



Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

für die Mitglieder des Ausschusses
für Kommunalpolitik

- 60fach -

28. Januar 2013
Seite 1 von 1

Aktenzeichen
(bei Antwort bitte angeben)
3 - 03.11-568/13 (1)

MR Dohmen
Telefon 0211 871-2410
Telefax 0211 871-162410
detlef.dohmen@mik.nrw.de



**Bericht der Landesregierung zur Berechnung des Flächenansatzes
im Gemeindefinanzierungsgesetz**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

für die Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik übersende ich
60 Exemplare des mit Schreiben der FDP- und der CDU-Fraktion vom
21. Januar 2013 erbetenen Berichts zur Berechnung des
Flächenansatzes im Gemeindefinanzierungsgesetz.

Mit freundlichen Grüßen

Ralf Jäger MdL

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Haroldstr. 5, 40213 Düsseldorf
Telefon 0211 871-01
Telefax 0211 871-3355
poststelle@mik.nrw.de
www.mik.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahnlinien 704, 709, 719
Haltestelle: Poststraße

Flächenansatz im GFG 2012/2013

Im Rahmen der Anhörung zum GFG-Entwurf 2013 im Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtags am 18.01.2013 wurde eingewandt, der Flächenansatz gem. § 8 Abs. 7 GFG sei sowohl für den Finanzausgleich im Jahr 2012 als auch in der Modellrechnung für den Finanzausgleich im Jahr 2013 fehlerhaft berechnet worden. Anstelle eines Landesdurchschnitts als Ergebnis der Relation zwischen der Gesamtfläche des Landes Nordrhein-Westfalen und der gesamten Einwohnerzahl des Landes Nordrhein-Westfalen sei der Mittelwert aus der Gesamtheit der Flächen-/Einwohnerrelationen aller 396 nordrhein-westfälischen Gemeinden zugrunde gelegt worden. Dies entspreche weder dem Wortlaut des § 8 Abs. 7 GFG noch dem ifo-Gutachten, das dem nordrhein-westfälischen Finanzausgleich zugrunde liege. Dort sei zur Berechnung des Flächenansatzes auf die Vorgehensweise in Rheinland-Pfalz Bezug genommen worden. In Rheinland-Pfalz werde allerdings die eingangs beschriebene Berechnungsmethode (Gesamtfläche des Landes im Verhältnis zur gesamten Einwohnerzahl des Landes) angewandt.

Hierzu ist wie folgt Stellung zu nehmen:

Basis des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs ist eine Regressionsanalyse, in die der durchschnittliche Pro-Kopf-Zuschussbedarf in Euro je Einwohner als sog. abhängige Variable eingeht (vgl. ifo-Kommission Abschlussbericht, S. 387). Dieser Pro-Kopf-Zuschussbedarf wird auf der Basis aller gemeindlichen Pro-Kopf-Zuschussbedarfe ermittelt und stellt somit einen Landesmittelwert dar. Auf dieselbe Weise (Addition aller jeweiligen gemeindlichen Werte und Division der Gesamtsumme durch die Anzahl der 396 Gemeinden) werden auch die Landesmittelwerte für die übrigen Indikatoren des Finanzausgleichs wie z.B. Soziallasten, Schüler, Zentralität oder Fläche ermittelt (siehe ifo-Kommission Abschlussbericht S. 388). Die so berechneten Landesmittelwerte gehen anschließend multipliziert mit ihren jeweiligen Regressionskoeffizienten in die Ermittlung des sog. Sockelbetrages ein (siehe S. 390 ifo-Kommission Abschlussbericht). Der Sockelbetrag stellt somit den Teil des Landesmittelwertes der Zuschussbedarfe dar, der nicht durch spezielle Indikatoren erklärt wird.

Mit Hilfe dieses Sockelbetrages und des Produktes aus dem Regressionskoeffizienten der Einwohnerwurzel sowie der Wurzel aus der Einwohnerzahl 25.000 wird nun der Normbedarf für eine fiktive Gemeinde mit 25.000 Einwohnern ermittelt (siehe S. 392 ifo-Kommission Abschlussbericht). Die Division des Regressionskoeffizienten für die jeweiligen Indikatoren durch diesen Normbedarf ergibt die Gewichtung des jeweiligen Ansatzes im Gemeindefinanzierungsgesetz.

Der in § 8 Abs. 7 der GFG'e 2012 und 2013 für den Flächenansatz festgesetzte Gewichtungsfaktor ist somit auf der Basis von Landesmittelwerten errechnet worden. Vor diesem Hintergrund erscheint eine andere (etwa auf der Gesamtfläche und der Gesamteinwohnerzahl des Landes basierende) Berechnung des Landesdurchschnitts im Sinne des § 8 Abs. 7 GFG weder angezeigt noch sachlich gerechtfertigt. Die beschriebene Ermittlung des Gewichtungsfaktors determiniert vielmehr auch die Umsetzung des Flächenansatzes auf der Basis der Mittelwerte aller 396 Gemeinden.

