



Überprüfung der Systematik des Kommunalen Finanzausgleichs

Gutachten der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia),
Hochschule Darmstadt

- Vorstellung anlässlich der Herbsttagung des Fachverbands der Kämmerer

Dortmund, 19. Oktober 2017



Anlass der gutachtlichen Untersuchung

Pooled-OLS nach Fifo zeigte

- unerwartete Veränderungen der Parameterwerte
- nach finanzwissenschaftlicher Überprüfung korrekte Anwendung und
- mangelnde Stabilität der Fundamentaldaten sowie vermutlich daraus resultierende geringere empirische Robustheit der Messergebnisse

VerfGH sprach in grundsätzlich bestätigenden Urteilen zum GFG 2012 von

- zu überprüfenden Verwerfungen bzw. Verzerrungen im kreisangehörigen Raum
- ggf. durch Verortung und Gewicht des Soziallastenansatzes



Auftrag und Ziel

Zu untersuchende Fragen

- Pooled-OLS-Ergebnisse als empirische Erkenntnisse zur Finanzbedarfsermittlung weiterhin geeignet?
- Veränderung der Methodik oder der Spezifikation des verwendeten Regressionsmodells erforderlich?
- Verzerrungen durch Verortung und Ausgestaltung des Soziallastenansatzes insbesondere im kreisangehörigen Raum?



Auftrag und Ziel

- Ggf. Art, Umfang und Ursachen?
- Weiterer Veränderungsbedarf auf Grund etwaiger Untersuchungsergebnisse zu den ersten beiden Punkten?

Ziel der Untersuchung → Finanzausgleichsmethodik, die

- finanzwissenschaftlich hinreichend basiert ist und
- insofern auch den durch den VerfGH formulierten Anforderungen gerecht wird



Vorgehen und Untersuchungsschritte

Finanzwissenschaftliche Bearbeitung in fünf Arbeitsschritten

- 1) Grundlegendes sowie Kritikpunkte aus Vergangenheit
- 2) Untersuchung auf etwaige Verzerrung/Verwerfung
- 3) Untersuchung verschiedener Reformoptionen des Kreisfinanzausgleichs
- 4) Methodische Überprüfung des Regressionsverfahrens
- 5) Simulation der Empfehlungswirkung



Grundlegendes

- ❖ Frage nach einer angemessenen Finanzausstattung immer auf die Summe der Gebietskörperschaften einer Ebene in ihrer Gesamtheit ausgerichtet
- ❖ Finanzbedarfsermittlung angemessen, wenn insgesamt zur Verfügung stehende Finanzausstattung aufgabengerecht
- ❖ Keine Mindestfinanzausstattungsgarantie, auch weil exakte Quantifizierung nicht möglich
- ❖ Verbundquotenmodell klassische Variante zur Ableitung der Finanzausgleichsmasse gemäß Art. 106 Abs. 7 GG



Grundlegendes

- ❖ Vorzug regressionsanalytischer Verfahren zur „fiktiven Bedarfsermittlung“ gegenüber anderen Methoden der empirischen Quantifizierung
- ❖ Kommunales Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen weist keinen grundlegenden Reformbedarf auf
- ❖ Anforderungen an einen sachgerechten Finanzausgleich erfüllt
- ❖ Kein Hinweis auf eine fehlerhafte Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs



Untersuchung auf etwaige Verzerrung/Verwerfung

Grundsätzlich

- Keine Verz/Verw, wenn Struktur des Finanzausgleichs finanzwissenschaftlichen Grundsätzen und Kriterien entspricht und Konzept der Bedarfsermittlung auf methodisch abgesicherter und damit empirisch solider Basis steht
- Überprüfung des Bedarfsmesskonzepts liefert keinen Hinweis auf unsachgemäße Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems und davon ausgehende verzerrende oder verwerfende Verteilungseffekte
- Grundsätze und Kriterien vollständig erfüllt



Untersuchung auf etwaige Verzerrung/Verwerfung

Verortung des Soziallastenansatzes

- Verfassungsrechtliches Prinzip der dezentralen Aufgabenerfüllung, *ökonomisches Dezentralisierungstheorem* - unabhängig von rechtlich bestimmter Aufgabenträgerschaft - für eine (alleinige) Verortung von Nebenansätzen auf Gemeindeebene
- Ökonomisches Verständnis von Kreisen: Kostendegression, Internalisierung externer Effekte bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben sowie ortsnahe Erfüllung von Landesaufgaben
- Anwendungsvoraussetzungen für ökonometrische Bestimmung der Gewichtung der Nebenansätze uneingeschränkt nur auf Gemeindeebene erfüllt



