabenorientiertem Vorgehen
- Gemeinsame Analyse von kf Städten und ka Gemeinden

## Überprüfung

- Contra-Argumente haben weitgehend nicht Bestand.
- Vorteile des Regressionsverfahren bestätigen sich hingegen.
- *Fundierte* Alternativen (z.B. kostenbasierte Ermittlung) sind absehbar nicht verfügbar.



## Empfehlung

- „If it ain't broke, don't fix it.“
- Die Regression stellt ein geeignetes Werkzeug zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs der Gemeinden dar.
- Es ist sinnvoll, an dieser Methode grundsätzlich festzuhalten und gleichzeitig nach Wegen zu ihrer Optimierung zu suchen.

## Status Quo

- Einfache OLS-Schätzung mit Querschnittsdaten eines Jahres (Ordinary Least Squares = Kleinste-Quadrate-Schätzung )

## Geprüfte Alternativen

- Pooled OLS, Fixed Effects oder Random Effects mit Paneldaten mehrerer Jahre
- Kriterien: Konsistenz, Transparenz, Robustheit und Effizienz.

## Empfehlung

- Pooled OLS bedeutet einen Effizienzgewinn ohne Einbußen bei Robustheit oder Transparenz. (Momentan sind die Jahre 2007 bis 2009 in der Regression verwendbar.)



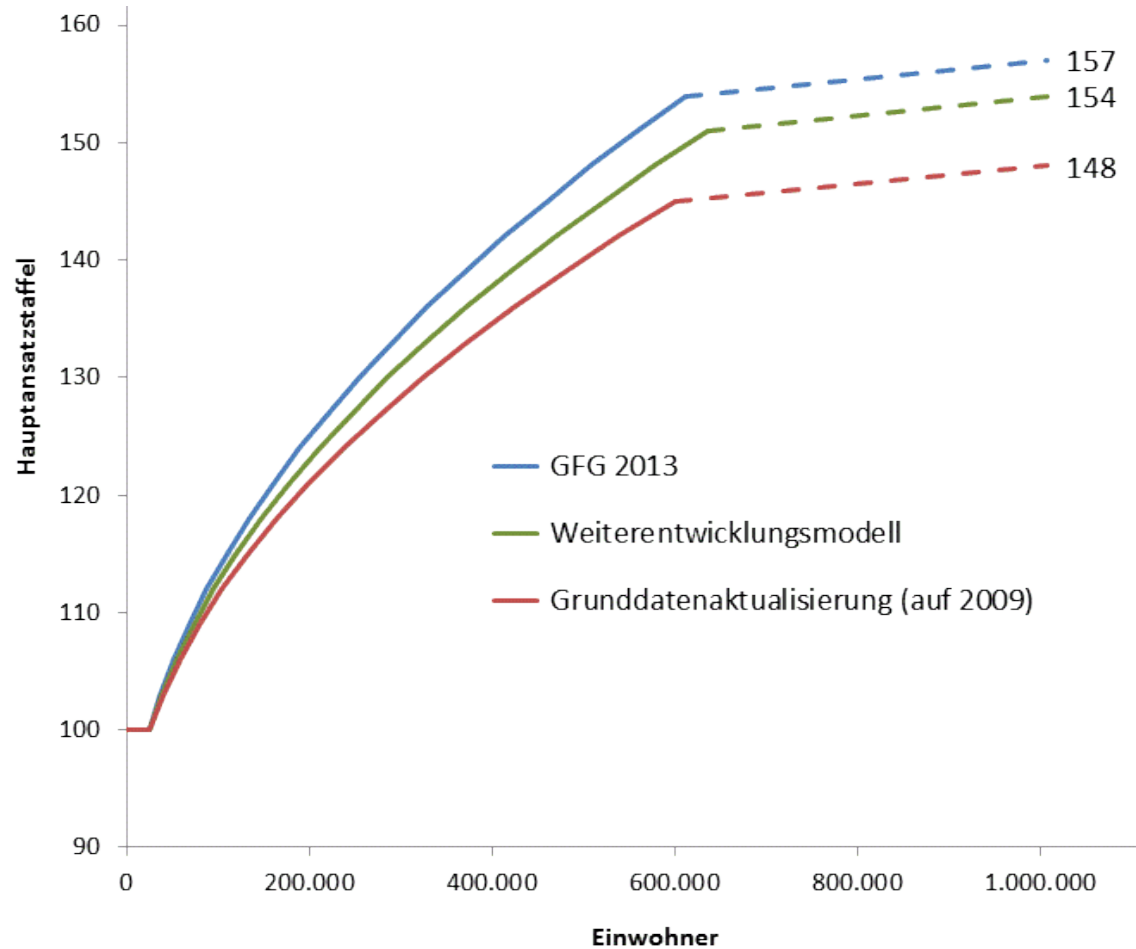
# 1. Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs

