

Für die Zukunft gesattelt.

# TOP 5

## Erkenntnisse aus dem Gutachten über die Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in NRW (FiFo-Gutachten)

Sitzung des  
Finanzausschusses  
am 28. Juni 2013



# TOP 5: Grundlagen des Finanzausgleichs

---

- **Zuweisungen im Steuerverbund 2013: 8,618 Mrd. €**

davon 7,345 Mrd. € Schlüsselzuweisungen

- **Vertikale Verteilung:**

- > zwischen Land u. Kommunen

(Verbundgrundlagen/Verbandsatz)

- **Horizontale Verteilung:**

- > Teilmassen zwischen Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden

- > Kriterien für die Aufteilung der Schlüsselmassen zwischen Gemeinden, Kreisen, Landschaftsverbänden

# TOP 5: Grundlagen des Finanzausgleichs

---

- **Berechnungsgrundlagen für die Schlüsselzuweisungen:**

(Ausgangsmesszahl abzgl. Steuerkraftmesszahl) x Ausgleichssatz

oder: 90 % der Differenz zwischen Finanzbedarf und eigenen Einnahmen wird ausgeglichen

Ausgangsmesszahl = Gesamtansatz x einheitl. Grundbetrag

# TOP 5: Grundlagen des Finanzausgleichs

---

- **Gesamtansatz setzt sich zusammen aus:**
  - > Hauptansatz („**Einwohnerveredelung**“): gestaffelt von 1,0 bis 1,57
  - > **Schüleransatz:** Faktoren 3,33 und 0,7 (Ganztag/Halbtag) zur Entlastung des Schulträgers
  - > **Soziallastenansatz:** Faktor 15,3 (Zahl der Bedarfsgemeinschaften, Belastungen durch Sozialaufwendungen)
  - > **Zentralitätsansatz:** Faktor 0,65 (sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, Mehraufwendungen durch Zentralitätsfunktion)
  - > **Flächenansatz:** Faktor 0,24 (über dem Landesdurchschnitt liegende Fläche je Einwohner, Mehraufwand durch größeres Gemeindegebiet, z. B. Straßen/Wirtschaftswegeunterhaltung)

- **Folgende vier Fragestellungen sollten gutachterlich untersucht und beurteilt werden:**

- 1. Gewährleisten die derzeitigen Teilschlüsselmassen nach Differenzierung und Dotierung eine sach- und bedarfsgerechte Aufteilung der Schlüsselzuweisungen?**
- 2. Erklärt die Methode der Regressionsanalyse die Bedarfe auf den jeweiligen Ebenen der Teilschlüsselmassen hinreichend?**
- 3. Erklären die derzeitigen Bedarfsindikatoren und die sich aus diesen ableitenden Bedarfsansätze sowie die Berechnungsmethoden der Gewichtungsfaktoren die Bedarfe auf den jeweiligen Ebenen der Teilschlüsselmassen?**
- 4. Sind die Methoden der Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen unter Verwendung jeweils einheitlicher fiktiver Realsteuerhebesätze und der Umlagekraftmesszahlen geeignet, eine interkommunal bedarfsgerechte Verteilung der Teilschlüsselmassen zu gewährleisten?**

## TOP 5: FiFo-Gutachten

---

- **Vorgeschichte:**

MIK gab Gutachten in 2012 auf Wunsch der kommunalen Spitzenverbände in Auftrag, die an den Fragestellungen mitgewirkt haben
- **Durchführung: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo)**
- **Ergebnisse liegen seit März 2013 vor**

