

Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

I Die Kreise in Nordrhein-Westfalen finanzieren sich mittlerweile zu über 50 % aus der Kreisumlage, d. h. aus Finanzmitteln der kreisangehörigen Gemeinden. In Folge der damit zunehmenden Belastung der kreisangehörigen Gemeinden hat sich die Kontroverse über die Höhe der Kreisumlagesätze und damit der Verteilungskonflikt zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden verstärkt.

II Vor diesem Hintergrund sind am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Kreise folgende Fragen einer näheren Betrachtung unterzogen worden:

- Ist die Finanzierungsstruktur der Kreise im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs angemessen (Teilmassenbestimmungsfrage)?
- Werden insbesondere die sozialen Lasten in ihrer Höhe adäquat in der Finanzausgleichsmasse abgebildet (Dotierungsfrage)?
- Führt die Finanzierung vor allem der sozialen Lasten der Kreisebene auf dem Umweg über den gemeindlichen Finanzausgleich und die Kreisumlage zu einer sachgerechten Verteilung (Konstruktionsfrage)?

III Die hohe Umlagebelastung der Gemeinden resultiert primär aus der kontinuierlich überproportionalen Zunahmen der Sozialausgaben der Kreise, aber auch der Landschaftsverbände, die sich wiederum über die Kreise (und kreisfreien Städte) finanzieren. Dies bedeutet eine erhebliche Umwegfinanzierung kreislicher Aufgaben.

IV Die Kreisschlüsselmasse ist an den steigenden Ausgabenbedarf der Kreise nicht angepasst worden. In den letzten 30 Jahren fand keine Anpassung der gesamten Finanzausgleichsmasse an das überproportionale Wachstum der Sozialausgaben statt. Die Einführung eines Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene im Jahr 1988 bedeutete nur eine interkommunale Umverteilung von Finanzmitteln. Sie war nicht mit einer den wachsenden Aufgaben angemessenen Finanzmittelaufstockung verbunden (Dotationsfrage).

V Zur Unterdotierung des kommunalen Finanzausgleichs hat auch beigetragen, dass die verfügbare Finanzausgleichsmasse in den vergangenen Jahrzehnten deutlich unterproportional zur Steuerentwicklung des Landes angewachsen ist. Auch eine erhebliche Anspannung der Realsteuerhebesätze der Städte und Gemeinden hat die landeseitige Unterfinanzierung der Kommunen nicht auffangen können.

VI Die Umwegfinanzierung der Kreisaufgaben ist verbunden mit Kompensationseffekten bei der Verteilung von Finanzmitteln im kreisangehörigen Raum. In der Rückkoppelung des Kreis- auf den Gemeindefinanzausgleich werden in unzulässiger Weise hohe gemeindliche Sonderbedarfe auf Kreisebene als fiskalische Stärke interpretiert. Je größer die Sonderbedarfe werden, was bei den Sozialausgaben in besonderem Maße der Fall ist, desto stärker ist der Kompensationseffekt zu Lasten der Kreise mit hohen Sonderlasten (Konstruktionsfrage).

VII Aufgrund der nicht aufgabenangemessenen Dotierung und seiner systemischen Mängel befindet sich der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfa-

len in der permanenten Situation einer weiter ansteigenden Überlastung. Der soziallastenbedingte Umverteilungsbedarf

- entzieht wichtigen kommunalen Aufgaben wie Bildung, Kultur oder Verkehr erhebliche Geldmittel,
- zwingt zu einer Umverteilung von Geldmitteln
 - von den Gemeinden zu Kreisen und Landschaftsverbänden bzw.
 - von (noch) strukturstarken bzw. von „relativ“ strukturstärkeren Gemeinden zu strukturschwächeren Gemeinden,
- verringert die Anreizfunktion des Finanzausgleichs zur Pflege der kommunalen Steuerbasis immer stärker,
- verschärft zusehends fiskalische Fehlallokationen, die bei einem geringeren Umverteilungsbedarf kein großes Gewicht hätten und
- widerspricht dem Grundprinzip der Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung.