## e) Überprüfung der Bedarfsansätze

### Hauptansatz

Beibehaltung von Hauptansatz und Hauptansatzstaffel wird grundsätzlich empfohlen.

Im Zusammenspiel mit den übrigen Empfehlungen ergibt sich eine *aktualisierte* Hauptansatzstaffel:



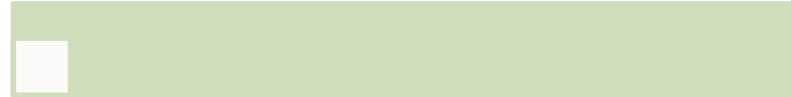
# Soziallastenansatz – Herangehensweise

Ausgestaltungen mit mehreren Indikatoren eingehend geprüft. Neben der **Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner** wurden folgende Indikatoren geprüft (jeweils je Einwohner):



- Personen pro Bedarfsgemeinschaft
- Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen
- Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt
- Empfänger von Hilfe zur Pflege
- Kita-Plätze

Untersuchungen durchgeführt für:



- (Gesamt-)Auszahlungen aaD
- produktbereichsspezifischen Auszahlungen aaD
- Jeweils in den Bereichen „Soziale Leistungen“
- und „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“.

## Soziallasten -ansatz

Nach Prüfung aller praktikablen Alternativen wird Beibehaltung in jetziger Form empfohlen.

12,94: Aktualisierter Gewichtungsfaktor für Bedarfsgemeinschaften

# Flächen- und Zentralitätsansatz

## Flächen- ansatz

Beibehaltung in jetziger Form wird empfohlen.

0,19: Aktualisierter Gewichtungsfaktor für den Flächenanteil je Einw. über Landesdurchschnitt

## Zentra- litäts- ansatz

Beibehaltung in jetziger Form wird empfohlen.

1,07: Aktualisierter Gewichtungsfaktor für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

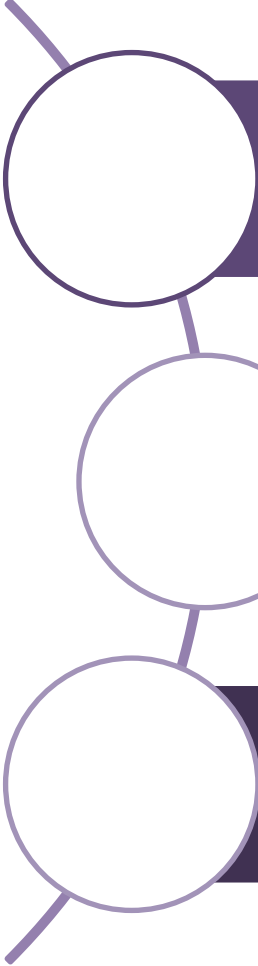
## Schüleransatz

- Zusätzlicher Indikator „Schüler an offenen Ganztagschulen“ wurde geprüft; musste aber verworfen werden.
- Die unplausibel hohe Spreizung der Gewichtungsfaktoren von Ganz- und Halbtagschülern wurde – auch mittels produktbereichsspezifischer Regressionen für den Bereich „Schulträgeraufgaben“ – hinterfragt.
- Im Ergebnis wird empfohlen, den Spreizungsfaktor der Gewichtungsfaktoren als Mittelwert zwischen dem Spreizungsfaktor der aufgabenübergreifenden und der produktbereichsspezifischen Regression zu wählen. Die Faktoren sind dabei so zu kalibrieren, dass der Schüleransatz insgesamt nicht abnimmt.
- Aktualisierter Gewichtungsfaktor von 0,69 für Halbtagschüler und 1,94 für Ganztagschüler.

