

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen

Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen

1 Management Summary

Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hat das ifo Institut 2006 mit der Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichssystems beauftragt, wobei das Schlüsselzuweisungssystem im Vordergrund steht, aber u. a. auch vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs und das System zur Vergabe von Investitionspauschalen analysiert werden sollten. Als Fazit der Untersuchung lassen sich folgende Ergebnisse und Empfehlungen festhalten:

1.1 Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

- 1.1 Die Diskussion über den vertikalen Finanzausgleich hat gezeigt, dass die Festlegung einer angemessenen Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen des Landes Werturteile über den zusätzlichen Nutzen der Bürger aus einem zusätzlichen Angebot an öffentlichen Leistungen von Kommunal- und Landesebene erfordert, die sich einer rein finanzwissenschaftlichen Beurteilung entziehen.
- 1.2 Die bestehende Regelung, nach der die Einnahmenverteilung anhand der vergleichenden Analyse von Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung überprüft wird, kann dahingehend interpretiert werden, dass nicht die Festlegung der Aufteilung der Mittel als solche geprüft wird, sondern lediglich der aus der Entwicklung resultierende Anpassungsbedarf. Allerdings erscheint es nicht zwingend, dass sich ein Anpassungsbedarf in Form wachsender Fehlbeträge, wachsender Verschuldung und damit verbundenen wachsenden Zinslasten bemerkbar macht. Zudem kann eine entsprechende Entwicklung auch auf eine fehlende fiskalische Disziplin zurückgeführt werden.
- 1.3 Vor diesem Hintergrund wurde eine Betrachtung der Entwicklung auf der Ausgaben und Einnahmenseite vorgenommen. Eine Auswertung der verfügbaren Finanzstatistik (Rechnungsstatistik) für den Zeitraum von 1990 bis 2004 zeigt, dass bei der Entwicklung der Steuereinnahmen, von temporären Schwankungen abgesehen, keine gravierenden Unterschiede zu verzeichnen sind. Zugleich ist die Entwicklung der Steuereinnahmen der Kommunen wie auch in den anderen Bundesländern durch eine steigende Hebesatzanspannung gekennzeichnet.
- 1.4 Auf der Ausgabenseite zeigen sich Unterschiede. So verzeichnen die Personalausgaben und auch die Zinsausgaben beim Land einen deutlichen Anstieg, wogegen bei den Gemeinden nur eine schwächere Entwicklung zu verzeichnen ist. Bei den Gemeinden zeigt sich ein deutlicher Rückgang im Bereich der Investitionstätigkeit. Die Beurteilung wird allerdings durch Abgrenzungsprobleme, insbesondere durch Ausgliederungen aus den Haushalten, erschwert.
- 1.5 Eine durchgreifende Fehlentwicklung zuungunsten einer Ebene kann anhand des verfügbaren statistischen Materials nicht konstatiert werden. Im Hinblick auf die bestehende Regelung zur

Überprüfung der Einnahmenverteilung wird festgestellt, dass ohne eine durchgreifende Verbesserung der statistischen Datenlage keine wesentliche Alternative zur Überprüfung anhand von Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsbelastung besteht. Es bleibt abzuwarten, ob die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements die Informationslage verbessert.

