



NEUDRUCK

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

14. Sitzung (öffentlich)

12. Januar 2018

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 12:50 Uhr

Vorsitz: Stefan Kämmerling (SPD)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

- 1. Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen** **5**
Vorstellung des Gutachtens
durch Herrn Prof. Dr. Thomas Döring, Hochschule Darmstadt (s. Anlage)

- 2. Vorstellung der für den Ausschuss zuständigen Abteilungsleitungen des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung** **33**

- 3. Arbeitsplanung der Landesregierung 2018** **35**
Bericht der Landesregierung
Vorlage 17/431

- 4. Überschuldete Kommunen finanziell handlungsfähig machen! Die Landesregierung muss die Initiative für einen kommunalen Altschuldenfonds ergreifen!** **36**

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/1440

Der Ausschuss kommt überein, das weitere Verfahren in einer
Obleuterunde zu klären.

5. Landesregierung ebnet den Weg ins Fahrverbot 37

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/1439

Der Ausschuss beschließt mit den Stimmen der Fraktionen
von CDU, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen
von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, sich an einer
Anhörung des federführenden Ausschusses für Umwelt,
Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz nachrichtlich
und nicht pflichtig zu beteiligen.

**6. Werden Flüchtlingspaten in NRW für die Übernahme von
Bürgerschaften für Bürgerkriegsflüchtlinge im Nachhinein durch die
Behörden bestraft und in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht? 38**

Bericht der Landeregierung
Vorlage 17/390

Bericht der Landesregierung
Vorlage 17/436

Der Ausschuss kommt überein, den Tagesordnungspunkt in
der nächsten Sitzung erneut aufzurufen.

**7. Wie bewertet die Landesregierung das Urteil des
Verfassungsgerichtshofs zur Sperrklausel? 39**

Bericht der Landesregierung
Vorlage 17/432

**8. Wie hoch sind die aktuellen Erstattungen durch die FlüAG-Pauschale
für geduldete Flüchtlinge? 43**

Bericht der Landesregierung

Vorlage 17/437

Der Ausschuss kommt überein, den Tagesordnungspunkt in der nächsten Sitzung erneut aufzurufen.

- 9. Entwurf einer Zweiten Verordnung zur Änderung der Verordnung über staatlich anerkannte Sachverständige nach der Landesbauordnung (SV-VO) 44**

Vorlage 17/426

- 10. Keine Kürzungen bei der Sozialen Wohnraumförderung: NRW braucht mehr mietpreisgebundenen Wohnungsbau und nicht weniger 45**

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/1438

Der Ausschuss kommt überein, das weitere Vorgehen mit Blick auf die Anhörung in einer Obleuterunde zu klären.

* * *

Aus der Diskussion

1. Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen

Vorstellung des Gutachtens
durch Herrn Prof. Dr. Thomas Döring, Hochschule Darmstadt (s. Anlage)

Prof. Dr. Thomas Döring (Hochschule Darmstadt) trägt vor

Ich darf Ihnen die zentralen Ergebnisse des sofia-Gutachtens zum kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen vorstellen. Für all diejenigen, die mit dem Anlass des Gutachtens nicht vertraut sind, möchte ich, bevor ich zu den Ergebnissen komme, kurz den Anlass beschreiben:

(Folie: Anlass der Untersuchung)

Mit Blick auf die bisherige methodische Bestimmung der Bedarfsrelationen zwischen den Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs hatten sich nicht die stabilen Ergebnisse eingestellt, die man sich mit der Verfahrensumstellung, die ja doch erst vor Kurzem stattgefunden hat, erhofft hatte. Daher stand erneut die Überprüfung des Bedarfsermittlungsverfahrens zur Disposition. Dies ist ein Grund, aus dem das Gutachten beauftragt worden ist.

Zum anderen ist in zwei Urteilen des Landesverfassungsgerichts zum kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen von sogenannten Verzerrungen bzw. Verwerfungen die Rede, insbesondere im Zusammenhang mit dem Soziallastenansatz mit besonderem Blick auf den kreisangehörigen Raum.

(Folie: Zentrale Untersuchungsfragen)

Daraus haben sich spezielle Fragestellungen ergeben, die die Marschrichtung im Gutachten festgelegt haben, um es einmal so zu formulieren. Zum einen ging es um die Frage, ob das bisherige Messverfahren für die Bedarfsermittlung nach wie vor noch brauchbar ist oder bestimmter Modifikationen bzw. Überarbeitungen bedarf. Das schließt die genaue Konstruktion des Regressionsverfahrens ein. Dies ist der eine Fragenkomplex, zu dem ich Ihnen die Ergebnisse unseres Gutachtens vorstellen will.

Der andere Fragenkomplex bezieht sich auf die Anmerkungen, die Aussagen in den beiden Verfassungsgerichtsurteilen, von denen ich gerade schon gesprochen habe, nämlich die Problematik der Verzerrung oder Verwerfungen.

Ziel des Gutachtens war es, Empfehlungen zu erarbeiten, dass in Zukunft eine Verfahrensweise angewendet werden kann, die zu robusteren und stabileren Ergebnissen führen kann auf der Basis von grundlegenden finanzwissenschaftlichen Überlegungen, aber auch auf der Basis gängiger methodischer Verfahrensweisen, wie sie in der Ökonomie im Zusammenhang wie beispielsweise hier mit dem kommunalen Finanzausgleich zur Anwendung kommen.

(Folie: Untersuchungsschritte)

Ich habe Ihnen die Untersuchungsschritte aufgelistet, an denen sich die Darstellung der Untersuchungsergebnisse orientiert. Zwar keine zentralen Fragestellungen, aber trotzdem von uns behandelt wurden im Vorfeld der eben genannten eigentlichen Fragestellungen einige grundlegende Überlegungen zum kommunalen Finanzausgleich, aber auch Kritikpunkte am kommunalen Finanzausgleich im Land Nordrhein-Westfalen in der Vergangenheit. Das wird der erste Schritt sein, den ich aber nur relativ knapp behandeln werde.

Der zweite Schritt beschäftigt sich mit der Verzerrungs- und Verwerfungsproblematik. Darüber hinaus haben wir uns in dem Kontext auch mit möglichen Alternativen der Ausgestaltung des Kreisfinanzausgleichs beschäftigt. Weil es ein Kernelement ist, haben wir uns auch mit der methodischen Überprüfung des bisherigen Bedarfsermittlungsverfahrens beschäftigt, was die grundlegende Regressionsmethodik betrifft. Auf der Basis der Empfehlungen, die wir gegeben haben, haben wir eine fiktive Simulationsrechnung praktiziert, deren Ergebnisse ich Ihnen zumindest in den Grundzügen und in den Kernaussagen gerne vorstellen möchte.

(Folie: Grundlegende Überlegungen I)

Kommen wir zunächst zu den grundlegenden Überlegungen. Ich will nur schlaglichtartig einige wenige Punkte hervorheben. Wenn sich Finanzwissenschaftler über den kommunalen Finanzausgleich unterhalten und über dessen Ausgestaltung nachdenken, ist ein Punkt wichtig: Ein kommunaler Finanzausgleich ist dann richtig konstruiert – wenn ich das einmal so formulieren darf –, wenn er für die Gesamtheit der zu berücksichtigenden Gemeinden gilt. Was ist das Besondere an dieser Aussage? Es geht nicht darum, einzelnen Kommunen bzw. ihren Besonderheiten in jedem Fall Rechnung zu tragen, sondern das System muss insgesamt wohlausgewogen und stimmig sein. Das ist die eine Aussage, auf die ich später noch einmal zurückkommen werde.

Wir haben uns auch mit der Frage der Mindestfinanzausstattungsgarantie beschäftigt – übrigens im Rahmen des Gutachtens sehr breit unter Berücksichtigung ökonomischer, finanzwissenschaftlicher Literaturquellen und Aussagen dazu, aber auch rechtswissenschaftlicher Aussagen, die wir entsprechend berücksichtigt haben und diskutieren. Wo wir anderer Meinung waren, haben wir das im Gutachten auch ausführlich begründet.

Wir lehnen das aus den im Gutachten ausgeführten Argumenten letztlich ab, weil eine solche Quantifizierung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung aus Sicht der Gutachter als nicht durchführbar und realisierbar gilt – ganz abgesehen davon, dass es auch nicht kompatibel wäre mit dem, was die Landesverfassung sagt, die die kommunale Finanzausstattung unter anderem unter den Vorbehalt der finanziellen Ausstattung des Landes stellt.

Weil es in der Vergangenheit immer mal wieder generell in der finanzwissenschaftlichen Diskussion stand, haben wir über das bei Ihnen praktizierte Verbundquotenmodell Aussagen getroffen bzw. es uns etwas genauer angeschaut. Es betrifft die vertikale Verteilung oder auch Dotierung der Finanzausgleichsmasse. Man kann

feststellen, dass das Modell nach wie vor von einer großen Zahl von Ländern praktiziert und genutzt wird. Das liegt aus unserer Sicht unter anderem auch daran, dass die Alternativmodelle, die in der jüngeren Vergangenheit diskutiert worden sind, im Grunde keine besondere Überlegenheit gegenüber dem Verbundquotenmodell aufzeigen. Alle Modelle haben ihre Vorteile und ihre Nachteile, sodass aus dieser Perspektive nichts gegen die Vorgehensweise in Nordrhein-Westfalen spricht.

(Folie: Grundlegende Überlegungen II)

Beim Bedarfsmessverfahren – auch nur das in aller Kürze – ist wichtig, dass aus finanzwissenschaftlicher Sicht das, was Sie im Grunde genommen in Nordrhein-Westfalen praktizieren, nämlich regressionsanalytisch die interkommunalen Finanzbedarfsrelationen zu ermitteln, als vorzugswürdig anzusehen ist gegenüber alternativen Verfahren, weil im Grunde genommen das der beste methodische Standard ist, den man dabei erreichen kann, dass man die Finanzbedarfe nicht an den tatsächlichen Ausgaben oder Kosten orientiert, die immer strategie- und damit manipulationsanfällig sind, sondern dass man so etwas wie einen fiktiven Finanzbedarf bestimmt und diesen in Abhängigkeit von bestimmten, ökonomisch als relevant angesehenen Strukturvariablen bestimmt wie beispielsweise die Bedarfsgemeinschaften oder die Höhe des Pro-Kopf-Einkommens in den Kommunen.

Wichtig dabei ist – aber das wird im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen auch entsprechend praktiziert –, dass man zwischen solchen Variablen unterscheidet, die als finanzausgleichsrelevant anzusehen sind, und anderen Variablen, die im Grunde genommen die Präferenzen einer Kommune widerspiegeln, die also individuelle Entscheidungen zum Beispiel in Form von Mehrausgaben in bestimmten kommunalen Aufgabenfeldern sind, die nicht automatisch auch als finanzausgleichsrelevant anzusehen sind. Da ist der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen auch finanzwissenschaftlich korrekt aufgestellt, dass dort entsprechend differenziert wird zwischen diesen unterschiedlichen Einflussgrößen.

(Folie: Untersuchung etwaiger Verzerrungen I)

Damit komme ich zu den Kernfragestellungen des Gutachtens, nämlich zum einen die Verzerrungsproblematik, die durch die jüngsten Urteile des Landesverfassungsgerichts zum damaligen GFG 2012 aufgekommen ist. Das Grundproblem hierbei bestand darin, zunächst einmal überhaupt zu klären, was eigentlich mit Verzerrung oder Verwerfungen gemeint ist, von denen der Verfassungsgerichtshof vermeintlich selbstverständlich spricht, die aber keineswegs im Urteil selbst erläutert sind. Es geht also darum, was er damit im Detail meint bzw. woraus möglicherweise ein etwaiger Reformbedarf, der sich aus Verzerrung oder Verwerfungen ergeben könnte, genau resultiert – spricht: Die Hauptaufgabe an dieser Stelle bestand zunächst einmal darin, überhaupt ein Verständnis zu entwickeln, wann man von Verzerrung oder Verwerfung sprechen kann und wann das nicht der Fall ist.

Die Vorgehensweise, die wir im Gutachten letztlich in Nachbearbeitung dessen gewählt haben, was das Landesverfassungsgericht an Formulierungen gewählt hat, war: Anhand welcher Kriterien oder Maßstäbe kann man überhaupt erkennen, ob

eine Verzerrung oder Verwerfung vorliegt? Wir haben das so bestimmt: Immer dann, wenn ein kommunales Finanzausgleichssystem – unabhängig davon, ob es um Ihres in Nordrhein-Westfalen geht oder um ein System in einem anderen Bundesland – den grundlegenden finanzwissenschaftlichen inhaltlichen Kriterien und Prinzipien, aber auch methodischen Anforderungen, die man an eine Bedarfsermittlung stellen kann, entspricht, kann man im Grunde genommen nicht von Verzerrung oder Verwerfungen reden, jedenfalls nicht aus Sicht einer gutachterlichen Position, die natürlich nur auf der Basis finanzwissenschaftlicher Überlegungen, also finanzwissenschaftlicher Kriterien oder Grundsätze, getroffen werden kann.

Auf der Folie sehen Sie nur für die Nebenansätze als Beispiel Kriterien aufgelistet, mit denen man typischerweise im Rahmen der Finanzwissenschaft arbeitet. Die Nebenansätze in Nordrhein-Westfalen wie beispielsweise der Sozillastenansatz erfüllen diese Kriterien aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Insofern kann hinterher ein Finanzausgleichssystem, was sich nach diesen Kriterien ausrichtet und bestimmte Verteilungsergebnisse produziert, aus dieser Perspektive nicht als verzerrend oder verwerfend bewertet werden.

Das Einzige, was wir an der Stelle im Gutachten angemerkt haben, sind zwei Punkte: Wir sehen eine gewisse Inkonsistenz beim Schüleransatz, und zwar aus zwei Gründen. Zum einen wird er sowohl auf der Gemeinde- als auch auf der Kreisebene verortet. Ich komme später noch einmal darauf zurück, warum das eine gewisse Inkonsistenz ist. Wir werden uns mit dem Sozillastenansatz noch etwas genauer zu beschäftigen haben. Zum anderen ist der Schüleransatz vor allem aber kosten- oder ausgabenorientiert, was im Grunde genommen ein gewisser Webfehler im System insofern ist, als die übrigen Nebenansätze diese Kosten- und Ausgabenorientierung nicht aufweisen bzw. Ihr Gesamtsystem in Nordrhein-Westfalen gar nicht darauf abstellt, die tatsächlichen Kosten oder Ausgaben bei der Finanzbedarfsermittlung zu berücksichtigen.

Ich betone: Das ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht auch richtig so, weil tatsächliche Kosten und tatsächliche Ausgaben immer das sind, was wir aus ökonomischer Sicht strategiefähig nennen. Sie sind manipulierbar und sollten daher auf keinen Fall Grundlage der Finanzbedarfsermittlung im Rahmen eines kommunalen Finanzausgleichssystems sein. Das deckt sich im Übrigen auch mit der Einschätzung anderer Gutachten – ich nenne ifo und fifo –, die in der Vergangenheit zu Ihrem kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen erstellt worden sind.

(Folie: Untersuchung etwaiger Verzerrungen II)

Das Verfassungsgericht hat dazu aufgefordert, die Verortung des Sozillastenansatzes in diesem Zusammenhang zu überprüfen, ob die alleinige Berücksichtigung der sozialen Lasten auch auf Gemeindeebene als finanzwissenschaftlich adäquat angesehen werden kann; insofern war das Prüfgegenstand. Das Ergebnis sehen Sie hier: Die Verortung der Nebenansätze auf der Gemeindeebene mit Ausnahme des Schüleransatzes, zu dem ich eben schon etwas gesagt habe, ist insofern finanzwissenschaftlich sinnvoll und zweckmäßig, als man das zum einen theoretisch begründen kann. Die theoretischen Begründungen liegen zum einen – aus rechtswissenschaftlicher Sicht – im Prinzip der dezentralen Aufgabenerfüllung, wie man

sie dem verfassungsrechtlichen Artikel zur kommunalen Selbstverwaltung entziehen kann.

Da wir ja nicht als Juristen, sondern als Ökonomen beim Gutachten gefragt waren, entspricht dies aber zum anderen auch dem, was wir als sogenanntes Dezentralisierungstheorem in der Ökonomie formuliert haben: Kommunale Aufgaben und damit auch die Verortung und Erfassung von kommunalen Finanzbedarfen sollen weitestgehend wenn möglich immer dezentral und nicht auf höheren Ebenen erfolgen wie beispielsweise beim Kreis oder, auch wenn sie hier keine Rolle spielt, der Landesebene.

Darin steckt natürlich ein bestimmtes Selbstverständnis, was das Verhältnis von Kreisen und kreisangehörigen Kommunen – das ist ja ein besonderer Fokus, den das Gutachten legt mit Blick auf die Beauftragung, aber auch die verfassungsgerichtlichen Urteile, die ich zitiert habe – angeht. Das ökonomische Verständnis von Kreisen lautet wie folgt: Die Kreise werden vor allem als Unterstützungseinrichtung im Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik gesehen. Sie kommen immer dann zum Zuge, wenn im Sinne dieser Unterstützung, was die kommunale Aufgabenerfüllung betrifft, Kommunen selbst nicht in der Lage sind, strukturell bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Wenn bestimmte Kostenregressionseffekte, also Kosteneinsparungen durch die Erfüllung dieser Aufgabe, auf Kreisebene möglich sind oder wenn diejenigen, die von bestimmten kommunalen Aufgaben profitieren, auch außerhalb der jeweiligen Gemeindegrenzen liegen, der Nutzen, wie wir es nennen, breit räumlich gestreut ist, ist die Kreisebene gefragt, diese Streuung entsprechend durch Aufgabenübernahme zu berücksichtigen.

Ein weiteres Argument hat weniger mit den Kommunen als vielmehr mit der Erfüllung von Landesaufgaben zu tun. Es ist aber ein Argument für einen eigenständigen Kreisfinanzausgleich: Landesaufgaben sollen ortsnah, das heißt in Orientierung an den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger, erfüllt und damit auch an die Kreisebene delegiert werden. – Das sind die inhaltlichen Argumente, mit denen man die Verortung von Sonderbedarfsansätzen oder Nebenansätzen, wie wir das im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nennen, auf der kommunalen, also auf der Gemeindeebene, und zwar alleine auf Gemeindeebene, rechtfertigen kann.

Es gibt auch noch ein methodisches Argument, das aus Ihrer Systematik und Vorgehensweise im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs resultiert, die in Nordrhein-Westfalen eine gewisse Einzigartigkeit, aber aus ökonomischer Sicht auch eine vorzugswürdige Einzigartigkeit im Vergleich zu anderen Bundesländern aufweist, nämlich die regressionsanalytische Ermittlung der Bedarfsrelationen zwischen den Kommunen. Sie haben im Grunde genommen nur auf Gemeindeebene aus statistischer Sicht eine hinreichend große Zahl an Fällen, also an Beobachtungseinheiten, wie wir das aus statistischer, aus methodischer Sicht nennen, um ein solches Regressionsverfahren auch analytisch vernünftig und damit mit robusten Ergebnissen durchzuführen. Die Zahl der Kreise für sich genommen wäre viel zu klein, um mit der gleichen Methode auch auf der Kreisebene arbeiten zu können.

(Folie: Kreisfinanzausgleich und Soziallasten)

Im Zusammenhang mit der Verwerfungs- und Verzerrungsproblematik – lassen Sie mich das mal so nennen – ist auch schon in früheren Gutachten – teilweise wird das auch im Gutachten des Landesverfassungsgerichts aufgegriffen – von bestimmten Effekten gesprochen worden, die kritisiert bzw. als überprüfungsbedürftig angesehen werden. Wir haben sie im Gutachten Asymmetrieabundanz und Rückkopplungseffekt genannt. Der Rückkopplungseffekt hat mich selbst als Gutachter schon in einem früheren Gutachten beschäftigt, was vor dem Landesverfassungsgericht vorgestellt worden ist. Machen wir es aber mal in der Reihenfolge, wie Sie es auf dem Bildschirm sehen. Was wird hier kritisiert und teilweise als problematisch angesehen?

Dadurch, dass sich die Kreise aufgrund fehlender eigener Einnahmen – damit meine ich natürlich so etwas wie eigene Steuereinnahmen, wo Sie auch noch einmal den besonderen und anderen Charakter von Kreisen im Vergleich zu Kommunen sehen – vor allem über Umlagen finanzieren, kommt es natürlich zu dem Effekt, dass beim Asymmetrieeffekt natürlich auch solche Kommunen mit zur Finanzierung von Sozialaufgaben und Sozialausgaben auf Kreisebene beitragen, die gar nicht originär Mitverursacher sind. Es gibt hier also eine Art Umverteilungseffekt über die Kreisumlage, sodass auch Kommunen mit geringen Soziallasten mit zur Kasse gebeten werden bei der Finanzierung von Soziallasten auf Kreisebene und nicht nur diejenigen Kommunen, die selbst über hohe Soziallasten verfügen, die stellvertretend auf der Kreisebene wahrgenommen und erfüllt werden.

Einen ähnlichen Effekt haben wir auch beim sogenannten Abundanzeffekt. Dort sind es allerdings nicht nur die Kommunen mit geringen versus den Kommunen mit hohen Soziallasten, sondern dort gibt es auch Kommunen, die überhaupt nicht vom kommunalen Finanzausgleich – sprich: von seinen Schlüsselzuweisungen – profitieren, die aber über die Kreisumlage mit zur Finanzierung von Aufgaben und auf der Kreisebene anfallenden Ausgaben herangezogen werden.

(Folie: Asymmetrie- und Abundanzeffekt)

Das ist aber aus finanzwissenschaftlicher Sicht auch genauso vorgesehen. Die Kreisumlage hat verschiedene Aufgaben, unter anderem genau diese umverteilende Aufgabe. Diese solidarische Komponente ist schon immer auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht Gegenstand einer solchen Kreisumlage gewesen. Die redistributive Umverteilungsfunktion ist ein Kernbestandteil. Das ist auch ökonomisch insofern sinnvoll, als man gerade, wenn man Soziallasten betrachtet – darauf möchte ich mich jetzt konzentrieren –, nicht sagen kann, dass die Soziallasten, die eine einzelne Kommune hat, durch die Gemeindepolitik selbst hervorgerufen werden. Das sind in aller Regel Strukturprobleme, die zu entsprechenden Soziallasten in einzelnen Kommunen führen. Für die kann die Finanzpolitik, die Gemeindepolitik einer einzelnen Gemeinde nichts. In dem Maße, wie ich es hier mit solchen strukturell verursachten Effekten im Soziallastenbereich zu tun habe, ist es aus finanzwissenschaftlicher Sicht sogar wünschenswert, dass hier eine Art Versicherungsfunktion, Umverteilungsausgleichsfunktion über die Kreisumlage praktiziert und entsprechend wahrgenommen wird.

Es kommt noch ein weiteres Argument dazu: Manchmal wird argumentiert, dass zumindest die Gemeinden, die hohe Schlüsselzuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich empfangen – ich rede jetzt wieder über die kreisangehörigen Gemeinden –, zumindest noch ihre auf dieser Grundlage empfangenen Schlüsselzuweisungen komplett an die Kreise weitergeben, denn dann würde sich das, was wir Abundanz- und Asymmetrieeffekt genannt haben, ein Stück weit abmildern. Das ist eine insofern etwas naive Vorstellung, als man dabei nicht berücksichtigen würde, dass das, was unter anderem auch über den Soziallastenansatz an Schlüsselzuweisungen entsprechend seiner Gewichtung an einzelne Kommunen an Zuweisungen fließt, natürlich auch diejenigen Sozialausgaben und Soziallasten mit abdecken soll, die auf Gemeindeebene selbst anfallen. Es wäre also unsinnig bzw. nicht korrekt konstruiert, wenn eine komplette Abschöpfung über die Umlage auf der Gemeindeebene und deren Weiterleitung an die Kreise stattfinden würde.

(Folie: Rückkopplungseffekt I)

Jetzt haben wir noch den dritten Effekt, der, wenn Sie so wollen, der prominenteste ist zumindest, was seine Diskussion im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich betrifft, nämlich den sogenannten Rückkopplungseffekt. Ich habe versucht, Ihnen das mithilfe dieser Grafik näherzubringen. Oben sehen Sie die Gemeindeebene, unten sehen Sie die Kreisebene.

Wie kommt jetzt ein solcher Rückkopplungseffekt zustande? Das müssen Sie sich folgendermaßen vorstellen – zumindest diejenigen, die mit dem Problem nicht ganz vertraut sind: Ich habe eine Bedarfsmessung auf der Gemeindeebene auf der einen Seite. Hier sind beispielhaft zwei Fälle genannt „Gemeinden im Kreis A“ mit einem vergleichsweise geringeren Bedarf als bei den „Gemeinden im Kreis B“. Der höhere Finanzbedarf bei B soll sich aus Soziallasten ergeben. Das führt natürlich in der Logik des kommunalen Finanzausgleichs dazu, dass auch die Zuweisungen für B höher ausfallen als für A.

Was spielt das für eine Rolle im Zusammenhang mit dem Rückkopplungseffekt? Im Rahmen des Kreisfinanzausgleichs hängt die Frage der Zuweisungen an die Kreise natürlich davon ab, wie hoch die Finanzkraft der Kreise oder besser gesagt die Umlagekraft der Kreise einzuschätzen ist. Die Umlagekraft der Kreise wird natürlich – und soll und muss auch – von den Zuweisungen beeinflusst, die die Gemeinden schon selbst jenseits ihrer Steuerkraft im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erhalten haben.

Das führt zu dem zunächst einmal etwas irritierenden Effekt, dass auf der Kreisebene Kreise mit hohen Soziallasten geringere Zuweisungen im Rahmen des Kreisfinanzausgleichs bekommen, als das mit Blick auf eine Gemeinde bei ansonsten identischem Finanzbedarf geschieht, bei dem die Gemeinden selbst über eine geringere Steuer- bzw. Umlagekraft verfügen. Das ist die Grundlogik oder das vermeintliche Grundproblem des Rückkopplungseffekts.

Aus Sicht des sofa-Gutachtens ist das aber gar kein Problem, sondern das muss genauso sein. Sonst habe ich nämlich eine Fehlkonstruktion im System.

(Folie: Rückkopplungseffekt II)

Um das besser zu verstehen, zeige ich Ihnen diese Folie. Man könnte den Effekt auf einfache, aber falsche Weise vermeiden, indem man auf der Gemeindeebene die zugeflossenen Zuweisungen bei der Berechnung der Umlagekraft berücksichtigen würde. Das wäre finanzwissenschaftlich grundlegend falsch, weil die Zuweisungen auf Gemeindeebene natürlich wesentlicher Bestandteil der Finanzkraft auf der kommunalen Ebene sind und damit auch entsprechend in die Berechnung der Umlagekraft einfließen müssen. Wenn Sie das mit einem bestimmten finanzwissenschaftlichen Begriff unterlegt haben wollen, so entspricht das dem Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit.

Das ist im Grunde genommen keine andere Logik als im Einkommensteuerrecht: Wenn Sie Lohnersatzleistungen bekommen, werden die natürlich im Rahmen der Einkommensteuer selbst nicht besteuert, wenn Sie noch weitere Einkünfte haben, aber sie stehen natürlich unter dem Progressionsvorbehalt und müssen entsprechend in die Berechnung des tatsächlichen Steuersatzes – auf der Kreisebene ist das der Umlagesatz – einbezogen werden. Das liegt finanzwissenschaftlich nahe und ist auch grundlegend richtig so. Würde ich davon abweichen, dann würde ich eine Verzerrung bekommen, und nicht umgekehrt.

Hinzu kommt noch auf der Kreisebene: Sie sehen, dass Schlüsselzuweisungen kein originäres, sondern ein subsidiäres Finanzierungsinstrument des Kreishaushaltes sind. Deshalb ist es auch aus dieser Perspektive wichtig, dass die Zuweisungen, die auf der Gemeindeebene im Rahmen des Finanzausgleichs geleistet wurden, natürlich beim Kreisfinanzausgleich mitberücksichtigt werden. Nur, was darüber hinaus an zu deckendem Finanzbedarf besteht, sollte Gegenstand des Kreisfinanzausgleichssystems sein.

Insgesamt gilt: Wenn ich schon vergleiche zwischen Kreisen mit geringen Soziallasten und geringen Zuweisungen und solchen mit höheren Soziallasten – damit meine ich immer Gemeinde- und Kreisebene insgesamt gesehen –, muss das Verhältnis zwischen den Zuweisungen in der Gesamtbetrachtung stimmen und nicht nur in der isolierten Betrachtung auf der Gemeindeebene einerseits und auf der Kreisebene andererseits.

(Folie: Bestimmungsfaktoren I)

Man kann aber noch einen Schritt weitergehen, wie wir es im Gutachten gemacht haben: Der Rückkopplungseffekt, der manchmal auch Neutralisierungseffekt genannt wird, besteht natürlich. Er soll auch so sein; das ist hier die Grundaussage. In den Urteilen des Landesverfassungsgerichts war aber dieser Rückkopplungseffekt als solcher gar nicht infrage gestellt – das noch einmal zur Erinnerung für diejenigen, die mit dem genauen Inhalt der beiden Urteile nicht vertraut sind. Was der Finanzausgleichsgesetzgeber doch bitte überprüfen sollte, war, ob sich die Intensität dieses Rückkopplungseffektes bzw. Neutralisierungseffektes über die Zeit – sprich: die letzten Jahre – verstärkt hat oder nicht.

Das ist eine ganz andere Frage bzw. eine ergänzende Frage. Dazu muss ich nämlich wissen: Was beeinflusst denn eigentlich diese Intensität des Rückkopplungsef-

fektes, so wie ich versucht habe, ihn skizzenhaft zu beschreiben? Dieser Rückkopplungseffekt – das ist in den beiden Urteilen des Landesverfassungsgerichts völlig richtig – wird natürlich zum einen durch die Gewichtung des Soziallastenansatzes bestimmt: Je höher das Gewicht des Soziallastenansatzes, desto höher sind die Zuweisungen an die Kommunen mit entsprechenden Soziallasten bzw. die kommunale Ebene über diesen Indikator, der die Zuweisungen bestimmt. Je höher er ausfällt, desto mehr Zuweisungen habe ich auf der Gemeindeebene und desto stärker wirkt sich der Rückkopplungseffekt in seiner Intensität aus und desto stärker ist seine Ausprägung an der Stelle.

Ein erster kleiner Kommentar dazu: Wenn man sich anschaut, was in der Vergangenheit mit der Gewichtung des Soziallastenansatzes der Fall war, muss man sagen: Der Finanzausgleichsgesetzgeber hat dort in den letzten Jahren nicht das an Empfehlungen bzw. an Rechenergebnissen umgesetzt – so muss ich es formulieren –, was finanzwissenschaftliche Gutachten vorgesehen haben, sondern er ist immer leicht unterhalb der Gewichtung geblieben. An der Stelle haben Sie sozusagen schon eine dämpfende Wirkung auf diesen Rückkopplungseffekt, den der Finanzausgleichsgesetzgeber von vornherein vorgenommen hat.

Sie werden später noch sehen: Würde man die methodischen Empfehlungen umsetzen, die wir im Gutachten formuliert haben, würden Sie noch zu einer weiteren Absenkung oder zu einer Verringerung der Intensität dieses Rückkopplungseffektes kommen, weil auf der Basis zumindest unserer Rechenergebnisse der Soziallastenansatz noch eine deutlich niedrigere Gewichtung erfahren würde, als er das im Rahmen der bisherigen methodischen Vorgehensweise hat. Das ist aber, wie gesagt, nur der eine Bestimmungsfaktor.

Der zweite Bestimmungsfaktor ist die Dotierung der Teilschlüsselmassen; dazu komme ich gleich noch gesondert, aber hier ist es schon einmal systematisch eingeordnet genannt. Sie können sagen: Je höher die Schlüsselmasse auf Gemeindeebene dotiert ist und damit auch die insgesamt den Gemeinden zufließenden Zuweisungen, desto stärker ist der Rückkopplungseffekt in seiner Intensität – oder umgekehrt formuliert: Je vergleichsweise geringer die Teilschlüsselmasse für die Gemeinden ausfällt relativ zu der der Kreise, desto geringer ist der Rückkopplungseffekt. Dazu werden wir uns gleich noch die Zahlen anschauen. Bitte stellen Sie diesen Punkt einen kleinen Moment zurück, weil ich zunächst noch zu den beiden anderen Punkten kommen will.