III. Als Anpassung an die in den vergangenen Jahrzehnten weit überproportional gewachsenen Ausgabenbedarfe im Sozialbereich ist die Finanzausgleichsmasse für die Kommunen generell aufzustocken. Alternativ ist eine finanzwirksame Aufgabenentlastung vorzunehmen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, die zu deckenden Bedarfe – insbesondere für die regulierten Aufgaben – einmal generell zu erfassen, um eine realistische Einschätzung über die Kosten der öffentlichen Aufgabewahrnehmung zu erhalten und damit auch das politische Bewusstsein dafür zu schärfen, dass nicht immer neue Anforderungen und Wünsche an die Kommunen ohne die korrespondierende Bereitstellung zusätzlicher Einnahmen herangetragen werden sollten.

IV. Seit 1990 erhalten die Kreise einen Anteil an den Schlüsselzuweisungen in Höhe von konstant 11,7%. Auf der Grundlage einer Zuschussbedarfsanalyse wurde festgestellt, dass ihr Anteil an den Zuschussbedarfen der gesamten kommunalen Ebene insbesondere vor allem wegen der wachsenden Soziallasten deutlich angestiegen ist und zuletzt über 15% lag. Insofern ist es sachgerecht, eine Erhöhung der Kreisschlüsselmasse an die tatsächliche Verteilung der Zuschussbedarfe zwischen den Gemeindetypen auf mindestens 15% vorzunehmen. Damit kann die hohe Umlagebelastung abgebaut und die Umwegfinanzierung ein Stück zurückgeführt werden.

V. Um die Umwegfinanzierung der Kreise und damit die Fehlverteilung von Finanzmitteln ganz zu vermeiden oder zumindest deutlich abzubauen, sind zwei sich gegebenenfalls auch ergänzende Wege möglich:

- die Bildung aufgabenbezogener Schlüsselmassen und
- Einzelkorrekturen am bestehenden System.

VI. Mit einer schon auf der ersten Stufe des Schlüsselzuweisungssystems erfolgten aufgabenbezogenen Bildung der Schlüsselmassen ließe sich der grundsätzliche Mangel vermeiden, dass der für die Deckung sozialer Bedarfe in der Schlüsselmasse enthaltene Anteil im kreisangehörigen Raum zunächst an die Gemeinden ausgezahlt wird und nicht an den primären Aufgabenträger fließt (Teilmassenbestimmungsfrage). Hierzu können auf der Basis der Zuschussbedarfe Schlüsselmassen für Kreisaufgaben

Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

17

für kreisfreie Städte und Kreise sowie für Gemeindeaufgaben für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden gebildet werden. Die Schlüsselmasse für die Landschaftsverbände bliebe unberührt. Für die weitere Verteilung sind dann die interkommunalen Verteilungsschlüssel neu zu generieren, wobei für Gemeindeaufgaben möglicherweise kein Soziallastenansatz mehr benötigt würde. Dieser wäre auf der Ebene der Kreisaufgaben anzusiedeln.

NII Ein Abbau der Umwegfinanzierung der Kreise insbesondere im Sozialbereich und ein Ausgleich für die systembedingte Fehlallokation der Kreisschlüsselzuweisungen innerhalb des bestehenden Systems knüpft an zwei Aspekte an:

- Wenn die kreisangehörigen Gemeinden über die Schlüsselzuweisungen einen – zumindest hinsichtlich der interkommunalen Verteilung – bedarfsadäquaten Ausgleich für die Soziallasten der Kreise erhalten, können die Gemeinden direkt an den Kosten der Sozialleistungen, die lokal entstehen, beteiligt werden. Bei einer Beteiligung von beispielsweise 50 % senkt dies den Umlagebedarf der Kreise ganz erheblich und die Korrespondenz von Zuweisungsempfänger und Bedarfsträger wäre viel enger.
- Eine solche direkte Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden beendet aber nicht die Fehlallokation der Kreisschlüsselmasse. Hierzu wären die auf der gemeindlichen Ebene ermittelten Sonderbedarfe in die Bedarfsmessung für die Kreise zu integrieren. Damit würden in Hinsicht auf die Soziallasten hoch betroffene Kreise den kreisfreien Städten zu Recht wieder gleichgestellt, da sie insofern die gleichen Ansprüche zu befriedigen haben.