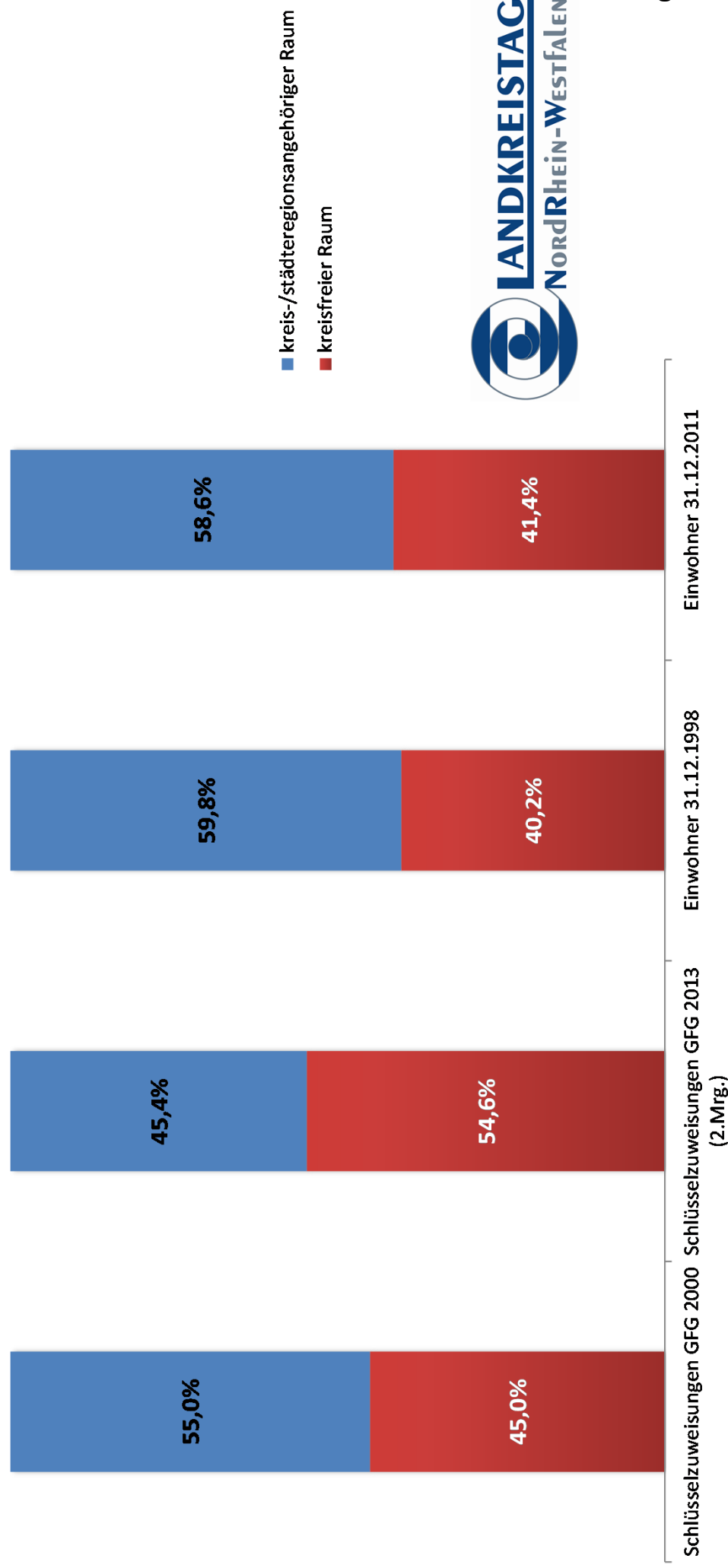
# TOP 5: FiFo-Gutachten

---

- **Insbesondere folgende Forderungen der kommunalen Spitzenverbände zur Struktur des Finanzausgleichs haben zur Erstellung des Gutachtens geführt:**
  - > Überarbeitung der Aufteilung der Teilschlüsselmassen
  - > geänderte Verankerung des Soziallastenansatzes
  - > Änderung der Grundlage für Berechnung des Soziallastenansatzes
  - > Überarbeitung der einheitlichen fiktiven Hebesätze für die Steuerkraftbestimmung