(Folie: Bestimmungsfaktoren II)

Eine ganz entscheidende Größe ist: Der Rückkopplungseffekt ergibt sich immer nur dann bzw. tritt überhaupt nur dann auf, wenn ich im Rahmen der Umlagekraftberechnung zusätzlich zu den Steuereinnahmen auch noch die Schlüsselzuweisungen einrechnen muss bei der Bestimmung der Umlagekraft. Das heißt umgekehrt aber auch: Je geringer der Anteil der Schlüsselzuweisungen insgesamt an der Umlagekraft ist, desto geringer fällt der Rückkopplungseffekt aus.

Das haben wir für einen längeren Zeitraum entsprechend untersucht. Wir haben uns die Anteile angeschaut, in welchem Ausmaß die Umlagekraft auf Kreisebene im

Rahmen des Kreisfinanzausgleiches durch die Steuerkraft der Gemeinden bestimmt wird und welchen Einfluss die zugeflossenen Schlüsselzuweisungen auf Gemeindeebene spielen. Man sieht einen ganz klaren Trend – ich hoffe, Sie sehen den auch, wenn Sie auf die Zahlen schauen: Der Anteil der Schlüsselzuweisungen hat über die letzten Jahre hinweg mit leichten Schwankungen, aber doch mit klarem Trend an Bedeutung verloren. Die Steuerkraft hat ein immer höheres Gewicht bei der Berechnung der Umlagekraft gewonnen. Das heißt finanzwissenschaftlich interpretiert: Auch das ist eine klare Abschwächung der Intensität. Er ist nicht verloren gegangen, aber er hat sich in seinem Ausmaß, in seiner Intensität deutlich verringert. Das wäre quasi die Antwort an das Landesverfassungsgericht, was diesen Prüfauftrag der Intensität betrifft.

(Folie: Bestimmungsfaktoren III)

Natürlich kann man sich auch hier einzelne Kreise genauer anschauen, weil diese Durchschnittsbetrachtung von Kreis zu Kreis in dieser Form keineswegs vorliegen muss. Im Gutachten finden Sie dazu noch ein paar mehr Zahlen und auch Ausführungen, als ich Ihnen jetzt hier vorstelle; ich habe Ihnen mal diese Auswertung mitgebracht. Wir haben uns für Kreise für die aktuellen Jahre, also für die jüngere Vergangenheit von 2010 bis 2015, genau dieses Verhältnis angeschaut, also der Steuerkraftanteil und der Schlüsselzuweisungsanteil an der Umlagegrundlage der einzelnen Kreise, und zwar für solche Kreise, die im Bereich der Durchschnittswerte für 2015 liegen. Man kann farblich abgesetzt sehen, dass sich dieser Trend bei der weit überwiegenden Mehrheit der Kreise auch so abzeichnet wie im Durchschnitt insgesamt. Allerdings haben Sie bei dieser Einzelfallbetrachtung ein paar Ausreißer nach oben – im Grunde genommen zwei – mit einer etwas stärkeren Ausprägung, als das für die anderen gilt.

Ist das jetzt ein Problem, oder ist das ein hinreichender Grund, um an der Grundkonstruktion des kommunalen Finanzausgleichs mit Blick auf das Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisebene etwas zu ändern? Die finanzwissenschaftliche Aussage dazu: Nein, das ist es natürlich nicht! Ich erinnere daran, was ich zu Anfang gesagt habe: Ein kommunales Finanzausgleichssystem hat nicht die Aufgabe, allen besonderen Verhältnissen in irgendwelchen einzelnen Kommunen oder einzelnen Kreisen Rechnung zu tragen. Der Finanzausgleichsgesetzgeber hat natürlich die Möglichkeit – ich setze das verbal bewusst in Anführungszeichen –, Härtefälle gesondert zu behandeln im Rahmen seines Finanzausgleichsgesetzes. Das war aber nicht Prüfgegenstand, sondern unsere Frage lautete nur: Ist das Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs reformbedürftig mit Blick auf diesen Sachverhalt, über den ich jetzt schon seit einer guten Viertelstunde mit Ihnen spreche bzw. Ihnen hier vorstelle? Klare Antwort des Finanzwissenschaftlers, jedenfalls der Gutachter im Rahmen des sofa-Gutachtens: Nein, das ist nicht der Fall.

(Folie: Bestimmungsfaktoren IV)

Wir haben die Entwicklung der Umlagesätze im Durchschnitt nachgezeichnet, aber auch für einzelne Kreise. Teilweise wird ja argumentiert: Na ja, es kann natürlich sein, obwohl das kein eigener Bestimmungsfaktor ist, sondern nur eine hilfsweise ergänzende Betrachtung, dass die Kreise aufgrund des Rückkopplungseffektes

Umlagesätze entsprechend erhöhen müssen, um sich auf diese Art und Weise das an Mitteln zu verschaffen, was Sie über den Kreisfinanzausgleich an nicht ausreichender Dotierung zur Bewältigung ihrer Aufgaben und damit verbundenen Aufgaben bekommen.

Wenn das so wäre, müsste man natürlich bei der Entwicklung der Umlagesätze einen klar steigenden Trend erkennen zumindest für den Betrachtungszeitraum, der übrigens insgesamt dem Gutachten zugrunde lag: 2005 bis 2015. Für die Jahre 2016 und 2017 gab es zur Zeit der Gutachtenerstellung noch keine Zahlen. Wenn Sie auf die Zahlen schauen, erkennen Sie, dass es zumindest bei der Kreisumlage – jetzt immer in der Durchschnittsbetrachtung – im Grunde genommen zwischenzeitlich zwar Steigerungen, aber auch Absenkungen gab. Vergleicht man aber die Jahre 2005 und 2015, ist die Veränderung eher marginal und zu vernachlässigen.

Das haben wir auch noch differenziert nach dem Kreisumlagesatz allgemein und dem Kreisumlagesatz Jugendamt. Diejenigen Kommunen, die selbst kein eigenes Jugendamt haben und deshalb diese Aufgabe vom Kreis übernommen wird, haben höhere effektive Umlagesätze zu zahlen. So ist übrigens auch der Wert zu interpretieren – seien Sie bitte nicht irritiert –, dass die Kreisumlage Jugendamt höher ausfällt als die Kreisumlage allgemein. Da steckt natürlich immer schon die Kreisumlage allgemein mit drin. Es ist also immer die effektive Gesamtbelastung bezogen auf die Sätze, die hier abgebildet ist.

Vergleichen Sie bei der Kreisumlage allgemein die Jahre 2005 mit 2015, sehen Sie auch kaum eine Veränderung, sondern sogar einen leichten Rückgang. Etwas anders sieht es bei der Kreisumlage Jugendamt aus, die im Durchschnitt gestiegen ist. Aber wenn Sie da den letzten Zeitraum 2010 bis 2015 betrachten, sehen Sie auch, dass sich das nicht weiter verschärft hat, sondern – beispielsweise im Vergleich zum Jahr 2011 – wieder leicht rückläufig ist.

Aus diesen Zahlen kann man auch – zumal sie ohnehin nur hilfsweise für die Bewertung des Rückkopplungseffektes überhaupt in das Gutachten einbezogen worden sind – keinen grundlegenden Reformbedarf, was das Zusammenwirken von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich betrifft, im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches in NRW ablesen bzw. ableiten.

(Folie: Alternative Modelle der Teilschlüsselmassenbildung)

Bei meiner Übersicht der verschiedenen Untersuchungsschritte ganz am Anfang meiner Präsentation habe ich darauf verwiesen, dass wir verschiedene Modelle des Kreisfinanzausgleichs, also Alternativmodelle zu dem Modell, was Sie in Nordrhein-Westfalen praktizieren, betrachtet haben. Solche Modelle schaut man sich natürlich nicht einfach so an, sondern immer nur mit einer bestimmten Zielsetzung bzw. vor dem Hintergrund bestimmter Kriterien, die man zur Bewertung angelegt. Deswegen habe ich Ihnen die Kriterien aufgelistet:

Das erste Kriterium war natürlich, dass ein Alternativmodell nur dann infrage kommt, wenn es zur inhaltlichen und methodischen Gesamtsystematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen passt. Was sich dort nicht einfügt, kann im Grunde genommen auch keine relevante Alternative sein, wie wir Ökonomen es

nennen. Es mag zwar eine Alternative sein, aber sie ist für Nordrhein-Westfalen bzw. den nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich nicht relevant.

Das zweite Kriterium war, dass es verfassungskonform sein muss. Hier haben wir die rechtliche Perspektive im Blick wie immer wieder im Gutachten an verschiedenen Stellen. Natürlich haben wir ein finanzwissenschaftliches Gutachten abgeliefert, aber an den Stellen, an denen rechtliche Überlegungen eine Rolle spielen, haben wir sie einfließen lassen. Es gibt nämlich durchaus Modelle, die möglicherweise zu grundlegenden Konflikten mit der Verfassung führen können bezogen auf Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz, die keine relevanten Alternativen sein können.

Das dritte Kriterium war der bestehende politische Grundkonsens bezüglich der Bildung von Teilschlüsselmassen. Damit ist gemeint, dass Sie mit den Landschaftsverbänden eine Besonderheit haben, die auch eine eigene Teilschlüsselmasse im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs haben. Wir haben sie nicht mehr gesondert bei den Alternativmodellen betrachtet. Die Alternativmodelle, die auch in der finanzwissenschaftlichen Literatur diskutiert werden, behandeln immer das Verhältnis zwischen Gemeinden auf der einen Seite und Kreisen auf der anderen.

(Folie: Abgrenzung von Teilschlüsselmassen II)

Wenn man diese Kriterien unter Ausblendung der Teilschlüsselmasse für die Landschaftsverbände zunächst einmal anschaut, kommen im Grunde eigentlich nur zwei, maximal drei Modelle infrage, die ich Ihnen hier aufgelistet habe.

Beim Gemeindemodell handelt es sich im Grunde genommen um die relativ simple Überlegung, für die Kreise überhaupt keinen Finanzausgleich zu machen, sondern nur für die Gemeindeebene, wobei sich die Kreise ausschließlich über Umlagen finanzieren. Das hat den Vorteil, dass es überhaupt keinen Rückkopplungseffekt mehr gibt wie auch beim Kreismodell, was das andere Extrem wäre. Beides geht aber nach unserem Dafürhalten aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht. Die Kreise von einem kommunalen Finanzausgleichssystem auszuschließen, scheint uns, auch wenn es in der finanzwissenschaftlichen Literatur manchmal als das Basis- oder das Grundmodell diskutiert wird, nicht angemessen. Es ist im Grunde genommen also auch keine wirklich relevante Alternative.

Damit konzentriert sich das Ganze auf die beiden anderen Modelle. Beim Drei-Säulen-Modell geht es um Folgendes: Für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Kreise bilde ich jeweils drei Teilschlüsselmassen. Der Finanzausgleichsmechanismus wirkt dann nur jeweils im Rahmen dieser drei Teilschlüsselmassen. Was spricht dagegen? Das passt unglücklicherweise nicht zu Ihrer methodischen Vorgehensweise in Nordrhein-Westfalen. Ich betone noch einmal meine Grundüberlegungen am Anfang zu den vorzugswürdigen Verfahren: Sie brauchen, um finanzwissenschaftlich regressionsanalytisch solche Finanzbedarfsrelationen und Finanzbedarfe zu ermitteln, eine hinreichend große Zahl an Einzelfällen, also an Beobachtungspunkten, an Datenpunkten. Die haben Sie bei den kreisfreien Städten und auch bei den Kreisen nicht, sodass Sie im Grunde genommen nur für die Gemeindeteilschlüsselmasse Ihr bisheriges Verfahren so anwenden könnten. Das ist zu wenig und deswegen vonseiten der Gutachter abgelehnt worden.

In jüngerer Zeit wurde intensiver das Zwei-Säulen-Modell nach Aufgaben diskutiert. Dabei separiere ich bei den kommunalen Aufgaben einfach zwischen denjenigen, die ausschließlich auf Gemeindeebene anfallen. Dann erhalten Sie eine Teilschlüsselmasse, aus der sowohl die kreisangehörigen Gemeinden als auch die kreisfreien Städte bedient werden, letztere aber auch aus der zweiten Teilschlüsselmasse, indem nämlich kreisbezogene Aufgaben und damit verbundene Finanzbedarfe berücksichtigt werden, die von Kreisen und kreisfreien Städten erfüllt werden. In anderen Bundesländern wird das diskutiert bzw. teilweise auch angewendet. Das klingt charmant und wirkt auf den ersten Blick so, als könne man das für Nordrhein-Westfalen fruchtbar machen.

Dieses Modell birgt aber auch zwei Probleme und hat deswegen dazu geführt, dass wir es letztlich abgelehnt haben: Das können Sie nämlich nur machen, wenn Sie eindeutig zwischen gemeindebezogenen und kreisbezogenen Aufgaben differenzieren können. Sie leben aber in einem Bundesland mit einer Gemeindestruktur, die das leider so nicht zulässt, jedenfalls nicht ohne Weiteres und im Schnellverfahren. Sie haben im Grunde genommen aufgrund der besonderen Orts- und Gemeindestruktur Kommunen, bei denen man eine solche Separierung nachvollziehen könnte, aber bei anderen Kommunen trifft das überhaupt nicht zu. Wir haben uns deshalb auch die Aufgabenblöcke auf Kreis- und Gemeindeebenen angeschaut. Sie können sagen: Alle Aufgaben, die auf kommunaler Ebene erfüllt werden, finden Sie – wenn auch mit unterschiedlichen Ausgaben – auch auf der Kreisebene wieder, sprich: Eine solche einfache Separierung, die notwendig und die Voraussetzung für dieses dritte Modell wäre, ist nicht machbar und kann deswegen auch nicht von unserer Seite empfohlen werden.

Dann bleibt als zusätzlicher Punkt ohnehin nur noch das methodische Argument, dass Sie immer noch auf Gemeindeebene genügend Fälle hätten für dieses regressionsanalytische Verfahren – Kreise und kreisfreie Städte zusammengenommen. Ich formuliere es einmal vorsichtig: Hier sind Sie im Bereich einer kritischen, im Grunde genommen nicht ausreichend hohen Zahl, um wirklich hinterher von robusten Messergebnissen sprechen zu können.

(Folie: Dotierung der Teilschlüsselmassen I)

Ich hebe diesen Punkt bewusst gesondert hervor, weil ich ihn bislang noch nicht behandelt habe. Bei den Bestimmungsfaktoren des Rückkopplungseffektes spielt die Dotierung – ich habe es vorhin nur ganz kurz angedeutet – auch eine Rolle. Immer, wenn ich zwei Teilschlüsselmassen habe – ich lasse die Landschaftsverbände nach wie vor im Moment außen vor und komme gleich noch dazu –, also für die kreisangehörigen Gemeinden und für die kreisfreien Städte und die Kreise, kann ich natürlich die Intensität des Rückkopplungseffektes beeinflussen, indem ich die Teilschlüsselmasse für die Gemeindeebene verringere und dadurch weniger Zuweisungen auf Gemeindeebene habe. Damit gibt es weniger Zuweisungen im Rahmen der Umlagekraftberechnung und somit eine geringere Intensität des Rückkopplungseffektes. Anders formuliert: Wenn ich die Teilschlüsselmasse für die Kreise entsprechend ansteigen lasse, bin ich weniger stark von der Umlagefinanzierung

abhängig über die Kreisumlage und bekomme damit mehr Mittel zur Deckung meines fiktiv ermittelten Finanzbedarfes über den Kreisfinanzausgleich originär.

Hier habe ich durchaus eine Stellschraube, die schon im fifo-Gutachten 2013 angesprochen worden ist. Das war der Grund, warum wir es aufgegriffen und uns etwas genauer angeschaut haben – jedenfalls deutlich genauer, als das damals im fifo-Gutachten der Fall war. Jetzt stellt sich natürlich die Frage: Woran kann ich denn überhaupt die Angemessenheit des Umfangs von Teilschlüsselmassen bemessen? Es mag verschiedene Kriterien geben. Wir haben uns das herausgesucht, was uns am nächstliegenden erschien: Wir haben die Ausgaben aaD genommen, die im Rahmen der Regressionsanalyse bei der interkommunalen Finanzbedarfsrelationsbestimmung von Bedeutung sind, und sie als Maßstab für die Dotierung der Teilschlüsselmassen genommen; hier haben wir auch die Landschaftsverbände mit hineingenommen.

Allerdings müssen Sie dabei einen Punkt berücksichtigen: Sie haben in den statistischen Daten dazu sozusagen Doppelzählungen. Das hängt wiederum mit den Umlagen zusammen, die die Gemeinden an ihre Kreise zahlen und die kreisfreien Städte und die Kreise an die Landschaftsverbände. Das muss natürlich an der Stelle verursachungsgerecht bereinigt werden: Um diese Doppelzählungen zu vermeiden, müssen Sie das bei den Empfängern der entsprechenden Umlagen herausrechnen. Dann haben Sie einen Orientierungspunkt dafür, wie solche Teilschlüsselmassen dotiert sein könnten aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Das haben wir gemacht.

(Folie: Dotierung der Teilschlüsselmassen II –

Tabelle 13: Gesamte Auszahlungen aaD differenziert nach kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden mit und ohne verursachungsgerechte Bereinigung um Umlagezahlungen, 2005-2015 [in Euro pro Kopf])

Hier sehen Sie die momentane Dotierung der Teilschlüsselmassen. Keine Angst, ich will Sie nicht in die Tiefen dieser Tabelle führen. Wenn Sie mal nur in die letzte Zeile schauen und die dort angegebenen Prozentwerte betrachten, wenn Sie die Spalten zwei bis fünf nehmen und dann noch die Spalten sechs bis neun, sehen Sie den Unterschied zwischen den bereinigten Ausgaben aaD als Maßstab und den nicht bereinigten Ausgaben. Wenn ich die Ausgaben nicht bereinige, was ich eigentlich muss, komme ich so ungefähr in die Nähe der Dotierung Ihrer Teilschlüsselmassen, wie Sie sie im Moment haben im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Das ist auch nicht ganz genau, wenn Sie unten auf die Prozentwerte schauen: Die Landschaftsverbände haben eine etwas größere Teilschlüsselmasse, die der Kreise ist etwas geringer. Ähnlich sieht es auch zusammengefasst für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden aus.

Das ist aber nicht der relevante Maßstab. Den relevanten Maßstab sehen Sie unten in der letzten Zeile in den Spalten sechs bis neun. Das wären im Grunde genommen bei diesem Maßstab die Dotierung aus finanzwissenschaftlicher Sicht bei dem zugrunde gelegten Maßstab und der Logik des Verhältnisses von kreisangehörigen Gemeinden zu Kreisen sowie wiederum von Kreisen und kreisfreien Städten zu den

Landschaftsverbänden. Diese Logik nennen wir in der Ökonomie arbeitsteilige Aufgabenzuordnung. Der Fachbegriff lautet Prinzipal-Agent-Verhältnis. Es handelt sich um ein Fachterminus, bei dem es im Grunde genommen nur um eine arbeitsteilige Aufgabenerfüllung im Sinne der Unterstützung durch eine höhere Ebene geht, wenn eine untere Ebene nicht mehr in der Lage ist, Aufgaben zu erfüllen.

(Folie: Dotierung der Teilschlüsselmassen III)

Wenn ich mir die letzten Zahlen anschau und sie in ein Kuchendiagramm übertragen würde, sähe das so aus. Die Teilschlüsselmassen würden sich in dem Sinne verschieben und verändern, dass es zu einer Reduzierung bei den Landschaftsverbänden und bei den Kreisen sowie zu einem deutlichen Anwachsen bei den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden käme.

Wir haben im Gutachten keine Empfehlung abgegeben nach dem Motto: So musst du das machen, Finanzausgleichsgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen. – Das war gar nicht unsere Frage. Unsere Fragestellung lautete: Welche Rolle und Relevanz hat das für die Intensität des Rückkopplungseffektes? Die Antwort auf der Basis dessen, was ich Ihnen hier etwas langatmig an Zahlen vorgestellt habe, lautet, dass Sie im Grunde genommen eine Dotierung von Teilschlüsselmassen haben, die vom Finanzausgleichsgesetzgeber so vorgenommen worden sind, die auch schon zur deutlichen Abschwächung dieses Rückkopplungseffektes führt. Das war der Auftrag mit Blick auf das, was das Bundesverfassungsgericht überprüft haben will.

Ich fasse zusammen: Mit Blick auf die verschiedenen Bestimmungsfaktoren lässt sich auf der Basis dessen, was wir im Gutachten diesbezüglich gemacht haben, nicht ableiten, dass der Rückkopplungseffekt an Intensität in den letzten Jahren zugenommen hat – ganz im Gegenteil: Er ist als abgeschwächt bzw. reduziert zu betrachten. Das ist die Kernaussage in diesem Zusammenhang, falls durch meine Ausführungen der rote Faden etwas verloren gegangen sein sollte. Das ist die Kernbotschaft der ganzen Betrachtung, über die ich soeben geredet habe.

(Folie: Methodische Überprüfung I)

Was bleibt? Das klingt ja alles so, als wäre mit dem kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen alles in Ordnung. Zu der Aussage könnte man kommen, wenn nicht das zweite Problem in den Blick genommen würde, um das sich das Gutachten auch dreht, also die methodische Verfahrensweise. Die Empfehlungen des Gutachtens mit Blick auf Reformvorschläge beziehen sich ausschließlich auf die methodische Grundlage, also das Messverfahren der interkommunalen Finanzbedarfsrelationen.

Warum ist das so? Ganz am Anfang wurde als Problem benannt: Warum hat die schon einmal vorgenommene Umstellung von einem einfachen OLS-Verfahren auf dieses Pooled-OLS-Verfahren, bei dem ich Daten mehrerer Jahrgänge berücksichtige, eigentlich nicht schon dazu geführt, dass man stabile Messergebnisse hat mit Blick auf die Sonderbedarfsfaktoren aber auch die Spreizung der Hauptansatzstafel, der Einwohnerveredelung, der Einwohnerverdichtung? Unsere Überprüfung hat ergeben, dass im Grunde genommen zweieinhalb Probleme bestehen.

Das erste große Problem ist, dass Sie mit Blick auf die Kommunen und die Ausgabenentwicklung bei den Kommunen Ausreißer haben. Es gibt Kommunen, die sich zunehmend mehr vom Durchschnitt dessen entfernen, was sich als typisch vom Ausgabeverhalten her relativ zur Finanzkraft bei den nordrhein-westfälischen Kommunen zeigt. Das nennen wir eine Ausreißerproblematik. Jetzt können Sie fragen: Na und? Was ist denn da das Problem? Das Problem ist, dass solche Ausreißer ein großes Gewicht bekommen im Rahmen der Methodik. Je mehr Sie davon haben und je extremer die Ausreißer sind, desto mehr bestimmen diese Kommunen letztlich die Schlüsselzuweisungsverteilung. Das ist natürlich nicht richtig und nicht angemessen, weil dadurch ihr Gewicht letztlich bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen viel größer ist, als es sein dürfte relativ zu den anderen Kommunen.

Zum zweiten großen Problem. Ich habe am Anfang schon gesagt, dass Sie in Nordrhein-Westfalen im Grunde genommen eine Sache völlig richtig machen: Sie berechnen einen fiktiven Finanzbedarf für die Kommunen und tun das in Abhängigkeit von bestimmten Strukturvariablen, politisch nicht beeinflussbaren Faktoren. Das ist wichtig, denn sonst wird Ihr System manipulierbar durch politische Entscheidungen.

Bei diesen Faktoren muss man zwischen solchen unterscheiden, die finanzausgleichsrelevant sind – Zahl der Bedarfsgemeinschaften, Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Flächenansatz –, und solchen Variablen, die im Grunde genommen präferenzabhängig sind, wo eine Kommune politischen Gestaltungsspielraum für sich wahrnimmt und Ausgaben mit Blick auf die besonderen Wünsche ihrer Bürger höher ausfallen lässt, was nicht finanzausgleichsrelevant sein darf. Das sind dann Präferenzindikatoren im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und der Bedarfsmessung in Nordrhein-Westfalen. Das ist so etwas wie das Einkommen, aber auch Altersvariablen, die eine Rolle spielen. Warum man das so macht, will ich hier jetzt nicht erläutern; für alles gibt es gute Begründungen im Rahmen der Finanzwissenschaft, weil man weiß, dass es enge Zusammenhänge zwischen den kommunalen Ausgaben und diesen Strukturvariablen gibt.

Daraus ergibt sich ein weiteres Problem – dafür musste man allerdings relativ tief bohren; das war nicht sofort sichtbar: Diese verschiedenen Faktoren führen dann zu guten Messergebnissen, wenn sie unabhängig voneinander sind. Sie dürfen sich nicht wechselseitig beeinflussen. Wenn sie nicht trennscharf genug sind – in der Erklärung von kommunalen Ausgaben unterschieden –, sind die Ergebnisse, die Sie hinterher bei der Messung herausbekommen, auch nicht so gut, wie sie eigentlich sein sollten.

Genau das haben wir festgestellt: Ein Teil dieser Faktoren beeinflusst sich wechselseitig. Das ist nicht so schlimm, wenn es Faktoren der jeweiligen Kategorie sind, also finanzausgleichsrelevant oder nicht finanzausgleichsrelevant. Wenn das innerhalb dieser Gruppen stattfindet, haben Sie oft einen Ausgleichseffekt, der hinterher doch zu guten Ergebnissen führt. Problematisch ist es, wenn es zwischen diesen beiden Gruppen zu Wechselwirkungen kommt. Dann beeinflusst ein Teil der nicht finanzausgleichsrelevanten Faktoren die Ausgabenklärung, die nur durch die finanzausgleichsrelevanten Faktoren erklärt werden soll. Ich hoffe, Sie können mir folgen; ich versuche, es so klar wie möglich zu formulieren.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Ein Beispiel wäre interessant!)

– Ein Beispiel für einen Fall, wo beides miteinander zusammenhängt, wäre etwa der Faktor des Einkommens. Hier gibt es eine Wechselwirkung mit der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Das Einkommen pro Kopf in einer Kommune ist oft, wenn auch nicht immer, dort höher, wo man mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigte hat. Eigentlich aber sollen die beiden nichts miteinander zu tun haben. Das lässt sich natürlich nicht immer komplett so idealtypisch in der Realität abbilden, wie es sein sollte. Ein bisschen Wechseleffekt haben Sie immer. Solche Effekte sollten aber eigentlich nicht oder nur möglichst gering vorkommen; sonst werden Ihre Ergebnisse an dieser Stelle ungenauer, als sie eigentlich sein sollten.

(Folie: Abbildung 9: Vergleichende Bewertung von OLS-Regression und robuster Regression anhand der Güte-Kriterien)

Was kann man jetzt machen, um dieses Problem zu lösen? Bei der Ausreißerproblematik gibt es alternative Verfahren. Ohne in die Details einsteigen zu wollen, haben Sie bisher ein bestimmtes Schätzverfahren benutzt. Es gibt Schätzverfahren, die deutlich besser in der Lage sind, solche Ausreißer in den Griff zu bekommen. Ein solches Verfahren schlagen wir vor, nämlich die sogenannte robuste Regression.

Auf der Folie sehen Sie, dass wir verschiedene Kriterien gewählt haben, um solche Verfahren miteinander vergleichen zu können, wie gut das Modell insgesamt ist. Viel wichtiger für Nordrhein-Westfalen sind aber die Kriterien: Wie gut reagiert ein solches Verfahren auf Veränderungen in den Daten, wie sie sich leider für Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren immer stärker zeigen? Dabei handelt es sich um die reale Entwicklung, die veränderte Entwicklung und die simulierten Werte. Wir haben also überprüft, ob das Reformverfahren mit Blick auf die Daten besser ist als dasjenige, was Sie haben. Weil es um die Veränderung geht, haben wir bei den tatsächlichen Daten Daten gegeneinander ausgetauscht. Das Wichtigste ist, dass wir per Computer einfach mal alle möglichen Fälle simuliert haben, wie sich Daten verändern können, bei den Kommunen durchgespielt – 1.000 mal –, um vor dem Hintergrund sagen zu können, welches Verfahren das beste ist.

Für Ihre Einordnung: Je dichter die auf der Folie dargestellten Markierungspunkte an der Nulllinie liegen, desto besser ist das Verfahren insgesamt. Das rote Verfahren – dasjenige, was wir vorschlagen – ist deutlich näher an der Nulllinie – übrigens viel dichter als irgendwelche anderen Verfahren, die Sie im Gutachten auch durchgespielt und durchgeprüft sehen, die ich mir an dieser Stelle allerdings spare – als die blauen Werte, die Ihr jetziges Verfahren darstellen. Das ist im Grunde genommen das Argument, warum wir zu der Umstellung auf die robuste Regression raten.

(Folie: Abbildung 13: Güte-Kriterien für die Regression mit und ohne Altersgruppenvariable sowie unter Herausrechnung des Erklärungsanteils der beiden Alters-Variablen im Rahmen einer zweistufigen Berechnung)

Wie sieht das aus mit den Wechselwirkungen? Wir haben festgestellt, dass man im Grunde genommen zwei Variablen hat, die problematisch sein können, nämlich das Einkommen und das Alter. Bei der Einkommensvariablen gibt es kein Problem; ich

mache es mal kurz –, bei der Altersvariablen sehr wohl. Die Altersvariable sollte man anders behandeln, als es bisher in Ihrem methodischen Verfahren der Fall ist, indem man sie nämlich vorgeschaltet prüft und dann alle anderen Variablen, die bisher zur Bedarfsermittlung dienen, in einer zweiten Stufe.

Wir haben also folgende Empfehlung ausgesprochen: Finanzausgleichsgesetzgeber, wechsele vom bisherigen OLS-Verfahren auf die robuste Regression und führe diese zweistufig durch, indem du zunächst einmal auf der ersten Stufe nur auf die Altersvariable schaust, wie sie sich auswirkt, um die Wechselwirkungen möglichst weitgehend auszuschalten. Bei der Einkommensvariablen ist es uninteressant; sie stellt nicht das Problem dar. Der Rest wird dann in der zweiten Stufe als Grundlage für die Berechnung der Gewichtung der Sonderbedarfsfaktoren und der Spreizung der Hauptansatzstaffel durchgeführt.

Auf der Folie sehen Sie: Die grüne Linie, bei der die Altersklassen vorher herausgerechnet worden sind, liegt am dichtesten an der Nulllinie und ist insofern die Grundlage für diese Empfehlung gewesen.

(Folie: Methodische Überprüfung II)

Wir haben natürlich auch alle Variablen, die Sie im System haben, geprüft, ob es bessere gibt. Das wird immer wieder gemacht; das haben fifo und vor allen Dingen auch ifo gemacht. Ergebnis: Nein, an Strukturvariablen gibt es im Grunde genommen keine besseren als diejenigen, die Sie im Moment ohnehin benutzen. Hier besteht kein Bedarf zur Veränderung. Am ehesten hätte man es für die Verkehrsfläche überlegen können, die aber auch nicht wirklich besser ist als der Flächenansatz, den Sie – Stichwort: Katasterfläche – im Moment benutzen.

Die einzige Verbesserung wäre – deshalb habe ich vorhin von zweieinhalb Reformvorschlägen gesprochen –, die Einwohnerzahl, die bislang in einer bestimmten gewurzelten Form berücksichtigt wurde, zukünftig linear zu berücksichtigen, weil sich das besser angleicht und anpasst an die tatsächliche Ausgabenstreuung auf der kommunalen Ebene.

Das sind im Grunde genommen die zweieinhalb Empfehlungen, aber auch die wichtigen Empfehlungen. Im methodischen Bereich spielt vor allem die Musik der Reformvorschläge. Bei den Verwerfungen und Verzerrungen steckt natürlich auch Musik drin, aber nicht in dem Sinne, dass sich daraus spezielle Änderungsempfehlungen seitens der Gutachter ergeben.