Untersuchung auf etwaige Verzerrung/Verwerfung

Verortung des Soziallastenansatzes

Kritikbehandlung

- a) Asymmetrieeffekt (Benachteiligung von Gemeinden mit wenig Bedarfsgemeinschaften)
- b) Abundanzeffekt (Benachteiligung abundanter Gemeinden)
- c) Rückkopplungseffekt (Benachteiligung von Kreisen mit hohen Soziallasten und Gemeinden gegenüber kreisfreien Städten)



Untersuchung auf etwaige Verzerrung/Verwerfung

Verortung des Soziallastenansatzes

Kritikbehandlung

Zu a) und b):

- (Umverteilungs-)Funktion der Kreisumlage bezogen auf die Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden
- Umso bedeutsamer, als Soziallasten kein eigenverantwortliches Ergebnis von Gemeindepolitik sind
- Vollständige Weiterleitung von Schlüsselzuweisungen der Gemeinden aufgrund anerkannter Soziallasten an Kreise aufgrund eigener Soziallasten auf Gemeindeebene nicht sachgerecht

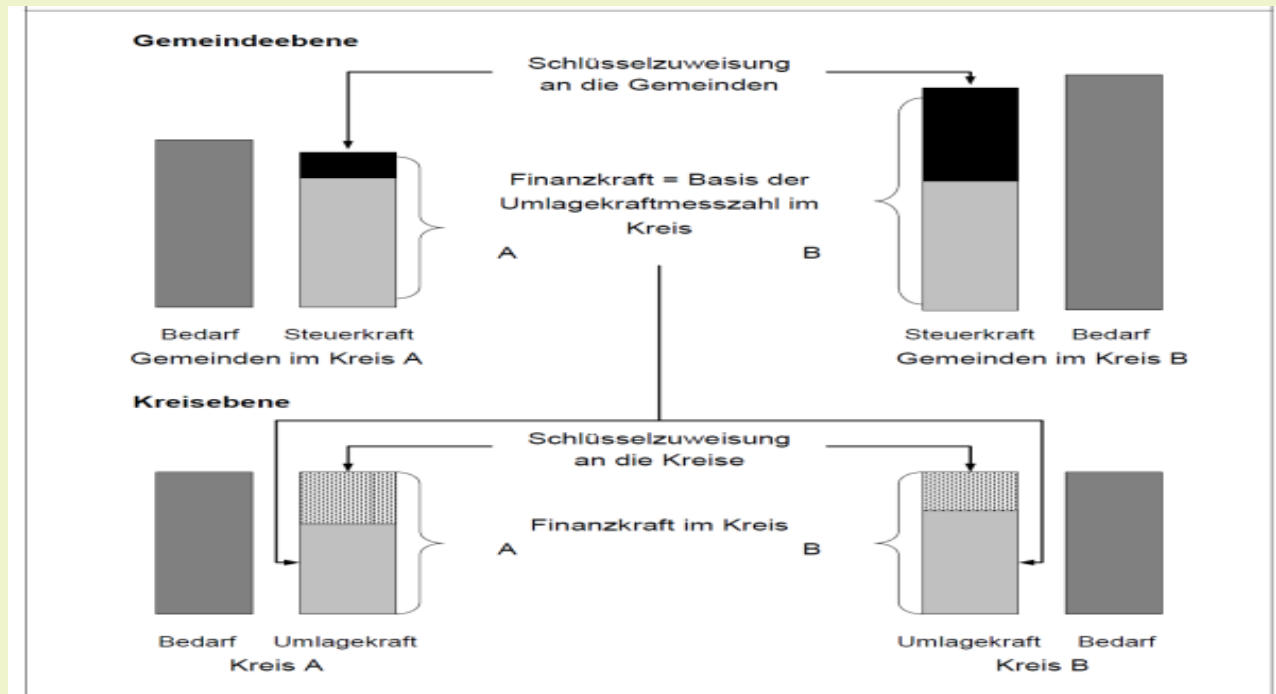


Untersuchung auf etwaige Verzerrung/Verwerfung

Verortung des Soziallastenansatzes

Kritikbehandlung

Zu c):





Untersuchung auf etwaige Verzerrung/Verwerfung

Verortung des Soziallastenansatzes

Kritikbehandlung

Zu c):

- Berücksichtigung der Schlüsselzuweisungen auf Kreisebene sachgerecht, da Erhöhung der Finanzkraft der Gemeinden
- Anderenfalls Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot im Rahmen des Kreisfinanzausgleichs
- Intensität des Effekts abhängig von Gewichtungsfaktor Soziallastenansatz und Dotierung der Teilschlüsselmassen
- Messwert: Anteil der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen an Umlagegrundlagen