NII Seit 1983 werden in Nordrhein-Westfalen für staatliche Auftragsangelegenheiten keine steuerkraftunabhängigen Landeszuweisungen mehr an die Gemeinden und Gemeindeverbände gezahlt. Der damalige Finanzierungsanteil wurde anteilig in die Schlüsselmasse und in die Investitionszuweisungen überführt. Abundante Gemeinden und Kreise erhalten dadurch für die von ihnen ausgeführten staatlichen Aufgaben keine Zuweisungen mehr und müssen diese folglich aus ihren kommunalen Steuereinnahmen finanzieren. Abundanz ist aber kein hinreichendes Kriterium für ausreichende Finanzmittel. Diese Situation ist finanzausgleichspolitisch nicht systemkonform.

Werden explizit staatliche Aufgaben von Land oder Bund an die Kommunen übertragen, sollte dies auch

- in finanzieller Hinsicht kenntlich sein und
- ein gegebenenfalls unter Abzug einer anreizorientierten Beteiligungsquote hinreichendes Volumen aufweisen.

Das Gemeindefinanzsystem verliert an Transparenz und Sachgerechtigkeit, wenn staatliche und kommunale Aufgaben vermischt werden. Im Fall einer nicht aufgabenangemessenen Dotation des Finanzausgleichs besteht die Gefahr, dass die interkommunale Solidarität zur Finanzierung von staatlichen Aufgaben herangezogen werden muss. Da die Dotation der Finanzausgleichsmasse unter den Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes fällt, kann die paradoxe Situation entstehen, dass die Finanzierung von Landesaufgaben, die von Kommunen ausgeführt werden, bei geringer werdender Leistungsfähigkeit des Landes allmählich in den Verantwortungsbereich der Kommu-

nen übergeht. Insofern ist es geboten, staatliche Aufgaben wieder durch separate Zuweisungen zu alimentieren.

NIV Ein Demografiefaktor im Schlüsselzuweisungssystem, der Zuweisungsverluste aufgrund überproportional sinkender Einwohnerzahlen abfedern soll, ist nicht problemadäquat. Er hätte nur eine geringe Umverteilungswirkung, gibt aber aufgrund seiner strukturkonservierenden Wirkung ein falsches Signal an die Kommunen. Da die Bevölkerungsentwicklung mit Ausnahme temporärer Flüchtlingsströme langfristig gut vorhersehbar ist, können und sollten Anpassungen hinsichtlich der kommunalen Infrastrukturen auch frühzeitig eingeleitet werden. Ein Verzögerungseffekt der Finanzentwicklung tritt zudem bereits dadurch ein, dass der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer anhand eines bis zu sechs Jahre alten Schlüssels verteilt wird. Damit erhalten Gemeinden aus dem Landesaufkommen der Einkommensteuer noch Zahlungen für Einkommensteuerzahler, die möglicherweise schon nicht mehr in der Gemeinde leben.

NVI Hinsichtlich der Altersstruktur ist ein Demografiefaktor ebenfalls abzulehnen: Senioren weisen gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen keine spezifischen Sonderbedarfe mit einer hohen quantitativen Gewichtung auf. Der Verweis auf die Hilfe zur Pflege und die Grundsicherung im Alter ist an dieser Stelle nicht sachgerecht, da diese Bedarfe nicht mit der Bevölkerungsgruppe an sich verknüpft sind, sondern auf deren Einkommenssituation zu beziehen ist. Insofern ist hier, wie bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende, auf den Soziallastenansatz zu verweisen.

NVI Die noch verblieben fünf Investitionszuweisungen können weiter zusammengefasst werden. Die Zuweisung zur Eingliederungshilfe an die Landschaftsverbände kann in deren Schlüsselmasse integriert und – falls gewünscht – zum Schutz vor ihrer Vereinnahmung durch Pflichtausgaben als prozentuale investive Mindestbindung festgeschrieben werden. Die übrigen vier Investitionszuweisungen sollten in eine allgemeine Investitionspauschale überführt und analog den Schlüsselzuweisungen auf Gemeinden und Kreise aufgeteilt werden. Die Zusammenführung stärkt kommunale Autonomie und eigenverantwortliches Handeln weiter und erhöht die Systemtransparenz.