- 1.6 Bezüglich der institutionellen Verankerung des Abwägungsprozesses zur vertikalen Mittelverteilung werden seitens der Gutachter keine Änderungen vorgeschlagen. Ob aus politökonomischen Erwägungen heraus die Einrichtung eines Finanzausgleichsbeirats, wie er in anderen Bundesländern existiert, sinnvoll ist, bleibt dahingestellt. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass in Nordrhein-Westfalen mit der Zuordnung der Kommunal Finanzen zum Innenministerium bereits ein institutioneller Vertreter der Interessen der Kommunen vorhanden ist.
- 1.7 Die Prüfung verschiedener alternativer Ansätze zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse hat zu keinem positiven Ergebnis geführt. Der in einigen Bundesländern zum Einsatz kommende Gleichmäßigkeitssatz bewirkt keine Verbesserung der derzeitigen Situation, da die Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden eine ähnliche Entwicklung aufweisen. Eine Anrechnung der Gemeindeeinnahmen bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse wird deshalb nicht empfohlen. Ebenso führt eine Einbeziehung des fakultativen Steuerverbands nicht zu einer Verstärkung der Gemeindeeinnahmen.
- 1.8 Auch die Gründung eines Stabilisierungsfonds wird in diesem Zusammenhang als nicht erforderlich angesehen, da die Finanzausgleichsmasse sich schon aufgrund der Größe des Landes vergleichsweise stetig entwickelt. Eine alternative Vorgehensweise, die sich an den Ausgaben der kommunalen Ebene orientiert und im Rahmen einer Mindestfinanzausstattung eine Finanzierung der notwendigen Ausgaben der Gemeinden sicherstellen soll, ist sowohl aufgrund der Probleme bei der Bestimmung des Umfangs der Aufgabenwahrnehmung sowie aufgrund der Verlagerung von Finanzierungsrisiken auf die Landesebene nicht zu empfehlen.
- 1.9 In einigen Ländern wird von abundanten Kommunen eine Finanzausgleichsabgabe erhoben. Damit wird zum einen eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse für die ärmeren Kommunen erreicht. Zum anderen wird dadurch das redistributive Ziel des Finanzausgleichs, nämlich der Ausgleich der Finanzkraftunterschiede, gestärkt. Allerdings ist neben diesen Zielen auch die allokative Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs zu beachten, nämlich trotz der Ausgleichswirkungen innerhalb des Systems die Eigenverantwortung nicht zu schwächen und positive Anreizwirkungen auf die gemeindliche Finanzpolitik zu erzielen. Deshalb wird von einer Finanzausgleichsabgabe abgeraten.

1.2 Analyse und Weiterentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems

- 2.1 Der Vergleich der Regelungen für den horizontalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen mit denen der anderen Bundesländer lässt erkennen, dass neben weitgehender Übereinstimmungen im allgemeinen Aufbau und den zur Anwendung kommenden Indikatoren doch auch Unterschiede in einzelnen Bereichen gegeben sind.
- 2.2 Hinsichtlich seiner Ausgestaltung erweist sich das Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen als vergleichsweise transparent, insbesondere da nur ein geringer Anteil der gesamten Finanzausgleichsmasse außerhalb des allgemeinen Schlüsselzuweisungssystems verteilt wird. Auch sind die Nebenansätze insgesamt überschaubar.
- 2.3 Während in Nordrhein-Westfalen wie bei den meisten Bundesländern der gewichtete Einwohner zur Anwendung kommt, verwenden einige Länder einen Zentrale-Orte-Ansatz. Eine Übernahme entsprechender Regelungen wird aber aufgrund systematischer Schwächen für Nordrhein-Westfalen nicht empfohlen.