Die Vorgehensweise verstößt darüber hinaus nicht gegen den Wortlaut des § 8 Abs. 7 GFG. Dort wird für die Gewährung des Flächenansatzes darauf abgestellt, dass Gemeinden "eine über dem Landesdurchschnitt liegende Fläche pro Einwohner aufweisen". Der Begriff "Landesdurchschnitt" ist allgemeiner und hinsichtlich seiner konkreten Berechnung zunächst offener Natur. Wäre hier ein Begriffsverständnis ausschließlich im Sinne der Einwender gegen die bisherige Umsetzungspraxis des Flächenansatzes zu Grunde zu legen, wäre der Begriff anders bzw. konkreter gewählt worden (z.B. Siedlungsdichte, Fläche des Landes je Einwohner).

Die der bisherigen Umsetzung zu Grunde liegende Auslegung des Begriffs Landesdurchschnitt in § 8 Abs. 7 GFG widerspricht auch nicht der angesprochenen Aussage im ifo-Gutachten aus dem Jahr 2008 (siehe dort S. 121). Dort heißt es wörtlich: *"Bei der Berechnung des Flächenansatzes ist daher - analog zu der Vorgehensweise in Rheinland-Pfalz - zunächst für jede Gemeinde die Differenz zwischen ihrer Gesamtfläche (in Hektar) je Einwohner zur landesdurchschnittlichen Gesamtfläche je Einwohner zu bilden."* Das Gutachten spricht zum einen lediglich von einer Analogie und nicht von einer absoluten Entsprechung der Vorgehensweise in Rheinland-Pfalz; zum anderen verwendet das Gutachten die Begrifflichkeit "landesdurchschnittliche Gesamtfläche je Einwohner". Dieser Formulierung wird die hiesige Umsetzung des Flächenansatzes gerecht.

Die hier praktizierte Berechnungsmethode ist im Übrigen bei der Erstellung der im Anhang zum ifo-Gutachten enthaltenen Simulationsrechnungen verwendet worden. Das ifo-Gutachten ist insoweit die Basis für die Ausgestaltung des Flächenansatzes im GFG (vgl. Begründung zu § 8 Abs. 7 GFG 2012, Landtagsdrucksache 16/302).

Vor diesem Hintergrund werden die von der FDP- sowie der CDU-Fraktion gestellten Fragen wie folgt beantwortet:

1. Wie beurteilt die Landesregierung die Hinweise zur fehlerhaften Umsetzung des Flächenansatzes?
2. Wie kommt es zu den Umsetzungsfehlern der Rechtsanwendung beim Flächenansatz?

Wie im vorstehenden Text dargelegt, war und ist die Umsetzung des Flächenansatzes nicht fehlerhaft, sondern vielmehr konsistent zur gesamten Berechnungssystematik im kommunalen Finanzausgleich.

3. Sieht die Landesregierung Handlungsbedarf bei der Berechnung des Flächenansatzes?
4. Sieht die Landesregierung Handlungsbedarf bei der gesetzlichen Bestimmung des Flächenansatzes?

Auf Grund der vorstehenden Erläuterungen hält die Landesregierung weder bei der Berechnung des Flächenansatzes noch bei seiner gesetzlichen Regelung Handlungsbedarf für gegeben.

5. Ist mit einer neuen Modellrechnung oder Änderung des Gesetzentwurfs zu rechnen?

Aus der Sicht der Landesregierung bedarf es weder einer neuen Modellrechnung noch einer Änderung des Gesetzentwurfs.

6. Wie viele Kommunen sind betroffen?

Da - wie dargelegt - die Auslegung bzw. die Umsetzung des § 8 Abs. 7 des GFG 2012 nicht fehlerhaft erfolgte, kann von einer "Betroffenheit" von Kommunen nicht gesprochen werden.

7. Haben neben der Gemeinde Steinfurt weitere Kommunen eine verwaltungsgerichtliche Klärung der Frage zur Berechnung des Flächenansatzes angestrebt?

Nach zum 24.1.2013 bei den Bezirksregierungen eingeholten Informationen haben die Stadt Steinfurt und die Gemeinde Westerkappeln verwaltungsgerichtliche Klage gegen den Festsetzungsbescheid zum GFG 2012 im Hinblick auf die Berechnung des Flächenansatzes erhoben.

Die in den Erläuterungen angesprochenen Seiten des Abschlussberichtes der ifo-Kommission sind diesem Bericht als Anlagen beigelegt.