(Folie: Schätzung der KFA-Parameter I)

Damit komme ich zum letzten Teil. Wie sieht denn dann ein natürlich nur fiktives Verteilungsmuster aus, wenn ich dieses neue von uns vorgeschlagene Verfahren anwenden würde auf der Basis von Fundamentaldaten der Jahre 2010 bis 2014? Was kommt dann vor allem mit Blick auf die beiden Parameter heraus, die nicht den Erwartungen des Finanzausgleichsgesetzgebers unter Nutzung des bisherigen Verfahrens entsprochen haben? Die verändern sich.

Sie bekommen beim Soziallastenansatz einen niedrigeren Gewichtungsfaktor; dafür steigen die anderen leicht an. Er liegt nicht bei 21,664, wenn man das bisherige

Verfahren verwendet hätte, sondern im Moment nur bei 14,207. Wenn man das umsetzen würde, würde sich der Rückkopplungseffekt darüber auch abmildern.

Die Spreizung der Hauptansatzstaffel, also die Einwohnerveredelung, die Einwohnergewichtung, würde sich wieder erweitern relativ zu dem alten Verfahren, bei dem sich das bei den jüngsten Rechnungen immer weiter zusammenschnurte. Die Stadt Köln würde also mit 151 % anstatt mit nur 136 % veranschlagt werden müssen.

Die Anwendung der Methode hätte auch Konsequenzen auf die Abundanzfälle, wer also noch vom Finanzausgleich profitiert und wer nicht. Die Zahl der Abundanzfälle würde nach dem neuen Verfahren steigen. Natürlich hängt das nicht nur von der Bedarfsermittlung ab, sondern auch von der Finanzkraftbestimmung. Wir haben bei unserer Simulation zwei Varianten gewählt; dabei geht es vor allen Dingen um die Hebesätze und die Umlagesätze. Zum einen haben wir Hebesätze und Umlagesätze im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014 als Grundlage für die Simulation gewählt. Das passt sozusagen zur Bedarfsermittlung. Zum anderen haben wir aber auch die Variante durchgespielt, dass sich der Finanzausgleichsgesetzgeber für ein Einfrieren der Nivellierungshebesätze entscheiden würde auf dem Niveau des Jahres 2017. Deswegen gibt es im Gutachten zwei Simulationen dazu.

(Folie: Simulationsergebnisse I)

Was kommt dabei heraus? Im Grunde sehr Ähnliches, von der Grundtendenz her Folgendes: Sie hätten einen Umverteilungseffekt nicht in exorbitant großer Form, aber Sie hätten einen, von den kreisfreien Städten mit Blick auf die Zuteilung der Schlüsselzuweisungen in Richtung des kreisangehörigen Raums. Das ist eine Grundtendenz, die bei dieser – wohlgemerkt fiktiven – Simulation herauskommt.

Innerhalb der jeweiligen Gruppe ist das Bild ein bisschen heterogener: Ein Teil der kreisfreien Städte würde etwas mehr, ein anderer Teil etwas weniger relativ zum Status quo an Schlüsselzuweisungen erhalten. Das ist nicht völlig überraschend, wenn Sie berücksichtigen, dass die Spreizung der Hauptansatzstaffel wieder größer wird bei dem von uns empfohlenen methodischen Vorgehen. Innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Kommunen haben Sie auch Verlierer und Gewinner. Allerdings ist die Gruppe der Gewinner deutlich größer als die Gruppe der Verlierer.

(Folien: Simulationsergebnisse II und Simulationsergebnisse III)

Das sehen Sie immer in den letzten beiden Spalten, wo vorne in der jeweiligen Zeile „Insgesamt“ steht, nach Gewinnern und Verlierern differenziert. Auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte – und nur für die haben wir das simuliert – haben Sie Verlierer, aber eine deutlich größere Zahl an Gewinnern. Auf der Ebene der kreisfreien Städte würde das in diesem – ich sage es noch einmal: fiktiven – Simulationsmodell entsprechend anders aussehen. Von der Grundtendenz her wäre es übrigens auch nicht anders, wenn man anstatt der durchschnittlichen Hebesätze für die Jahre 2010 bis 2014 die eingefrorenen Hebesätze des Jahres 2017 nehmen würde. Dann verschiebt sich das im Grunde nicht. Die Simulationsergebnisse liegen relativ dicht beieinander.

Jetzt habe ich etwas länger geredet, als ich es eigentlich vorhatte. Herr Vorsitzender, ich bitte das zu entschuldigen und hoffe trotzdem, dass wir noch genügend Zeit für Rückfragen haben. – Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Allgemeiner Beifall)

Vorsitzender Stefan Kämmerling dankt im Namen des gesamten Ausschusses für den Vortrag und eröffnet die Möglichkeit für Fragen, Anregungen und zur Diskussion.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE) dankt für den seiner Meinung nach sehr spannenden Vortrag, insbesondere weil Professor Dr. Döring auch wichtige Einzelfaktoren berücksichtige, die in den letzten Jahren eine wichtige Rolle gespielt hätten. Der Professor konstatiere, dass das Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen im Wesentlichen gut funktioniere und über gut ausgewählte wichtige Faktoren verfüge, was auch für die sorgsame Auswahl der politisch beeinflussbaren Faktoren gelte. Die operativen Einschätzungen, welche Schätzmethode man am besten nehme, entziehe sich weitestgehend der politischen Debatte.

Er möchte wissen, wie die von Professor Dr. Döring angesprochenen Ausreißer zustande kämen und was man sich darunter vorstellen müsse.

Trotz des beachtlich angestiegenen Soziallastenansatzes im GFG habe die Bedeutung dieser Nebenansätze nach den Ausführungen des Professors tendenziell abgenommen in Bezug auf die Frage der Finanzkraft der jeweiligen Gemeinden. Dass der Kreis Coesfeld dabei in besonderer Weise einen Ausreißer darstelle, deute für ihn darauf hin, dass man ihn zuvor methodisch zu sehr bevorzugt habe und die Soziallasten eine zu geringe Rolle gespielt hätten. Er möchte wissen, ob es hier einen Zusammenhang gebe oder ob es sich um reinen Zufall handele.

Sven Wolf (SPD) dankt Herrn Professor Dr. Döring für seinen Vortrag, dem auch diejenigen, die nicht so tief in der Finanzwissenschaft steckten, gut hätten folgen können, was er für die Diskussion für besonders wichtig halte.

Im Zusammenhang mit dem Asymmetrieeffekt habe Professor Dr. Döring von einer Versicherungsfunktion gesprochen, dass es den Asymmetrieeffekt eigentlich auch geben müsse. Wer also über mehr Bedarfsgemeinschaften verfüge, wobei der Professor auf den kreisangehörigen Raum abgestellt habe, müsse auch einen entsprechenden Ausgleich bekommen. Diesbezüglich habe der Professor einen Zusammenhang zwischen der finanzwissenschaftlich nicht beeinflussbaren Strukturfrage und dem Ausgleich hergestellt. Man diskutiere immer wieder über sogenannte Fehlanreize, weil eine Kommune einen Ausgleich durch den hohen Soziallastenansatz erhalte. Er bittet Professor Dr. Döring um seine Einschätzung.

Er habe den Professor so verstanden, dass es den Rückkopplungseffekt grundsätzlich geben müsse, weil ein solches System andernfalls gar nicht funktionieren könne. Insofern gehe es darum, die Intensität dieses Effektes zu verringern. Er fragt nach dem finanzwissenschaftlichen Ziel, ob die Politik also versuchen müsse, den Effekt auf null zu reduzieren.

Er schließt sich der Frage von Mehrdad Mostofizadeh nach der Regression und den Ausreißern an. Dabei gehe er davon aus, dass es die strukturelle Frage in unterschiedlichen Kommunen beeinflusse und es sich weniger um eine finanzwissenschaftliche Frage handele, da nicht die Kämmerer die Strukturpolitik machten, sondern die für die Stadtentwicklung Zuständigen.

Bei der Vorstellung der Simulation weise die Präsentation ausschließlich absolute Zahlen auf. Er wünsche sich darüber hinaus auch prozentuale Zahlen, hinterlegt mit Einwohnerzahlen, denn von den 27 aufgeführten Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern gebe es 20 Verlierer, wenn man das System verändere und dadurch auch 112 kleinere Kommunen mehr Geld bekämen.

Roger Beckamp (AfD) fasst zusammen, nach der Aussage von Professor Dr. Döring bestehe kein grundlegender Reformbedarf. Daher wolle er wissen, wie sich vor diesem Hintergrund ein Altschuldenfonds in die Systematik einfüge.

Zudem möchte er wissen, welche Bedeutung den Landschaftsverbänden in dem Modell zukomme.

Bernhard Hoppe-Biermeyer (CDU) dankt auch für seine Fraktion für den ausführlichen Vortrag. Professor Dr. Döring habe von zweieinhalb Problemen gesprochen. Das erste Problem, die Ausreißerproblematik, leuchte ihm ebenso ein wie das zweite, die wechselseitige Beeinflussung der Faktoren. Seine Frage zielle auf das halbe Problem ab, die lineare Angleichung, zu der er zum besseren Verständnis um eine andere Erklärung bitte.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE) schiebt noch eine Frage zu den ausführlich angesprochenen Teilschlüsselmassen nach, für deren massive Erhöhung der Landkreistag plädiere. Das vom Landkreistag in Auftrag gegebene Gutachten komme zur verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit des Status quo. Er verstehe Professor Dr. Döring allerdings so, dass er eher befürchte, dass ein solches Vorgehen den vom Verfassungsgericht für problematisch erachteten Rückkopplungseffekt eher noch erhöhen würde.

Prof. Dr. Thomas Döring (Hochschule Darmstadt) antwortet:

Ich beginne mit der Ausreißerproblematik und den methodischen Fragen. In der jüngeren Vergangenheit haben Sie in Nordrhein-Westfalen – das ist vor allen Dingen finanzkraftbedingt – immer mehr und vor allen Dingen bestimmte einzelne Kommunen, die sich in ihren Pro-Kopf-Ausgaben immer stärker vom Durchschnitt des Restes des Landes entfernen. Das ist für die Methodik insofern ein Problem, als die Finanzbedarfsrelationen im Grunde für ein durchschnittliches Ausgabeverhalten berechnet werden sollen, an dem man sich dann wiederum mit Blick auf die Gestaltung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen orientieren will.

Die bisherige Methodik sorgt dummerweise dafür, dass die Ausreißer, je stärker sie vom Durchschnitt des Ausgabeverhaltens der anderen Kommunen ausreißen, eine

immer größere Rolle spielen. Das ist in der Methodik – ohne im Detail näher darauf einzugehen – so angelegt. Das darf aber natürlich nicht sein, weil solche Kommunen dann plötzlich das Verteilungsmuster bestimmen und nicht mehr der weit überwiegende Fall der Kommunen. Es gibt also Kommunen, die schlicht so viele Mittel haben, dass sie keine Probleme haben, immer mehr auszugeben. Das ist finanzkraftbedingt. Ich hoffe, das war etwas verständlicher.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE) wirft ein, dass sich ein Ausreißer auch aus dem Einbruch der Gewerbesteuer in einem Jahr ergeben könne, was aber im System an sich unproblematisch sei, weil es sich auf Sicht wieder ausgleiche. Wie er Professor Dr. Döring verstehe, spreche er aber tatsächlich von systematischen Mehrausgaben über einen längeren Zeitraum hinweg, was er für einen wichtigen Unterschied halte.

Prof. Dr. Thomas Döring (Hochschule Darmstadt) erläutert:

Das Problem ist, dass es sich nicht um Einzeleffekte handelt, die sich im Laufe der Zeit wieder ausgleichen, denn die würden sich sozusagen durch ein Pooling, dass Sie also einfach mehrere Jahre als Datengrundlage benutzen, ausgleichen. Nein, dummerweise ist es nicht dieser Effekt, der sich tatsächlich über die Zeit würde nivellieren können, sondern die Schere geht systematisch auf – zumindest so, wie wir das im Moment für die bestehende Datenlage sagen können. Dabei können wir nichts über den Datenrand, den wir betrachtet haben, hinaus sagen. Aber in den Jahren 2009 bis 2015 zeigt sich immer stärker, dass diese Ausreißer immer größer werden. Das spricht dafür, dass es sich nicht um singuläre, sich über die Zeit hinweg nivellierende Effekte handelt, sondern dass hier ein systematisches Problem entstanden ist, das es früher so nicht gegeben hat. Das ist das Entscheidende.

Mit dem alten Verfahren könnten Sie einzelne Ausreißer bei langgezogenen Datenreihe problemlos behandeln, aber wenn das nicht mehr die Situation ist – und das ist sie nicht mehr –, bekommen Sie ein Problem. Dann müssen Sie auf ein Verfahren umstellen, was in der Lage ist, mit solchen Ausreißern umzugehen.

Was heißt „umgehen“? Das bedeutet: Wenn Sie solche Ausreißer haben, können Sie die mit einer geringeren Gewichtung versehen. Je weiter sich also die Werte vom Durchschnitt der weit überwiegenden Mehrheit der übrigen Kommunen entfernen, desto geringer ist das Gewicht, mit dem sie in die Finanzbedarfsermittlung einfließen. Das ist im Grunde genommen das, was dieses neue Verfahren tut: Sie geben denen kein übergroßes Gewicht, sondern sie werden auf ihr normales Maß zurückgestutzt, um es mal mit meinen Worten zu sagen. Dabei handelt es sich um das Grundprinzip des neuen von uns vorgeschlagenen Verfahrens, das genau für solche Zustände vorgesehen ist.

Es gibt Methoden, die genau für das Umgehen mit dieser Art von Problemen konzipiert sind, wie Sie es in den letzten Jahren in Nordrhein-Westfalen haben. Es gibt verschiedene, und wir haben das im Vergleich zu den anderen beste ausgewählt und entsprechend empfohlen.

In einer weiteren Frage ging es eher um die vermeintliche Kleinigkeit: Was bedeutet, dass Einwohner jetzt linear und nicht mehr mit einer Wurzel berücksichtigt werden, Herr Hoppe-Biermeyer, wenn ich das richtig verstanden habe? Dabei handelt es sich um Folgendes – wie kann ich es erklären, ohne dass ich kryptisch werde –: Wir haben Daten, die immer ein wenig streuen für die einzelnen Kommunen. Dadurch, dass wir eine Trendlinie hindurchlegen, versuchen wir natürlich, die Grundentwicklung abzubilden. Mit Blick auf die Einwohnerzahl war es in der Vergangenheit so, dass Sie das mit einer Art Wurzelfunktion abbilden konnten. Das passte am besten zur Streuung der Daten.

Das tut es jetzt nicht mehr. Wie es eigentlich naheliegen würde, kann man eigentlich eine gerade Linie hindurchlegen. Das bildet die Verhältnisse der Ausgaben relativ zur Ortsgröße deutlich besser ab als das, was 2008 von ifo vorgeschlagen wurde. Das war eine Umstellung, die damals mit Blick auf die Datenlage richtig war. Die Datenlage hat sich aber geändert, weshalb man das auch korrigieren sollte. Es ist natürlich nicht eine so große Korrektur wie bei den beiden anderen Punkten der Ausreißer und der Wechselwirkung, aber wenn man die Methodik schon optimiert, sollte man das auch geradeziehen.

(Folie: Bestimmungsfaktoren III)

Bei der Frage zum Soziallastenansatz und dem Kreis Coesfeld handelt es sich vermutlich um ein Missverständnis mit Blick auf die Grafik. Bei dem Balken, der sehr weit nach unten ragt, ging es gar nicht darum, ob jemand in der Vergangenheit zu viel oder zu wenig an Schlüsselzuweisungen bekommen hat. Noch einmal zur Einordnung: Hier ging es darum, mit Blick auf diejenigen Faktoren, die die Intensität des Rückkopplungseffektes bestimmen, zu schauen, wie sich diese Faktoren entwickelt haben über die Zeit. Dabei ging es um den Faktor: Wie groß ist der Umlageanteil relativ zum Steuerkraftanteil? Hat er sich erhöht, was er nicht so gut wäre vor dem Hintergrund des Rückkopplungseffektes, oder hat er sich verringert? Mit Blick auf Coesfeld hat sich der Teil der Schlüsselzuweisungen, der in die Umlagekraft mit einfließt, dramatisch verringert. Sie können sagen, dass es hier speziell mit Blick auf den Kreis eher einen Hinweis darauf gibt, dass der Rückkopplungseffekt extrem an Intensität verloren hat; das drückt diese Zahl aus. Anderes haben wir an der Stelle nicht untersucht; dazu kann ich auch gar nichts sagen, wenn mit der Frage noch mehr verbunden war.

Ein weiterer Punkt waren die Asymmetrie und Fehlanreize, Versicherungsfunktion versus Fehlanreize. Diese Diskussion gibt es innerhalb der Finanzwissenschaft, die übrigens auch im Gutachten benannt wird. Diese Auffassung der Fehlanreizdiskussion wird teilweise von nicht unprominenten Kollegen der Finanzwissenschaft manchmal vertreten. Ich darf auf den Kollegen Feld aus dem Sachverständigenrat verweisen, der für Baden-Württemberg – wenn auch im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich – ein Gutachten erstellt hat, in dem es um solche Fehlanreizkonstellationen geht. Das haben wir auch untersucht.

Wir haben mal für Rheinland-Pfalz generell den Zusammenhang von Fehlanreizen in Finanzausgleichssystemen untersucht; das wird auch im Gutachten ausführlich zitiert. Fehlanreize können nur entstehen, wenn die Politik tatsächlich auf solche

Impulse reagiert bzw. wenn man einen Einfluss auf die verursachenden Effekte hat, die die Zahlungsströme bestimmen. Wir haben für Rheinland-Pfalz auf Länderebene, aber natürlich mit Daten der kommunalen Ebene genau das überprüft im Jahr 2008. Dazu gibt es eine schöne Studie, die, wie gesagt, im Gutachten zitiert wird.

Wir haben festgestellt – das hört die Landespolitik natürlich nicht gerne: Euer Einfluss bei der Gestaltung von Wirtschaftsstruktur usw. ist oft geringer, als ihr denkt, zumindest kurz bis mittelfristig; langfristig sieht es noch einmal anders aus. Fehlansätze kann es aber nur geben, wenn die Politik tatsächlich auf solche Effekte im Sinne einer klaren Änderung und Einfluss auf Zahlungsströme reagieren kann. Das ist hier nicht der Fall. Deshalb der Verweis: Hohe Zahlen an Soziallasten oder auf Fälle von Bedarfsgemeinschaften werden nicht aktiv von der Kommunalpolitik erzeugt, sondern sie hängen an Strukturvariablen, an wirtschaftsstrukturellen Variablen, die man zwar beeinflussen kann, aber nicht kurz- und mittelfristig, sondern nur langfristig. Das hat dann auch mit Finanzausgleichspolitik nichts mehr zu tun.

Wenn man aber auf den Finanzausgleich schaut, interessieren einen die kurz- und mittelfristigen Effekte. Dort gibt es keine Einflussnahme. Deshalb bezeichnen wir das auch als Strukturvariable, die gut ist, um darüber Finanzbedarfsunterschiede zu messen. Wenn es aber strukturell bedingt ist, ist die Kommune selbst kein verursachender Faktor. Dann darf ich ihr das nicht negativ anlasten, dass sie so hohe Soziallasten hat, sondern hier zieht genau das, was ein Finanzausgleich auch immer sein soll – so zumindest unsere Auffassung, auch schon viel publiziert –: Genau an dieser Stelle zieht die Versicherungsfunktion, die genau für solche Fälle gedacht ist. Da muss ich Asymmetrie und Abundanzeffekt auch einordnen.

Ist es dann noch ein Problem? Nein, gerade nicht. Dann macht das System seinen Job genau richtig, wenn es – wie wir denken, aus guten Gründen und empirisch und theoretisch in der Vergangenheit nachgewiesen – dem an der Stelle genau folgt.

Noch einmal zum Rückkopplungseffekt: Es geht uns im Gutachten nicht darum – nicht, dass das als Missverständnis im Raum stehen bleibt; vorsichtig! – zu sagen, wie er verringert oder intensiviert werden kann. Es geht also nicht darum: Finanzausgleichsgesetzgeber, pass auf, Folgendes kannst du tun. – Nein, das war überhaupt nicht Gegenstand des Gutachtens.

Gegenstand des Gutachtens war genau das, was das Landesverfassungsgericht vom Finanzausgleichsgesetzgeber wissen wollte: Hast du denn mal überprüft, ob die Intensität dieses Effektes, der in dein System eingebaut ist – der aus unserer Sicht zu Recht dort eingebaut ist –, zugenommen hat über die Zeit? – Warum auch immer das Verfassungsgericht da ein Problem sieht. An einer Stelle spricht es von Verwerfungen. Da wurde – aus unserer Sicht etwas unreflektiert – die Sicht der Kläger aufgenommen. Bitte entschuldigen Sie, wenn ich mit Blick auf das Verfassungsgericht an der Stelle etwas despektierlich spreche. Da ist von Übernivellierung die Rede. Würde das System zu Übernivellierungen führen und wären die Verfassungsrichter der Meinung gewesen, dass dem tatsächlich so ist, hätte das GFG 2012 als verfassungswidrig eingestuft werden müssen, was das Gericht übrigens nicht getan hat – zu Recht, weil wir diese Art der negativen Konsequenz im System überhaupt nicht sehen.

Wir haben an der Stelle wirklich nur überprüft: Hat sich die Intensität des Effektes erhöht, ist sie gleich geblieben, oder hat sie sich verringert? Unsere Aussage lautet: Sie hat sich auf keinen Fall erhöht; sie ist eher zurückgegangen. Etwas anderes war nicht Gegenstand unseres Prüfauftrages – nicht, dass Sie an dieser Stelle das Gutachten missverstehen nach dem Motto: Finanzausgleichsgesetzgeber, bitte tu Folgendes, um diesen Effekt wie auch immer zu beeinflussen. – Nein, es ging rein analytisch darum, wie sich die Entwicklung dargestellt hat. Ich hoffe, ich habe es in der nötigen Klarheit dargestellt.

In dem Zusammenhang sind auch die Teilschlüsselmassen angesprochen worden. Auch hier haben wir keine Empfehlungen abgeben wollen: Pass auf, Finanzausgleichsgesetzgeber, wie du die in Zukunft gestalten solltest. – Bitte korrigieren Sie mich, wenn ich die Frage falsch aufgenommen habe. Auch das war nicht unser Auftrag. Wir haben auch das nur vor dem Hintergrund der Frage diskutiert: Lässt sich an den Teilschlüsselmassen etwas ablesen, was für eine Intensivierung des Rückkopplungseffektes sprechen könnte? Antwort: Nein.

Warum nicht? Im Grunde genommen sind sie – ich will nicht sagen: großzügig – positiv zugunsten von Kreisen und Landschaftsverbänden dotiert, sodass der Rückkopplungseffekt, soweit er etwas mit Teilschlüsselmassen zu tun hat, darüber schon abgemildert wird, also durch diese Entscheidung des Finanzausgleichsgesetzgebers. Mehr sagen wir dazu auch nicht; das können Sie dem Gutachten nicht entnehmen. Das war auch nicht der Gutachtauftrag.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: War mal ein Versuch!)

– Das dachte ich mir fast schon. Nein, mehr werde ich dazu auch nicht sagen.

Herr Wolf, Sie hatten nach Verteilungsergebnissen bei den Simulationen gefragt. Das Verteilungsschema, was ich in den Unterlagen habe, was auch dem Protokoll angefügt werden wird, entspricht dem Auftrag der Landesregierung, es in dieser Form und in keiner anderen zu simulieren. Daher können wir auch keine anderen anbieten im Sinne von Prozentwerten oder bezogen auf Einwohnerzahlen. Ich könnte sie auch nicht aus der Tasche zaubern. Mit Blick auf die bisherigen Gutachten, die die Landesregierung schon in der Vergangenheit vergeben hat, ist es allerdings auch nicht anders gewesen als früher. Im fifo-Gutachten finden Sie im Grunde genommen dieselbe Art von Simulation. Diesem Auftrag, den wir auch hatten, sind wir nachgekommen – an dieser Stelle nicht weniger, aber auch nicht mehr. Darüber hinausgehende Fragen könnte ich jetzt gar nicht beantworten.

Zu Fragen nach Prozentrelationen, welche Kommunen mit welchen Einwohnern besonders betroffen sind, ob es gerechtfertigt ist und Ähnliches, könnte man vielleicht noch ein Gutachten vergeben, aber das war nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

Herr Beckamp, die Landschaftsverbände liefen nur am Rande mit bzw. wurden nicht in größerem Umfang reflektiert. Sie tauchen im Gutachten an einer Stelle auf, an der wir uns insgesamt angeschaut haben, wie die für den Finanzausgleich relevanten Ausgaben aaD, wie sie zumindest für den Gemeindefinanzausgleich von Bedeutung sind, sich für Kreise, aber auch Landschaftsverbände entwickelt haben von

ihrer strukturellen Zusammensetzung her und bei der Frage der Dotierung der Teilschlüsselmassen. Ansonsten waren die Landschaftsverbände kein Thema. Bei der Frage nach einem alternativen Teilschlüsselbildungsmodell wurde davon ausgegangen, dass die eigene Teilschlüsselmasse für die Landschaftsverbände nicht infrage steht. Das ist sozusagen ein Spezifikum in Nordrhein-Westfalen, was nicht gesondert diskutiert werden muss.

Das war aber nicht der Grund, warum wir es nicht breiter diskutiert und reflektiert haben. Ich darf an die beiden grundlegenden Probleme erinnern, die ich am Anfang geschildert habe – Stichwort: Sozillastenansatz und dessen Verortung. An der Stelle sind die Landschaftsverbände weniger das Problem als vielmehr die Interaktion zwischen Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich auch wegen der Problematik des Rückkopplungseffektes und Ähnlichem.

Für die Frage der Methodik, die vor allen Dingen mit Daten auf der Gemeindeebene arbeitet, waren die Landschaftsverbände insofern auch kein spezifisch zu reflektierender Gegenstand. Ich weiß nicht, ob ich Ihre Frage richtig verstanden habe, aber das erklärt vielleicht ein bisschen die Unterrepräsentiertheit der Behandlung der Landschaftsverbände. Das resultiert aber aus den beiden Fragestellungen, die der Beauftragung des Gutachtens vorausgegangen sind. Es ging immer nur um Gemeinde- und Kreisebene. Insofern haben wir uns auch nur auf diese konzentriert, wie es der Auftraggeber von uns haben wollte.

Beim Altschuldenfonds müssen Sie mir umgekehrt bitte einmal sagen, was sie sich darunter vorstellen. Dann kann ich eventuell noch etwas dazu sagen, was das mit dem kommunalen Finanzausgleich zu tun haben könnte oder auch nicht.

Roger Beckamp (AfD) präzisiert, wenn kein Reformbedarf gesehen werde und das System grundsätzlich funktioniere, frage er sich, warum doch viele Kommunen zu solchen Kassenkrediten griffen, ob einfach zu wenig Geld im System liege oder ob die Systematik eben doch nicht richtig greife und bestimmte Gemeinden zurücklasse, die Altschulden anhäufen müssten. Es gehe ihm also um die Frage, wie es in die Systematik passe, dass es überhaupt so weit kommen müsse.

Prof. Dr. Thomas Döring (Hochschule Darmstadt) antwortet:

Das ist aber eine tiefergehende Frage, zu der ich kurz etwas sagen kann, jenseits des Gutachtens. Nicht, dass es hinterher heißt, ich wollte Fragestellungen umschiffen.

Es gibt viele Studien, die versuchen, Bestimmungsfaktoren der Verschuldung nicht nur auf kommunaler Ebene, sondern generell im öffentlichen Haushalt zu untersuchen, um daraus irgendwelche Struktureffekte abzuleiten. Das wird schon seit Jahren immer mal stärker und weniger stark in der Finanzwissenschaft diskutiert. Mir ist keine Studie bekannt, aus der hervorginge, dass es klare strukturelle Bedingungsfaktoren mit Blick auf die Höhe der Verschuldung einzelner Kommunen gibt. Es gibt natürlich Faktoren, aber es ist schwierig, dahinter ein systematisches Muster zu erkennen, jedenfalls aus wissenschaftlicher Sicht. Es geht nicht um Einzelfälle, für die man sich eventuell noch den einen oder anderen Erklärungsfaktor vorstellen

könnte. Das ist nicht despektierlich gemeint in dem Sinne: meine Tante, deine Tante. In Einzelfällen mag das auf der Hand liegen. Das ist aber für die Finanzwissenschaft nicht relevant.

Finanzwissenschaftlich wäre relevant: Kann ich ein klares Muster für alle Fälle erkennen, um daraus bestimmte Schlussfolgerungen für den Umgang mit dem Phänomen zu gewinnen? Das wäre die wissenschaftliche Perspektive darauf. Bei der kommunalen Verschuldung und der Höhe der Kassenkredite gibt es das in der Form so nicht, was es natürlich schwierig macht, das in irgendeiner Form systematisch, geschweige denn systematisch in den Finanzausgleich einzubauen.

Darüber hinaus haben Sie zwar eine größere Zahl an Fällen; das ist richtig. Neben dem Saarland und Rheinland-Pfalz gibt es auch in Nordrhein-Westfalen – übrigens wie auch in dem keineswegs armen Bundesland Hessen, aus dem ich komme – relativ viele Fälle von höher verschuldeten Kommunen. Darmstadt, die Kommune, aus der ich komme, steht sogar unter dem Rettungsschirm. Gleichzeitig würde man bei Darmstadt von der Industriestruktur bzw. der Wirtschaftsstruktur her überhaupt nicht darauf kommen, dass das wirklich der Fall sein kann. Das möchte ich noch zu dem Punkt sagen, was eigentlich solche Fälle motiviert oder begründet.

Mit Blick auf den Finanzausgleich ist eine solche Zahl – das gilt nicht nur für Nordrhein-Westfalen, sondern auch für Hessen – solange nicht zu berücksichtigen, wie der Finanzausgleich – erinnern Sie sich an das, was ich ganz zu Anfang gesagt habe – eine ganz andere Aufgabe hat: Er muss in der Grundstruktur über alle Kommunen hinweg eine vernünftige Konstruktion aufweisen, die finanzwissenschaftlichen Grundsätzen entspricht und methodisch sauber aufgestellt ist. Ist das der Fall, ist zwar nicht ausgeschlossen, dass es einige Kommunen mit hoher Verschuldung geben kann, aber ihre Zahl ist kein Grund zu rechtfertigen, dass der Finanzausgleich umgestrickt wird.

Das war ja Ihre Frage: Wie kommen Sie denn eigentlich zu dem Ergebnis, dass grundsätzlich nichts falsch ist, es aber trotzdem verschuldete Kommunen gibt? Das passt aus finanzwissenschaftlicher Sicht sehr wohl zusammen, weil es beim Finanzausgleich nicht darum geht, es einzelnen Kommunen oder einer Gruppe von Kommunen recht zu machen. Das gilt übrigens genauso für die Kreisebene. Das heißt nicht, dass die Landespolitik dort nichts machen kann oder die Hände in den Schoß legen muss. Das heißt nur, dass es ein Tatbestand ist, der nicht im Rahmen des Finanzausgleichs – im Rahmen der Finanzpolitik des Landes vielleicht schon, aber nicht im Rahmen des Finanzausgleichs – eingespeist werden muss. Das fällt dann unter die Kategorie: Es kann immer Härtefälle im Rahmen eines gut funktionierenden Systems geben, die ich auf der Basis von politischen Entscheidungen berücksichtigen kann, aber nicht auf Basis von klaren finanzwissenschaftlichen Handlungsempfehlungen, ob und gegebenenfalls wie das an der Stelle zu machen ist im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Letzteres ist an der Stelle wichtig.

Vorsitzender Stefan Kämmerling dankt Professor Dr. Thomas Döring unter allgemeinem Beifall für den Aufwand, das Gutachten zu erstellen und es heute persönlich

vorzutragen. Die vielen Nachfragen belegten die Wertschätzung und das Interesse an dieser Arbeit.

2. Vorstellung der für den Ausschuss zuständigen Abteilungsleitungen des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung

– Tagesordnungspunkt auf Antrag der SPD-Fraktion

Ministerin Ina Scharrenbach (MHKBG) teilt mit, seit dem 2. Januar 2018 seien alle Abteilungsleitungen besetzt, und betont, sowohl die Hausspitze, als auch die Abteilungsleitungen seien paritätisch besetzt.