- 2.4 Die Hauptansatzstaffel stellt als Kernelement des Schlüsselzuweisungssystems eine gut geeignete Herangehensweise zur Bedarfsbestimmung für Gemeinden unterschiedlicher Größe dar. Es wird daher empfohlen, an diesem Instrument festzuhalten.
- 2.5 Grundlage der konkreten Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel bildet der statistische Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und dem Zuschussbedarf, welcher sich nach Kontrolle für Präferenz- und Einkommensunterschiede aus der multivariaten Analyse ergibt. Auch bei der derzeitigen Analyse zeigt sich, dass für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 25.000 kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-Zuschussbedarf und der Bevölkerungsgröße besteht. Es wird daher empfohlen, den Mindeststandard für die Hauptansatzstaffel bei 25.000 Einwohnern beizubehalten.
- 2.6 Am oberen Rand der Hauptansatzstaffel wird empfohlen, an der bisherigen Regelung festzuhalten, indem Köln ein Ansatz angerechnet wird, der um 3 Prozentpunkte über der letzten noch besetzten Staffelklasse liegt.
- 2.7 Die aus den aktualisierten Regressionsrechnungen abgeleitete und modifizierte Hauptansatzstaffel weist im Vergleich zum Status Quo eine um sechs Punkte geringere Spreizung auf.
- 2.8 Es wird empfohlen, den Schülernebenansatz grundsätzlich beizubehalten. Allerdings wird eine Neugewichtung empfohlen, die lediglich nach Halbtags- und Ganztagschülern differenziert. Eine Umsetzung der Regressionsergebnisse in Bedarfspunkte ergibt einen Gewichtungsfaktor für Halbtags- und Ganztagschüler von ca. 1,2 respektive 2,8 Normeinwohnern.
- 2.9 Bezüglich der Schülerfahrkosten gilt gegenwärtig in Nordrhein-Westfalen das Schulträgerprinzip, d.h. Kosten, die im Rahmen der Beförderung von Schülern entstehen, müssen von der Schulträgergemeinde getragen werden, unabhängig davon, wo die jeweiligen Schüler einwohnerrechtlich gemeldet sind. Eine gesonderte Berücksichtigung dieser Problematik bei der Bedarfserfassung ist jedoch abzulehnen, da der Schüleransatz diesem Kostenfaktor bereits teilweise Rechnung trägt. Es wird empfohlen, die speziellen Umstände der einzelnen Fälle im Rahmen direkter Verhandlungen zu lösen.
- 2.10 Im Rahmen des Sozillastenansatzes besteht die Notwendigkeit einer Anpassung. Die Beibehaltung eines Sozillastenansatzes ist nach Einschätzung der Gutachter auch nach der Einführung von Hartz IV sinnvoll und notwendig. Die Ausgaben für soziale Leistungen der Kommunen bilden nach wie vor einen wesentlichen Faktor der kommunalen Gesamtausgaben und damit auch der örtlichen Belastungssituation. Trotz der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung und der Weitergabe der Ersparnis des Landes beim Wohngeld an die Kommunen ist keine entscheidende Veränderung der Ausgabenbelastung in diesem Bereich festzustellen.
- 2.11 Es wird empfohlen, als Indikator für den Sozillastenansatz die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II heranzuziehen. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften in einer Gemeinde ermöglicht eine vergleichsweise breite Abbildung sozialer Problemlagen. So lassen sich über einen Sozillastenansatz gemäß der empfohlenen Ausgestaltung auch kommunale Belastungen im Zusammenhang mit SGB XII berücksichtigen.
- 2.12 Auf der Basis der statistischen Datenlage wird empfohlen, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit dem Faktor 4,2 zu gewichten und diese Gewichtung in spätestens 3 - 5 Jahren zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.
- 2.13 Um eine differenziertere Abbildung der raumstrukturellen Heterogenität zwischen den Gemeinden vorzunehmen, beinhaltet das Schlüsselzuweisungssystem Nordrhein-Westfalens einen Zentralitätsansatz. In der aktualisierten Analyse wurde dieser Ansatz bestätigt. Auf der Basis der statistischen Ergebnisse wird empfohlen, ein Gewicht von ca. 0,3 Normeinwohnern je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten anzusetzen.
- 2.14 Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind flächenbezogene Bedarfskomponenten generell kritischer zu sehen als die mit der Einwohnerzahl wachsende Einwohnerwertung der Hauptansatz-