7 Finanzpolitischer Handlungsbedarf – ausgewählte Ergebnisse

242. Angesichts des vor allem aus der Entwicklung des Sozialbereichs resultierenden überproportionalen Aufgaben- und Ausgabenwachses der Kreise in Nordrhein-Westfalen waren diese in der Vergangenheit gezwungen, immer höhere Umlagen von ihren kreisangehörigen Gemeinden einzufordern. Die Einnahmenentwicklung der Gemeinden konnten mit dem Ausgabenwuchs ebensowenig Schritt halten, und so gelang es nur durch eine Umschichtung der Finanzmittel von nicht bzw. wenig zu stärker regulierten Aufgaben, die Einnahmen-Ausgaben-Disparität mehr oder weniger zu schließen. Mit anderen Worten: Viele kommunale Aufgaben wurden in der Vergangenheit wenn nicht eingestellt, so doch in ihrer Erfüllung erheblich zurückgeführt. Die Finanzierung der Kreise war daher durch eine schwindende Eigenfinanzierungskraft und zunehmende Abhängigkeit von den Gemeinden mit entsprechend anwachsenden Verteilungskonflikten gekennzeichnet. Dabei spielt die Tatsache eine zentrale Rolle, dass für das Hauptaufgabenfeld der Kreise – den Sozialbereich – zwar ein Soziallastenansatz besteht, dieser aber auf der Gemeindeebene verortet ist. Die daraus folgende Umwegfinanzierung der Sozialausgaben führt zu erheblichen Fehlallokationen der Finanzausgleichsmittel im kreisangehörigen Raum.

Vor diesem Hintergrund wurden folgende Fragen einer näheren Betrachtung unterzogen:

- Werden insbesondere die sozialen Lasten in ihrer Höhe adäquat in der Finanzausgleichsmasse abgebildet (Dotierungsfrage)?
- Ist die Finanzierungsstruktur der Kreise im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs angemessen (Teilmassenbestimmungsfrage)?
- Führt die Finanzierung vor allem der sozialen Lasten der Kreisebene auf dem Umweg über den gemeindlichen Finanzausgleich und die Kreisumlage zu einer sachgerechten Verteilung (Konstruktionsfrage)?

Darüber hinaus wurden die Abundanz von Kreisen und damit zusammenhängend die Frage der Abgeltung staatlicher Auftragsangelegenheiten, ein Demografiefaktor als Indikator zur Verteilung von Finanzausgleichsmitteln sowie die Investitionszuweisungen einer näheren Analyse unterzogen.

243. Abschließend sollen nun der finanzpolitische Handlungsbedarf, wie er sich aus den gewonnenen Erkenntnissen ergibt, zusammengefasst und daraus finanzpolitische Reformvorschläge abgeleitet werden.

- *Dotierung des Kommunalfinanzausgleichs:* Die Dotierung der Finanzausgleichsmasse im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen hat mit der massiven Steigerung der Soziallastenbedarfe in den letzten 30 Jahren nicht Schritt gehalten. Die Finanzierung der sozialen Leistungen ging zu Lasten anderer kommunaler Aufgabenfelder, z. B. Bildung. Deshalb ist das Volumen der Finanzausgleichsmasse zu erhöhen. Zugleich sind die kommunalen Bedarfe einer näheren Analyse zu unterziehen, um damit das notwendige Finanzausgleichsvolumen näher zu bestimmen.

- *Dotierung der Kreisschlüsselmasse:* Die Analyse der kommunalen Zuschussbedarfe zeigt, dass die Konstanz der Kreisschlüsselmasse nicht gerechtfertigt ist. Das überproportionale Wachstum der pflichtigen Soziallasten spricht für eine höhere Gewichtung der Kreisschlüsselmasse. Damit können die angestiegenen Kreisumlagen wieder gesenkt und der Umlagedruck von den kreisangehörigen Gemeinden genommen werden.