StS Dr. Jan Volker Heinisch (MHKBG) führt aus, aufgrund der Pensionierungen seien personelle Veränderungen erforderlich gewesen. Insofern trafen die Ausschussmitglieder heute auf bekannte, aber auch auf neue Gesichter, teilweise mit kommunaler Vergangenheit, weil viele der zu regelnden Themen auf kommunaler Ebene Relevanz entfalteten.

LMR Christian von Kraack (MHKBG) stellt sich als Leiter der Abteilung 3 vor. Beim Städtetag habe er zuvor Städtebau und Vermessungswesen betreut, seit 2008 beim Landkreistag zunächst Bauen und Umwelt und anschließend für lange Jahre Finanzen, bevor er später Beigeordneter für Arbeit, Soziales, Jugend, Kultur, Sport, Gesundheit und vieles andere geworden sei. Insofern verfüge er über viel Erfahrung in der kommunalen Landschaft sowie zum GFG, zum kommunalen Finanzausgleich und zum Haushaltsausgleich. Mit Mehrdad Mostofizadeh und Hans-Willi Körfges habe er sehr viel im GFG erlebt.

Seit Oktober sei er nun auf der anderen Seite für Kommunales zuständig und verfüge über eine großartige Abteilung, die sich um die Grundregeln der kommunalen Spielregeln wie das Kommunalverfassungsrecht und das kommunale Besoldungsrecht kümmere, das von hohem Interesse sei, die Aufgaben der Kommunen im Verwaltungsvollzug betreue sowie das Haushaltsrecht, auf die Einhaltung des Konnexitätsprinzips, das seit 2004 immer stärker durchdringe, achte, den Stärkungspakt beaufsichtige sowie die Stabilität des Gemeindefinanzrechts sichere.

Er freue sich auf eine gute Zusammenarbeit und hoffe, auf alle Fragen der Ausschussmitglieder angemessen antworten zu können.

MD Thomas Wilk (MHKBG) stellt sich als seit zwölf Tagen verantwortlicher Leiter der Abteilung 6 vor. Vor seiner Tätigkeit sei er fünf Jahre Kämmerer des Kreises Unna gewesen sowie allgemeiner Vertreter des Landrates und habe sich darüber hinaus um die Themen Personal, Organisation, IT und Kultur gekümmert. Durch seine Tätigkeiten in einer kreisfreien Stadt, einer kreisangehörigen Kommune und bei der Bezirksregierung Arnsberg kenne den Verwaltungsaufbau in NRW auf allen Ebenen und verfüge über breite Erfahrungen.

Er freue sich auf eine gute Zusammenarbeit mit dem Ausschuss und kündigt an, für Fragen immer ein offenes Ohr zu haben.

LMR Andreas Happe (MHKBG) stellt sich als ebenfalls seit zwölf Tagen verantwortlicher Leiter der Abteilung 1 vor. Seit 1992 arbeite er in der Landesverwaltung, zunächst neun Jahre bei der Bezirksregierung Düsseldorf vornehmlich für Personalangelegenheiten und Organisationsfragen, anschließend fast acht Jahre beim Innenministerium mit dem Schwerpunkt Verwaltungsmodernisierung und Organisationsangelegenheiten der Landesverwaltung und in den letzten neun Jahren als Leiter der Abteilung 2 für polizeiliche Gefahrenabwehr, Unterbringung von Flüchtlingen, Verkehr, Luftverkehr, Gesundheit und Soziales der Bezirksregierung Düsseldorf. Er freue sich, nun wieder mit Aufgaben im Zusammenhang mit Personal und Organisation betraut zu sein.

MD'in Sigrid Koepfinghoff (MHKBG) stellt sich als bereits länger tätige Leiterin der Abteilung 4 vor. Ihr Fachbereich Wohnungs- und Siedlungswesen stehe momentan sehr stark in der öffentlichen Debatte. Ihre Abteilung kümmere sich um das Wohnraumförderprogramm des Landes, also um Mietwohnraumförderung, Eigentumsförderung und Modernisierungsförderung, sowie auch die besondere Förderung von Wohnraum für Menschen mit Behinderung, studentischen Wohnungsbau und Wohnraum für ältere Menschen sowie darüber hinaus Mietrecht, soweit es im Bauministerium angesiedelt sei, das Wohnungsaufsichtsgesetz, Wohngeld und diverses andere.

MD'in Anne Katrin Bohle (MHKBG) stellt sich als bereits seit neun Jahren tätige Leiterin der Abteilung 5 für Stadtentwicklung und Denkmalpflege vor. Neben der klassischen Städtebauförderung beschäftige sich ihre Abteilung sehr intensiv mit Flächen, Flächenentwicklung und nachhaltiger Stadtentwicklung. Dazu zählten auch ihrer Ansicht nach spannende Themen wie Grundstücksfonds, Bahnflächenentwicklung und Ähnliches. Insbesondere bei der Baulandentwicklung und der Wohnbauentwicklung arbeite man Hand in Hand mit Abteilung 4 zusammen. Vor dieser Tätigkeit habe sie knapp 15 Jahre bei der Bundesagentur für Arbeit in diversen Leitungsfunktionen gearbeitet, zuletzt als Vorsitzende der Geschäftsführung in Eberswalde und in Gelsenkirchen.

Der 56-jährige **RL Christoph Meinerz (MHKBG)** stellt sich als in enger Anbindung an den Staatssekretär mit dem Aufbau der neuen Stabsstelle Heimat Betrauter vor. In den ersten 20 Jahren seines Berufslebens habe er als Journalist Heimatzeitung gemacht und in verschiedenen Städten des Ruhrgebiets gearbeitet. So sei er Leiter verschiedener Tageszeitungsredaktionen in Hattingen, Sprockhövel und Dortmund und im Anschluss politischer Landeskorrespondent gewesen und im Anschluss sieben Jahre lang Sprecher eines Landesministeriums. Gegenwärtig organisiere er einen großen Heimatkongress am 17. März 2018, denn man wolle einen Dialog mit allen und insbesondere den ehrenamtlich Engagierten im Bereich Heimat schaffen.

3. **Arbeitsplanung der Landesregierung 2018**

Bericht der Landesregierung
Vorlage 17/431

– Tagesordnungspunkt auf Antrag der SPD-Fraktion

Sven Wolf (SPD) meint, bei einem flüchtigen Leser könne der Eindruck einer Art Rechtfertigung entstehen, warum die Frage noch einmal gestellt werde. Die Termine des Heimatkongresses und der Heimattour vermisse er im Bericht, in dem über das bereits Bekannte hinaus nicht viel stehe. Gleichwohl gehe er von einer entsprechenden Jahresplanung der Ministerin aus, sodass er sich die Verdeutlichung von Schwerpunkten gewünscht hätte.

4. Überschuldete Kommunen finanziell handlungsfähig machen! Die Landesregierung muss die Initiative für einen kommunalen Altschuldenfonds ergreifen!

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/1440

Sven Wolf (SPD) beantragt für seine Fraktion eine Anhörung.

Vorsitzender Stefan Kämmerling fragt nach, ob weiterhin der Wunsch bestehe, Ob-
leuterunden nicht parallel zu Plenarsitzungen einzuberufen, was ihm bestätigt wird.

Der Ausschuss kommt überein, das weitere Verfahren in einer
Obleuterunde zu klären.

5. Landesregierung ebnet den Weg ins Fahrverbot

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/1439

Vorsitzender Stefan Kämmerling teilt mit, der federführende Ausschuss für Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz habe sich zwar bislang mit dem Antrag noch nicht beschäftigt; ihm sei aber mitgeteilt worden, dass man dort vermutlich eine Anhörung beantrage. Deshalb regt er die Fassung eines Vorratsbeschlusses an. Sollte der federführende Ausschuss hingegen keine Anhörung beschließen und sich dieser Ausschuss heute nicht mit dem Antrag befassen, könne dies problematisch werden.

Sven Wolf (SPD) spricht sich für die Fassung eines Vorratsbeschlusses zu einer möglichen Anhörung des federführenden Ausschusses aus. Da Fahrverbote insbesondere die kommunale Ebene stark betreffen, regt er eine pflichtige Teilnahme an der Anhörung an.

Johannes Rimmel (GRÜNE) kündigt an, für den von seiner Fraktion für das nächste Plenum eingebrachte Antrag werde sie im federführenden Ausschuss mit Sicherheit eine Anhörung beantragen, sodass man zu beiden Anträgen möglicherweise eine gemeinsame Anhörung durchführen könnte. Auch er regt eine pflichtige Teilnahme an.

Bernhard Hoppe-Biermeyer (CDU) spricht sich für eine nachrichtliche Beteiligung aus.

Der Ausschuss beschließt mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, sich an einer Anhörung des federführenden Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz nachrichtlich und nicht pflichtig zu beteiligen.

6. Werden Flüchtlingspaten in NRW für die Übernahme von Bürgerschaften für Bürgerkriegsflüchtlinge im Nachhinein durch die Behörden bestraft und in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht?

Bericht der Landeregierung
Vorlage 17/390

Bericht der Landesregierung
Vorlage 17/436

– Tagesordnungspunkt auf Antrag der SPD-Fraktion

Vorsitzender Stefan Kämmerling weist die Landesregierung darauf hin, der Bericht habe das Parlament erst am gestrigen Tage nach 19:00 Uhr erreicht, weshalb er die Landesregierung noch einmal an die Einhaltung der Parlamentsinformationsvereinbarung erinnere, nach der ein fristgerecht beantragter Bericht den Ausschuss spätestens drei Tage vor der Sitzung erreichen müsse.

Sven Wolf (SPD) schlägt vor, sich in der nächsten Sitzung mit beiden Berichten zu befassen.

Der Ausschuss kommt überein, den Tagesordnungspunkt in der nächsten Sitzung erneut aufzurufen.

7. Wie bewertet die Landesregierung das Urteil des Verfassungsgerichtshofs zur Sperrklausel?

Bericht der Landesregierung
Vorlage 17/432

– Tagesordnungspunkt auf Antrag der SPD-Fraktion

Hans-Willi Körfges (SPD) kritisiert, mit Blick auf die lange Beantwortungszeit erschöpfe sich der Bericht in einer Schilderung einiger weniger Punkte der Entscheidung und verzichte auf eine Stellungnahme. Dabei gehe es ihm nicht um eine Diskussion der Entscheidung, sondern um die Einschätzung der Landesregierung.

Er fragt nach, ob und in welchem Umfang aus Sicht der Landesregierung eine Beeinträchtigung aufgrund einer zunehmenden Zersplitterung der kommunalen Vertretungen in den Gebietskörperschaften vorliege, die dem Landesgesetzgeber die Berechtigung gebe, eine Sperrklausel einzuführen. Zudem möchte er wissen, ob mit Blick auf die fehlende Empirie die Landesregierung entsprechende Untersuchungen plane.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE) schließt sich Hans-Willi Körfges an. Seiner Erinnerung nach habe die heutige Ministerin seinerzeit als Abgeordnete wie zwei Drittel des Landtages dem Gesetzentwurf zugestimmt. Die Koalitionsfraktionen beantragten im Haushalts- und Finanzausschuss 150.000 € zusätzlich für Gutachten in Bezug auf die Funktionsfähigkeit. Möglicherweise trieben die Koalitionsfraktionen damit die Landesregierung, die selbst nicht tätig werden wolle. Daher möchte er wissen, ob die Landesregierung eigene Untersuchungen anstellen wolle und ob es einen eigenen Gesetzentwurf geben werde. Das Vorgehen in der Legislative von 2005 bis 2010 habe er zwar für falsch gehalten; seinerzeit habe aber das Innenministerium einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt und nicht das Parlament.

Das Vorgehen der Landesregierung im Bericht wertet er als Affront gegen den Gesetzgeber. Er kritisiert Belehrungen im Bericht, wonach sich beispielsweise aus den Grundsätzen des Verfassungsrechts Grenzen für das Handeln des Verfassungsgesetzgebers ergäben und für das weitere Verfahren nunmehr der Verfassungsgesetzgeber gefragt sei, wobei es sich seiner Meinung nach um eine Selbstverständlichkeit handele. Nach dem seiner Meinung nach bedauerlichen Urteil gelte es nun, gemeinsam zu handeln und sich mit den inhaltlichen Punkten des Urteils auseinanderzusetzen.

Henning Höne (FDP) hält den Wortbeitrag von Mehrdad Mostofizadeh für wenig hilfreich, wenn er zugleich appelliere sich zusammensetzen. Mit Blick auf das Urteil des Verfassungsgerichts empfiehlt er die Lektüre des Debattenbeitrags zur zweiten Lesung von Dirk Wedel.

Seine Fraktion empfehle, ein selbstbewusstes Parlament möge sich mit der Situation beschäftigen. Dafür habe man zwar nicht unbegrenzt Zeit, müsse aber auch nicht mit Blick auf die kommende Kommunalwahl überstürzt handeln. In der gestrigen Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses hätten die regierungstragenden Fraktionen

einen entsprechenden Antrag eingebracht verbunden mit der Bitte an die Landesregierung, sich mit der Frage der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit noch einmal auseinanderzusetzen, was es nun erst einmal abzuwarten gelte. Damit treibe die Koalition mitnichten die Landesregierung, sondern wolle sich mit dem Thema mit der notwendigen und gebotenen Ruhe und Sachlichkeit auch weiterhin beschäftigen.

Bernhard Hoppe-Biermeyer (CDU) appelliert, zur Sachlichkeit zurückzufinden. Er habe das Verfassungsgericht bei der Urteilsverkündung in Münster als sehr eindeutig empfunden, sodass man nun genau und sehr gründlich überlegen müsse, wie man darauf reagiere, ohne sich wechselseitig im Ton zu vergreifen.

Roger Beckamp (AfD) teilt mit, seine Fraktion begrüße das Urteil und zeige sich gespannt, wie die bisher in keiner Weise je festgestellte Funktionsbeeinträchtigung im nächsten Anlauf „herbeigeredet“ werden solle.

Ministerin Ina Scharrenbach (MHKBG) stellt klar, als Verfassungsminister, bei dem das Wahlrecht liege, erstatte der Innenminister Bericht und nicht sie als Kommunalministerin.

Sie erinnert daran, der Verfassungsänderung habe ein Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen zugrunde gelegen, weshalb sich die Landesregierung in ihrer Bewertung gegenüber dem Verfassungsgesetzgeber zurückhalte. Dieser müsse nun entscheiden, ob er seine Begründung nachschärfen wolle, wie es das Verfassungsgericht eröffne. Die Koalitionsfraktionen hätten im Haushalts- und Finanzausschuss beantragt, für das laufende Jahr einen sechsstelligen Betrag zur Verfügung zu stellen, um eine entsprechende Untersuchung durch die Landesregierung zu ermöglichen.

Hans-Willi Körfges (SPD) betont, die Kernfrage stelle die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit dar. Ihm liege es fern, Urteilsschelte zu betreiben. In den verschiedenen Beratungen habe es allerdings eine breite Mehrheit gegeben, die zumindest eine sehr akute, an vielen Einzelbeispielen verdeutlichte Gefahr gesehen habe. Das Parlament habe einen gewissen Anspruch gegenüber der Landesregierung, ihre Ansicht zur Kenntnis zu nehmen. Es gehe nicht darum zuzuordnen, wer sich auf welche Weise in den Entscheidungsgründen wiederfinde. Dass es sich um keine profane juristische Angelegenheit handele, habe man vorher gewusst. Unabhängig von einer weiteren Änderung gebe es unter Umständen auch andere Möglichkeiten zu diskutieren, wenn es nach wie vor eine ernsthafte Gefährdung der Funktionsfähigkeit gebe, wie seine Fraktion befürchte.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE) führt aus, seine Fraktion sehe mit Blick auf die anstehende Kommunalwahl wenig Spielraum für große gesetzgeberische Prozesse, weshalb er die Ruhe der Koalitionsfraktionen in keiner Weise nachvollziehen könne. Er habe sich mitnichten an die Fraktionen von CDU und FDP gewandt, sondern halte die Berichterstattung der Landesregierung für unverschämt, allein schon mit Blick auf die Art und Weise des Umgangs.

Trotz der intensiven, zweieinhalb Jahre dauernden Debatte und sehr aufwendiger Gutachten gebe es nun dieses Urteil. Dieses Verfahren habe man zeitlich seinerzeit bewusst so gewählt, um genügend Zeit für ein Urteil mit Blick auf die Vorbereitungen der Parteien zur nächsten Kommunalwahl zu gewährleisten. Diesen zeitlichen Abstand halte er nun mit nur noch zwei Jahren für sehr knapp, weshalb er die Landesregierung mahne, das Urteil auszuwerten. Denn selbst, wenn man die Verfassung nicht erneut ändern wolle, gebe das Verfassungsgericht gleichwohl Änderungspunkte auf.

Der Sachverhalt sei in der letzten Legislaturperiode sehr ausführlich, sachgerecht und ausgewogen diskutiert worden, meint **Henning Höne (FDP)**. Verschiedene Aspekte der seinerzeitigen Argumentation spielten nun auch im Urteil eine zentrale Rolle. Vermutlich bestünde bei dem Extremfall einer flächendeckenden Funktionsunfähigkeit Einigkeit. Hier gehe es aber darum, ob es eine akute Gefahr und einzelne Fälle gebe. Wie man das Urteil bewerte, spiele für diese Diskussion keinerlei Rolle, denn man müsse schlichtweg feststellen, dass die seinerzeit gewählte Argumentation vor dem Verfassungsgerichtshof nicht standgehalten habe.

Der einzig richtige Weg könne daher nur darin bestehen, sich diesem Thema noch einmal ganz grundsätzlich zu nähern und eine breitere Basis für die Bewertung dieses Urteils und einer erneuten Diskussion zu schaffen. Deshalb hätten die Koalitionsfraktionen gestern im Haushalts- und Finanzausschuss mit den erforderlichen Mitteln ein entsprechendes Gutachten beantragt. Jegliche vorherige Positionierung, Festlegung oder Äußerung von Wünschen bringe ebenso wenig wie die Diskussion darüber, ob der Verfassungsgerichtshof gut oder schlecht, richtig oder falsch entschieden habe.

Ministerin Ina Scharrenbach (MHKBG) erwidert Hans-Willi Körfges, entscheidend sei vor dem Hintergrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs nicht die Einschätzung der Landesregierung in Bezug auf die Funktionsfähigkeit, sondern ausschließlich der empirische Nachweis, den es seinerzeit nicht gegeben habe. Gerade deshalb halte sie den Antrag der Koalitionsfraktionen innerhalb von vier Wochen nach dem Urteil im Haushalts- und Finanzausschuss für sehr wichtig, wenn sich denn der Verfassungsgesetzgeber dafür entscheide, die Begründung der Verfassungsänderung nachzuschärfen, denn nur dieser Nachweis könne die Funktionsbeeinträchtigung gegenüber dem Verfassungsgerichtshof stützen.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE) stellt fest, die Landesregierung nehme keine seriöse Auswertung des Urteils vor und beschreibe nicht den weiteren Weg. Wer die beiden Verhandlungstage des Gerichts verfolgt habe, wisse, dass die Strategie der Vertreter der Landesregierung nicht im Nachweis der Funktionsunfähigkeit gelegen habe. Wenn man empirisch die Funktionsunfähigkeit nachweisen wolle, müsse man doch zunächst einmal klären, ob man überhaupt der Meinung sei, es gebe so erhebliche Funktionsbeeinträchtigungen, dass der Verfassungsgesetzgeber tätig werden müsse. Insofern habe er eine Auswertung des Urteils mit verschiedenen Verfahrenswegen und Strängen erwartet, zu denen man sich politisch verhalten könne. Vielmehr hätten die Koalitionsfraktionen über einen Haushaltsantrag die Meinung der Landesregierung,

zumindest einem Strang nachzugehen, nachhelfen müssen. Dies halte er für kein adäquates Verfahren.

Henning Höne (FDP) weist darauf hin, zum in Rede stehenden Antrag im gestrigen Haushalts- und Finanzausschuss habe sich die SPD-Fraktion enthalten und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sogar zugestimmt.

LMR Wolfgang Schellen (MI) erläutert, selbstverständlich habe man die acht Urteile des Verfassungsgerichtshofs ausgewertet, in deren Zusammenhang die neue Rechtsprechung keine Überraschung darstelle, sondern unmittelbar an frühere Entscheidungen und die darin enthaltenen Kriterien anknüpfe. Für maßgeblich halte er, Schellen, eine empirisch begründete Prognose nicht unerheblicher Funktionsbeeinträchtigungen in Gemeinderäten und Kreistagen in nicht nur wenigen Einzelfällen, die sich nicht auf andere Art und Weise beheben lassen dürften. Ohne eine derartige empirische Feststellung gehe es nach den Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs in seinen acht Urteilen eben nicht. Könne man nicht eine auf dieser Basis entsprechend fundierte Prognose abgeben, werde man nach den zuletzt getroffenen Urteilen vor dem Verfassungsgerichtshof keinen Erfolg haben können.

8. Wie hoch sind die aktuellen Erstattungen durch die FlüAG-Pauschale für geduldete Flüchtlinge?

Bericht der Landesregierung
Vorlage 17/437

– Tagesordnungspunkt auf Antrag der SPD-Fraktion

Vorsitzender Stefan Kämmerling erinnert die Landesregierung auch bei diesem Tagesordnungspunkt an die Einhaltung der Parlamentsinformationsvereinbarung, da auch dieser Bericht nicht drei Tage vor der Ausschusssitzung, sondern erst nach 19:00 Uhr am gestrigen Abend zugegangen sei.

Sven Wolf (SPD) greift die Ausführungen des Vorsitzenden auf und beantragt, die Aussprache über den Bericht in der nächsten Ausschusssitzung vorzunehmen.

In Ergänzung des Berichts führt er aus, da es Auszahlungen an die Kommunen gebe, müsse zumindest die Höhe der Auszahlungen gemeindescharf darstellbar sein. Umgekehrt müsse es ein System geben, nach dem Kommunen Gelder beim Land anforderten, zumindest für den Zeitraum von drei Monaten. Er bittet um Beantwortung dieser ergänzenden Frage zur nächsten Sitzung.

Auf Nachfrage von **Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE)** sagt **LMR Carola Holzberg (MKFFI)** zu, die Frage von Sven Wolf zur nächsten Ausschusssitzung zu beantworten. Zudem bittet sie um Entschuldigung für die verspätete Vorlage, die auf ein Büroversehen, dem verspäteten Erreichen sowie die Feiertage zurückzuführen sei. Dies wolle man selbstverständlich nicht zur Gewohnheit werden lassen.

Der Ausschuss kommt überein, den Tagesordnungspunkt in der nächsten Sitzung erneut aufzurufen.

9. Entwurf einer Zweiten Verordnung zur Änderung der Verordnung über staatlich anerkannte Sachverständige nach der Landesbauordnung (SV-VO)

Vorlage 17/426

Nachdem es keine Wortmeldungen gibt, stellt **Vorsitzender Stefan Kämmerling** fest, dass der Ausschuss gehört worden ist.

10. Keine Kürzungen bei der Sozialen Wohnraumförderung: NRW braucht mehr mietpreisgebundenen Wohnungsbau und nicht weniger

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/1438

Sven Wolf (SPD) beantragt eine Anhörung, wobei er davon ausgehe, dass spätestens bis zu diesem Zeitpunkt die Zahlen für das abgelaufene Jahr 2017 vorlägen, um sie in die Betrachtung einzubeziehen.

Stephen Paul (FDP) kritisiert scharf, die SPD-Fraktion mache in Form der Pressemitteilung von Sven Wolf erneut in polemischer Art und Weise Pressearbeit. Vielmehr liege ein Plan für eine großzügige Wohnraumförderung auf einem Niveau vor, das bis zum Bundeszuschlag bis vor wenigen Jahren auch von der rot-grünen Landesregierung gewährt worden sei. Für umso erstaunlicher halte er es, dass die SPD-Fraktion die Fraktionen von CDU und FDP nun als Koalition der sozialen Kälte bezeichne. Dieses Vorgehen halte er für verstörend.

Jochen Ott (SPD) erinnert an die Pressearbeit und die Äußerungen von Holger Ellerbrock und Bernhard Schemmer, in deren Vergleich es sich bei der Pressemitteilung seiner Fraktion um ein intellektuelles, sprachliches und von der Tonwahl her sehr hohes Niveau handele. Er begrüße es, dass Stephen Paul den Gedanken aufnehme, sich über solche Fragen zu unterhalten.

Allerdings müsse sich die Koalition die Frage gefallen lassen, welchen Beitrag sie angesichts der Verabredungen zwischen den Bundesländern und der Bundesregierung für die Wohnraumförderung wirklich leiste. Dass die Opposition danach frage, gehöre zum Parlamentarismus dazu.

Der Ausschuss kommt überein, das weitere Vorgehen mit Blick auf die Anhörung in einer Obleuterunde zu klären.

gez. Stefan Kämmerling
Vorsitzender

Anlage

31.01.2018/02.02.2018

160

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

h_da

HOCHSCHULE DARMSTADT
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleich in NRW

Zentrale Untersuchungsergebnisse des sofia-Gutachtens

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags NRW am 12.01.2018

Anlass der Untersuchung

Problem 1:

- Pooled-OLS-Regression nach FiFo zeigte – trotz korrekter Anwendung – unerwartete Veränderung der Parameter
- Mangelnde Stabilität der Fundamentaldaten sowie eine daraus resultierende geringere empirische Robustheit der Messergebnisse

Problem 2:

- Verfassungsgericht NRW spricht in zwei grundsätzlich bestätigten Urteilen zum GFG 2012 vom 10. Mai 2016 von zu überprüfenden Verzerrungen bzw. Verwerfungen im kreisangehörigen Raum
- Damit verknüpft ist die Frage nach Verortung und Gewichtung des Soziallastenansatzes

Zentrale Untersuchungsfragen

- **Pooled-OLS-Ergebnisse:** Sind die Messergebnisse des bisherigen Regressionsverfahrens als Grundlage für die Finanzdarfsermittlung weiterhin geeignet?
- **Regressionsmodell:** Ist eine Veränderung der Methodik bzw. eine Spezifikation des verwendeten Regressionsverfahrens erforderlich?
- **Verzerrungen:** Ist eine Veränderung der Ausgestaltung des Soziallastenansatzes sowie dessen (alleiniger) Verortung auf der Gemeindeebene insbesondere mit Blick auf den kreisangehörigen Raum erforderlich.

Ziel der Untersuchung: Finanzausgleichsmethodik, die finanzwissenschaftlich hinreichend basiert ist und insofern auch den vom VerfGH NRW formulierten Anforderungen genügt

Untersuchungsschritte

1. Grundlegende Überlegungen zum Finanzausgleich sowie Behandlung von Kritikpunkten aus der Vergangenheit
2. Untersuchung des Finanzausgleichs auf etwaige Verzerrungen bzw. Verwerfungen
3. Untersuchung von verschiedenen Reformationen des Kreisfinanzausgleichs
4. Methodische Überprüfung des bisherigen Regressionsverfahrens (Pooled-OLS)
5. Simulation der Empfehlungen im Hinblick auf seine Wirkungen im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems

Grundlegende Überlegungen I

- **Angemessene Finanzausstattung:** Frage nach angemessener Finanzausstattung ist immer auf die Summe der Gebietskörperschaften einer Ebene in ihrer Gesamtheit ausgerichtet.
- **Mindestfinanzausstattungsgarantie:** Eine solche (einseitige) Garantie für die Kommunen ist abzulehnen, auch weil eine exakte Quantifizierung nicht möglich ist.
- **Verbundquotenmodell:** Genanntes Modell stellt die klassische Variante zur Ableitung der Finanzausgleichsmasse gemäß Art. 106 Abs. 7 GG dar. Alternative Modelle (z.B. Bedarfsmodell) sind nicht grundlegend vorzugswürdig, mit jedem Verfahren sind vielmehr spezifische Vor- und Nachteile verbunden.

Grundlegende Überlegungen II

- **Bedarfsmessverfahren:** Regressionsanalytische Verfahren zur „fiktiven Finanzbedarfsermittlung“ sind gegenüber anderen Methoden der empirischen Quantifizierung vorzugswürdig.
- **Kommunales Finanzausgleichssystem:** KFA NRW weist keinen grundlegenden Reformbedarf auf. Die Anforderungen an einen sachgerechten Finanzausgleich sind erfüllt (u.a. aufgrund der Unterscheidung zwischen Struktur- und Präferenzvariablen).
- **Schlussfolgerung:** Kein Hinweis auf eine fehlerhafte Ausgestaltung des KFA NRW in einem grundlegenden Sinne. Zudem: Zuweisungen innerhalb und außerhalb des KFA haben 2008-2015 deutlich stärker zugenommen als Ausgaben aaD (52,62 % gegenüber 23,33 %).

Untersuchung etwaiger Verzerrungen I

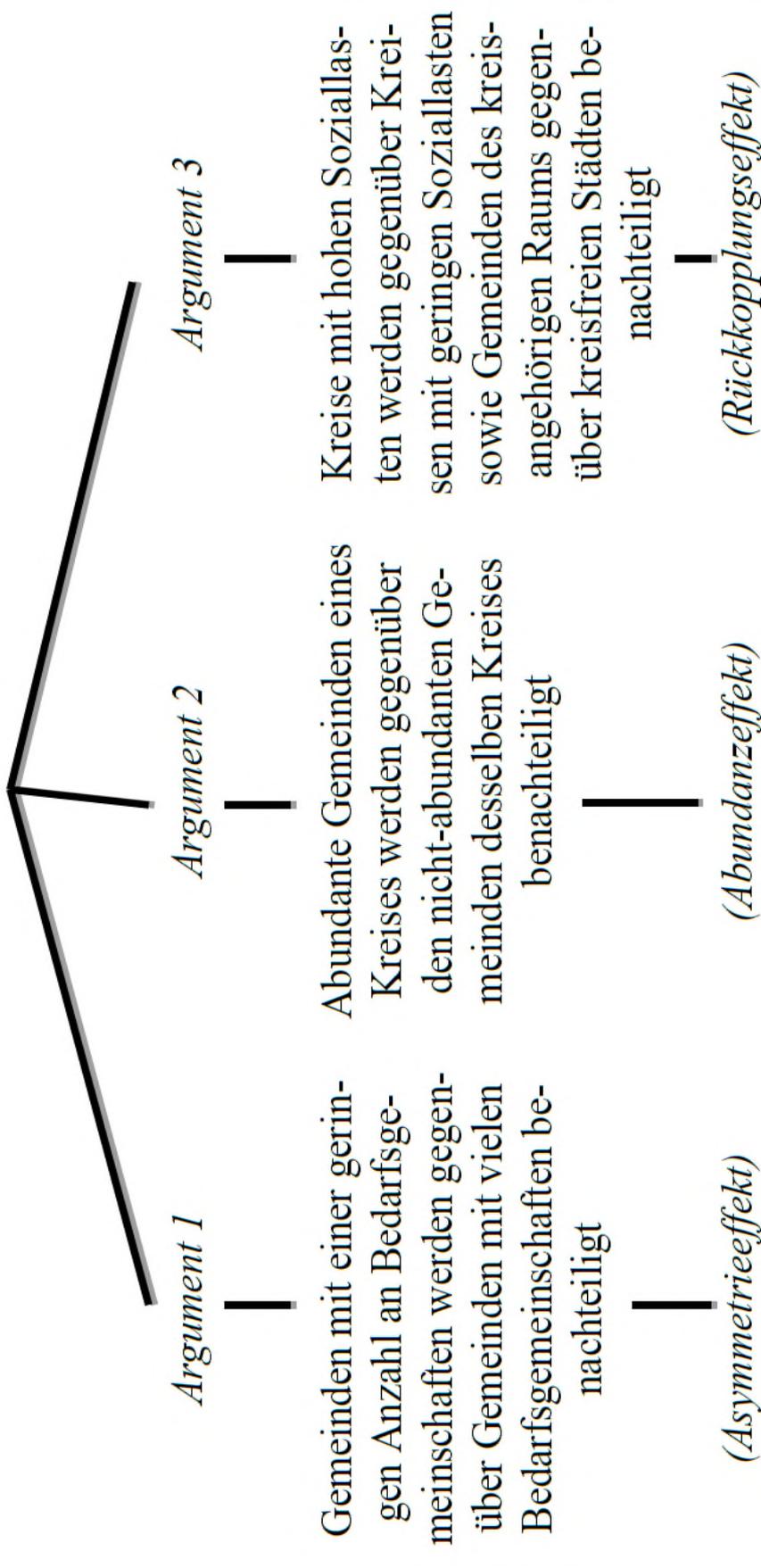
- **Grundsätzlich:** Keine „Verzerrungen“ oder „Verwerfungen“, wenn Struktur des KFA finanzwissenschaftlichen Grundsätzen und Kriterien entspricht und Konzept der Bedarfsermittlung auf methodisch abgesicherter und damit empirisch solider Basis steht.
- **Nebensätze:** Grundsätze für die Verwendung und Ausgestaltung von Sonderbedarfsansätzen wie (1) Übersichtlichkeit und Transparenz, (2) innere Geschlossenheit, (3) geringe Strategiefälligkeit (4) Wirtschaftlichkeit, (5) Örtliche Radizierbarkeit, (6) zeitnahe Erfassung, (7) leichte Datenverfügbarkeit, (8) administrativ handhabbar.
- **Ergebnis:** Grundsätze und Kriterien können als erfüllt gelten; lediglich Schüleransatz weist gewisse Inkonsistenz auf; Empfehlung aus Überprüfung der Methodik der Bedarfsanalyse ist zu beachten.