Im Verhältnis von Kreisen und Gemeinden wurden als Alternativen zur bisherigen Aufteilung der Teilschlüsselmassen geprüft:

- Drei-Säulen-Modell: Je eine Säule für Schlüsselzuweisungen an
  - kreisangehörige Gemeinden,
  - kreisfreie Städte und
  - Kreise.
- Zwei-Säulen-Modell nach Aufgaben: Je Säule für Schlüsselzuweisungen an
  - kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben
  - kreisfreie Städte und Kreise für Kreisaufgaben.

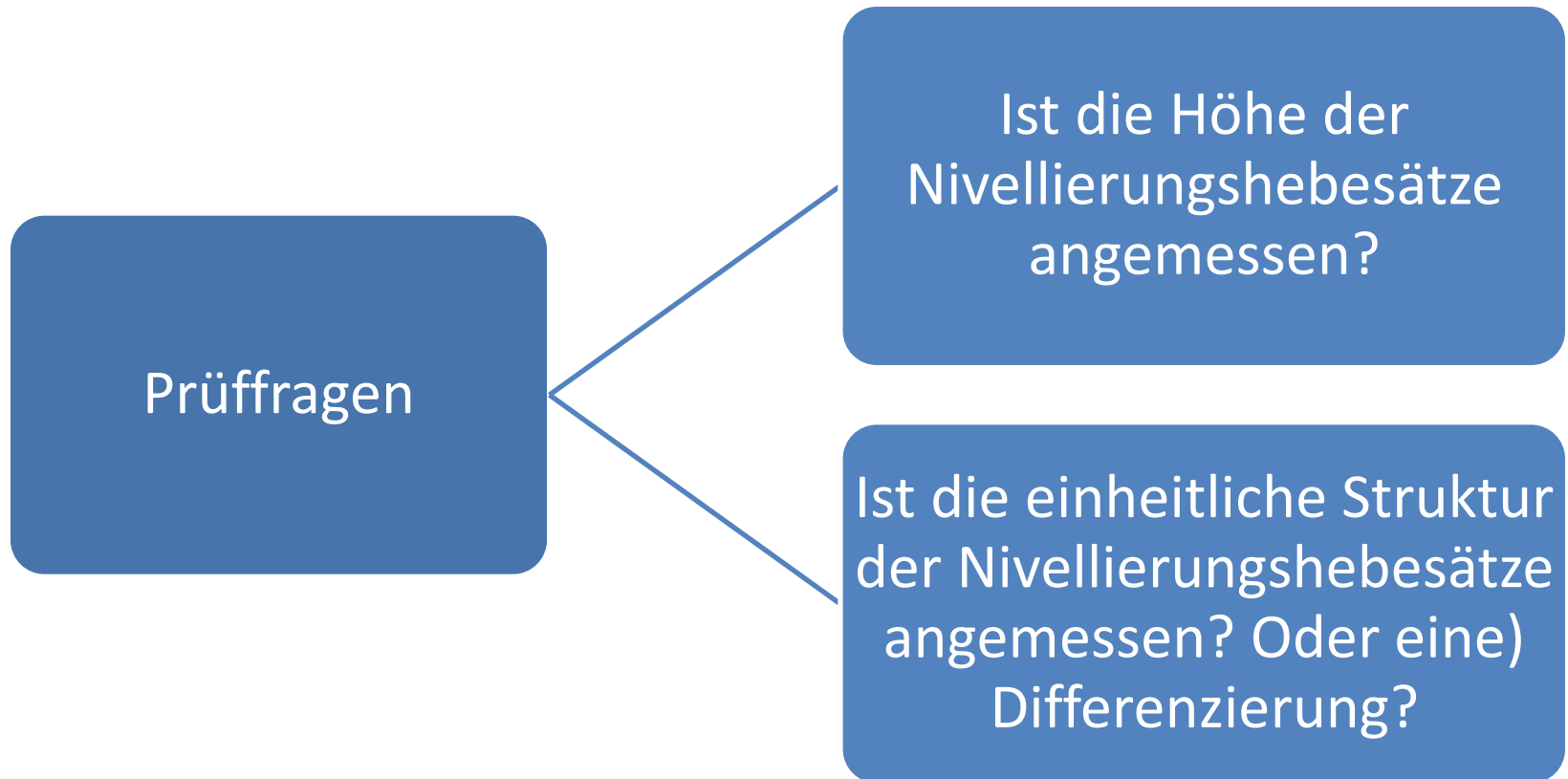
Im Ergebnis wird empfohlen, an der bisherigen Differenzierung der Teilschlüsselmassen festzuhalten.