- staffel. Wenn der Gesetzgeber aber 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. Die Inzidenz des Flächenansatzes sollte sich auf diejenigen Gemeinden konzentrieren, die eine unterdurchschnittliche Einwohnerdichte aufweisen. Als Gewichtungsfaktor wird auf der Grundlage statistischer Auswertungen ein Wert von 0,15 empfohlen.
- 2.15 Neben den Schlüsselzuweisungen existieren weitere Zuweisungen, welche an Sachverhalten ansetzen, die vermeintlich nicht oder nur in unzureichendem Maße durch die allgemeinen Bedarfsindikatoren im Schlüsselzuweisungssystem abgedeckt werden, wie die Kurortehilfe, die Abwassergebührenhilfe und die Standorthilfe. Diese Zuweisungen sollten abgebaut und in die allgemeine Schlüsselmasse überführt werden. 2.16 Eine Ausnahme bilden die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungs- und Bedarfssituationen. Hier handelt es sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht um ein Steuerungsinstrument in Sonderfällen wie beispielsweise Haushaltsnotlagen. Entsprechende Mittel sind als sinnvoll einzustufen.
 - 2.17 Die Berücksichtigung der Aufwand- und Verbrauchsteuern bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl erscheint als wenig zweckmäßig.
 - 2.18 Auch von einer Einbeziehung der Zweitwohnsitzsteuer wird abgeraten, da dann auch die Einwohner mit Zweitwohnsitz im Rahmen des Hauptansatzes bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahl einer Gemeinde bedarfserhöhend berücksichtigt werden müssten.
 - 2.19 Gegen eine Einbeziehung von Gebühren, Abgaben und Entgelten spricht deren Äquivalenzcharakter. Folglich wird auch von der Berücksichtigung der Konzessionsabgaben abgeraten, die ebenfalls Gebührencharakter haben.
 - 2.20 Die Bewertung der Realsteuereinnahmen in der Steuerkraftmesszahl erfolgt anhand fiktiver Hebesätze. Die Beibehaltung fiktiver Hebesätze bei den Realsteuerarten ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht zwingend.
 - 2.21 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.
 - 2.22 Hinsichtlich der Ausgestaltung der fiktiven Hebesätze wird mitunter gefordert, dass diese nach bestimmten Gemeindecharakteristika insbesondere nach der Einwohnerzahl differenziert werden sollten. Von einer Differenzierung der fiktiven Hebesätze ist jedoch aus verschiedenen Gründen abzuraten. Neben Operationalisierungsfragen ist zunächst zu betonen, dass die höheren Hebesätze in einwohnerstarken Gemeinden keineswegs eindeutig ein größeres Potenzial für einen Hebesatzanstieg reflektieren. Gegen größenabhängige fiktive Hebesätze sprechen aber auch normative Argumente. So reflektiert der einheitliche fiktive Hebesatz die kooperative Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs und die Überwindung der Standortkonkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften. Eine Differenzierung greift hier in nicht systemkonformer Weise ein und beeinträchtigt damit die Zielsetzung des Finanzausgleichs.
 - 2.23 Die gegenwärtige Praxis zur Aktualisierung der fiktiven Hebesätze in Nordrhein-Westfalen sieht vor, dass diese in regelmäßigen Abständen an die landesdurchschnittlichen Hebesätze angepasst werden. Gegen diese Vorgehensweise ist einzuwenden, dass hier die Gefahr einer Aufwärtsspirale in den Steuersätzen besteht, da ein Anstieg der fiktiven Hebesätze zu einem Anstieg der tatsächlich gewählten Hebesätze führt.
 - 2.24 Um dem Vorwurf der Steuertreiberei zu entgehen, hat der Gesetzgeber in der Vergangenheit mehrfach seinen Entscheidungsspielraum genutzt, um die fiktiven Hebesätze unterhalb der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze festzulegen. In Zukunft sollten die fiktiven Hebesätze noch stärker von den tatsächlichen Hebesätzen entkoppelt werden, um den selbst-referentiellen Aspekt der Aktualisierungsmethode zu beheben.