Untersuchung etwaiger Verzerrungen II

- **Verortung von Nebenansätzen:** Inhaltlich sprechen sowohl das verfassungsrechtliche Prinzip der dezentralen Aufgabenerfüllung als auch das ökonomische Dezentralisierungstheorem – unabhängig von der rechtlich bestimmten Trägerschaft einer kommunalen Aufgabe – für eine (alleinige) Verortung von Nebenansätze auf Gemeindeebene.
- **Ökonomisches Verständnis von Kreisen:** (1) Realisierung von Kostendegressionseffekten und (2) Internalisierung externer Effekte bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben sowie (3) Präferenzbezogene ortsnahe Erfüllung von Landesaufgaben.
- **Methodischer Aspekt:** Anwendungsvoraussetzungen für eine ökonometrische Bestimmung der Gewichtung der Nebenansätze uneingeschränkt nur auf Gemeindeebene erfüllt.

Kreisfinanzausgleich und Soziallasten

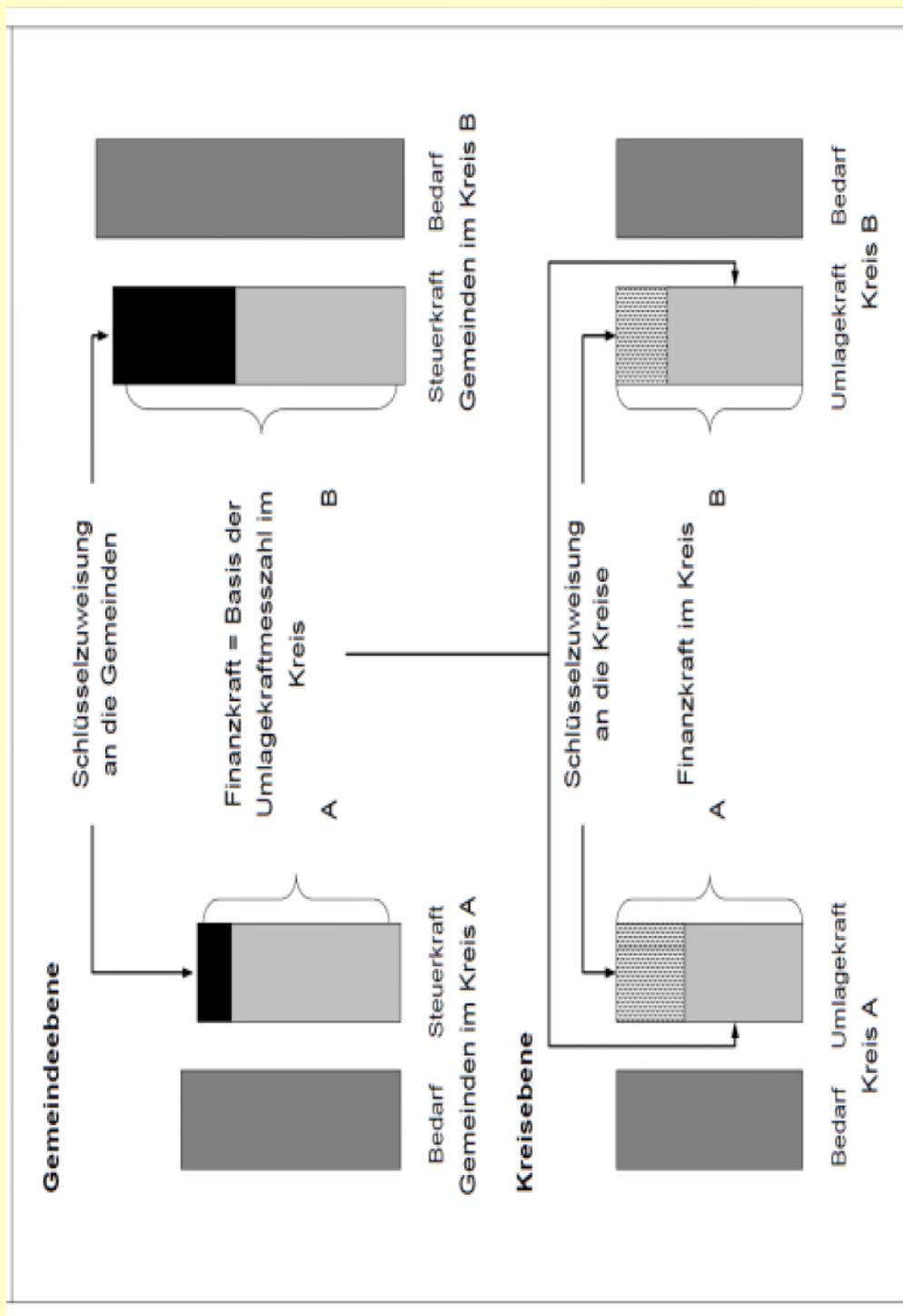
Die Kritik an der Umwegfinanzierung der Kreise
im Sozialbereich stützt sich auf



Asymmetrie- und Abundanzeffekt

- Beide Effekte resultieren daraus, dass die Finanzierung von Soziallasten auf Kreisebene systembedingt überwiegend mittels Umlagefinanzierung erfolgt, wobei die Kreisumlage alle kreisangehörigen Gemeinden in gleicher Weise belastet.
- **Begründung 1:** Genau darin besteht eine der Funktionen der Kreisumlage, d.h. neben ihrer fiskalischen und allokativen Funktion besitzt sie eine gewollt redistributive (Umverteilungs-) Funktion bezogen auf die Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden. Dies ist um so bedeutsamer, wie Soziallasten kein eigenverantwortliches Ergebnis von Gemeindepolitik sind.
- **Begründung 2:** Eine vollständige Weiterleitung von Schlüsselzuweisungen aufgrund von Soziallasten an die Kreise ist aufgrund eigener Soziallasten auf Gemeindeebene ausgeschlossen.

Rückkopplungseffekt I



Rückkopplungseffekt II

- **Argument 1:** Eine vom Finanzausgleich bewirkte Erhöhung der Finanzkraft muss im System berücksichtigt werden, ansonsten kommt es zu einem Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Finanzwissenschaftlich legt dies zudem das Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit und die daraus abgeleiteten Grundsätze der horizontalen und vertikalen Gerechtigkeit nahe (Analogie: Progressionsvorbehalt im Steuerrecht).
- **Argument 2:** Schlüsselzuweisungen sind kein originäres, sondern ein subsidiäres Finanzierungsinstrument des Kreishaushalts. Umlagekraft der kreisangehörigen Gemeinden kann folglich nicht ausgeblendet werden bei der Bemessung der Höhe der Schlüsselzuweisungen an den Kreis.
- **Argument 3:** Summe der Schlüsselzuweisungen im Gesamtkreis sind maßgeblich, nicht allein die auf Kreisebene.

Bestimmungsfaktoren I

- **Gewichtung des Soziallastenansatzes:** Hat über die Zeit stetig zugenommen. Regressionsanalytisch ermittelter Vervielfältiger wurde allerdings politisch abgemildert. Allein für sich ist der Anstieg des Gewichtungsfaktors jedoch nicht maßgeblich für die Intensität des Rückkopplungseffekts.
- **Dotierung der Teilschlüsselmassen:** Je niedriger die Dotierung der Teilmasse für die Gemeinden ausfällt, umso geringer ist der Umfang des Rückkopplungseffekts.
- **Anteil der Schlüsselzuweisungen:** Da der Rückkopplungseffekt über die Umlagegrundlage beeinflusst wird, ist wiederum der Anteil der Schlüsselzuweisungen an dieser entscheidend für die Intensität des Rückkopplungseffekts.
- **Erhöhung der Kreisumlagesätze:** Eine Kürzung der Schlüsselzuweisungen an Kreise mit hohen Soziallasten könnte für eine steigende Anspannung bei den Umlagesätzen sorgen, was wiederum Asymmetrie- und Abundanzeffekt verstärkt.

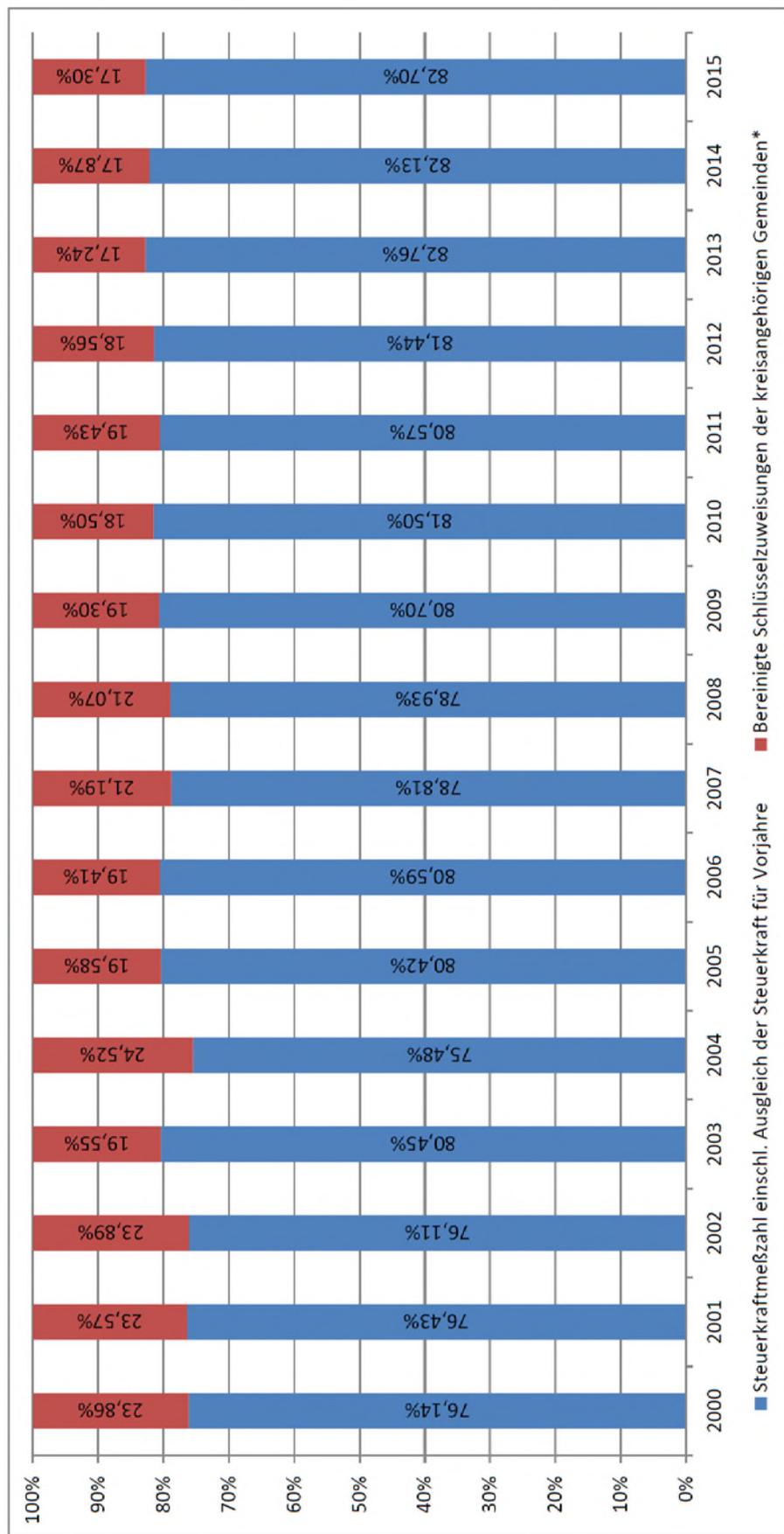
sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse



Bestimmungsfaktoren II

Abbildung 17: Anteil der bereinigten Schlüsselzuweisungen und der Steuerkraftmesszahl an den Umlagegrundlagen der Kreise, 2000-2015 (in %)

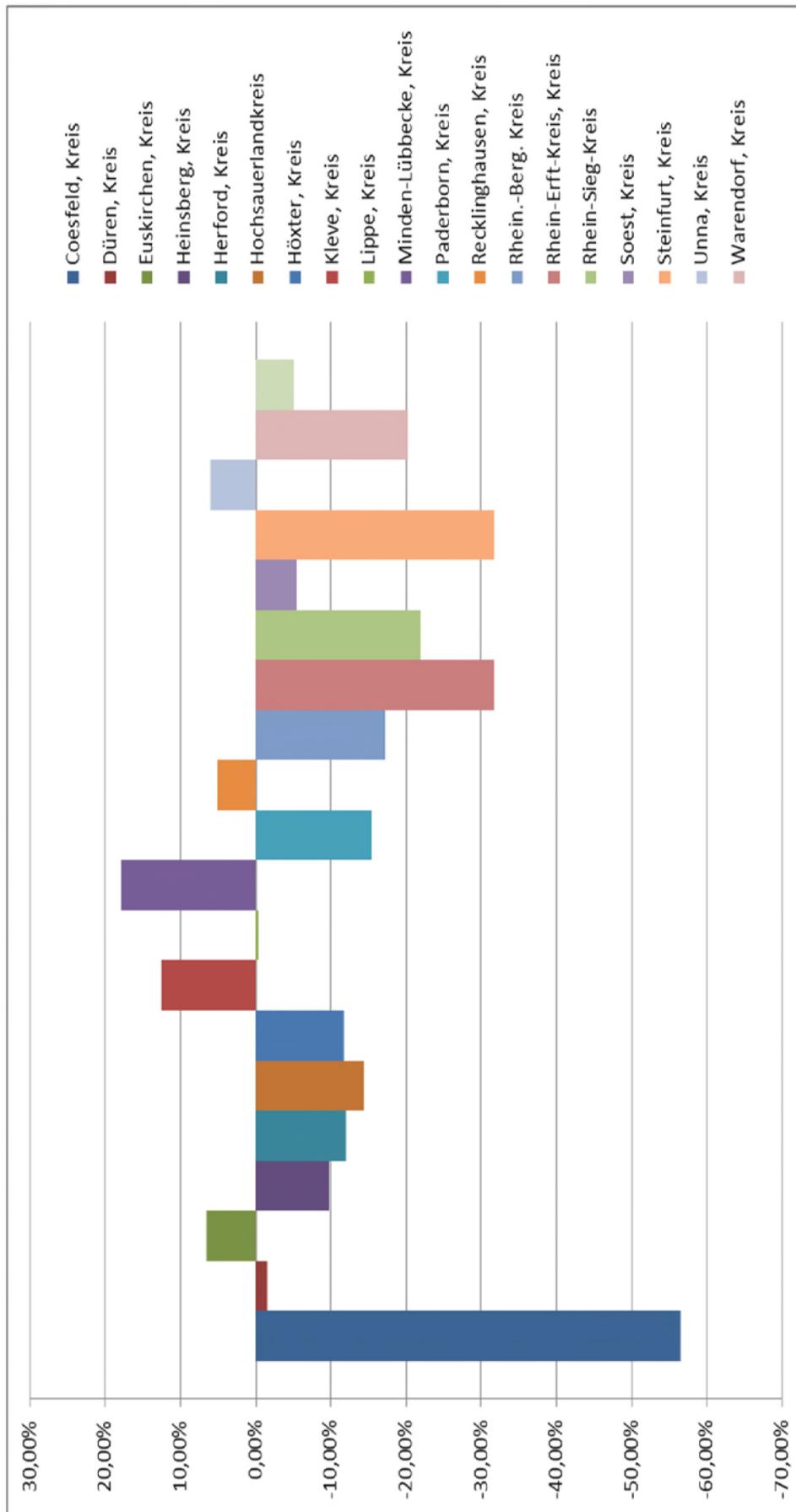


* Schlüsselzuweisungen bereinigt um Abrechnungsbeiträge Schlüsselzuweisung, Solidarbeitragsgesetz (jeweils Vor-Vorjahr), Solidarbeitragsgesetz (laufendes Jahr) und Abmilderungshilfe der kreisangehörigen Gemeinden

Quelle: IT NRW, eigene Berechnung und Darstellung.

Bestimmungsfaktoren III

Abbildung 20: Veränderungsrate des Prozentanteils der bereinigten Schlüsselzuweisungen an der jeweiligen Umlagegrundlage ausgewählter Kreise, 2010-2015



Quelle: IT NRW, eigene Berechnung und Darstellung.

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

h_da

HOCHSCHULE DARMSTADT
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Bestimmungsfaktoren IV

Tabelle 9: Entwicklung des durchschnittlichen Kreisumlagesatzes, des allgemeinen Kreisumlagesatzes sowie des Jugendamtsumlagesatzes, 2005-2015 (in %)

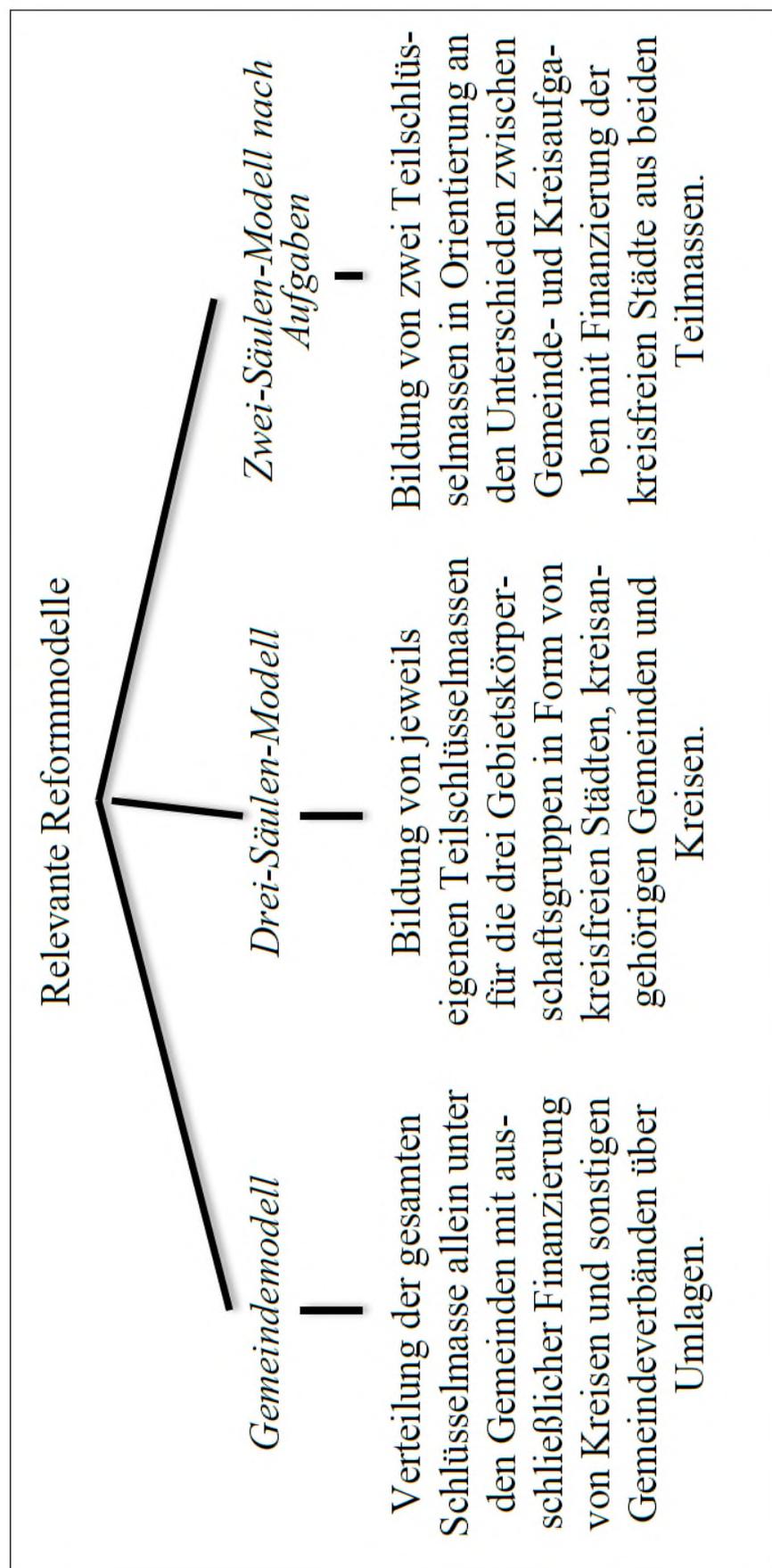
Jahr	Kreisumlagesatz, Durchschnitt	Kreisumlagesatz, Allgemein	Kreisumlagesatz, Jugendamt
2005	48,16	40,23	56,10
2006	49,08	40,93	57,23
2007	49,47	41,70	57,23
2008	46,04	38,47	53,62
2009	46,45	38,38	54,52
2010	49,50	40,36	58,64
2011	52,49	42,05	62,92
2012	50,50	40,49	60,51
2013	50,22	40,23	60,22
2014	48,88	39,08	58,67
2015	49,75	39,37	60,14

Quelle: IT.NRW; eigene Berechnung und Darstellung.

Alternative Modelle der Teilschlüsselbildung

- **Bewertungskriterien:** (1) Inhaltliche und methodische Kompatibilität mit bisherigem KFA in NRW (Verortung der Nebensätze, Regressionsanalytische Ermittlung interkommunaler Bedarfsrelationen), (2) Mögliche verfassungsrechtliche Einwände (vor allem mit Blick auf Art. 106 Abs. 7 GG), (3) Bestehender politischer Grundkonsens bezüglich der Bildung von Teilschlüsselmassen (losgelöst von der gesondert zu behandelnden Dotierungsfrage).
- **Untersuchte Modelle:** (1) Gemeindemodell, (2) Drei-Säulen-Modell, (3) Zwei-Säulen-Modell nach Aufgaben (siehe auch nächste Folie).
- **Untersuchungsergebnis:** Finanzwissenschaftlich ist keines der geprüften Modelle im Vergleich zur bestehenden Teilschlüsselmassenbildung objektiv überlegen.

Abgrenzung von Teilschlüsselmassen II



Dotierung der Teilschlüsselmassen I

- **Ausgangspunkt:** Beibehaltung der bisherigen Abgrenzung von Teilschlüsselmassen unter gleichzeitiger Anhebung der Dotierung der Teilmassen von Kreisen und Landschaftsverbänden kann vor dem Hintergrund gestiegener Sozialausgaben zur Entspannung von Verteilungskonflikten im kreisangehörigen Raum beitragen. Dies würde zu einer Reduzierung des Rückkopplungseffekts führen.
- **Voraussetzung:** Sachgerechter Maßstab für eine Änderung der Dotierung der Teilschlüsselmassen in Form des Verhältnisses der Zuschussbedarfe (Ausgaben aaD) der drei kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen.
- **Notwendig:** Zur Vermeidung von Doppelzählungen ist eine verur-sachungsgerechte Berücksichtigung der zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden geleisteten Umlagezahlungen erforderlich.

sofia

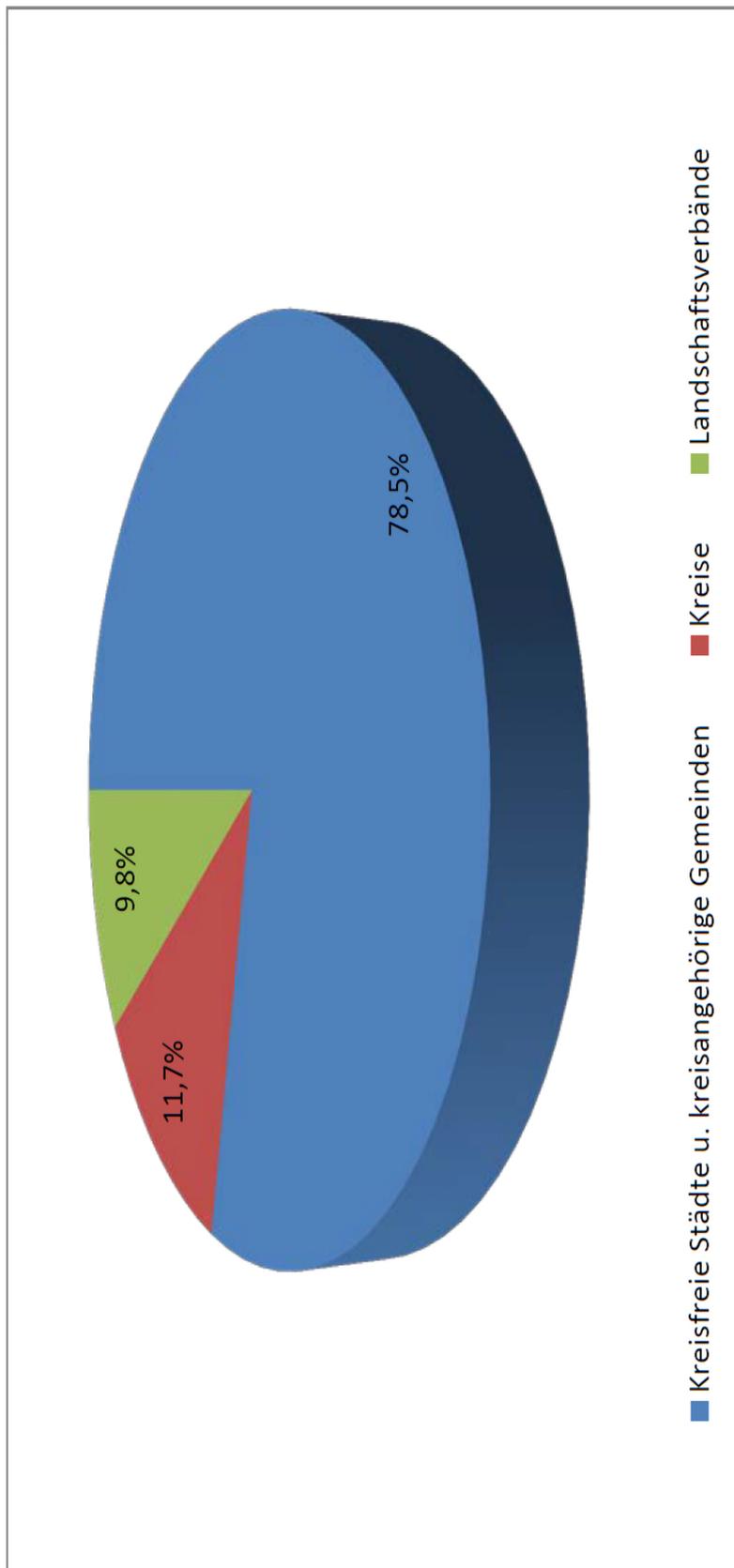
Sonderforschungsgruppe
institutionenanalyse

h_da

HOCHSCHULE DARMSTADT
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Dotierung der Teilschlüsselmassen II

Abbildung 30: Gegenwärtige Aufteilung der gesamten Schlüsselmasse auf die drei Teilschlüsselmassen von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden (in %)



Quelle: IT.NRW, eigene Berechnung und Darstellung.

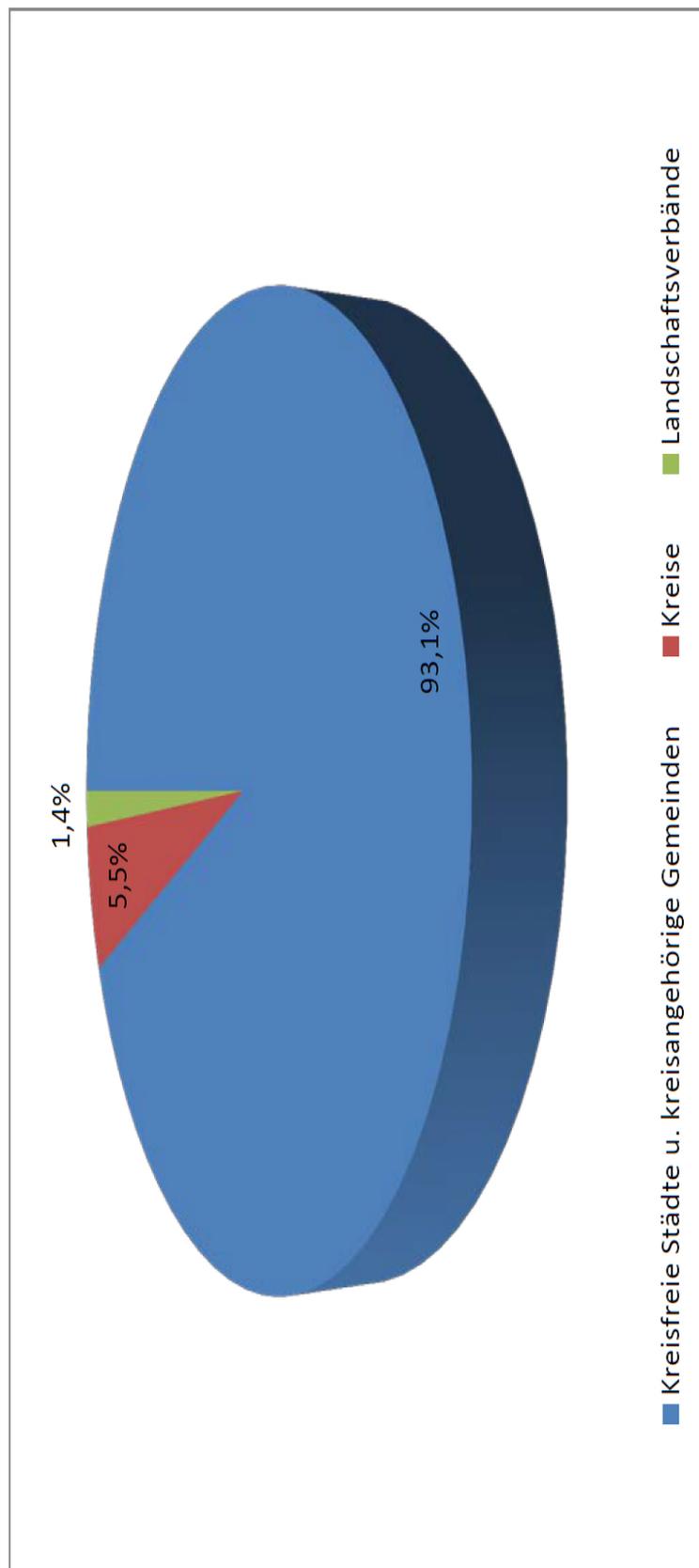
Tabelle 13: Gesamte Auszahlungen aaD differenziert nach kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden mit und ohne verursachungsgerechte Bereinigung um Umlagezahlungen, 2000-2015 (in Euro pro Kopf)

Jahr	Gesamte Auszahlungen aaD ohne Bereinigung um Umlagezahlungen				Gesamte Auszahlungen aaD mit Bereinigung um Umlagezahlungen			
	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Kreise	Landschaftsverbände	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Kreise	Landschaftsverbände
2000	1047,51	523,57	246,66	214,47	1047,51	523,57	113,04	47,86
2001	1068,70	559,73	246,65	184,46	1068,70	559,73	91,59	29,39
2002	1065,73	567,84	253,29	182,88	1065,73	567,84	84,53	27,84
2003	1139,87	569,39	251,82	182,99	1139,87	569,39	88,26	27,54
2004	1236,72	597,10	259,47	185,97	1236,72	597,10	92,97	19,40
2005	1189,37	561,14	312,41	187,04	1189,37	561,14	83,86	21,90
2006	1270,88	581,29	312,15	190,83	1270,88	581,29	114,10	27,70
2007	1293,25	568,45	334,02	195,49	1293,25	568,45	112,29	15,19
2008	1346,83	606,38	342,85	201,80	1346,83	606,38	131,85	8,58
2009	1385,49	619,13	376,98	217,06	1385,49	619,13	123,15	12,00
2010	1475,81	624,67	414,08	237,39	1475,81	624,67	103,54	34,59
2011	1504,54	647,17	414,32	252,82	1504,54	647,17	113,99	47,01
2012	1491,94	661,03	412,73	257,19	1491,94	661,03	140,76	31,33
2013	1536,79	698,24	426,93	272,70	1536,79	698,24	139,58	40,81
2014	1604,38	722,02	439,08	273,00	1604,38	722,02	143,83	33,29
2015	1632,71	725,44	441,32	281,70	1632,71	725,44	158,46	34,80
Ø Anteil an Σ Auszahlungen aaD 2000-2015	53,03 %	24,67 %	13,53 %	8,76 %	63,6 %	29,6 %	5,5 %	1,4 %

Quelle: IT NRW, eigene Berechnung und Darstellung.