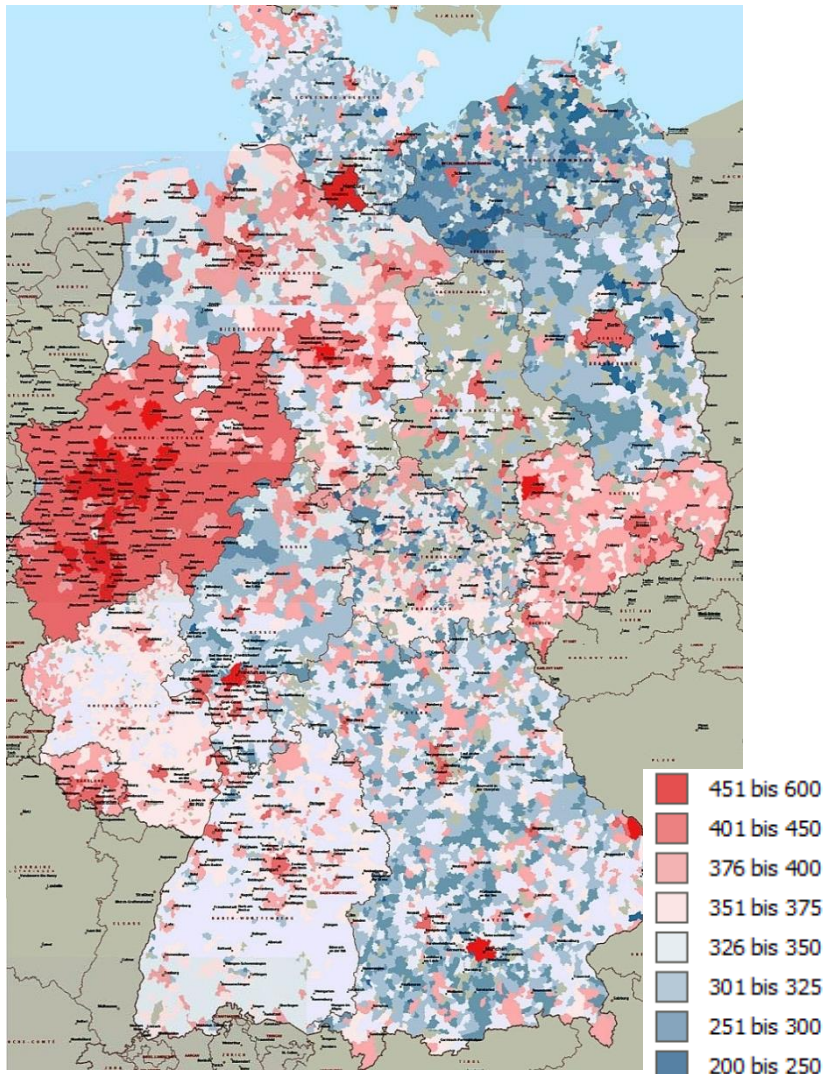
Eine Anpassung der Dotierung der Kreis-Teilschlüsselmasse zulasten der Gemeinde-Teilschlüsselmasse könnte zu einer Entspannung der Verteilungskonflikte im kommunalen Raum beizutragen.