# TOP 5: FiFo-Gutachten

## Verteilung der Schlüsselzuweisungen und der Einwohner (GFG 2000 und 2013 - in %)





# TOP 5: FiFo-Gutachten

## -Ergebnisse-

---

- **Abgrenzung Teilschlüsselmassen**
  - > Kritik an gemeinsamer Schlüsselmasse für kreisfreie und kreisangehörige Städte
  - > Teilschlüsselmassen, die auf gemeindliche und Kreisaufgaben abstellen, scheinen gem. Gutachten intuitiv gerechter
  - > Empfehlung: mögliche Alternativen sind kaum praktikabel, Beibehaltung bisheriger Struktur
  
- **Verteilung der Teilschlüsselmassen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände**
  - > Empfehlung: mittelfristige schrittweise Anpassung an die Verhältnisse  
Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln (aaD)

# TOP 5: FiFo-Gutachten

## -Ergebnisse-

---

### ● **Schlüsselzuweisungen Umlageverbände**

> **derzeit:** Verteilung der Schlüsselmasse 78,5 % Städte u. Gemeinden, 11,7 % Kreise, 9,8 % Landschaftsverbände

### **Empfehlung:**

- > Quoten an den Verhältnissen der Zuschussbedarfe orientieren
- > Änderungen sollen in diese Richtung schrittweise vorgenommen werden
- > führt zu Anstieg der Zuweisungen an Umlageverbände
- > indirekt zu Entlastungen der Städte und Gemeinden