Dotierung der Teilschlüsselmassen III

Abbildung 31: Verteilung der gesamten Schlüsselmasse auf die drei Teilschlüsselmassen von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden in Orientierung am Durchschnitt der Auszahlungen aaD einschließlich verursachungsgerechter Umlagezurechnung für 2000-2015 (in %)



Quelle: IT.NRW, eigene Berechnung und Darstellung.

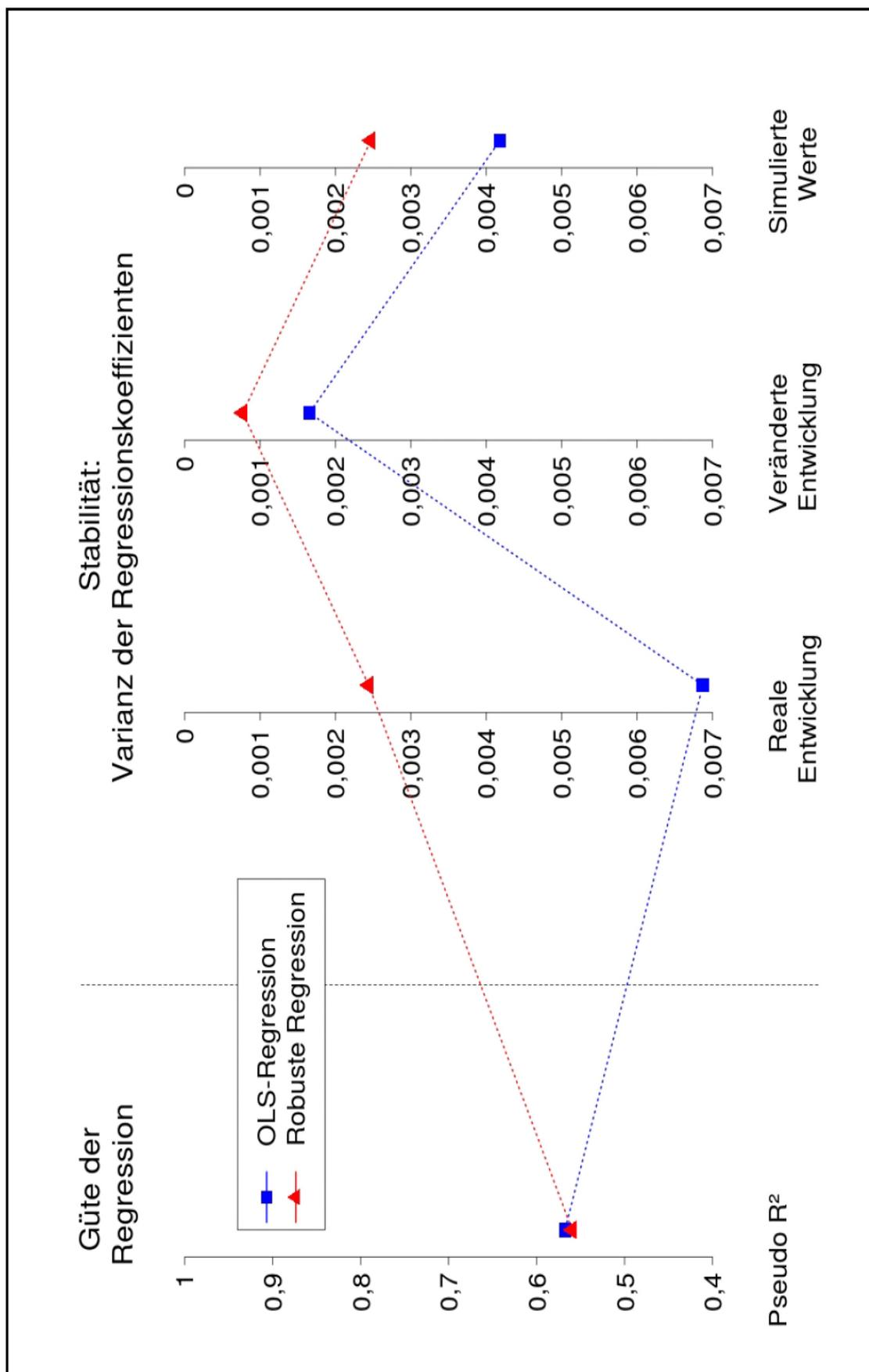
Dotierung der Teilschlüsselmassen IV

- **Schlussfolgerung:** Auf Grundlage der Berechnungsergebnisse ist davon auszugehen, dass schon die jetzige Dotierung der Teilschlüsselmassen zu einer (erheblichen) Abmilderung systeminduzierter, intra- und interkreislicher Umverteilungswirkungen beiträgt. Für eine weitergehende Korrektur der bestehenden Quoten zugunsten von Kreisen und Landschaftsverbänden fehlt es demgegenüber an einer sachgerechten Datengrundlage, die dies nahelegen würde.
- **Empfehlung:** Beibehaltung der bisherigen Dotierung der drei Teilschlüsselmassen, da diese für eine Abmilderung des Rückkopplungs- bzw. Neutralisierungseffekts sorgt. Eine Anhebung der Dotierung der Teilschlüsselmasse für die Gemeinden würde demgegenüber zu einer Intensivierung des genannten Effekts führen.

Methodische Überprüfung I

- **Befund:** Veränderungen der Regressionskoeffizienten über die Zeit liegen zu einem Teil daran, dass sich einige Gemeinden deutlich in ihrer Situation oder ihrem Verhalten vom Durchschnitt unterscheiden. Die Diskrepanz zwischen diesen „Ausreißern“ und dem Durchschnitt hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen und damit Einfluss auf die Regressionsergebnisse genommen.
- **Empfehlung:** Wechsel vom OLS-Verfahren auf eine sog. robuste Regression. In dieser werden alle Gemeinden nahe dem Durchschnitt wie bisher behandelt, jedoch die übermäßigen Auswirkungen der Ausreiser deutlich reduziert. Dieses Verfahren beseitigt damit genau das aufgetretene Problem und zeigt sich in Simulationen sehr robust gegenüber eventuellen zukünftigen Veränderungen.

Abbildung 9: Vergleichende Bewertung von OLS-Regression und robuster Regression anhand der Güte-Kriterien

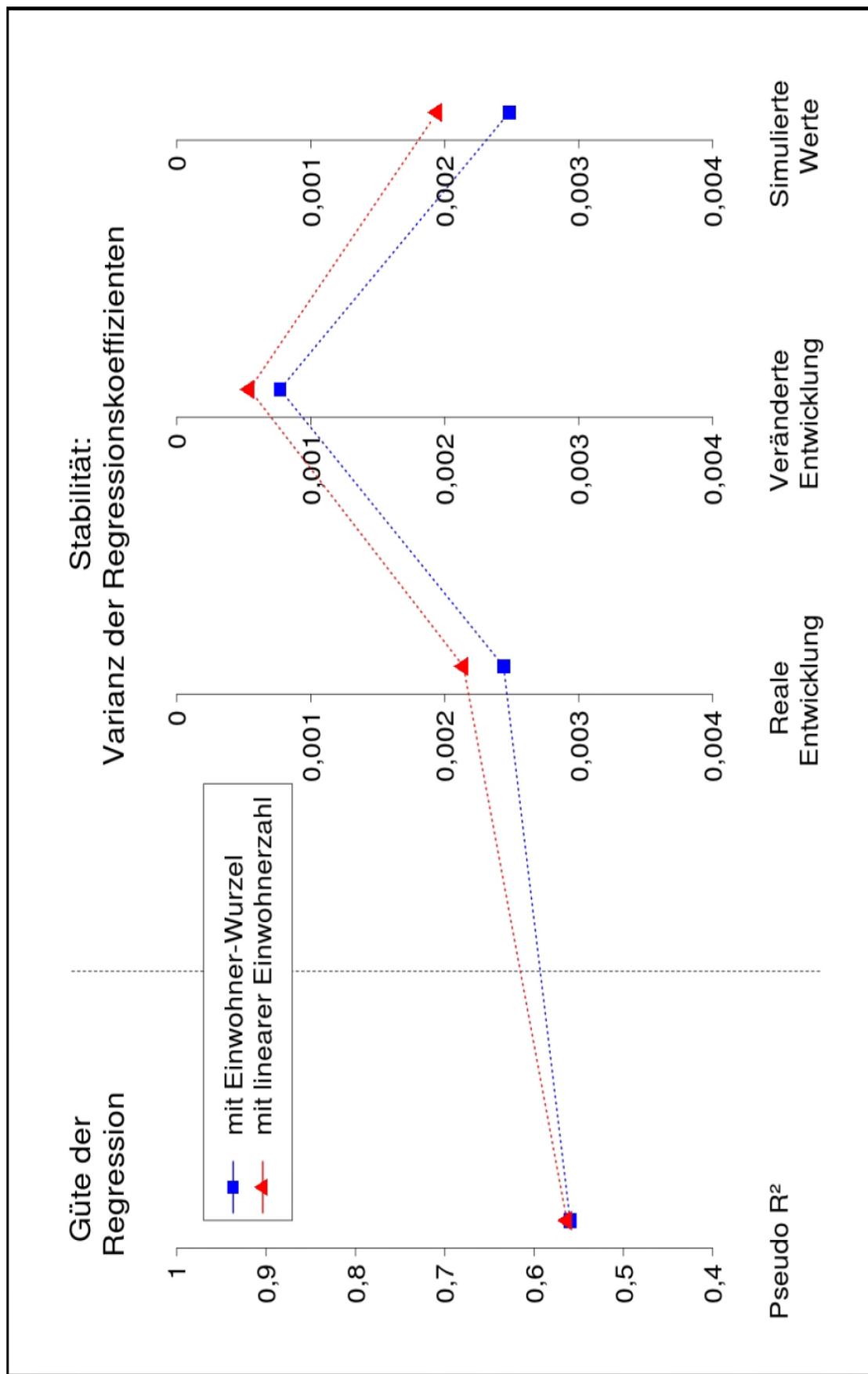


Quelle: Daten – IT.NRW, eigene Berechnungen und Darstellung.

Methodische Überprüfung II

- **Weitere Überprüfungen:** Es wurde eine Vielzahl von weiteren Regressionsverfahren, funktionalen Zusammenhängen (z.B. lineare Berücksichtigung der Einwohnerzahl anstelle des „geworelten“ Einwohnern) und alternativen Variablen (z.B. Verkehrsfläche) getestet. Dabei wurde untersucht, ob sich dadurch die Robustheit und die Güte der Messergebnisse erhöhen lassen.
- **Empfehlung:** Es ergeben sich lediglich für das Ersetzen der Einwohner-Wurzel durch eine lineare Verwendung der Einwohnerzahl bessere (= robustere) Untersuchungsergebnisse. Die Verwendung der Verkehrsfläche anstelle der Katasterfläche führt zwar zu einer besseren Modellgüte (pseudo R^2), jedoch nimmt die Robustheit des Verfahrens ab.

Abbildung 11: Güte-Kriterien für die Regression mit der Einwohner-Wurzel sowie mit einer linearen Berücksichtigung der Einwohnerzahl

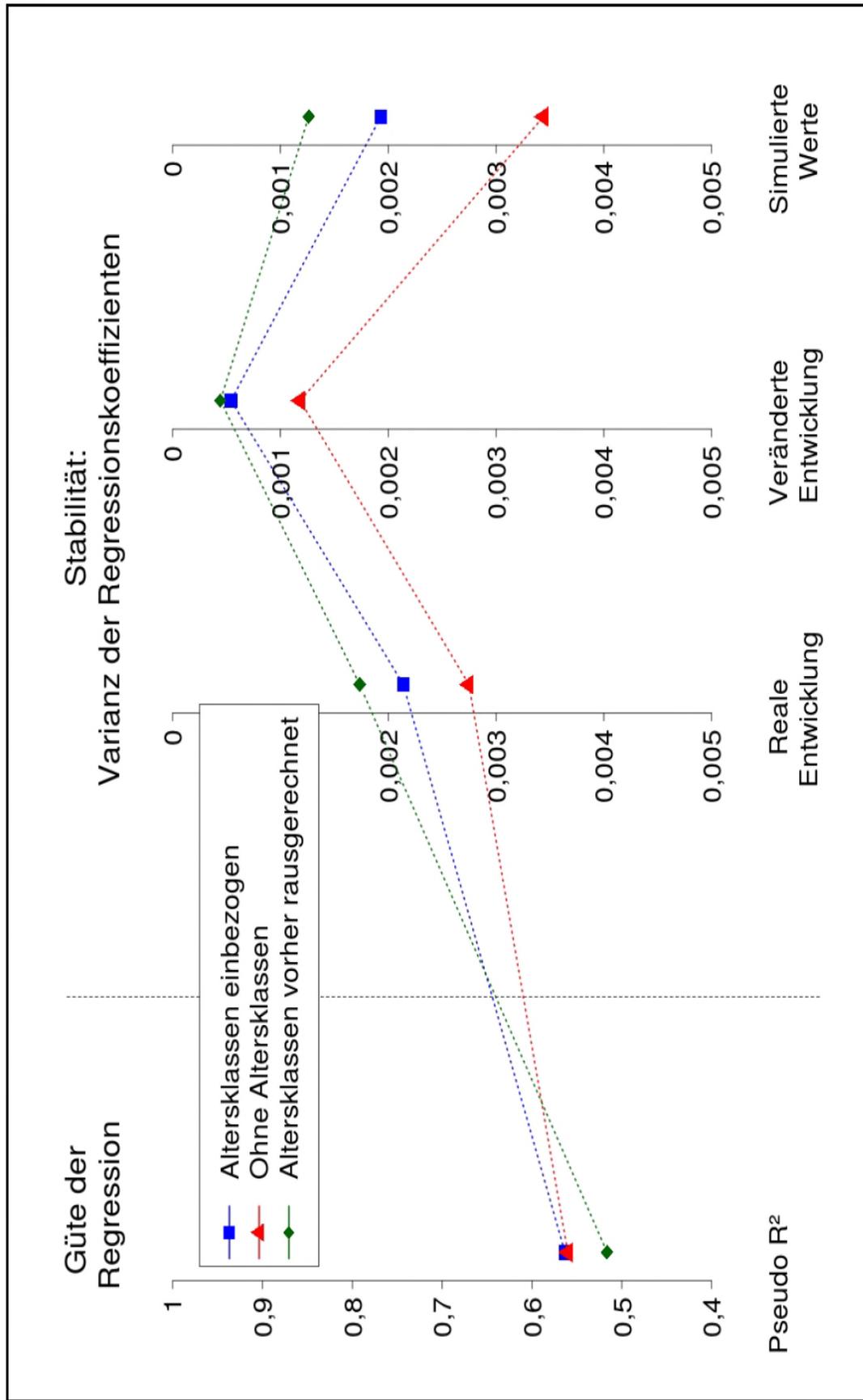


Quelle: Daten – IT.NRW, eigene Berechnungen und Darstellung.

Methodische Überprüfung III

- **Befund:** Ein Teil der Veränderungen der Regressionskoeffizienten ist darauf zurückzuführen, dass die in der Regression verwendeten Variablen teilweise ähnliche Aspekte abdecken. Dadurch kommt es dazu, dass die Regressionskoeffizienten teilweise auf reale Veränderungen übermäßig reagieren. Dies ist vor allem dann ein Problem, wenn es zu entsprechenden Wechselwirkungen zwischen den Präferenz- und den Bedarfsindikatoren kommt.
- **Empfehlung:** Anwendung einer zweistufigen Regression, bei der jene Präferenzindikatoren mit starker Wechselwirkung vorher herausgerechnet werden, um die Stabilität des Schätzverfahrens zu verbessern. Dies trifft auf die beiden Altersvariablen (u15, ü65) zu, nicht jedoch auf die Einkommensvariable.

Abbildung 13: Güte-Kriterien für die Regression mit und ohne Altersgruppenvariable sowie unter Herausrechnung des Erklärungsanteils der beiden Alters-Variablen im Rahmen einer zweistufigen Berechnung



Quelle: Daten – IT.NRW, eigene Berechnungen und Darstellung.

Schätzung der KFA-Parameter I

- **Schätzmodell und Datenbasis:** Gepoolte robuste Regression zur Berechnung der Gewichtungsfaktoren der Bedarfparameter sowie der Spreizung der Hauptansatzstaffel auf Basis von Grunddaten für die Jahrgänge 2010-2014 für einen fiktiven Finanzausgleich 2018.
- **Ergebnisse:** Für die Hauptansatzstaffel ergibt sich ein Wert für die einwohnerstärkste Kommune (Köln) in Höhe von 151 % (im Vergleich zu 136 % gemäß Pooled-OLS) sowie ein Gewichtungsfaktor für den Soziallastenansatz in Höhe von 14,207 (im Vergleich zu 21,664 gemäß Pooled-OLS).
- **Abundanzfälle:** kreisfreie Städte (1 anstelle von 2), kreisangehörige Gemeinden (82 anstelle von 110), Kreise (unverändert).

Tabelle 17: Parameter der Hauptansatztafel und der Nebensätze des empfohlenen Reformmodells (gepoolte robusten Regression) für 2018

Gebildete Ansatztafel	Hauptansatztafel*		Bedarfsparameter
	Staffelklassen Einwohner	Gewichtungsfaktoren	
100	25.000	Halbtagschüler	1,301
103	63.500	Ganztagschüler	3,264
106	102.000	Bedarfsgemeinschaften	14,207
109	141.000	Sozialversicherungspflichtig	0,923
112	179.500	Beschäftigte	
115	218.000	Gesamtfläche	0,174
118	256.500		
121	295.500	Weiterer Parameter	
124	334.000		
127	372.500	Sockelbetrag	651,22
130	411.000	Normbedarf	664,12
133	449.500		
136	488.500	Abundanzfälle**	
139	527.000		
142	565.500	Kreisfreie Städte	1 (1)
145	604.000	Kreisangehörige Gemeinden	82 (80)
148	643.000	Gemeinden insgesamt	83 (81)
151	681.500	Kreise	1 (1)

* = Der Hauptansatz für Köln (= 151) wird im Rahmen des nordrhein-westfälischen Finanzvergleichssystems nicht berechnet, sondern als „Elefantenansatz“ 3 Punkte oberhalb des Höchstwertes der Staffelleihe für die zweitgrößte Stadt gebildet.

** = Der jeweilige Wert in der Klammer gibt die Zahl der Abundanzfälle bei kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen für die Simulation mit den fiktiven Hebesätzen des GFG 2017 an.

Quelle: Berechnung – IT.NRW; eigene Darstellung.

Schätzung der KFA- Parameter II

Simulationsergebnisse I

- **Simulationsrechnung:** Die Berechnung der Verteilungswirkungen erfolgt relativ zu einem Basismodell, bei dem die KFA-Parameter mittels des Pooled-OLS-Verfahrens ermittelt wurden. Im Abgleich dazu werden zwei Varianten des Reformmodells verwendet, die sich in der Festlegung der Hebe- und Umlagesätze voneinander unterscheiden.
- **Ergebnisse:** Bei beiden Varianten des Reformmodells verlieren die kreisfreien Städte gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden an Schlüsselzuweisungen. Innerhalb von kreisfreiem und kreisangehörigem Raum gibt es keine homogene Umverteilungswirkung. Allerdings überwiegt im kreisangehörigen Raum die Zahl der Gewinner jene der Verlierer deutlich, während dies bei den kreisfreien Städten umgekehrt ist.

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

h_da

HOCHSCHULE DARMSTADT
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Simulationsergebnisse II

Tabelle 18: Wirkung des empfohlenen Reformmodells in der Variante mit gemittelten fiktiven Hebesätzen der Jahre 2010-2014

Gebietskörperschaftsgruppe und Einwohnerzahl	Schlüsselzuweisungen im fiktiven Basismodell (in €)	Schlüsselzuweisungen im empfohlenen Reformmodell (in €)	Abweichung (in %)	Anzahl Gewinner	Anzahl Verlierer
Kreisfreie Städte mit ... Einwohnern					
bis 150.000	133.897.423	126.450.442	- 5,56	0	2
150.001 bis 300.000	1.610.908.834	1.478.594.224	- 8,21	0	10
300.001 bis 500.000	1.324.758.123	1.316.395.752	- 0,63	3	3
500.001 und mehr	1.394.377.522	1.488.751.703	+ 6,77	2	1
Insgesamt	4.463.941.902	4.410.192.121	- 1,20	5	16
Kreisangehörige Gemeinden mit ... Einwohnern					
bis 10.000	61.004.742	73.245.779	+ 20,07	41	3
10.001 bis 25.000	355.517.418	432.425.750	+ 21,63	112	11
25.001 bis 60.000	916.485.131	956.605.345	+ 4,38	62	30
60.001 bis 100.000	888.964.511	830.756.508	- 6,55	7	20
100.001 und mehr	414.086.296	396.774.497	- 4,18	2	4
Insgesamt	2.636.058.098	2.689.807.879	+ 2,04	224	68

Quelle: Berechnungen – IT.NRW, eigene Darstellung.

Simulationsergebnisse III

Tabelle 19: Wirkung des empfohlenen Reformmodells in der Variante mit fiktiven Hebesätzen entsprechend GFG 2017

Gebietskörperschaftsgruppe und Einwohnerzahl	Schlüsselzuweisungen im fiktiven Basismodell (in €)	Schlüsselzuweisungen im empfohlenen Reformmodell (in €)	Abweichung (in %)	Anzahl Gewinner	Anzahl Verlierer
Kreisfreie Städte mit ... Einwohnern					
bis 150.000	133.642.529	126.198.405	- 5,57	0	2
150.001 bis 300.000	1.606.573.680	1.474.673.083	- 8,21	0	10
300.001 bis 500.000	1.322.572.743	1.314.918.887	- 0,58	3	3
500.001 und mehr	1.392.844.546	1.486.019.390	+ 6,69	2	1
Insgesamt	4.455.633.498	4.401.809.765	- 1,21	5	16
Kreisangehörige Gemeinden mit ... Einwohnern					
bis 10.000	61.629.967	73.836.771	+ 19,81	41	3
10.001 bis 25.000	358.393.953	435.489.237	+ 21,51	113	11
25.001 bis 60.000	920.885.722	961.002.928	+ 4,36	63	30
60.001 bis 100.000	889.488.550	831.263.086	- 6,55	7	20
100.001 und mehr	413.968.310	396.598.213	- 4,20	2	4
Insgesamt	2.644.366.502	2.698.190.235	+ 2,04	226	68

Quelle: Berechnungen – IT.NRW, eigene Darstellung.

Zentrale Botschaften des Gutachtens

1. **Kommunaler Finanzausgleich in NRW weist keinen grundlegenden Reformbedarf auf**
2. **Verzerrungen bzw. Verwerfungen im eigentlichen Sinne sind nicht festzustellen**
3. **Empfehlung einer Veränderung des Schätzverfahrens zur Realisierung stabilerer Regressionsergebnisse**

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

h_da

HOCHSCHULE DARMSTADT
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleich in NRW

Anhang mit weiteren Untersuchungsergebnisse

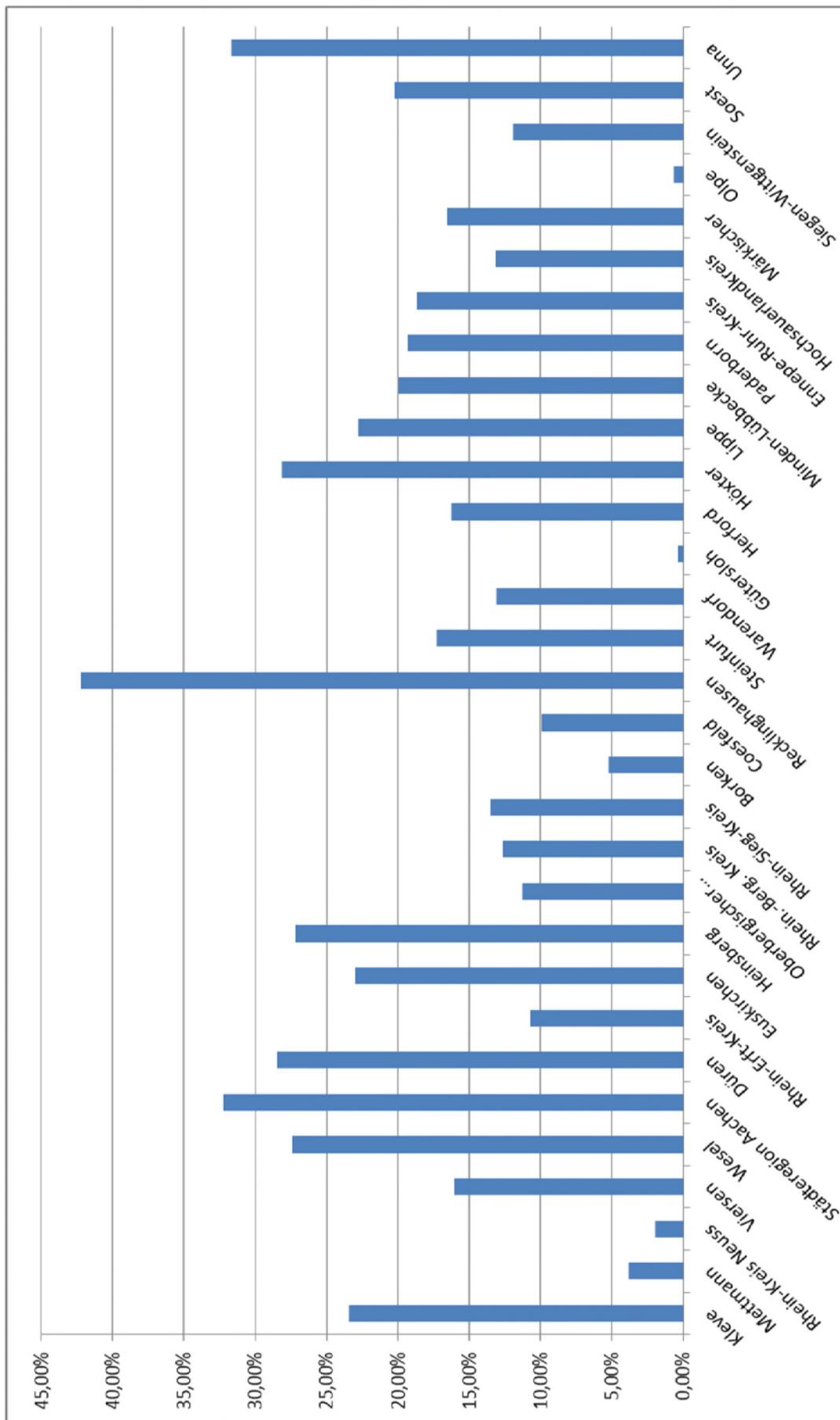
sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

h_da

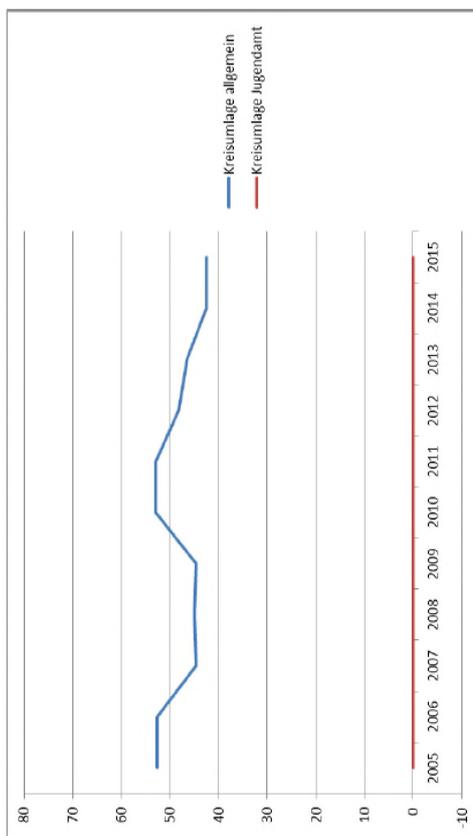
HOCHSCHULE DARMSTADT
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Abbildung 19: Streuung des Prozentanteils der bereinigten Schlüsselzuweisungen an der Umlagegrundlage des jeweiligen Kreises in 2015



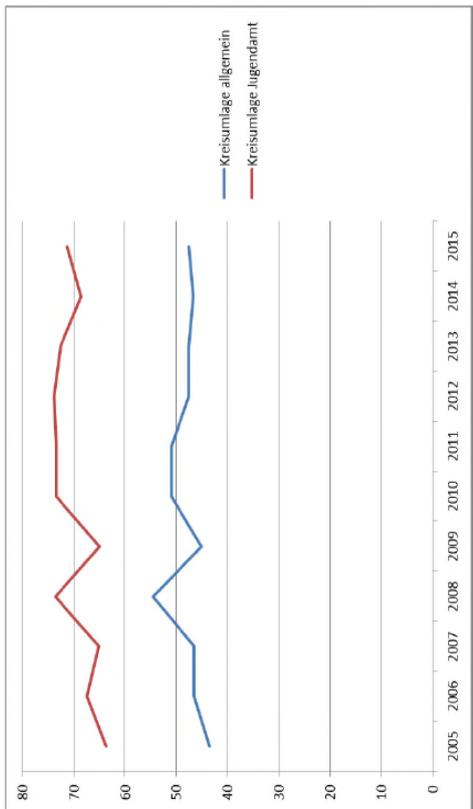
Quelle: IT NRW, eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 22: Entwicklung der Umlagesätze, Kreis Recklinghausen, 2005-2015 (in %)



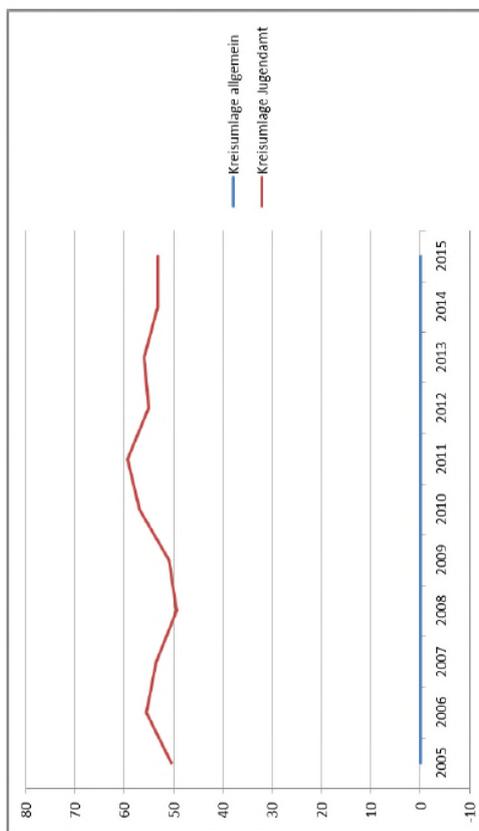
Quelle: IT.NRW; eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 23: Entwicklung der Umlagesätze, Kreis Unna, 2005-2015 (in %)



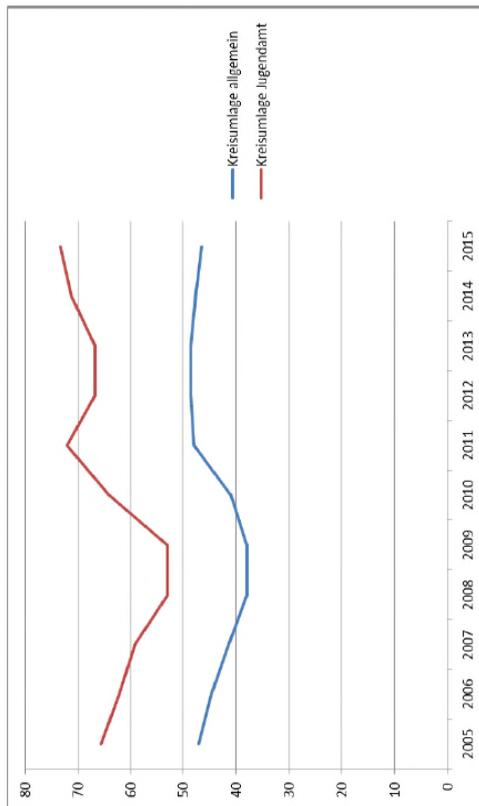
Quelle: IT.NRW; eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 25: Entwicklung der Umlagesätze, Kreis Höxter, 2005-2015 (in %)



Quelle: IT.NRW; eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 24: Entwicklung der Umlagesätze, Kreis Düren, 2005-2015 (in %)



Quelle: IT.NRW; eigene Berechnung und Darstellung.