- 2.25 In Nordrhein-Westfalen sind die höchsten gewogenen Gewerbesteuerhebesätze im gesamten Bundesgebiet zu verzeichnen. Empirische Untersuchungen zur Steuerpolitik der Gemeinden zeigen, dass die Höhe der Hebesätze zumindest teilweise von dem Grad der Abschöpfung der Gewerbesteuereinnahmen bestimmt ist.
- 2.26 Die Berechnung der Abschöpfungsquote für Nordrhein-Westfalen zeigt indessen, dass der Grad der Abschöpfung hier sehr hoch und für einzelne Gemeinden sogar extrem hoch ist. Die durchschnittliche Abschöpfungsquote liegt für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen bei 89%, d.h. von einem zusätzlichen Euro Gewerbesteuereinnahmen werden durchschnittlich ca. 89 Cent durch das Finanzausgleichssystem abgeschöpft.
- 2.27 Daher wird empfohlen, die fiktiven Hebesätze zukünftig höchstens an dem Durchschnitt der tatsächlich gesetzten Hebesätze der anderen Bundesländer auszurichten. Dieser beträgt gegenwärtig ca. 380.
- 2.28 Das Schlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen ist demnach durch eine starke Umverteilung lokaler Steuerkraft gekennzeichnet. Da diese Umverteilung starke Anreizeffekte auslöst, sollten die Parameter des Systems zugunsten einer Stärkung der effektiven einnahmeseitigen Autonomie der Städte und Gemeinden angepasst werden. Hier wurden verschiedene Anpassungen untersucht: erstens eine Teilanrechnung des Gewerbesteueraufkommens im Rahmen der Berechnung der Steuerkraftmesszahl von 80%, zweitens eine Senkung des Ausgleichssatzes von 90% auf 80% und drittens eine Senkung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes von 403 auf 380.
- 2.29 Es zeigt sich, dass die Herabsetzung des fiktiven Hebesatzes zur Steigerung der einnahmeseitigen Autonomie der Absenkung des Ausgleichssatzes gegenüber vorzuziehen ist. Eine Absenkung des Ausgleichssatzes ist nämlich gleichzeitig mit einem Rückgang der Ausgleichs- und Versicherungsfunktion des Schlüsselzuweisungssystems verbunden. Auch die Anreizwirkung einer Teilanrechnung des Gewerbesteueraufkommens erscheint fraglich, da die fiktiven Hebesätze eine Signalwirkung auf die lokale Steuerpolitik entfalten. Durch eine Teilanrechnung des Gewerbesteueraufkommens würde zwar die Abschöpfungsquote gesenkt, die Signalwirkung der fiktiven Hebesätze bliebe jedoch bestehen. Bei einer Herabsetzung des Hebesatzes hingegen lassen sich beide Effekte kombinieren.
- 2.30 Einer Bevölkerungsvorausschätzung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW (2006) zufolge wird die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen von 2005 bis zum Jahr 2025 um knapp 3% auf 17,6 Mio. Einwohner zurückgehen. Aber bereits heute verlieren manche Kommunen in erheblichem Umfang an Einwohnern, während andere einen Zuwachs zu verzeichnen haben. Im Finanzausgleich kommt es durch das Sinken der Einwohnerzahl zu einem eindeutig negativen direkten Effekt auf die Gemeindefinanzen aufgrund des Wegfalls von Einnahmen aus der Einkommensteuerbeteiligung und zu einem ambivalenten Effekt auf die Schlüsselzuweisungen. Für den Fall eines Rückgangs entsteht die Problematik, die Ausgaben zurückzuführen, was kurzfristig in der Regel mit Schwierigkeiten verbunden ist. Hier könnte die Einführung eines so genannten Demografiefaktors erwogen werden. Ein solcher Demografiefaktor beinhaltet, dass bei der Bestimmung der Ausgangsmesszahl die aktuelle Einwohnerzahl mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der letzten Jahre verglichen wird. Bei der Berechnung des Hauptansatzes wird dann die jeweils höhere Einwohnerzahl angesetzt. Verzeichnet eine Gemeinde rückläufige Einwohnerzahlen, so machen sich die Folgen des Einwohnerrückgangs nur sukzessive und in abgeschwächter Form bemerkbar. Als angemessener Zeitraum für eine Anpassung an eine niedrige Einwohnerzahl scheint eine Verwendung von 3-Jahres-Durchschnitten sinnvoll.
- 2.31 Im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens erhalten kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden Schlüsselzuweisungen aus einer einheitlichen Schlüsselmasse. Mitunter wird die Forderung erhoben, diese beiden Gemeindegruppen über separate Schlüsselmassen zu berücksichtigen. Eine Trennung der Gemeindeschlüsselmasse in eine Teilschlüsselmasse für kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden ist jedoch bezüglich der Anpassung beispielsweise bei Unterschieden in der relativen Bedarfsentwicklung problematisch. Im gegenwärtigen System hingegen werden derlei Änderungen systemimmanent über den Gesamtansatz berücksichtigt. Es wird daher die Beibehaltung einer einheitlichen Gemeindeschlüsselmasse empfohlen.