# TOP 5: FiFo-Gutachten -Ergebnisse-

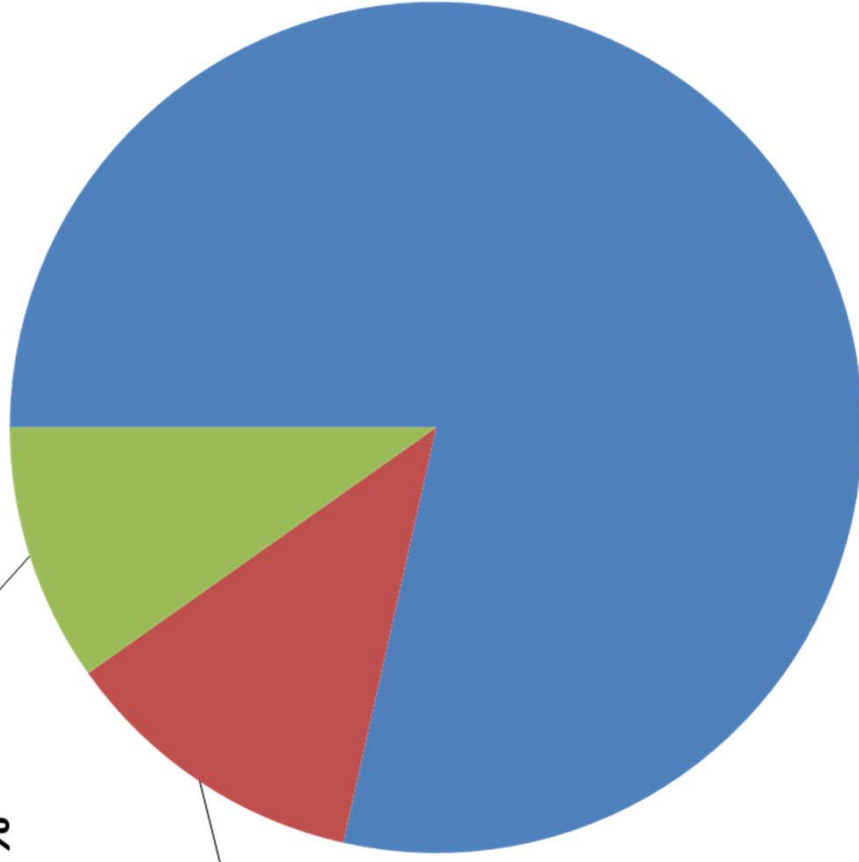
## Verteilung der Teilschlüsselmassen

Landschafts-  
verbände bisher

9,8 %

Kreise  
11,7 %

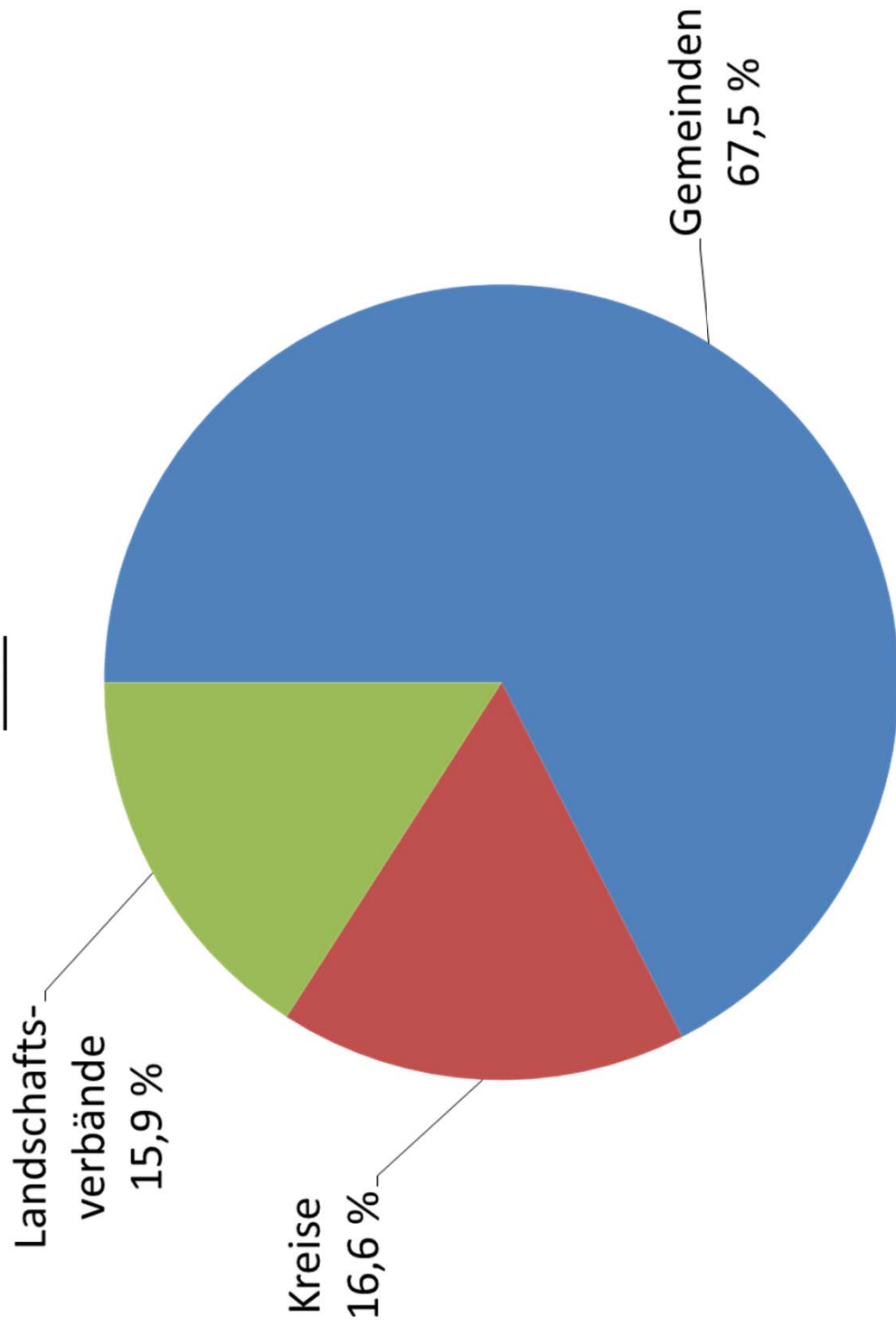
Gemeinden  
78,5 %



# TOP 5: FiFo-Gutachten -Ergebnisse-

## Verteilung der Teilschlüsselmassen

neu



- **Auswirkungen auf den Kreis Warendorf:**

- > sollten die Teilschlüsselmassen gem. FiFo-Gutachten neu quotiert werden, würden die Kreise 16,6 % (derzeit: 11,7 %), die Landschaftsverbände 15,9 % (derzeit: 9,8 %) und die Gemeinden 67,5 % (derzeit: 78,5 %) der Schlüsselmasse erhalten
- > lt. aktueller Simulationsrechnungen auf Basis GFG 2013 bedeutet dies eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen für den Kreis Warendorf um rd. **9,4 Mio. €** (derzeit: 30,95 Mio. €) sowie eine Senkung der Landschaftsverbandsumlage um rd. **6,1 Mio. €** (derzeit: 53,35 Mio. €), Verbesserung: **15,5 Mio. €**

- **Auswirkungen auf den Kreis Warendorf:**

- > die Verbesserung für den Kreis i. H. v. insgesamt **15,5 Mio. €** würde eine Senkung des Hebesatzes in 2013 der Kreisumlage auf rd. **33 %** ermöglichen (derzeit: 36,8 %)
- > für die kreisangehörigen Gemeinden bedeutet die Senkung der Teilschlüsselmassen eine Verringerung der Schlüsselzuweisungen um insgesamt rd. **8,548 Mio. €**
- > im Saldo führt allein die Anpassung der Teilschlüsselmassen für den Kreis Warendorf und seine Kommunen folglich zu einer Verbesserung im Finanzausgleich i. H. v. rd. **7 Mio. €**

# TOP 5: FiFo-Gutachten

## -Ergebnisse-

---



### ● **Hauptansatz**

- > die sog. „Veredelungsthese“ (einwohnerstarke Städte haben höhere Aufwendungen) ist statistisch nicht belegbar