Höhere Dotierungen der Teilschlüsselmassen für Kreise und Landschaftsverbände müssten mit sinkenden Umlagesätzen einhergehen.

Für eine mögliche mittelfristige Anpassung der Verhältnisse der Teilschlüsselmassen zueinander wird eine Orientierung an den Auszahlungen aaD in den Produktbereichen außer „Allgemeine Finanzwirtschaft“ empfohlen.







- NRW klarer Spitzenreiter bei den GewSt-Hebesätzen.
- Wechselspiel mit und Signalwirkung von fiktiven Hebesätzen klar erkennbar (auch bei GrSt B).
- Problem: Der evidente Wettbewerb um mobile Steuerbasis (→ Investitionen) findet in Deutschland und Europa statt., nicht nur in Nordrhein-Westfalen.
- Hohe fiktive Hebesätze sind *ein* wichtiger Wettbewerbsnachteil für unsere Kommunen. Sie haben über die Jahrzehnte viel Steuerbasis verloren.
- **Empfehlung: Niedrigere fiktive Hebesätze bei GewSt und GrSt B.**
- In den Proberechnungen zum Reformmodell wird ein fiktiver GewSt-Hebesatz von 365 (GrSt B: 342) genutzt.

Hier im Fokus: Steuerwettbewerb *innerhalb* des Landes.

Struktur des fiktiven Hebesatzes spiegelt die Standarderwartung zur *Art* des Steuerwettbewerbs:

- (a) „**Jeder gegen jeden**“: Steuerwettbewerb unberechenbar und in jede Richtung. Versuche, korrigierend einzugreifen, müssen am mangelnden Wissen scheitern.
- (b) **Steuerwettbewerb zwischen „peers“**: Großstädte konkurrieren mit anderen Großstädten; Kleinere mit anderen kleinen Standorten. Die Gruppen spielen in unterschiedlichen Ligen.
- (c) „**Underdogs gegen Platzhirsche**“: Periphere Standorte versuchen, den etablierten Standorten im fairen Wettbewerb einige Investitionen abzujagen.
- (d) „**Parasitärer**“ Wettbewerb der Speckgürtel gegen die Wachstumskerne.