Der durchschnittliche Pro-Kopf-Zuschussbedarf in Euro je Einwohner geht in die Analyse als abhängige Variable ein.

Auf der Basis der Pro-Kopf-Zuschussbedarfe im Jahr 2005 der einzelnen Gemeinden errechnet sich der durchschnittliche Pro-Kopf-Zuschussbedarf der 396 Gemeinden in Höhe von 912,65 €.

Zur Erklärung des Pro-Kopf-Zuschussbedarfs kommen zum Beispiel folgende Indikatoren als unabhängige Variablen in Betracht:

- Einwohner
- Bedarfsgemeinschaften
- Katasterfläche insgesamt - Hektar -
- Freiflächen oder Flächen anderer Nutzung
- Ganztagschüler
- Halbtagschüler
- Schüler insgesamt
- Einwohner in bestimmten Altersgruppen
- Einwohner unter 15 Jahren (Kontrollvariabel)
- Einwohner über 65 Jahren (Kontrollvariabel)
- Primäreinkommen je Einwohner in €

Um für eine Berücksichtigung bei der Bedarfsermittlung in Frage zu kommen, hat der jeweilige Indikator dabei neben der finanzwissenschaftlichen Relevanz weitere Anforderungen zu erfüllen. Insbesondere muss er auf einer zuverlässigen und kontinuierlich fortgeführten Datenbasis beruhen, die gemeindescharf abgegrenzt und nach objektiven Merkmalen aufgestellt wurde. Zudem sind die Bedarfsindikatoren möglichst so zu wählen, dass die Strategieanfälligkeit möglichst gering ist.

Die Art eines gerichteten Zusammenhangs wird durch die Regression beschrieben. Für die Regression des Pro-Kopf-Zuschussbedarfs haben sich folgende Variablen qualifiziert:

- Einwohner
- Bedarfsgemeinschaften - Anzahl / (das ifo-Institut hat alternativ Personen je Bedarfsgemeinschaft geprüft)
- Katasterfläche insgesamt - Hektar -
- Ganztagschüler
- Halbtagschüler
- Einwohner unter 15 Jahren (Kontrollvariabel)
- Einwohner über 65 Jahren (Kontrollvariabel)
- Primäreinkommen je Einwohner in €
- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Die Rechengrößen werden für jede Gemeinde durch Werte je Einwohner auf eine identische Basis gestellt:

- Zuschussbedarf je Einwohner
- Wurzel der Einwohner
- Bedarfsgemeinschaften je Einwohner
- Katasterfläche insgesamt - Hektar - je Einwohner
- Ganztagschüler je Einwohner
- Halbtagschüler je Einwohner
- Einwohner unter 15 Jahren je Einwohner
- Einwohner über 65 Jahren
- Primäreinkommen je Einwohner
- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je Einwohner

Auf dieser Basis lassen sich nun Landesmittelwerte bilden.

• Landesmittelwert Einwohnerwurzel:	$\frac{\text{Summe der Einwohnerwurzel}}{\text{Anzahl der Gemeinden}}$	180,565786
• Landesmittelwert Soziallasten	$\frac{\text{Summe der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner}}{\text{Anzahl der Gemeinden}}$	0,03105182
• Landesmittelwert Schüler Halbtags	$\frac{\text{Summe der Halbtagschüler je Einwohner}}{\text{Anzahl der Gemeinden}}$	0,10520465
• Landesmittelwert Schüler Ganztags	$\frac{\text{Summe der Ganztagschüler je Einwohner}}{\text{Anzahl der Gemeinden}}$	0,01385101
• Landesmittelwert Fläche	$\frac{\text{Summe Flächen je Einwohner}}{\text{Anzahl der Gemeinden}}$	0,414563122
• Landesmittelwert Zentralität	$\frac{\text{Summe sozialversicherungspfl. Beschäftigte je Einwohner}}{\text{Anzahl der Gemeinden}}$	0,24594036

Um nun die Einflüsse der verschiedenen Variablen auf den Zuschussbedarf mittels eines Modells abschätzen zu können, wird eine Regressionsanalyse durchgeführt. Die Analyse soll den Einfluss der verknüpften unabhängigen Variablen auf den Zuschussbedarf beschreiben um letztendlich den Normbedarf eines Einwohners bestimmen zu können.