- > bedingt durch natürliche Fixkostendegression ist davon auszugehen, dass die erbrachten kommunalen Leistungen in einwohnerstarken Städten zu geringeren Pro-Kopf-Aufwendungen führen
- > Thematik wurde kürzlich vor dem Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt behandelt

- **jüngstes Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen- Anhalt zur „Einwohnerveredelung“:**
  - > Popitz´sche These vom „kanalisierten“ städtischen Einwohner
  - > Brecht´sche „Gesetz von der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“
  - > „Allein aus einem überproportionalen Anstieg der Ausgaben könne noch nicht auf einen überproportional ansteigenden Finanzbedarf geschlossen werden, da höhere Ausgaben das Ergebnis einer besseren Finanzausstattung sein könnten.“



- **jüngstes Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsens  
Anhalt zur „Einwohnerveredelung“:**

So sei die **Behauptung von Popitz**, im ländlichen Siedlungsraum bestehe „kein Bedarf an gepflegten Wegen“, da diese nur dazu dienten, die Einwohnerschaft zu einer landwirtschaftlichen Arbeit zu führen, „bei der diese ohnehin keine Anforderungen auf Schutz gegen die Unbilden der Witterung zu stellen gewohnt [seien]“, während in Großstädten oder Industriegemeinden an eine Straße der Anspruch gestellt werde, „dass sie dem Einwohner in möglichst bequemer Form [gestatte], die Entfernung zwischen einem Wohnraum und der Arbeitsstätte zu überwinden, und zwar so, dass auch bei schlechter Witterung keine zeitlichen Hemmungen und keine Nachteile [entstünden]“, so dass aus „dem Landweg, der zum Ackerland führe, [...] die gepflasterte, planmäßig entwässerte, gereinigte und beleuchtete Straße der Stadt [werde]“, (*Popitz*) **nicht auf die heutigen Verhältnisse übertragbar und scheidet** deshalb als **Erklärungsversuch** aus.