Tabelle 11: Veränderung von Ausgleichsrücklage und Umlagegrundlage der nordrhein-westfälischen Kreise absolut und in Relation zueinander für die Jahre 2009-2013

Jahr	Ausgleichsrücklage (in 1.000 Euro)	Umlagegrundlage (in 1.000 Euro)	Rückgang der Ausgleichsrücklage in Relation zur Umlage- grundlage (in %)
2008	813.891	-	
2009	805.482	11.871.978	- 0,00
2010	715.806	11.556.686	- 0,78
2011	610.205	10.849.523	- 0,97
2012	451.038	11.779.383	- 1,35
2013	408.896	11.982.842	- 0,35
Veränderung	Δ 2008-2013: - 404.995	Σ 2009-2013: 58.040.412	\emptyset 2009-2013 - 0,70

Tabelle 12: Veränderung von Ausgleichsrücklage und Umlagegrundlage ausgewählter Kreise absolut und in Relation zueinander für die Jahre 2009-2013

Kreise	Ausgleichsrücklage (in 1.000 Euro) Δ 2008-2013	Umlagegrundlagen (in 1.000 Euro) Σ 2009-2013	Rückgang der Aus- gleichsrücklage in Re- lation zur Umlage- grundlage (in %) \emptyset 2009-2013
Recklinghausen	0	0	0,00
Düren	- 31.444	1.479.928	- 2,12
Unna	+ 1.589	2.342.573	0,00
Höxter	+ 3.287	724.054	+ 0,45

Quelle: IT.NRW (Ausgleichsrücklage: Bilanzstatistik, Stand 31.05.2017; Umlagegrundlagen: GFG-Festsetzungstabellen); eigene Berechnung und Darstellung.

Abgrenzung von Teilschlüsselmassen I

- **Gemeindemodell:** Gegen das Modell spricht, dass (1) aufgrund der ausschließlichen Umlagefinanzierung der Kreise sowohl der Asymmetrie- als auch der Abundanzeffekt verstärkt werden, (2) entgegen den Vorgaben von Art. 106 Abs. 7 GG die Gemeindeverbände nicht unmittelbar über den Finanzausgleich am Gemeinschaftsteueraufkommen des Landes beteiligt sind sowie (3) eine allein aus Umlagen erfolgende Finanzierung der Kreise nur dann gerechtfertigt wäre, wenn Kreise ausschließlich im Rahmen ihrer Ergänzung- und Ausgleichsfunktion bezogen auf Gemeindeaufgaben tätig und nicht zugleich auch Landesaufgaben stellvertretend (ortsnah) wahrnehmen würden.
- **Empfehlung:** Kein Wechsel zum Gemeindemodell.

Abgrenzung von Teilschlüsselmassen II

- **Drei-Säulen-Modell:** Vorteil für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte gilt, dass damit die Unterschiede beider Gemeindetypen hinsichtlich ihrer Aufgaben- und Ausgabenstruktur besser berücksichtigt werden könnte. Nachteile: (1) Regelmäßige Überprüfung der Dotierung der Teilschlüsselmassen erforderlich, bei einheitlicher Schlüsselmasse für Gemeinde erfolgt Anpassung systemimmanent, (2) zusätzlichen Analyseaufwand sowie erhöhtes Potential für Verteilungsstreitigkeiten zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum, (3) Regressionsanalytisches Verfahren wäre unter der Prämisse valider Untersuchungsergebnisse nur noch bei kreisangehörigen Gemeinden anwendbar.
- **Empfehlung:** Kein Wechsel zum Drei-Säulen-Modell.

Abgrenzung von Teilschlüsselmassen III

- **Zwei-Säulen-Modell nach Aufgaben:** Dessen Umsetzung setzt voraus, dass der Finanzbedarf der kreisfreien Städte trennscharf den beiden Aufbengruppen von kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen zugeordnet werden kann. Nachteil: (1) Daten zu den Ausgaben differenziert nach kommunalen Produktgruppen zeigen für NRW jedoch, dass eine solch eindeutige Aufgaben- und Ausgaben-zuordnung nicht möglich ist (Grund: besondere Gemeindestruktur in NRW im Vergleich zu anderen Ländern, in denen das Modell zur Anwendung kommt); (2) Empirisch robuste regressionsanalytische Ermittlung von Bedarfsrelationen wäre nur (noch) für den Bereich der Gemeindeaufgaben möglich.
- **Empfehlung:** Kein Wechsel zum Zwei-Säulen-Modell differenziert nach Gemeinde- und Kreisaufgaben.

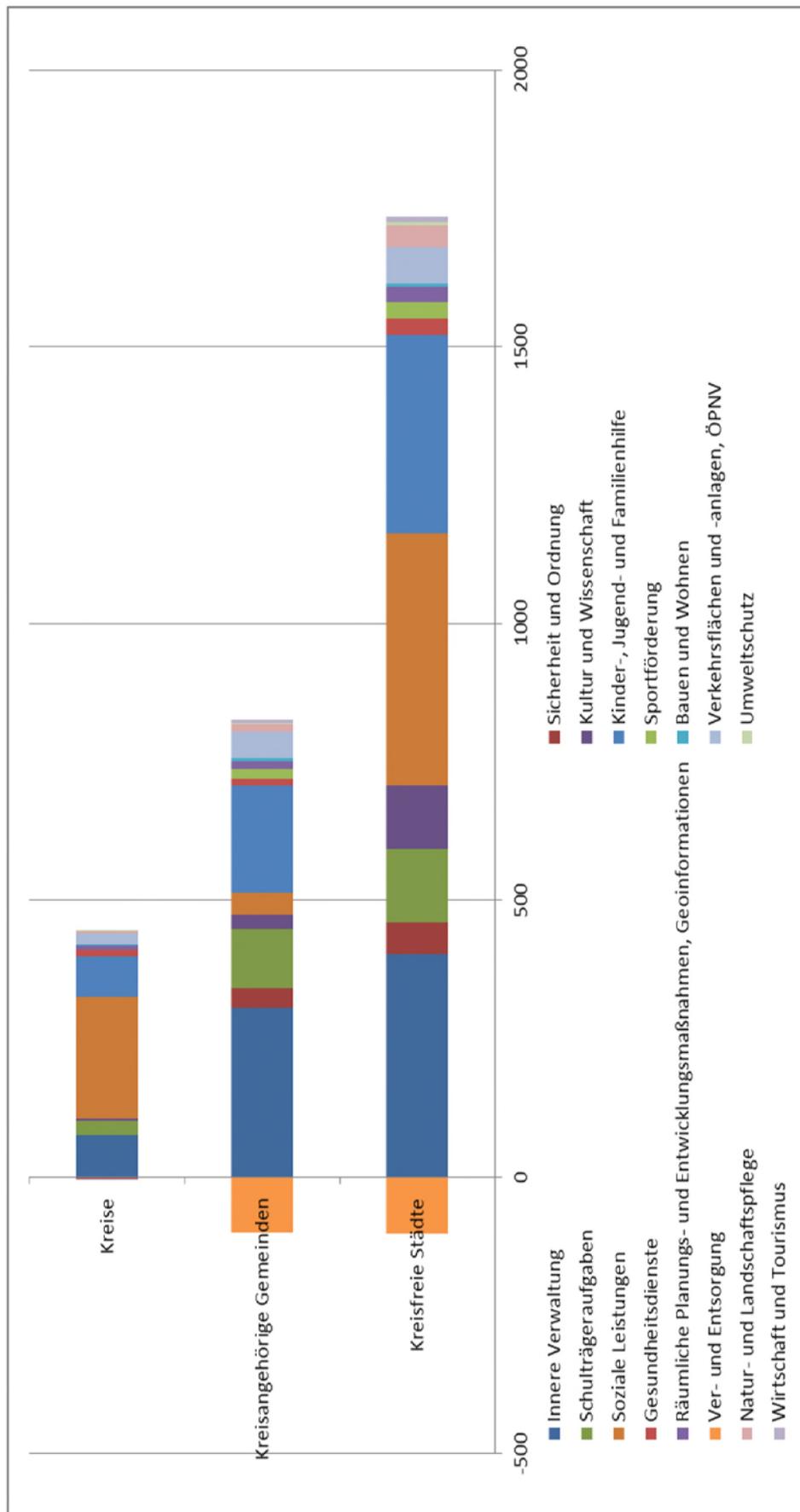
sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

h_da
HOCHSCHULE DARMSTADT
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

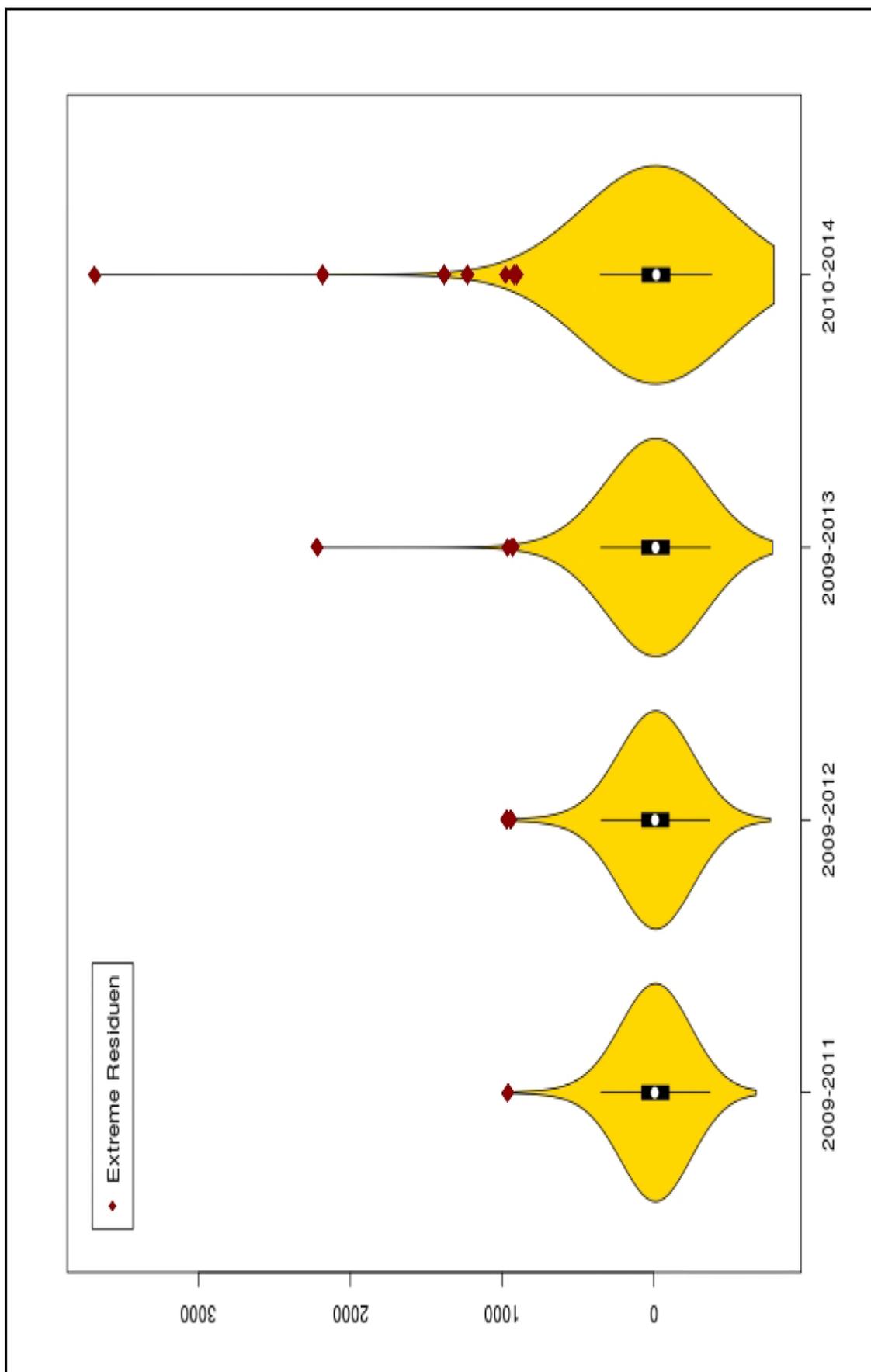
Abgrenzung von Teilschlüsselmassen IV

Abbildung 27: Auszahlungen aaD differenziert nach Produktbereichen sowie nach kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen, 2015 (in Euro pro Kopf)



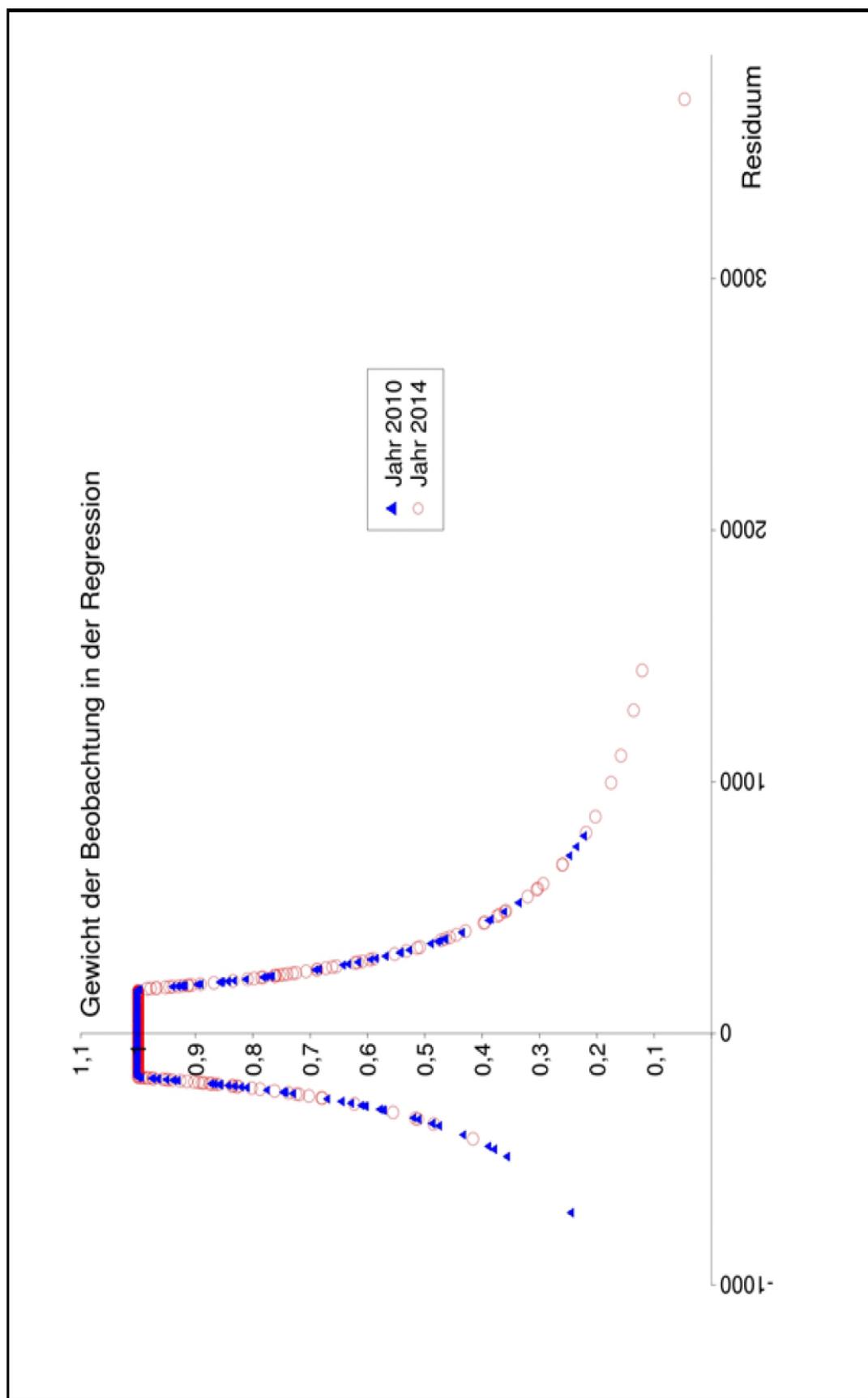
Quelle: IT NRW, eigene Berechnungen.

Abbildung 6: Veränderung der Residuen der Regression im Zeitverlauf im Zeitverlauf für verschiedene Untersuchungszeiträume, 2009-2014



Quelle: Daten – IT.NRW, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 8: Abweichungen vom durchschnittlichen Zusammenhang (Residuen) und Gewichtung der entsprechenden Beobachtungen in der robusten Regression für die Jahre 2010 und 2014



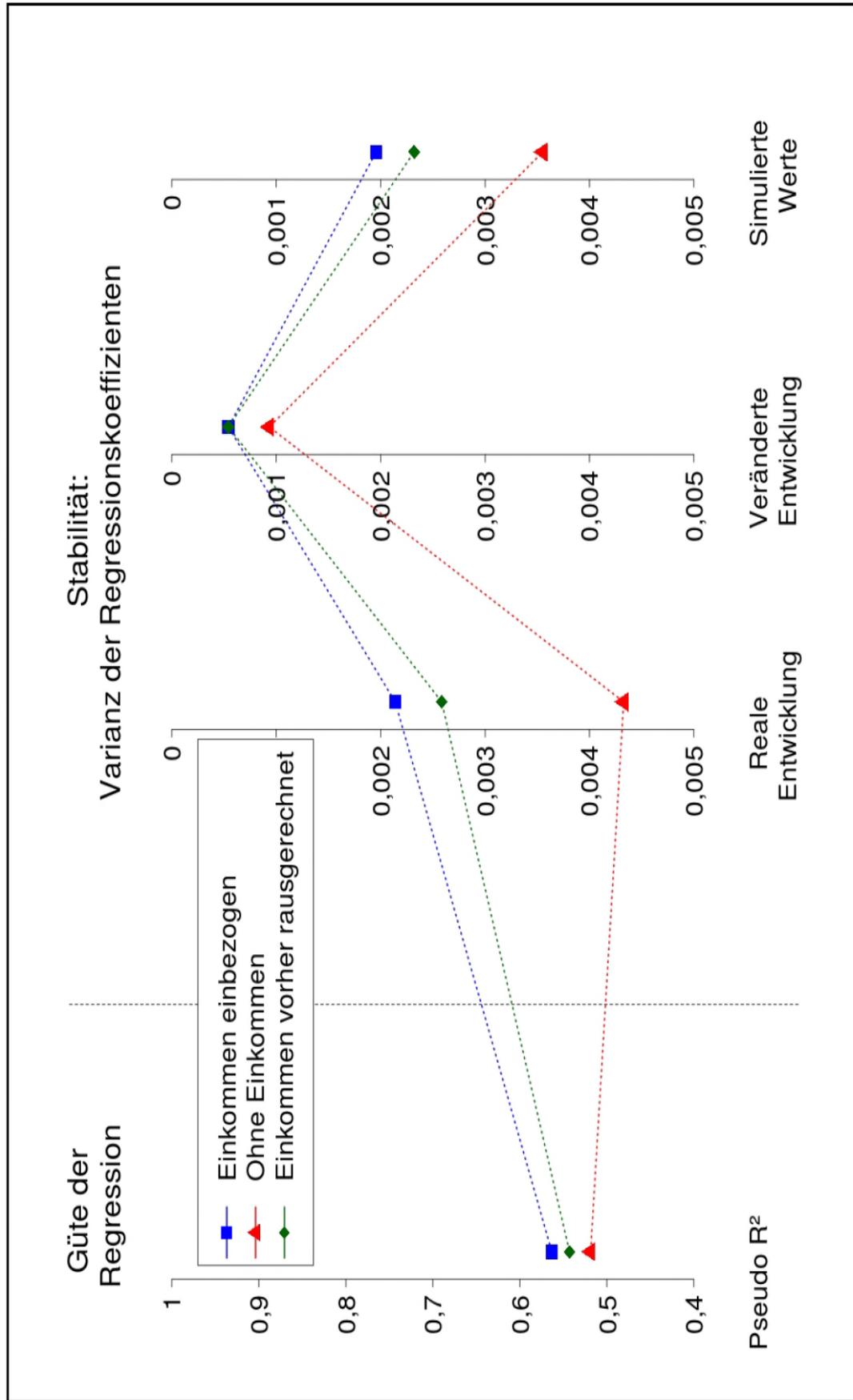
Quelle: Daten – IT.NRW, eigene Berechnungen und Darstellung.

Tabelle 2: Ergebnisse für die Korrelationen der Regressionskoeffizienten für simulierte Daten

	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	Bedarfsgemeinschaften	Gesamtfläche	Ganztagsschüler	Halbtagschüler	Einwohner bis 15 Jahre	Einwohner über 65 Jahre	Einkommen
Einwohner	0,11	- 0,81	- 0,64	0,02	- 0,12	0,09	0,54	- 0,44
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte		- 0,46	- 0,46	- 0,23	- 0,47	- 0,07	0,37	- 0,65
Bedarfsgemeinschaften			0,91	- 0,11	0,07	0,24	- 0,47	0,77
Gesamtfläche				0,01	0,11	0,18	- 0,48	0,80
Ganztagsschüler					0,65	- 0,44	- 0,35	0,08
Halbtagschüler						- 0,47	- 0,54	0,31
Einwohner bis 15 Jahre							0,68	0,21
Einwohner über 65 Jahre								- 0,49

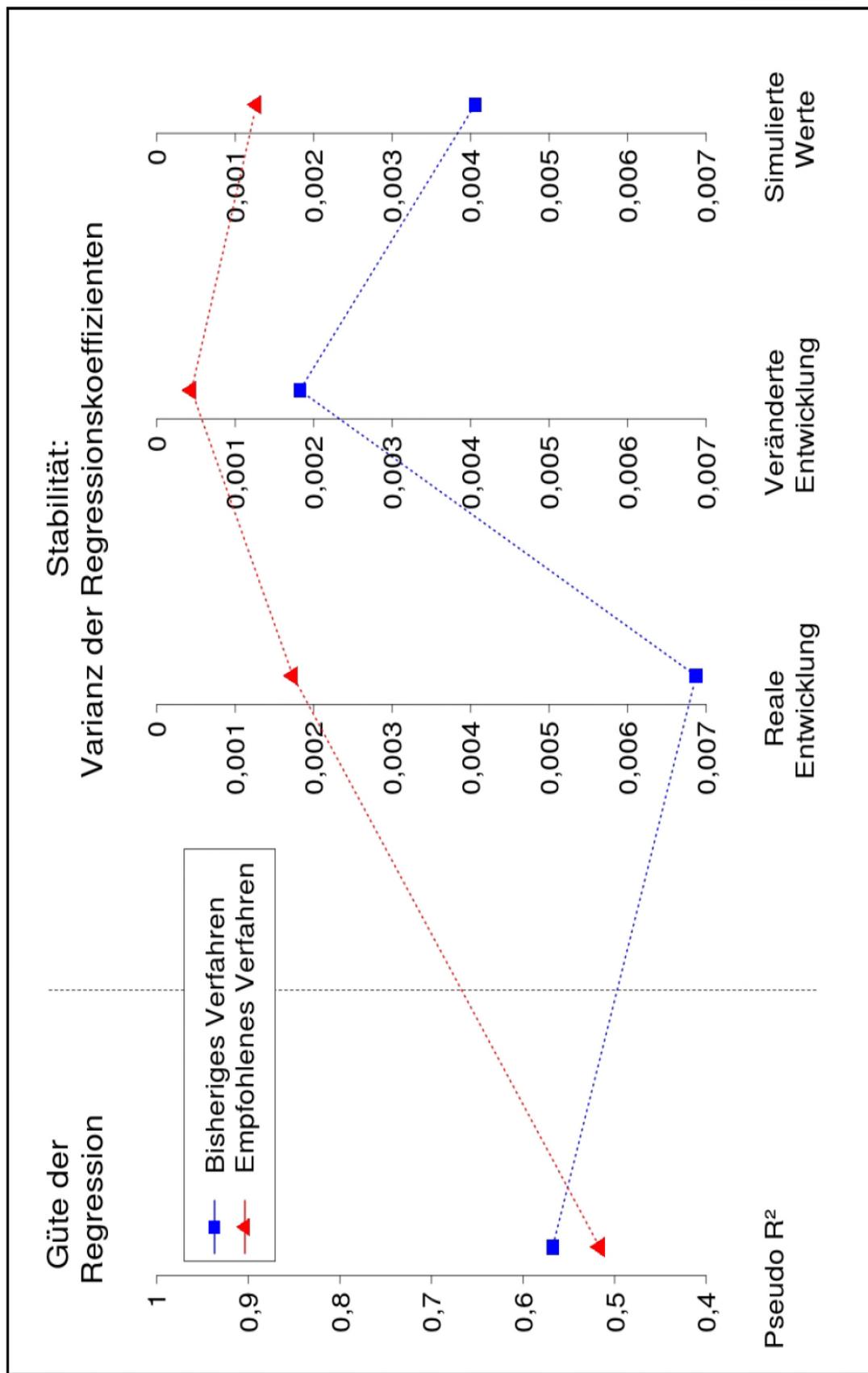
Quelle: Daten – IT.NRW, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 12: Güte-Kriterien für die Regression mit und ohne Einkommens-Variable sowie unter Herausrechnung des Erklärungsanteils des Einkommens im Rahmen einer zweistufigen Berechnung



Quelle: Daten – IT.NRW, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 14: Vergleich der Güte-Kriterien für das bisherige und das empfohlene Regressionsverfahren



Quelle: Daten – IT.NRW, eigene Berechnungen und Darstellung

Bundesbeteiligung an den Soziallasten I

- **Ausgangspunkt:** Vermehrte Bundesbeteiligung an den kommunalen Sozialausgaben sorgen für einen finanziellen Entlastungseffekt. Die Zuweisungen in Höhe von 2,17 Mrd. Euro in 2015 führen lediglich zu einer Begrenzung, nicht jedoch zu einem Rückgang der Sozialausgaben der Kommunen auf das Niveau früherer Jahre.
- **Berücksichtigt wurden:** Zusätzliche Entlastung durch den Bund bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2012-2015, Wirkung der sog. Übergangsmilliarde in 2015 durch Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung sowie in Form des erhöhten Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, Bundesbeteiligung an den Kosten für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen
- **Soziallastenansatz:** Bislang ist kein dämpfender Effekt der Bundeshilfen auf die Dynamik des Soziallastenansatzes zu erkennen.

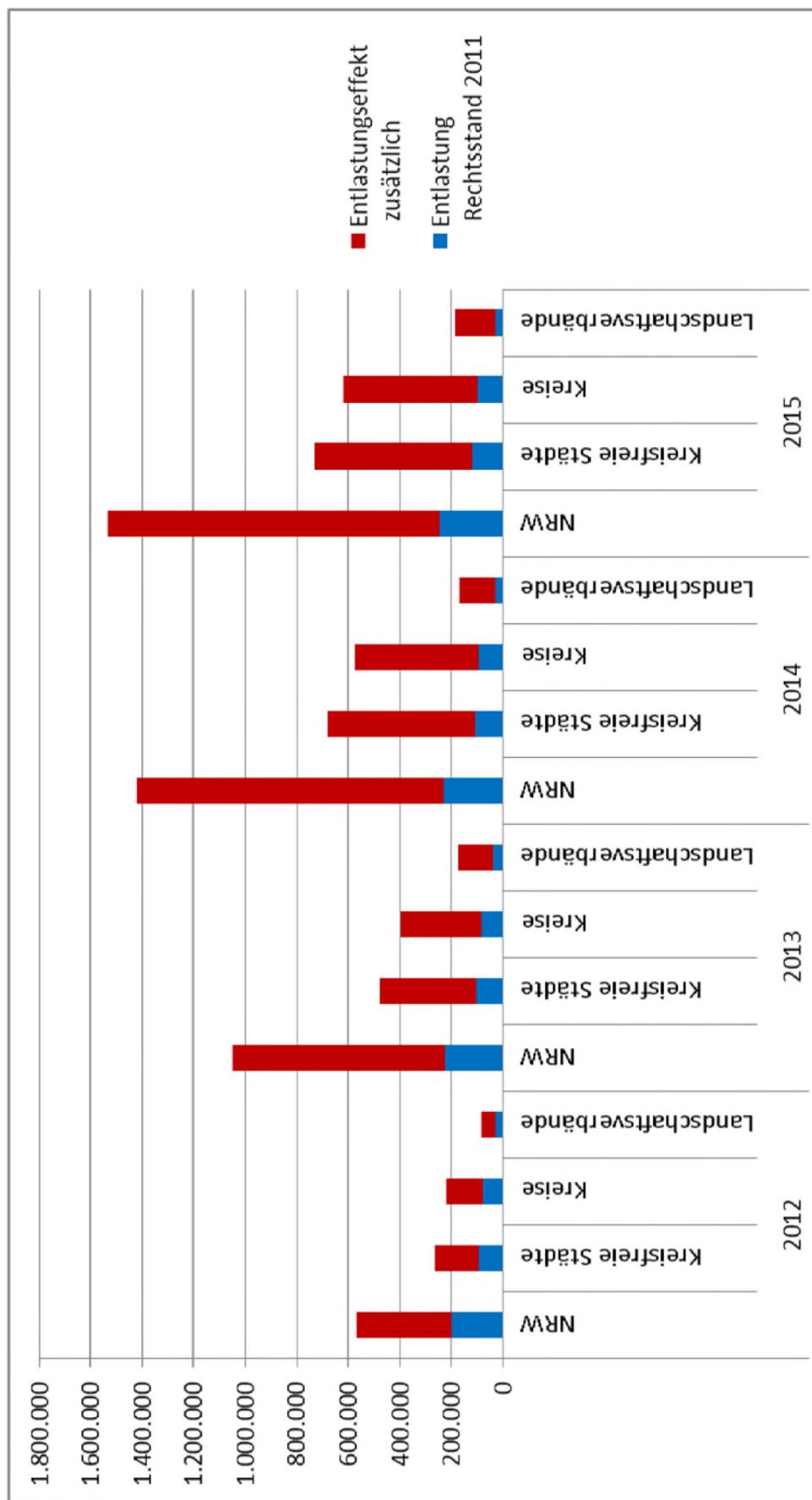
Tabelle 14: Struktur und Entwicklung der Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen differenziert nach Ausgabenarten, 2005-2015 (in Mrd. Euro)

Ausgabenarten / Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Kosten der Unterkunft und Heizung (SGB II)</i>	2,71	3,31	3,38	3,41	3,49	3,56	3,57	3,58	3,75	3,80	4,10
<i>Eingliederung von Arbeitssuchenden (nach § 16a SGB II)</i>	0,01	0,13	0,03	0,07	0,04	0,06	0,03	0,04	0,04	0,03	0,04
<i>Einmalige Leistungen an Arbeitssuchende (SGB II)</i>	0,05	0,06	0,07	0,06	0,08	0,08	0,08	0,07	0,08	0,08	0,09
<i>Bildung und Teilhabe (SGB II)</i>	-	-	-	-	-	-	0,05	0,11	0,15	0,17	0,16
<i>Asylbewerberleistungen</i>	0,33	0,32	0,29	0,21	0,20	0,19	0,21	0,26	0,34	0,48	0,91
<i>Jugendhilfe</i>	1,30	1,36	1,37	1,47	1,72	1,93	2,12	2,23	2,36	2,49	2,67
<i>Grundsicherung, Sozialhilfe (SGB XII)</i>	4,78	4,74	5,10	5,40	5,64	5,93	6,24	6,61	7,13	7,22	7,56
<i>Sonstige soziale Leistungen*</i>	0,78	0,77	0,70	0,57	0,53	0,56	0,58	0,51	0,49	0,50	0,48
Leistungen der Optionskommunen (SGB II)											
<i>Arbeitslosengeld II</i>	0,87	0,65	0,64	0,62	0,64	0,61	0,57	1,22	1,32	1,40	1,47
<i>Eingliederung von Arbeitssuchenden (nach § 16b-16g SGB II)</i>	0,07	0,11	0,11	0,12	0,12	0,15	0,12	0,20	0,19	0,21	0,21
Σ Ausgaben pro Jahr	10,91	11,45	11,68	11,92	12,45	13,08	13,58	14,81	15,86	16,39	17,69

* = 2005 bis 2008 einschließlich Leistungen an Kriegssopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte, ab 2009 übrige sonstige soziale Leistungen.