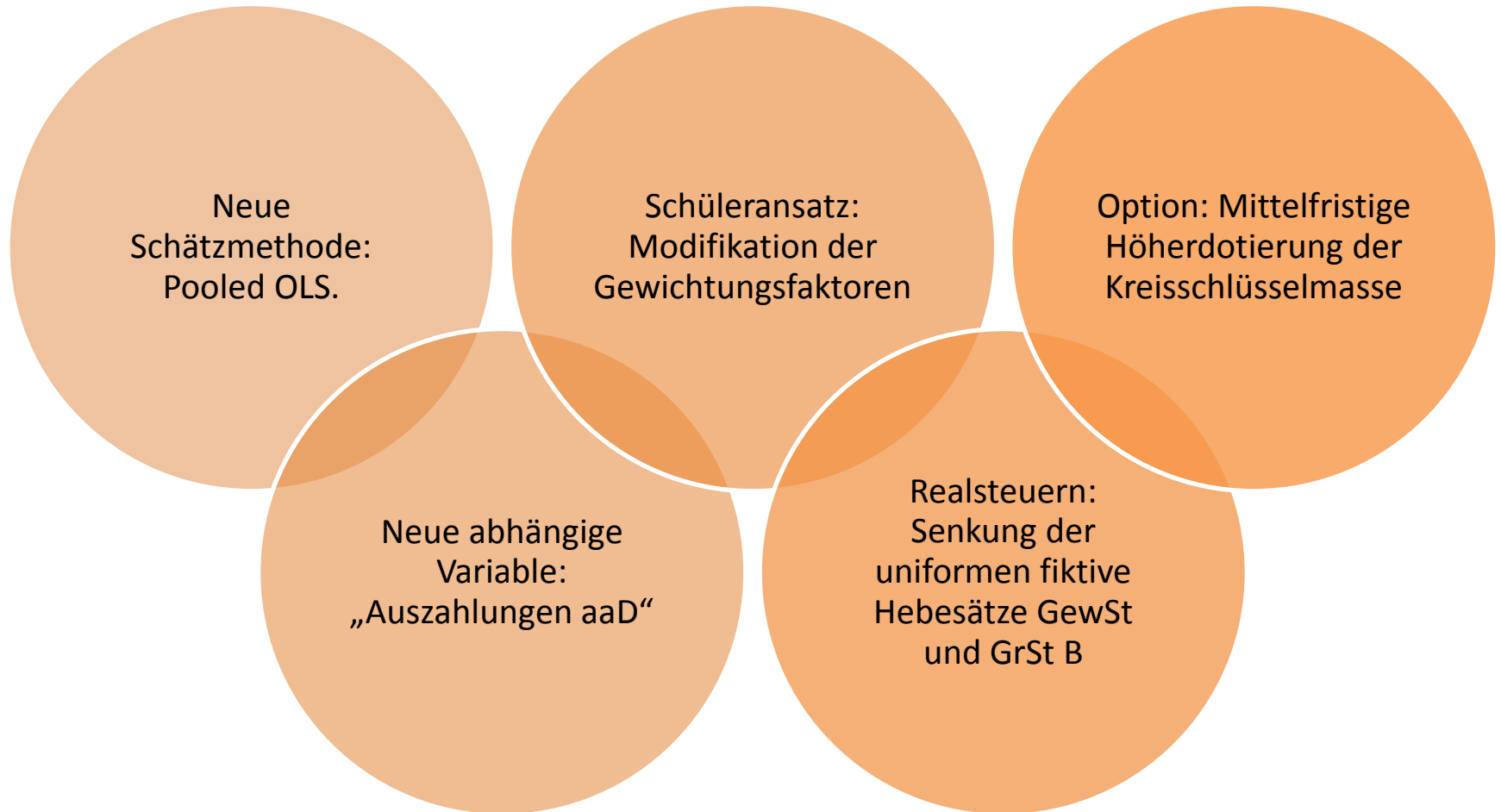
Alle Arten finden gleichzeitig statt.

Aber sie verlangen *verschiedene* Strukturen bei den Nivellierungshebesätzen:

- **Einheitliche** Nivellierungshebesätze (a und c)
- **Progressiv** differenzierte Nivellierungshebesätze (b)
- **Regressiv** differenzierte Nivellierungshebesätze (d)

Empfehlung: Einheitlicher fiktiver Hebesatz macht am wenigsten falsch.

# ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN



# **Vielen Dank**

## **Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen**

# Ergebnisse: Resultierende Bedarfsansätze

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

# Diesseits der Reform: Grunddaten Anpassung auf 2009

Hauptansatzstaffel		Bedarfsparameter	
Gebildete Ansatzstaffel	Staffelklassen Einwohner	Gewichtungsfaktoren	
100	25.000	Halbtagschüler	0,62
103	39.500	Ganztagsschüler	2,02
106	58.000	Bedarfsgemeinschaften	12,40
109	79.000	Soz.versicherungspfl.	0,46
112	104.000	Beschäftigte	
115	132.500	Gesamtfläche	0,14
118	164.000		
121	199.000		
124	237.500		
127	279.000		
130	324.000		
133	372.500		
136	424.500		
139	480.000		
142	538.500		
145	600.500		
148	> 600.500		