- 2.32 Für die Kreise und für die Landschaftsverbände wird im bestehenden Ausgleichssystem zum einen eine gesonderte Teilschlüsselmasse festgesetzt. Zum anderen wird den Umlageverbänden das Recht eingeräumt, ihre Finanzausstattung über eine Kreis- bzw. Landschaftsumlage zu erhöhen. Würde man hingegen eine Finanzierung ausschließlich über Schlüsselzuweisungen vornehmen, so wäre diese Finanzierung mit einem Rückgang der politischen Kontrolle und der Umgehung der politischen Auseinandersetzung im Rahmen der demokratischen Willensbildung verbunden. Gerade diese Auseinandersetzung ist jedoch ein wichtiger Bestandteil des kollektiven Entscheidungsprozesses und eine wesentliche Grundlage einer eigenverantwortlichen Finanzpolitik. Die Mischfinanzierung, welche sowohl auf Zuweisungen des Landes als auch kommunale Einnahmequellen zurückgreift, erweist sich von daher als gerechtfertigt und sinnvoll.
- 2.33 Die gegenwärtige Berechnungssystematik für die Schlüsselzuweisungen an Kreise und Landschaftsverbände sollte grundsätzlich beibehalten werden. Aus Gründen der Konsistenz sollte der Vorschlag einer Neugewichtung des Schüleransatzes, welcher mithilfe der multiplen Regression für die Gemeindeebene hergeleitet wurde, auch auf der Kreisebene angewendet werden. Bei der Umsetzung des Schüleransatzes auf Kreisebene ist jedoch eine weitere Gewichtung des so ermittelten Wertes vorzunehmen, die darauf abzielt, eine Äquivalenz zwischen dem Schüleransatz beider Ebenen herzustellen.
- 2.34 Ähnlich wie bei der Berechnung der Einnahmekraft auf Gemeindeebene, wird bei der Ermittlung der Umlagekraftmesszahl mit fiktiven Umlagesätzen operiert. Diese Vorgehensweise ist zu befürworten. Bei der Festlegung der Höhe der fiktiven Umlagesätze orientiert sich der Gesetzgeber derzeit am Durchschnitt der tatsächlichen Umlagesätze der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe. Dabei wird bei den Landschaftsverbänden ein Abschlag von einem Prozentpunkt und bei den Kreisen ein Abschlag von zwei Prozentpunkten vom Durchschnitt vorgenommen. Derartige Abschläge sind aufgrund möglicher Signalwirkungen prinzipiell sinnvoll. Der Gesetzgeber sollte in regelmäßigen Abständen prüfen, ob deutliche Steigerungstendenzen bei den Umlagesätzen zu verzeichnen sind und gegebenenfalls - wie bisher - prozentuale Abschläge vornehmen.
- 2.35 Zur Berücksichtigung der Einheitslasten im System der Schlüsselzuweisungen wurde seit dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2006 der vertikale Belastungsausgleich pauschaliert und der horizontale Belastungsausgleich ausschließlich über das System der Schlüsselzuweisungen abgewickelt. Der Verbundsatz zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse enthält seitdem einen Anteil von 1,17 Prozentpunkten als pauschalen vertikalen Belastungsausgleich zur Beteiligung der kommunalen Ebene an den Einheitslasten. Auf einen über das Schlüsselzuweisungssystem hinausgehenden horizontalen Belastungsausgleich wird seitdem verzichtet. Durch diese Systemumstellung sahen sich insbesondere gewerbesteuerstarke Kommunen, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten, benachteiligt. Der VerfGH NRW hat die Zulässigkeit der grundsätzlichen Einbeziehung der Abwicklung der kommunalen Einheitslastenbeteiligung in das Finanzausgleichssystem und der Abwicklung des horizontalen Belastungsausgleichs über das Schlüsselzuweisungssystem aber bestätigt.
- 2.36 Das Heranziehen der Verbundmasse als Ansatzpunkt, um in vertikaler Hinsicht die kommunale Beteiligung an den Einheitslasten vorzunehmen, ist positiv zu beurteilen. Da bei den Verbundgrundlagen der obligatorische Steuerverbund eingeht, sind zwar die Änderungen bei den Umsatzsteuereinnahmen des Landes berücksichtigt. Die Transfers im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs bleiben aber unberücksichtigt. Insofern 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.
- 2.37 Was die horizontale Verteilung der Ausgleichsbeträge betrifft, so ist zunächst zu vermerken, dass der VerfGH auch die Einbettung des horizontalen Belastungsausgleichs in das Schlüssel-