Untersuchung auf etwaige Verzerrung/Verwerfung

Verortung des Soziallastenansatzes

Kritikbehandlung

Zu c):

- Wenn Umlagekraft allein durch Steuerkraft der Gemeinden bestimmt, unabhängig von der Höhe des Gewichtungsfaktors des Soziallastenansatzes keinerlei Rückkopplungseffekt zwischen Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich
- Daher: sinkender (steigender) Anteil der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen (Steuerkraft) an der Umlagegrundlage führt zu Abschwächung des Rückkopplungseffekts
- Anteil über alle Kreise hinweg von vormals 23,86 % im Jahr 2000 auf 17,30 % im Jahr 2015 zurückgegangen



Untersuchung auf etwaige Verzerrung/Verwerfung

Verortung des Soziallastenansatzes

Kritikbehandlung

Zu c):

- Hilfsüberprüfung – Entwicklung der Umlagesätze
- Einnahmen aus Umlagen zwar zugenommen, aber
- nicht auf Grund von Umlagesatzanhebungen
- durchschnittliche Umlagesätze im Zeitraum 2005 – 2015 kaum verändert
- wenige Abweichungen nach oben in Gesamtbetrachtung keine Rechtfertigung für Struktur- und/oder Systemreform
- Rückkopplungseffekt abgeschwächt



Untersuchung auf etwaige Verzerrung/Verwerfung

Alternative Modelle der Teilschlüsselmassenbildung

- Kriterien:
 - (1) Inhaltliche und methodische Kompatibilität mit bisherigem KFA in NRW
 - (2) Verfassungskonformität (Art. 106 Abs. 7 GG),
 - (3) Grundkonsens bezüglich der Bildung von Teilschlüsselmassen (losgelöst von Dotierungsfrage)

- Finanzwissenschaftlich kein Modell objektiv überlegen



Untersuchung auf etwaige Verzerrung/Verwerfung

Dotierung der Teilschlüsselmassen

- Maßstab Verhältnis der Auszahlungen aaD
- Vermeidung von Doppelzählungen
- Abzug der Umlagen bei Empfängerverbänden verursachungsgerecht
- Derzeitiger Anteil der Teilschlüsselmasse für Umlageverbände höher als ihr Ausz-aaD-Anteil
- führt zu weiterer Abmilderung von Umverteilungswirkung im Kreis
- keine weitergehende Korrektur



Überprüfung der Regressionsmethodik

Feststellungen der Gutachter

1. Einzelne Gemeinden weichen in Merkmalsausprägung gravierend von durchschnittlichen Zusammenhängen zwischen kommunalem Ausgabenverhalten und hierfür gesehenen Erklärungsvariablen ab (Ausreißer-Problematik)
2. Einige Erklärungsvariablen decken ähnliche Aspekte des kommunalen Ausgabenverhaltens ab (Multikollinearitäts-Problematik)



Überprüfung der Regressionsmethodik

Ursachen für Feststellungen

- OLS bewirkt, dass Abweichungen vom Durchschnitt wegen quadratischer Berücksichtigung größeren Einfluss auf Regression haben
- Zwei oder mehr der erklärenden Variablen starke Wechselwirkung (Korrelation)
- Verschiebung in den Erklärungsanteilen aufgrund der Multikollinearität zwischen Bedarfs- und Präferenzvariablen