- **jüngstes Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsens**  
**Anhalt zur „Einwohnerveredelung“:**

Für die **Behauptung von Popitz**, an die Größe von Räumen in Schulen oder Rathäusern würden in Landgemeinden geringere Ansprüche gestellt als in Städten, da die Bevölkerung auf dem Lande „aus der räumlichen Weite landwirtschaftlicher Arbeit, aus Luft und Licht [komme]“, während die Menschen in Städten „aus engen Wohnverhältnissen [kämen]“ und nicht „das weite Gebiet des Landes zur Verfügung [hätten]“, weswegen deren Bedarf „auf räumlich großzügig ausgestattete Schulräume [ausgerichtet sei]“ und sie „auch von den Rathäusern und Gemeindegebäuden etwas anderes [erwarteten], als die von ihrer ländlichen Betätigung kommenden Einwohner der Landgemeinden, die sich in den seltenen Fällen, in denen sie mit den Organen der Gemeinde zu tun [hätten], ohne Weiteres mit engen Räumen zufrieden [gäben]“, (**Popitz**) **gelte Gleiches**.

# TOP 5: FiFo-Gutachten

## -Ergebnisse-

---

- **Höhe der fiktiven Hebesätze**
  - > Benachteiligung der Städte und Gemeinden in NRW im innerdeutschen Steuerwettbewerb
  - > Empfehlung: deutliche Senkung des fiktiven Hebesatzes von derzeit 411 % auf 365 % für Gewerbesteuer, von derzeit 413 % auf 342 % für Grundsteuer B
- **Soziallastensatz**
  - > die alleinige Verwendung des Indikators „Anzahl Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner“ wird als sachgerecht eingestuft
  - > **aber:** Absenkung des Faktors aufgrund breiterer Datenbasis von **derzeit 15,3 auf 12,94**

## TOP 5: Grundlagen des Finanzausgleichs

---

- **Auswirkungen der Anhebung des Soziallastenansatzes auf den Kreis Warendorf:**
  - > Anhebung des Vervielfältigers im GFG 2011 von **3,9 auf 9,6** hat zu reduzierten Schlüsselzuweisungen i. H. v. rd. **7,7 Mio. €** geführt (Landesberechnung). Für die Folgejahre ist mit einem ähnlichen Minus zu rechnen.
  - > Die erneute Anhebung des Vervielfältigers von **9,6 auf 15,3** im GFG 2012 hat zu einem zusätzlichen Minus i. H. v. etwa **5,0 Mio. €** geführt (eigene Berechnung).

- **Schlussfolgerungen aus dem Gutachten:**
  - > Unterfinanzierung des ländlichen Raums wird bestätigt
  - > daher fordert der Landkreistag ebenso wie der nordrhein-westfälische Städte- und Gemeindebund die **sofortige** Umsetzung der Empfehlungen des Gutachtens mit dem GFG 2014 (unter Einbeziehung der Ergebnisse des Zensus 2011)
  - > Landesregierung wird sich voraussichtlich mit einem Kabinettsbeschluss am 16.07.2013 zu den gutachterlichen Feststellungen äußern

## TOP 5: FiFo-Gutachten

---



- > allein Anpassung Soziallastenansatz und fiktiver Hebesätze, würden rd. **84 Mio. €** in den kreisangehörigen Raum verschoben und wären umgehend umsetzbar
- > Zugewinn bei veränderter Verteilung der Schlüsselmassen beziffert sich für den ländlichen Raum auf ca. **222 Mio. €**
- > die gutachterliche Besserstellung des kreisangehörigen Raums darf durch die Veränderung anderer Parameter nicht untergraben werden

## aus diesen Gründen fordert der ländliche Raum:

- > die Anpassung der **Teilschlüsselmassenaufteilung** auf die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände
- > die Absenkung der Gewichtung des **Soziallastenansatzes** auf 12,94 (z. Zt. 15,3)
- > Ermittlung der gemeindlichen **Steuerkraft** auf Grundlage von Gemeindegrößenklassen sowie die Anpassung der fiktiven **Hebesätze**
- > die Verbreiterung der **Datenbasis** (mehrjährig)

Für die Zukunft gesattelt.

# Vielen Dank für Ihr Interesse

Kreis Warendorf  
Waldenburger Straße 2  
48231 Warendorf  
[www.kreis-warendorf.de](http://www.kreis-warendorf.de)