zuweisungssystem als eindeutig verfassungsgemäß bestätigt hat. Das bestehende Finanzausgleichssystem ist auch für den horizontalen Belastungsausgleich aus finanzwissenschaftlicher Sicht der richtige Anknüpfungspunkt. Schließlich ist der kommunale Finanzausgleich ein System, das sowohl die Steuerkraft als auch die Bedarfsseite bei der Verteilung der Finanzmittel berücksichtigt. Entsprechend ist es konsequent, dass diese Mittel dann gemäß der Aufteilung der Verbundmasse in Zweckzuweisungen und Schlüsselzuweisungen geführt werden.

1.3 Pauschalierte zweckgebundene Zuweisungen

- 3.1 Im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich erfolgen zusätzlich pauschale Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für kommunale Investitionsmaßnahmen (Investitionspauschalen) und Sonderpauschalen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Schulpauschale/ Bildungspauschale sowie Sportpauschale). Die drei Investitionspauschalen werden ausschließlich als investive Mittel zur Verfügung gestellt. Die Verwendung der Sonderpauschalen ist hingegen an einen gesetzlich vorgegebenen Zweckrahmen gekoppelt, wobei innerhalb dieses Rahmens auch eine konsumtive Verwendung möglich ist.
- 3.2 Weit reichende Eingriffe der Landesebene in kommunale Entscheidungen, wie sie durch einen festgelegten Zweckrahmen für die Verausgabung von Mitteln erfolgt, sind aus finanzwissenschaftlicher Sicht im Finanzausgleich problematisch. Wenn Zuweisungen lediglich an eine investive Verwendung gebunden sind, wird der Entscheidungsspielraum der Empfänger dagegen weniger stark eingeschränkt. Eine solche gezielte Anregung zur Vornahme kommunaler Investitionen kann angezeigt sein, um Defizite im Bereich der kommunalen Infrastruktur zu vermeiden und zu beheben.
- 3.3 Zur Weiterentwicklung des Systems pauschalierter zweckgebundener Zuweisungen wird aber empfohlen, aus Effizienzgesichtspunkten und zur Stärkung der kommunalen Autonomie diese Zweckzuweisungen langfristig in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen überzuführen.
- 3.4 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. Im Interesse systematischer Klarheit sollte die teilweise konsumtive Verwendungsmöglichkeit der Mittel aufgehoben und der konsumtive Teil der Mittel in die Schlüsselmasse überführt werden.
- 3.5 Ähnlich wie im Schlüsselzuweisungssystem sollten die drei Körperschaftsebenen Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände als Empfängergruppen der "Allgemeinen Investitionspauschale" (AIP) unterschieden werden.
- 3.6 Die AIP sollte auf Gemeindeebene 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. Auf Ebene der Landschaftsverbände sollte das gegenwärtige Aufteilungsverhältnis zwischen den beiden Landschaftsverbänden festgeschrieben und gegebenenfalls angepasst werden, falls in diesem Zusammenhang ein Änderungsbedarf festgestellt wird.