Pro-Kopf-Zuschuss Zuschussbedarf II minus		912,6466282	€
Landesmittelwert der Einwohnerwurzel multipliziert mit	180,56578599		
Koeffizienten Einwohner	0,420621183	75,94979451	€
Landesmittelwert Bedarfsgemeinschaft multipliziert mit	0,031051824		
Koeffizient Bedarfsgemeinschaft	5831,257048	181,0711694	€
Landesmittelwert Fläche multipliziert mit	0,414563122		
Koeffizient Fläche	94,1937057	39,04923669	€
Landesmittelwert Ganztagschüler multipliziert mit	0,013851008		
Koeffizient Ganztagschüler	1534,333779	21,25207008	€
Landesmittelwert Halbtagschüler multipliziert mit	0,105204653		
Koeffizient Halbtagschüler	617,7591301	64,99113478	€
Landesmittelwert sozialversiche- rungspfl. Beschäftigte multipliziert mit	0,245940365		
Koeffizient sozialversicherungspfli. Beschäftigte	203,8602943	50,13747514	€
Sockelbetrag		480,1957476	€

Sockelbetrag → Pro-Kopf-Zuschussbedarf, der nicht durch die Variablen erklärt wird, die dem Hauptansatz und den Nebenansätzen zugrunde liegen.

Der Sockelbetrag bildet nun die Ausgangsgrundlage zur Berechnung der Hauptansatzstaffel, bzw. die Spreizung der Hauptansatzstaffel. Es wird deutlich, dass die Einwohnerzahl den wesentlichsten Erklärungswert für das Ausgabeverhalten bzw. für die Ermittlung des Bedarfs einer Gemeinde darstellt und dass mit zunehmender Einwohnerzahl der Zuschussbedarf einer Gemeinde wächst.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Regressionsanalyse und der daraus gewonnenen Finanzbedarfsrelationen wurde der Hauptansatz in Form der Hauptansatzstaffel abgeleitet. Mit diesem Verfahren wird vermieden, dass einzelne Gemeinden ihren Finanzbedarf mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich ausrichten. Am Anfang und Ende der Hauptansatzstaffel werden Setzungen vorgenommen, die aber weder das Ergebnis der Regressionsanalyse verfälschen noch dem Verteilungsgerechtigkeitsanspruch zuwiderlaufen.

2. Als Indikator die Zahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften je Einwohner heranzuziehen. Als Datengrundlage soll auf die von der Bundesagentur für Arbeit geführte Statistik zugegriffen werden.
3. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit dem Faktor 4,2 zu gewichten
4. Die Gewichtung ist in spätestens 3-5 Jahren zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Der Gutachter weist in seinem Gutachten darauf hin, dass sich bei der Verwendung des Indikators Bedarfsgemeinschaften für den Soziallastenansatz umstellungsbedingte Probleme ergäben. Dem Gutachter standen für seine Analyse nur Daten der Jahresrechnungsstatistik 2005 zur Verfügung. Er konnte deshalb nicht ausschließen, dass die statistischen Ergebnisse aufgrund von Buchungs- und Erfassungsproblemen im Rahmen der Umstellung auf „Hartz IV“ zum 1. Januar 2005 verfälscht sind. Der Gutachter hielt daher den auf der damals verfügbaren statistischen Grundlage von ihm ermittelten Gewichtungsfaktor von 10 für unplausibel hoch und gab die Empfehlung, vorsichtshalber den Soziallastenansatz zunächst so zu gewichten, dass dessen relative Bedeutung im Gesamtansatz konstant bleibt. Durch einen Zuschlag von rund 10 % auf den Gewichtungsfaktor 3,9 kommt er zu der Empfehlung, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit dem Faktor 4,2 zu gewichten. Diese Empfehlung ist aber mit der weiteren Empfehlung verbunden, in spätestens 3 bis 5 Jahren die Gewichtung zu überprüfen.

Das ifo-Institut hat in seinem Gutachten auf der Grundlage des Zuschussbedarfes im Jahr 2005 zur Ermittlung der Höhe des Gewichtungsfaktors für den Soziallastenansatz folgende Rechnungen durchgeführt:

Normbedarf

$$\begin{aligned}
 &= \text{Sockelbetrag} + (\text{Koeffizient Einwohner} * \sqrt{\text{Einwohner}}) \\
 &= 480,1957476 + (0,420621183 * \sqrt{25000}) \quad = 546,70179611304
 \end{aligned}$$

Gewichtung Soziallastenansatz

Regressions-Koeffizient Bedarfsgemeinschaften	→ 5831,3	
Normbedarf	→ 546,7	= 10,6662481

Die folgende Gegenüberstellung der Festsetzungen des GFG 2008 und der Modellrechnung mit dem Gewichtungsfaktor 10,6 für den Soziallastenansatz (Basis: Zuschussbedarf 2005) zeigt, dass danach der Anteil des Soziallastenansatzes am Gesamtansatz mit der veränderten Gewichtung von 12,5 % auf 26,4 % steigt, während der Anteil der anderen Ansätze entsprechend zurück geht.