Es ist zu erwägen, innerhalb der Kreisumlage denjenigen Anteil separat auszuweisen, der an die Landschaftsverbände weitergeleitet wird. Dies schafft mehr Transparenz hinsichtlich der Verwendung der Umlage auch durch Dritte und nimmt diese stärker in die Verantwortung. Zugleich wird damit der Blick für die Finanzierungsnotwendigkeiten der Landschaftsverbände einer größeren Öffentlichkeit deutlicher.

- *Konstruktion des Soziallastenausgleichs:* Die durch die nicht aufgabengerechte Zuordnung der Soziallastenbedarfe im Schlüsselzuweisungssystem erzeugten Nebeneffekte im Kreisfinanzausgleich (kreisinterner Finanzausgleich, Rückverteilung bereits zuerkannter Sonderbedarfe der Gemeinden) sind abzubauen oder zumindest zu verringern.

- *Teilmassenbestimmung:* Die aus der unzureichenden Dotierung der Kreisschlüsselmasse und der Umwegfinanzierung der Soziallasten resultierenden Probleme lassen sich beheben, wenn die Schlüsselmassen nicht mehr nach den Gemeindetypen, sondern nach Aufgaben und Aufgabenträgern gebildet werden. Kreisfreie Städte erhielten dann aus zwei Teilschlüsselmassen Zuweisungen: für Gemeindeaufgaben und für Kreisaufgaben. Die Relation der Zuschussbedarfe für Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben kann dabei – sofern mit der Berechnung keine originäre Bedarfsmessung verbunden wird – als Anhaltspunkt für die Quantität der Teilschlüsselmassen herangezogen werden. Entsprechend wäre die Bedarfsmessung für die Teilschlüsselmassen anzupassen. Ein Soziallastenansatz wäre nicht mehr auf der Gemeindeaufgabenebene, sondern auf der Kreislaufgabenebene anzusiedeln.

Verbliebe es bei der bisherigen Teilmassenbildung, wären zumindest das Volumen der Kreisschlüsselmasse zu vergrößern und Elemente in das Finanzausgleichssystem aufzunehmen, die die Fehlallokation der Finanzmittel im kreisangehörigen Raum beheben.

- *Abundanz und Auftragsangelegenheiten:* Die verteilungspolitisch motivierte Integration der Kopfbeiträge für staatliche Auftragsangelegenheiten in die Schlüssel- und Investitionszuweisungen im Jahr 1983 hat den finanziellen Druck nicht von den finanzschwachen Gemeinden genommen, sondern verdeckt nur das Zurückbleiben der Finanzausgleichsmasse hinter den Aufgaben und Ausgaben. Zudem verschwinden die staatlichen Aufgaben im allgemeinen Bedarf der Kommunen und ihre Alimentation fällt unter den Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes. Dies ist finanzausgleichssystematisch nicht sachgerecht und belastet die abundanten Gemeinden und Kreise in unzulässiger Weise. Die Aufgabenübertragung des Landes an die Kommunen ist wieder sichtbar auszuweisen.

Sollen abundante Kommunen zu einer größeren interkommunalen Solidarität herangezogen werden, ist dies systematisch nur durch eine Abundanzumlage transparent sicherzustellen. Abundanz bedeutet allerdings nicht, dass alle Bedarfe in einer Kommunen schon durch eigene Steuereinnahmen erfüllt sind. Eine Umlage sollte

deshalb nur diejenigen Gemeinden und Kreise treffen, die deutlich von der Abundanzschwelle entfernt und dauerhaft abundant sind.

- *Demografiefaktor:* Ein Demografiefaktor sollte nicht in das Finanzausgleichssystem eingebaut werden. Er würde angesichts langfristig erkennbarer Bevölkerungsveränderungen und des bereits bestehenden Verzögerungselementes der Einnahmenganpassung beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die falschen, die Anpassungsnotwendigkeiten reduzierenden Signale setzen.

Investitionszuweisungen: Die kommunalen Investitionszuweisungen sollten weiter zusammengefasst werden. Es gibt keinen Grund, klein(st)e Teilmassen für einzelne Bedarfsbereiche zu definieren und damit lenkend in die Finanzautonomie der Kommunen einzugreifen. Die Investitionszuweisungen sind entsprechend der Zuschussbedarfe auf die Körperschaftsgruppen zu verteilen.