1.4 Allgemeine Grundsatzfragen

- 4.1 Im Zusammenhang mit einer Verstetigung der kommunalen Einnahmen durch den kommunalen Finanzausgleich hat sich bei der Diskussion des vertikalen Finanzausgleichs gezeigt, dass auf Grund der relativ geringen Schwankungen der Landeseinnahmen ein Stabilisierungsfonds nicht erforderlich ist. Zudem greift das Land hinsichtlich der zugrunde gelegten Steuereinnahmen für die Verbundmasse seit 2006 auf das Ist-Aufkommen der entsprechenden Verbundsteuern vom 1. Oktober des vorvorangegangenen Jahres bis zum 30. September des vorangegangenen Jahres zurück. Durch die Änderung des zu Grunde gelegten Zeitraums ergibt sich für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen mehr Klarheit in Bezug auf die Entwicklung ihrer Einnahmen und damit einhergehend eine größere finanzielle Stabilität und Sicherheit.
- 4.2 Die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) zielt auf die Umstellung von der Kameralistik auf kaufmännische Grundsätze. Im traditionellen Haushalt werden nur die Einnahmen und die Ausgaben eines Jahres aufgelistet. Unberücksichtigt bleiben in diesem Zusammenhang der Wert des kommunalen Vermögens, aber auch dessen Änderungen beispielsweise durch Abschreibungen. Im NKF werden hingegen neben den laufenden Kosten für notwendige Unterhaltungsmaßnahmen z. B. auch die Abschreibungen erfasst, d.h. die bisherige zahlungsorientierte Darstellung wird durch eine ressourcenorientierte Aufbereitung abgelöst. Spätestens bei der nächsten Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichssystems werden die bisher verwendeten finanzstatistischen Grundlagen daher nicht mehr zur Verfügung stehen. Dabei dürfte sich die Umstellung im Bereich der Ermittlung der Finanzkraft weniger problematisch auswirken. Wesentliche Änderungen werden dagegen bei der Ermittlung des normierten Bedarfs erforderlich sein. Kennzahlen aus dem NKF wie bspw. die Eigenkapitalquote oder Zinslastquote sollten indes nicht als Indikatoren für den Finanzausgleich zur Verteilung der Schlüsselmasse herangezogen werden.
- 4.3 Im Zusammenhang mit der Frage, ob wirtschaftliches Verhalten und das Ausnutzen von Konsolidierungspotenzialen von einzelnen Kommunen positiv sanktioniert werden soll, zeigen sich die Probleme zunächst darin, wirtschaftliches Verhalten und/oder das Ausnutzen von Konsolidierungspotenzialen exakt zu bestimmen. Generell steht die Implementierung entsprechender Sanktionsmechanismen vor dem Problem, dass sie den örtlichen Bedingungen nicht hinreichend Raum lassen kann. Sie ist somit im dezentral ausgerichteten System der Gemeindefinanzen nicht systemkonform. Entsprechend sollten derartige Regelungen nicht im kommunalen Finanzausgleich verankert werden. Vielmehr lässt sich die Forderung aufstellen, dass das kommunale Finanzausgleichssystem insgesamt so ausgestaltet sein muss, dass die Eigenverantwortung ein integraler Bestandteil ist. Dann entfällt das Erfordernis, die Verantwortung durch spezielle Prämien zu stärken.
- 4.4 In Nordrhein-Westfalen gibt es eine Vielzahl von abundanten Kommunen im Nothaushaltsrecht. Auf Grund ihrer im kommunalen Finanzausgleich über dem angerechneten Finanzbedarf liegenden hypothetischen Steuereinnahmen erhalten diese Kommunen im Nothaushaltsrecht keine Schlüsselzuweisungen, sind aber andererseits nicht in der Lage, ihren defizitären Haushalt im laufenden Jahr oder in den folgenden drei bis vier Jahren auszugleichen. Für diese Gemeinden scheint es so, als würde der kommunale Finanzausgleich seine Versicherungsfunktion nicht erfüllen. Aus systemimmanenten Gründen besteht hier jedoch keine Rechtfertigung für Schlüsselzuweisungen, da der angerechnete Finanzbedarf nach für alle Gemeinden gleichen Maßstäben ermittelt worden ist und die angerechnete Finanzkraft der abundanten Kommunen diesen übertrifft. Die Lösung kann daher nur in einem strikten Konsolidierungskurs für diese Kommunen zu sehen sein, mit dem Ziel, die Ausgaben auf die Einnahmen hin auszurichten.