Überprüfung der Regressionsmethodik

Lösung der Problematik zu 1

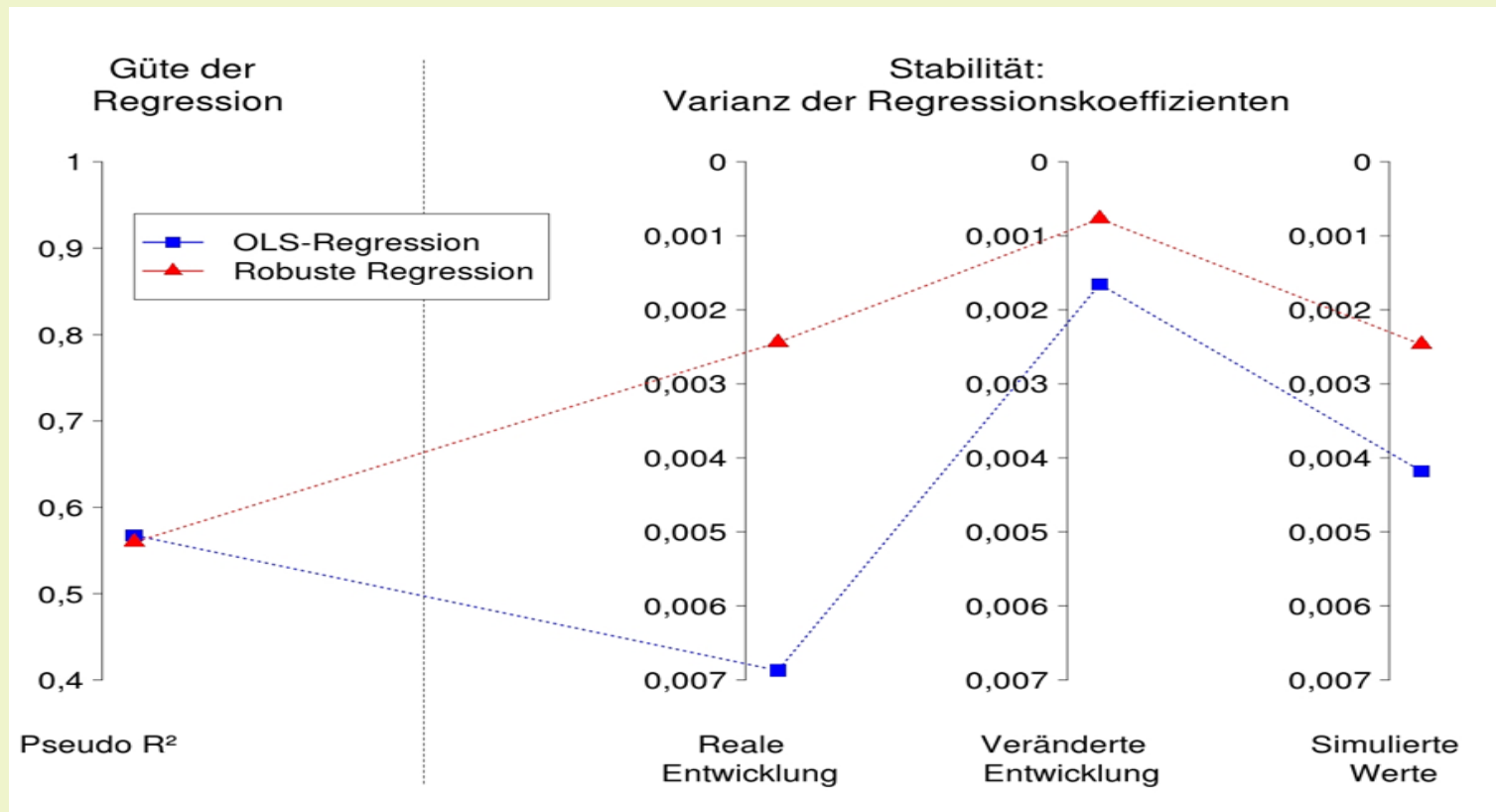


Änderung des Schätzverfahrens zu einer *robusten Regression* empfohlen

- Gemeinden nahe Durchschnitt wie bisher behandelt, übermäßige Auswirkungen der Ausreißer deutlich reduziert
- Verfahren beseitigt Problem; in Simulationen sehr robust gegenüber eventuellen zukünftigen Veränderungen