Quelle: IT NRW, eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 32: Entlastungswirkung durch die finanzielle Unterstützung des Bundes im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für die nordrhein-westfälischen Kommunen insgesamt sowie differenziert nach kreisfreien Städten, Kreisen und Landschaftsverbänden, 2012-2015 (in 1.000 Euro)



Quelle: MIK, Berechnungen auf Grundlage der Sozialhilfestatistik, eigene Darstellung.

Bundesbeteiligung an den Soziallasten II

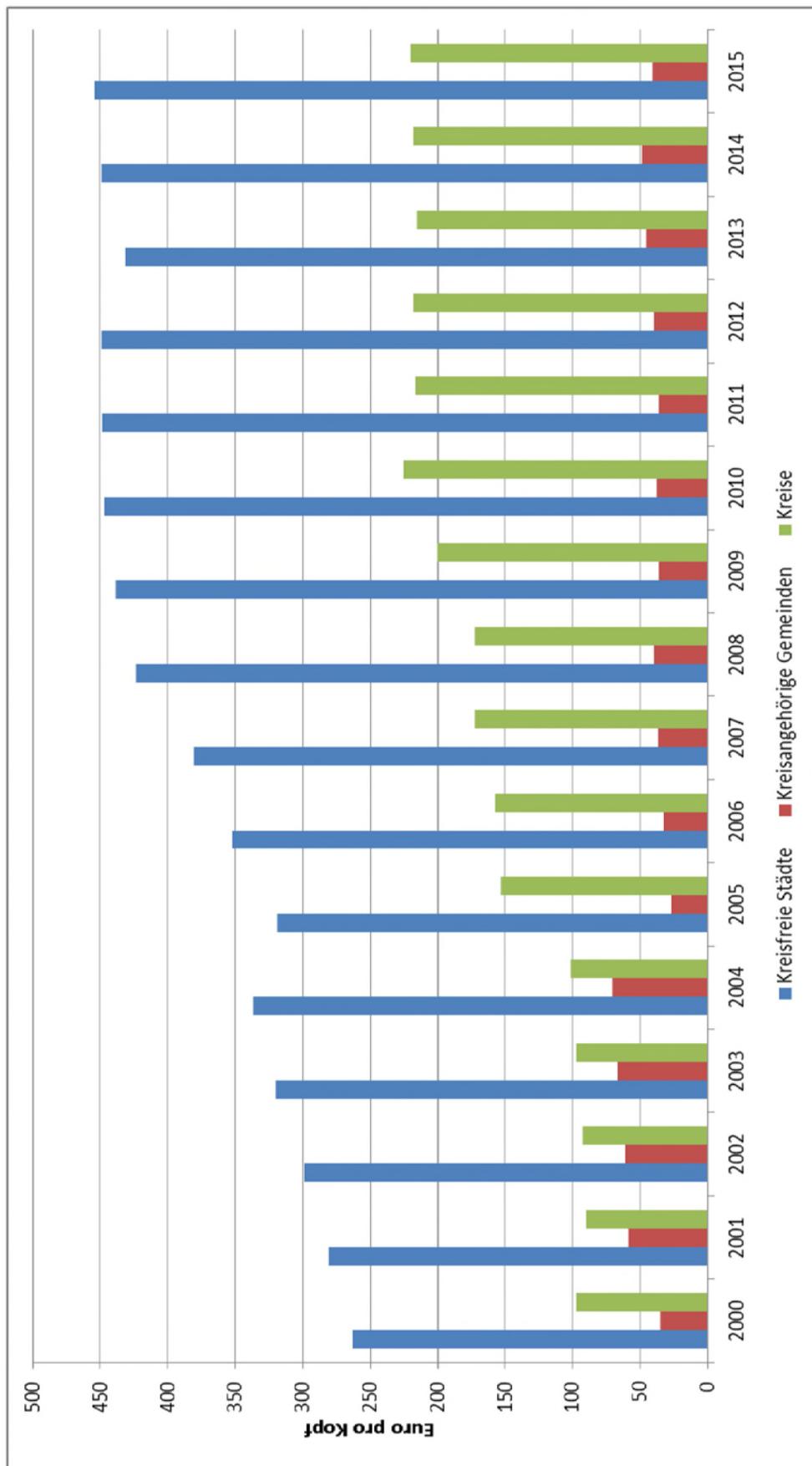
- **Wirkung auf Soziallastenansatz:** Gründe für die geringe Wirkung bezogen auf die Dynamik des Soziallastenansatz sind: (1) Eine merkliche Entlastungswirkung ist erst am aktuellen Rand des Untersuchungszeitraum gegeben (2014 + 2015); (2) Bundesbeteiligung erfolgt über verschiedene Transferkanäle mit unterschiedlicher Treffsicherheit bei der Entlastung im Sozialbereich; (3) Von den direkt wirksamen Entlastungen ist nur ein Teil der kommunalen Sozialausgaben betroffen; (4) Soziallastenansatz liegt ein Globalindikator zugrunde, der sämtliche – direkten wie indirekten – sozialbedingten Finanzierungslasten der Kommunen erfasst.
- **Ausgaben aaD:** Zum letztgenannten Punkt passt, dass zwar die finanzausgleichsrelevanten Ausgaben aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ seit 2011 kaum noch steigen, demgegenüber jedoch die Ausgaben aaD im Produktbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ stetig ansteigen. Damit treibt nach wie vor allem der Sozialbereich die gesamten Ausgaben aaD nach oben.

sofia

Sonderforschungsguppe
Institutionenanalyse

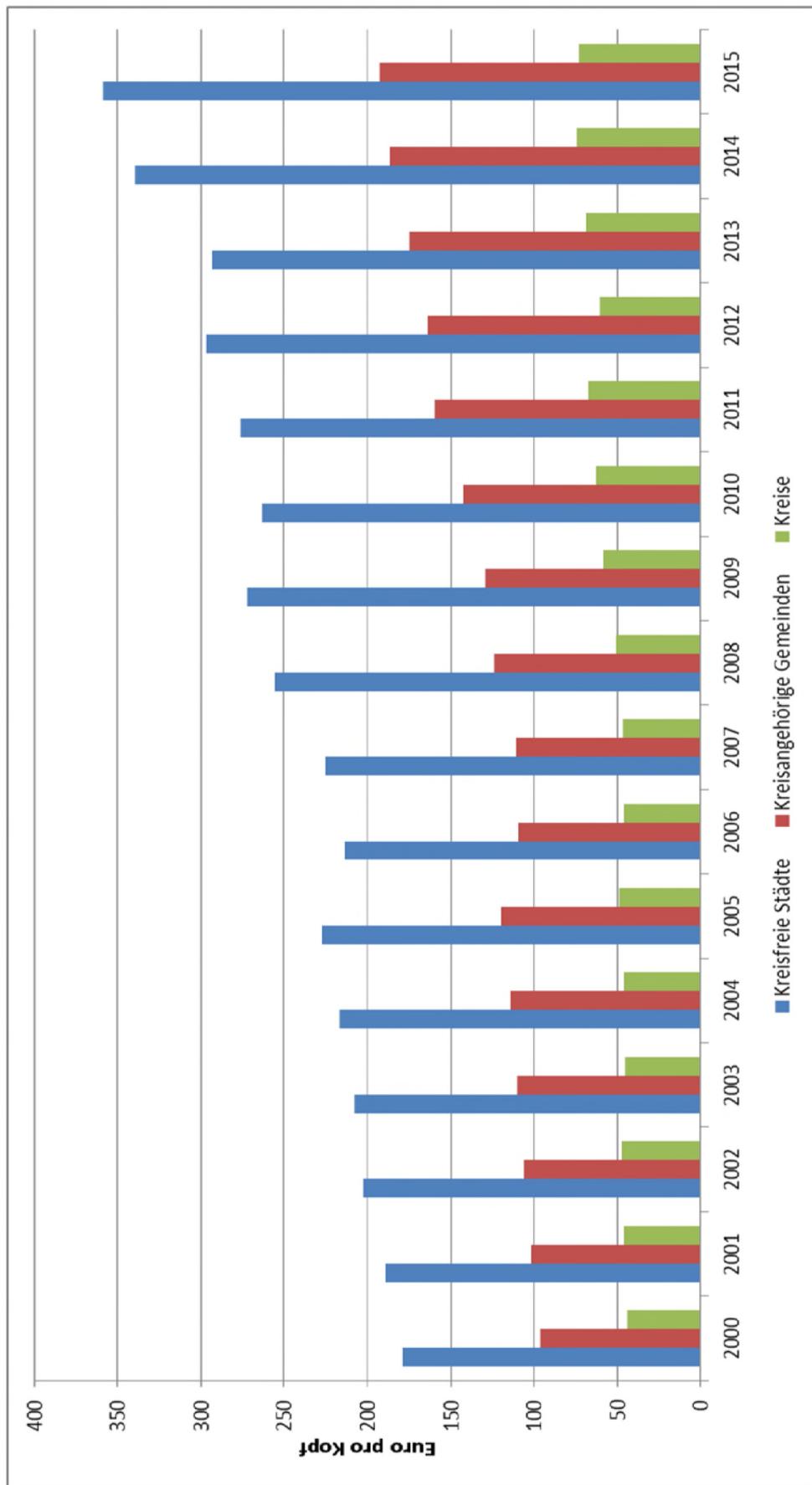
h_da
HOCHSCHULE DARMSTADT
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Abbildung 37: Auszahlungen aaD im Produktbereich „Soziale Leistungen“ differenziert nach kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen, 2000-2015 (in Euro pro Kopf)



Quelle: IT NRW, eigene Berechnungen.

Abbildung 38: Auszahlungen aaD im Produktbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ differenziert nach kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen, 2000-2015 (in Euro pro Kopf)



Quelle: IT NRW, eigene Berechnungen.

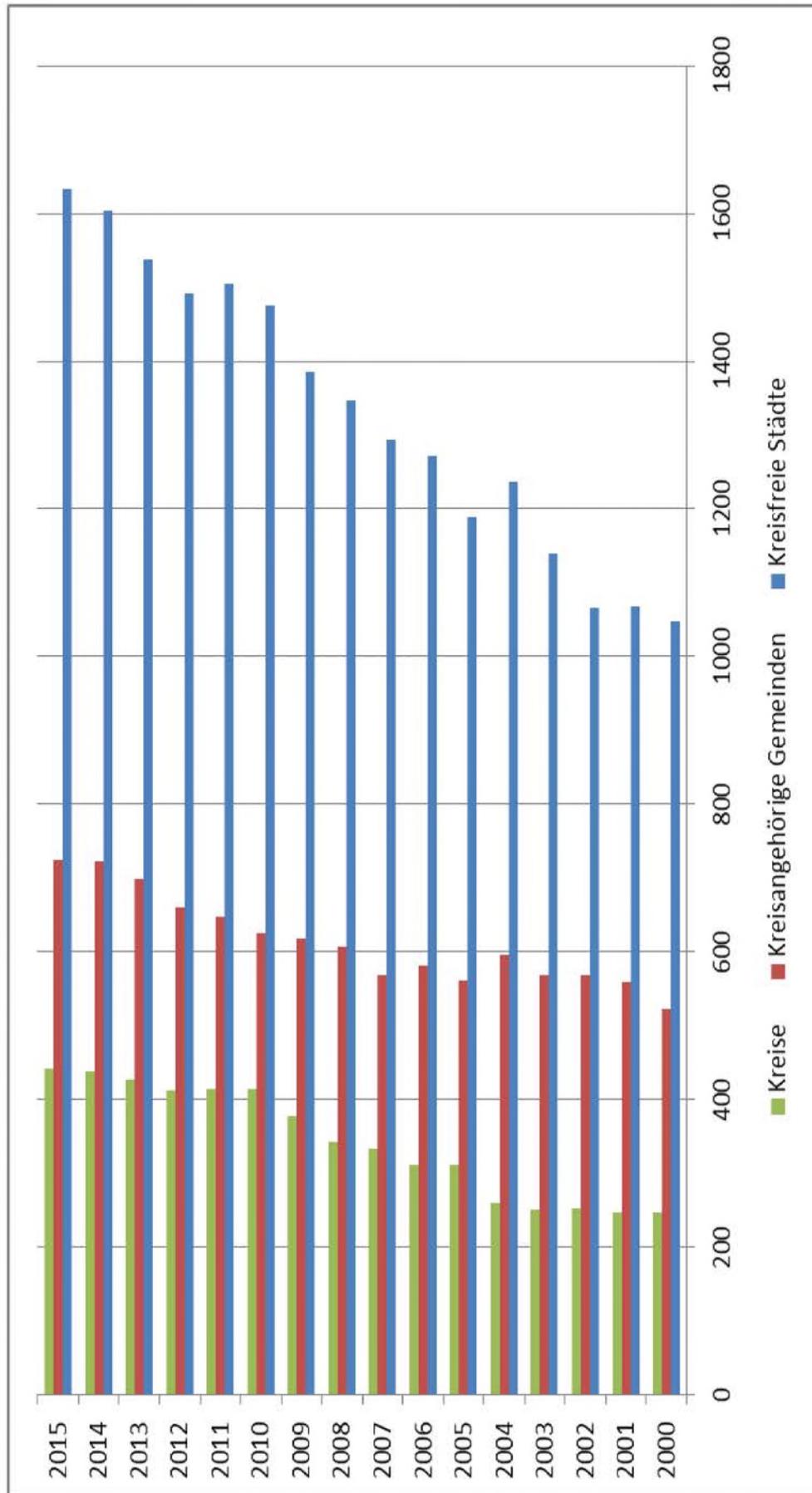
sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

h_da
HOCHSCHULE DARMSTADT
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Ausgaben aad gesamt

Abbildung 1: Auszahlungen aad (Summe aller Produktbereiche) differenziert nach kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen, 2000-2015 (in Euro pro Kopf)



Quelle: IT NRW, eigene Berechnungen.

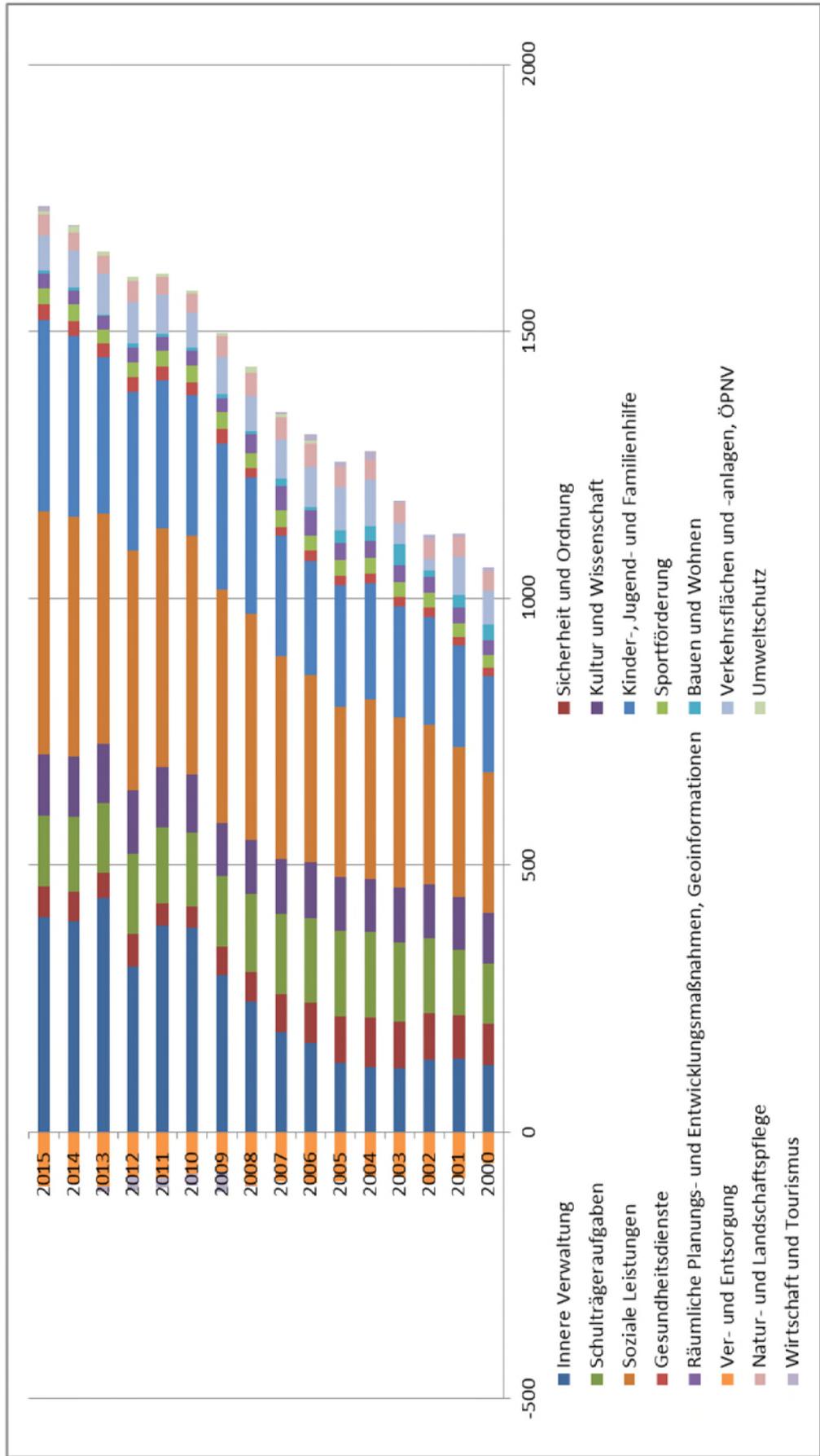
Sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

h_da
HOCHSCHULE DARMSTADT
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Ausgaben aaD nach Produktbereichen I

Abbildung 2: Auszahlungen aaD der kreisfreien Städte differenziert nach Produktbereichen, 2000-2015 (in Euro pro Kopf)



Quelle: IT NRW, eigene Berechnungen.

Sofia

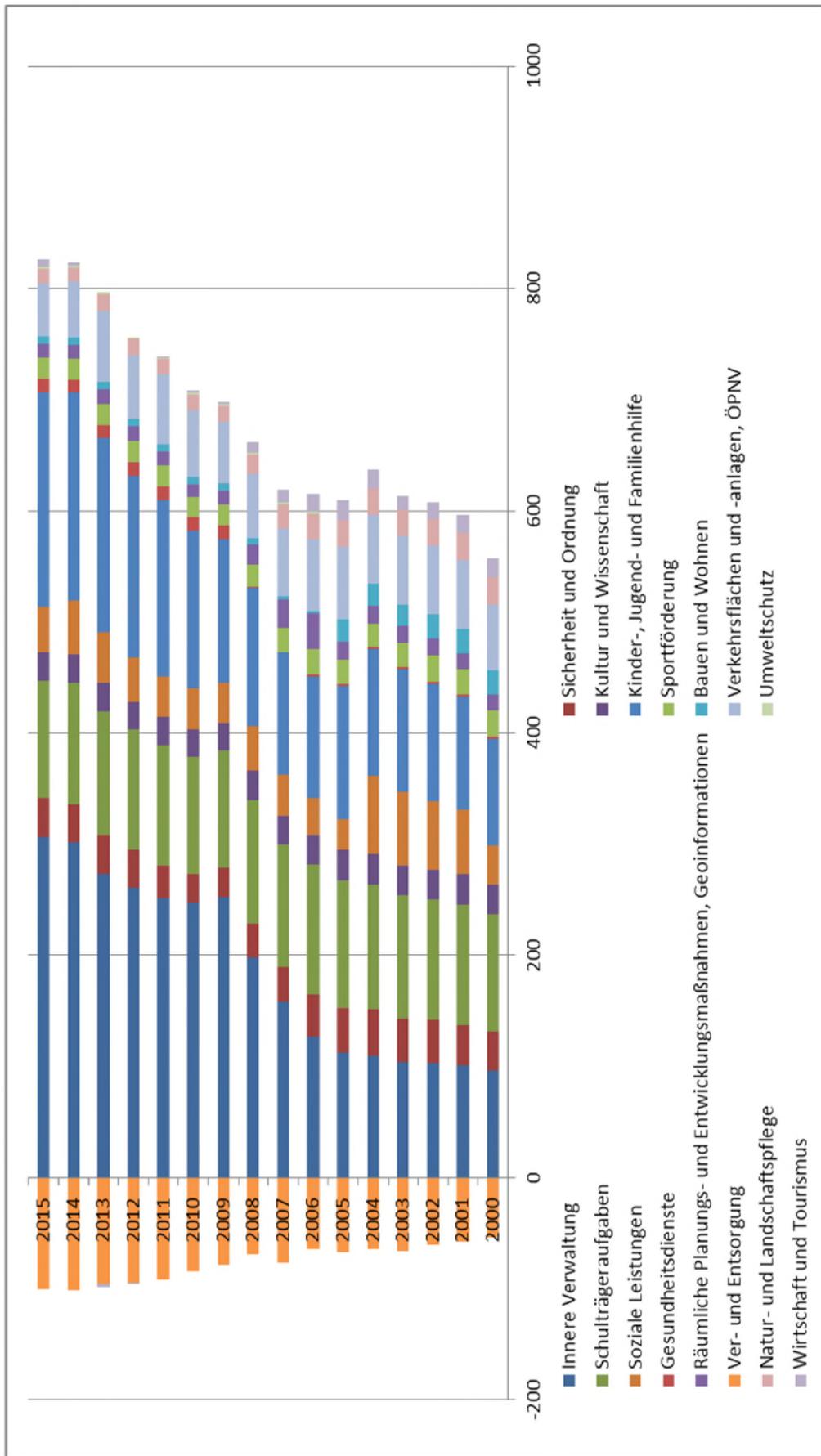
Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

h_da

HOCHSCHULE DARMSTADT
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Ausgaben aaD nach Produktbereichen II

Abbildung 3: Auszahlungen aaD der kreisangehörigen Gemeinden differenziert nach Produktbereichen, 2000-2015 (in Euro pro Kopf)



Quelle: IT NRW, eigene Berechnungen.

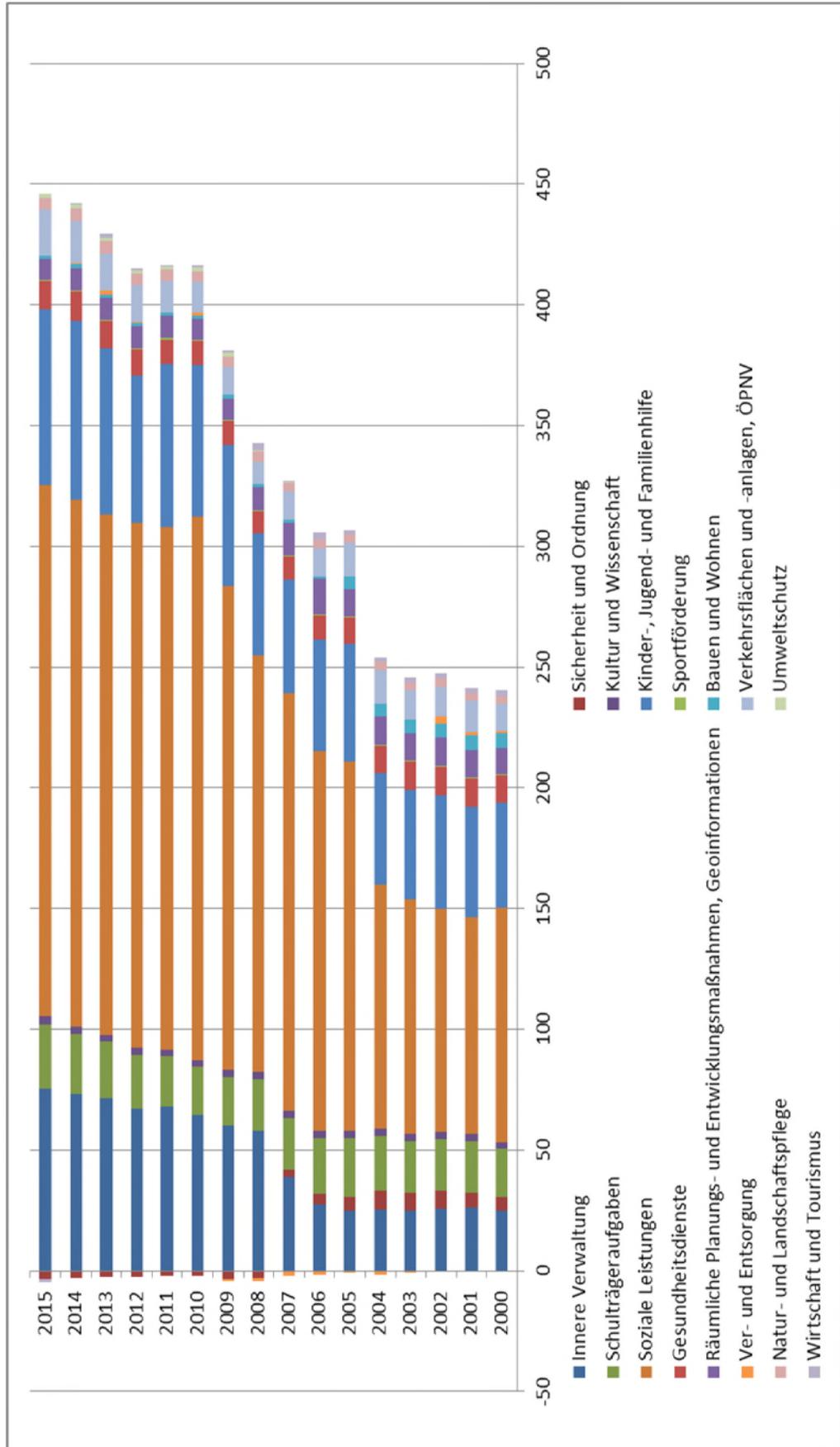
sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

h_da
HOCHSCHULE DARMSTADT
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Ausgaben aaD nach Produktbereichen III

Abbildung 4: Auszahlungen aaD der Kreise differenziert nach Produktbereichen, 2000-2015 (in Euro pro Kopf)



Quelle: IT NRW, eigene Berechnungen.

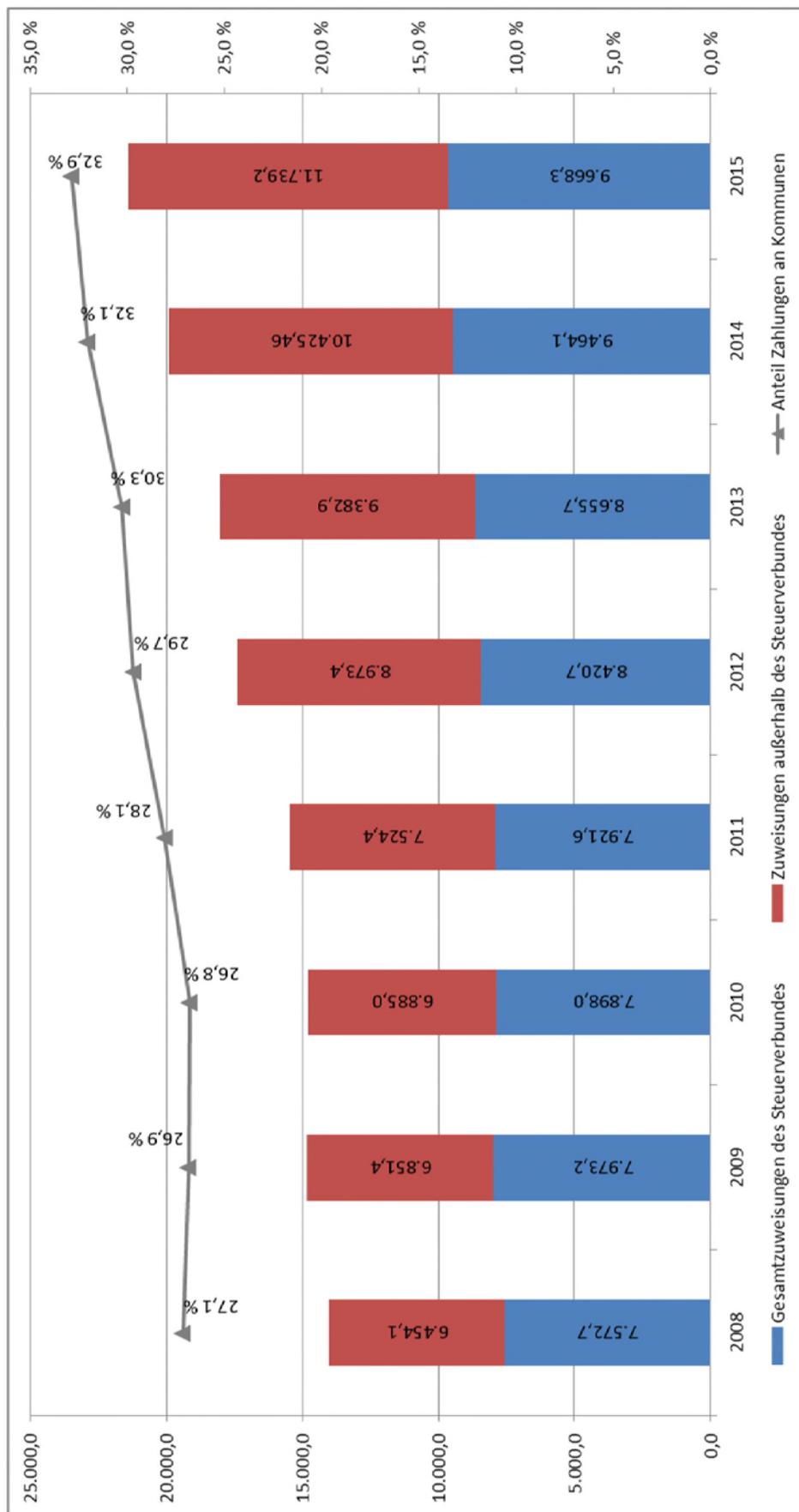
Sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

h_da
HOCHSCHULE DARMSTADT
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Entwicklung der Zuweisungen

Abbildung 5: Zuweisungen an die nordrhein-westfälischen Kommunen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs (in Mio. Euro) und deren gesamter Anteil am Landeshaushalt (in %), 2008-2015



Quelle: IT NRW, eigene Berechnungen.