Überprüfung der Regressionsmethodik





Überprüfung der Regressionsmethodik

Lösung der Problematik zu 2

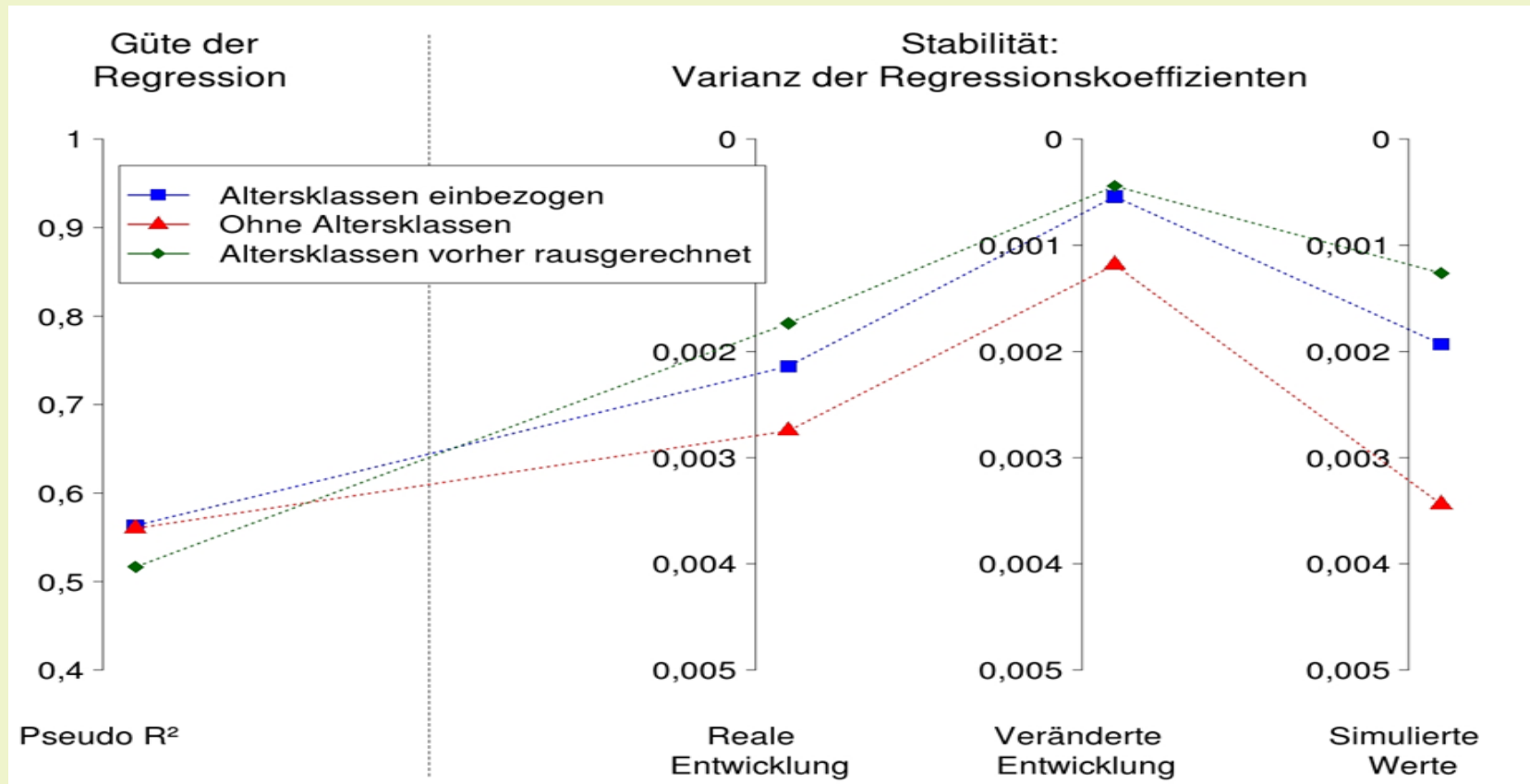


Zweistufige Regressionsanalyse empfohlen

- zunächst nur Präferenzvariablen Einwohnergruppen (u15, ü65)
- danach Regression mit allen Bedarfsindikatoren und Präferenzvariablen Primäreinkommen
- führt zu deutlich höherer Stabilität



Überprüfung der Regressionsmethodik





Überprüfung der Regressionsmethodik

Darüber hinaus geprüft:

- **alternative Variablen**

**Ergebnis: keine Verbesserung von Güte oder Stabilität –
verwendete Variablen in methodischer Hinsicht
geeignete Wahl**

- **alternative funktionale Zusammenhänge**

**Ergebnis: Wechsel von Einwohnerwurzel zu Einwohnerzahl
in linearer Form**



Einfluss von Bundesbeteiligung

Bundeszeteiligung bzw. -unterstützung bislang ohne nennenswerten Einfluss auf Regressionsergebnis weil

- unterschiedliche Transferkanäle – nicht alle relevant für Auszahlungen aaD
- erhebliche Ausweitung erst in jüngerer Vergangenheit ab 2014
- Soziallastenansatz Globalindikator ist und Bereich „Kinder/Jugend/Familie“ weiterhin erhebliche Zuwächse aufweist



Simulation der Empfehlungswirkung

- Vergleich auf Basis der Datenjahrgänge 2010-2014 mit insoweit „fiktivem“ GFG `18
- Veränderungen bei Spreizung der Hauptansatzstaffel und Gewichtungswerten für Nebenansätze
- alternativ mit fortgeschriebenen und mit fiktiven Hebesätzen des GFG 2017
- Umverteilungseffekt in beiden Varianten etwa 54 Mio. € zu Gunsten des kreisangehörigen Raums



Kurze Zusammenfassung

Entscheidende Botschaften des Gutachtens

- Kommunaler Finanzausgleich in NRW weist keinen grundlegenden Reformbedarf auf
- Verzerrungen/Verwerfungen im eigentlichen Sinne nicht festzustellen
- Empfehlung einer Veränderung der Schätzmethodik für stabilere Regressionsergebnisse



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

detlef.dohmen@mhkgb.nrw.de